

JUAN LUIS DE DIEGO ARIAS

Profesor Asociado. Departamento de Derecho Político. Facultad de Derecho-UNED

*Del consenso constituyente al conflicto permanente*, ALZAGA VILLAAMIL, Óscar. Editorial Trotta, S.A., Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid 2011, 106 páginas.

Editorial Trotta ha publicado este trabajo del profesor D. Óscar ALZAGA VILLAAMIL, catedrático de Derecho Político, abogado, académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y persona comprometida con la causa pública. En los tiempos de nuestra transición democrática Óscar ALZAGA brindó, con generosidad, años de esfuerzo para colaborar en la ingente labor que significó la modernización de España para convertir nuestro país en un Estado democrático.

Como dice el autor en las primeras páginas, el libro es el resultado de la reelaboración de su discurso de ingreso como académico, cuya ceremonia tuvo lugar el día 16 de marzo de 2010. Acto delicioso por la altura intelectual de las intervenciones, tanto del miembro que ingresaba, como del académico que le respondió, que fue Landelino Lavilla, ministro de Justicia durante la transición y presidente del Congreso de los Diputados durante la primera Legislatura.

En este pequeño gran libro, Óscar ALZAGA ha logrado una obra acabada. Después de su lectura la imagen que nos sugiere es la de una joya labrada por un paciente y minucioso artífice. Como si de un diamante se tratase, el profesor ALZAGA talle y pule el concepto de consenso, nos presenta la pieza en su unidad y pureza, para después detenerse en sus múltiples facetas y recrearnos en los variados fulgores que las mismas reflejan. El autor nos hace admirar y apreciar el inestimable valor del consenso y nos remite a su fundamento que no es otro que la virtud cívica de la concordia. Este será el hilo conductor, el «leitmotiv» de toda la obra, el consenso es el método de la con-

cordia, y ésta es la virtud cívica que hace posible la convivencia democrática.

Es la concordia la que transmite su equilibrio y armonía al consenso y Óscar ALZAGA nos lo ha puesto de manifiesto. Sólo una persona de su experiencia y su formación podía haberlo hecho de esta forma. Las reflexiones del libro tienen la autoridad del hombre de diálogo y consenso, que ha sido protagonista de los hechos que relata, y del universitario que se ha nutrido de lo mejor del pensamiento político universal. El lector se encontrará con incontables citas de las fuentes más limpias de este pensamiento.

En las primeras páginas del libro, intituladas «Introducción breve para lectores agudos», el propio autor presenta la obra, señala el objeto de la misma que es su personal visión de la dinámica que vive el sistema español de democracia constitucional y nos confiesa los temores que la observación de esta realidad les suscita.

El profesor ALZAGA hace un diagnóstico de nuestra realidad política: La falta de capacidad de consenso entre los grandes partidos nacionales para cerrar el proceso autonómico. La ausencia de una estrategia compartida para que nuestra sociedad pueda ser en las próximas décadas una de las grandes potencias por el nivel formativo e intelectual de su jóvenes. Un clima de progresiva crispación que invade una pugna política en que afloran pocas ideas, pero se confrontan a diario esquemas que se adjetivan de ideológicos, cada vez más simplistas y excluyentes del entendimiento de posiciones diversas. Todo lo cual tiene su deriva en la dudosa calidad de nuestro debate macro en los grandes medios de comunicación social. La incapacidad para el diálogo político de altos vuelos que paraliza con frecuencia la renovación de instituciones constitucionales e imposibilita pensar en ninguna reforma de los aspectos de nuestra Constitución que se han acreditado menos funcionales o manifiestamente mejorables.

El libro se desarrolla en seis apartados o capítulos: «Concordia, diálogo y consenso», «El consenso en el proceso constituyente que fragua la Constitución de 1978», «Las demandas de consensos futuros en la Constitución española vigente», «Apuntes sobre significativos experimentos de consenso durante la primera legislatura», «Notas sobre la segunda y ulteriores legislaturas: discordia y vida política en la práctica de nuestro sistema constitucional» y «Unas no conclusiones: el temor a la instauración de una dinámica de la discordia».

En el primer apartado «Concordia, diálogo y consenso» se hace un interesante recorrido por la historia del consenso. Se parte de la

escuela estoica que forjó el concepto de concordia, entendida como germen de la idea de una feliz convivencia de pueblos diversos, para transitar después los vericuetos de nuestro derecho histórico y darnos la sorpresa de que nuestra tierra ha sido fértil para grandes diálogos y trascendentales consensos. Así encontramos Concordias en la Baja Edad Media, en la Edad Moderna y en nuestro constitucionalismo.

Esta larga tradición histórica de convivencia civilizada alimentó la primavera que representó nuestra transición a la democracia. Pero esta primavera no hubiese sido posible sin una generación de hombres comprometidos, entre los que se encuentra el autor, que realizaron la pretransición, etapa en la que se crearon las condiciones que alumbraron más tarde la transición. Emocionante resulta la lectura de la transcripción de parte del editorial titulado «Razón de ser» con el que Joaquín Ruiz Giménez abrió en octubre de 1963 el número 1 de la revista Cuadernos para el Diálogo, publicación que fue uno de los catalizadores de los esfuerzos de estos buenos hombres contemporáneos.

Fue el esfuerzo real de diálogo y concordia, practicado en nuestra patria durante los decisivos períodos de la transición preconstituyente y del proceso constituyente, el que se concretó en el consenso como método y en la concordia como virtud cívica, dando como fruto nuestra Constitución vigente.

En el segundo capítulo, bajo el título «El consenso en el proceso constituyente que fragua la Constitución de 1978», se relata como el consenso fue el método seguido en el proceso de discusión y elaboración de nuestra Constitución vigente. Se priorizó el que las soluciones constitucionales estuviesen apoyadas sobre el concierto más amplio de todos los grupos parlamentarios, razón esta por la cual consideramos la Constitución consensuada como patrimonio común. Este enfoque metodológico se había puesto en práctica en la gran mayoría de los procesos constituyentes occidentales exitosos. La motivación era, de un lado, la plena conciencia de que la inestabilidad de buena parte del constitucionalismo histórico español se debía, en gran medida, a constituciones ideológicas o de partido, poco o nada consensuadas con las restantes fuerzas políticas; de otro, se trataba también, de un proceso mimético de los cursos constituyentes europeos, pues era en la Europa unida política y económicamente, donde España quería integrarse; y, en último lugar, la convicción de que en aquella coyuntura existía la disposición de ánimo de alcanzar un acuerdo aceptable por la práctica totalidad de los españoles, sacrificando, en lo pertinente, posiciones sectarias o de partido para al-

canzar como fruto una Constitución dotada de la máxima legitimidad.

El consenso constitucional no consiste en aprobar las posiciones de otros. Consenso, como se deduce de su etimología, no es «aprobar», sino aceptar y compartir con otros. Sobre lo que se tiene que producir un «sentir conjunto» es sobre una cultura política, sobre unos valores y principios. El consenso, además, debe abarcar la composición y el funcionamiento de los órganos de los poderes públicos. Ello incluye un consenso sobre la organización y dinámica del sistema. Este consenso debe ser pleno, pactándose completamente las reglas del juego. En nuestro caso, no fue así, al quedar muy abierto el Título VIII, sobre la organización territorial del poder político. Cuando se sufre una insuficiencia de consenso constituyente, sobre reglas de juego básicas, se abre la puerta no a disensos sino a conflictos. El Título VIII y su Estado de las Autonomías es más digno de elogio por el espíritu generoso que lo preside –la plena integración a la estructura de poder del Estado de Cataluña y del País Vasco– que por su oscuro y abierto perfil técnico-jurídico, indefinible híbrido entre el regionalismo y el federalismo. Lo anterior conllevaba, en la práctica, la esperanza de que con tiempo y espíritu de concordia cabría encontrar fórmulas compartibles por todos y se entraría en una dinámica integradora. Es decir, estamos en presencia de una cuestión capital, que, por carencia de un auténtico consenso constituyente, se convirtió en materia permanentemente abierta y conflictiva que afecta nada menos que a toda la ordenación territorial del poder político en nuestro régimen constitucional.

El profesor ALZAGA nos invita a detener nuestra atención en los mandatos que el constituyente español hace al legislador ordinario, y observar como éstos pretenden inducirle al diálogo, a la concordia y al consenso. Unos se refieren específicamente a los estatutos de Autonomía o a las restantes leyes orgánicas y otros a meras leyes ordinarias. A su lado encontramos los mandatos para configurar ciertos órganos de relevancia institucional mediante mayorías cualificadas. Y, en último término, hemos de observar el sistema ordinario que para la reforma de la Constitución se establece en el último título de la misma. Estas aspiraciones de nuestra Constitución significan que en 1978 la Constitución parte de diversas fórmulas de ingeniería constitucional para intentar evitar que nuestra democracia se deslice por la pendiente que puede desembocar en lo que los clásicos denominaban la «tiranía de la mayoría». Sin diálogo entre mayoría y minoría; no buscando su comprensión recíproca ni el entendimiento entre ambas se está lejos de la mejor democracia. En el pensamiento

aristotélico, con el fin de prevenir y evitar la discordia política, se predica la práctica de una «amistad civil» entre quienes mantienen posiciones divergentes, evitando la discordia, siempre destructiva y buscando el acuerdo sobre los temas de importancia, esto es, que afectan, no a cuestiones periféricas, sino a cuanto nutre el núcleo del «interés general». Nuestra Constitución de 1978 aspira, no sólo, a establecer principios, valores, órganos de poder y procedimientos de funcionamiento de los mismos, sino también consolidar un caldo de cultivo para la permanente convivencia colectiva. Es decir, a buscar una cierta institucionalización del consenso para las decisiones políticas más significativas.

En el tercer capítulo, titulado «Las demandas de consensos futuros en la Constitución española vigente», se contempla la constitución como sistema jurídico de integración que se proyecta hacia el futuro, se describen las condiciones del consenso y se va desgranando el texto constitucional, descubriendo en él las exigencias de consensos futuros.

Toda Constitución democrática, y particularmente aquellas que son fruto de un especial esfuerzo de consenso y concordia por los sectores sociales presentes en las constituyentes, desempeñan un papel esencial como «sistema jurídico de integración». La Constitución es entendida así como el orden jurídico de tal integración, pero sin limitarse a ser mera norma, pues esencialmente es realidad integradora. Ha de encontrarse en constante renovación, por lo que lejos de agotarse en el momento constituyente, se renueva en el futuro, es decir, en la práctica aplicativa de la Constitución.

La práctica del consenso requiere las siguientes condiciones: una identidad nacional que desaliente las exigencias de la separación directa, un compromiso constituyente amplio, tanto sobre fines y valores básicos, como sobre los procedimientos democráticos a aplicar cotidianamente, cierto talento para la conciliación, alta tolerancia para el compromiso y líderes fiables que puedan negociar soluciones a conflictos que obtengan el asentimiento de sus seguidores. Allí donde no están presentes estas condiciones los arreglos consensuales serán poco probables. Si no es siempre fácil elaborar una Constitución por consenso, mayores dificultades encierra aún lograr que el mismo se prolongue hacia el futuro. La dificultad se agrava cuando la clase política está condicionada por sus personales ambiciones y no siempre configurada por lo mejores.

La construcción de nuestro Estado autonómico se desconstitucionalizó en gran medida, por lo que esta materia capital se ha con-

vertido en el más dificultoso proceso de desarrollo de una Constitución que se recuerde. Tal cuasidesconstitucionalización se canalizó a través del llamado principio dispositivo que estableció unas bases para la distribución de competencias, sin precedentes en el derecho comparado y que podían propiciar toda suerte de tensiones. Más que de un consenso constituyente, se trató de la incapacidad de alcanzar un consenso federal en sede constituyente. Las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda, no son precisamente ejemplos de aciertos en el consenso constituyente. Más bien han constituido un sendero arcaico que ha conducido a sensaciones de agravio en otras tierras de España y a discursos simplistas desde nacionalismos radicales que pretenden negar la condición de España como nación. Son en suma, hitos que jalonan una senda hacia la menor convivencia posible entre los pueblos de España. Lo más relevante es que al renunciar el consenso constituyente en materia autonómica a diseñar y construir una arquitectura constitucional, las secuelas han sido preocupantes. Así, técnico jurídicamente nos hemos encontrado ante una resultante que es toda una incongruencia. A saber, derivando la autonomía de la Constitución (art. 2º), la definición operativa del modelo de Estado autonómico se delega en altísima proporción a sus futuras comunidades y sus respectivos Estatutos. Queda así la Constitución como un marco, que es referente obligado, pero en menor grado de lo que inicialmente puede creerse. Ello conllevó, desde el primer momento, la pretensión de los nacionalismos de entrar en un juego en que tras lograr un primer haz de competencias, podían desde sus propios Estatutos procurar mutaciones constitucionales indebidas. Y frente a ese grave riesgo no ha quedado otro valladar que la capacidad de consenso futuro y permanente por parte de los grandes partidos o, en su defecto, el poner al Tribunal Constitucional en el trance de ejercer como árbitro, colmador de lagunas permanentes, cuando no de reparador de graves conflictos. Se pudo y se debió consensuar en las Cortes constituyentes, en el Título VIII, un Estado federal. Se excluyó la opción federal y se eligió eludir el esfuerzo del consenso, para dejar el sistema territorial en un simple «veremos» con lo que se elegía un camino cuyo destino era un «Estado incógnita». Así, en términos de *constitutione data*, el horizonte a abordar por los grandes partidos nacionales sólo podía ser uno: construir tras 1978 un estado federal, pero por un camino más largo y tortuoso que el del consenso en unas constituyentes, que demandaría de los mismos centenares de consensos futuros.

El consenso también es la razón de ser de la existencia de la figura de la Ley orgánica en nuestra Constitución. Se quiso prolongar un

cierto espíritu de consenso en materias trascendentes: derechos fundamentales, instituciones básicas del Estado, régimen electoral...y un largo etcétera, sobre las que los preceptos constitucionales establecían criterios que precisaban de un desarrollo legislativo que demandase no la mera mayoría simple, sino la mayoría absoluta del Congreso, con su «plus de legitimidad». Obviamente se incorporaba una cautela constitucional frente a la posibilidad de que las materias capitales fueran reguladas por leyes ordinarias aprobadas por meras mayorías simples.

En nuestra Constitución el número de reservas de ley es elevadísimo. Esta sobredosis de reservas de ley en nuestra Constitución de 1978 es por un trasunto de la filosofía del consenso. La ley es una norma no solo votada en Cortes, sino discutida en las Cámaras. Es la vieja legitimación del diálogo. El diálogo, siempre enriquecedor, supone estar abiertos a comprender las razones de quienes piensan en forma diferente y procurar, a la par, exponer los propios argumentos en búsqueda de una comprensión recíproca de sendas posiciones con la esperanza de poder diseñar soluciones compartibles por todos. Mientras que la ley se elabora con luz y taquígrafos, el reglamento se gesta en el tan respetable como oscuro seno del vientre materno gubernamental. Dicho en otras palabras, parte importante de lo que conserva de vigencia la doctrina de la división de poderes en la órbita de las relaciones entre legislativo y ejecutivo reside en que las Cortes, como sede donde la representación alcanza su verdadero sentido escénico, son la casa del debate, de la deliberación y de los disensos y consensos con la oposición, con la máxima publicidad que garantiza su tribuna de prensa. La Constitución de 1978, fiel a su matriz de diálogo y consenso, establece unas reservas de ley pretendiendo asegurar altas cuotas de debate con publicidad. Ciertamente la cuestión capital, desde la óptica de la calidad del sistema democrático, es asegurar la mejor deliberación posible en torno a cada proyecto de ley y a sus enmiendas. Y en el clima en que se fragua el consenso constituyente esta aspiración no era utópica; era de lógica elemental y conectaba con una cuestión clásica en la historia de la teoría política. El procedimiento parlamentario de elaboración de las leyes puede cumplir una pluralidad de fines del más alto interés para la convivencia nacional, y de ello eran plenamente conscientes nuestros constituyentes. La deliberación parlamentaria debe perseguir varios objetivos: hay que alcanzar el mejor umbral posible de diálogo, que desemboque en la mejor racionalidad de las soluciones legislativas y culminase esencialmente por «la fuerza del mejor argumento».

Tal esfuerzo deliberativo es plenamente compatible con desempeñar en lo posible la importante función social de integración de intereses, porque en una sociedad moderna debe buscarse el mejor equilibrio entre las razonables pretensiones de las muy diversas asociaciones y agrupaciones que componen el tejido social. Es necesario que los partidos compatibilicen sus intereses electorales con la búsqueda del bien común. Y en esta búsqueda de los intereses generales, cuando los mismos son capitales y han de perseguirse mediante políticas a medio y largo plazo, mejor que resolver conforme a la regla de la mayoría suele ser esforzarse en fraguar consensos duraderos. En otro caso, se instalará en la clase política un cortoplacismo, en que las perspectivas son siempre de horizontes ubicados a menos de cuatro años.

La calidad de la deliberación en un sistema democrático está correlacionada con la competencia mental de los legisladores. Sigue siendo imprescindible, a la hora de la verdad, que el hombre público esté nutrido de pensamiento y de capacidad de expresarlo a través del discurso y del diálogo. Además la aspiración a los consensos entrecruzados es hoy, en abstracto, más viable que hace algunas décadas puesto que la profecía sobre el fin de las ideologías se cumplió con la caída el mundo de Berlín y el desplome del propio marxismo. Actualmente en Europa hay ideas e ideales, pero las ideologías –como esquemas esclerotizados de ideas vacías o acartonadas– sólo sirven para adoctrinar con clichés primarios a mentes no menos primarias.

Hay otro presupuesto para que un debate parlamentario en la discusión de un proyecto de ley sea óptimo: el alto nivel intelectual de los miembros del gobierno que lo proponen y defienden, y la capacidad de quienes encabezan partidos políticos y grupos parlamentarios y, por supuesto, de los propios diputados y senadores que han de llevar el peso de diálogos y debates.

También el acuerdo debe estar presente en la elección y renovación de los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial, y muy posiblemente, en cierto sentido el Tribunal de Cuentas. La composición de esta suerte de órganos, a diferencia de la del Parlamento o la del Gobierno, debe resolverse mediante acuerdos que solventen el peligro de la dependencia partidista de sus miembros.

La posibilidad de abordar la reforma constitucional es vital para asegurar la adecuación de la Constitución a la realidad social cambiante y, por ende, su permanente lozanía. Sabido es que se puede



hablar del poder de reforma como institución de garantía, porque, al requerir para modificar la Constitución (obra de un consenso constituyente extraordinario) un procedimiento rígido, se demanda que se produzca un nuevo concierto o consenso extraordinario entre las grandes fuerzas políticas y se excluye que la reforma sea mera obra de la mayoría, más o menos amplia, que apoya al Gobierno del momento. La rigidez tiene así una lectura que no es meramente ius positivista (prevalencia de la *lex superior* en la pirámide normativa regida por el principio jerárquico), pues entronca con el valor de asunción por toda una comunidad, en términos de concordia, de principios, valores, instituciones y reglas compartibles por todos para regir su convivencia. La reforma constitucional debe llevarse a cabo sin la quiebra de la continuidad jurídica ni ruptura del espíritu de concordia. Sin consenso no es posible la reforma, lo que puede afirmarse casi con independencia de los mecanismos específicos de rigidez establecida en una Constitución concreta. Los constituyentes, con certero conocimiento de que estaban *in vitro* (desde una cultura política libresca y sin el apoyo de una experiencia vital sobre la operativa de unas u otras instituciones democráticas), partían de que el curso de la práctica política pondría de manifiesto ajustes necesarios a abordar mediante el pertinente consenso entre los grandes partidos. Consecuentemente, no se establecieron dificultades jurídico-formales de grueso calibre para la reforma. Cuestión distinta es que la misma no parece fácilmente haber cedido hoy ante las dificultades para desarrollar un diálogo que fructifique en consenso.

En el capítulo IV «Apuntes significativos. Experimentos de consenso. Durante la primera legislatura», el autor se convierte en un narrador de excepción, al haber sido protagonista de los hechos. Así es, en la primera legislatura, Óscar ALZAGA, fue portavoz de UCD en la Comisión constitucional del Congreso, y poco después, desempeñó la presidencia de la Comisión de Justicia e Interior.

En aquella legislatura, cuando las circunstancias lo permitieron, se buscó extender el consenso a todos partidos menores. Cuando la materia afectaba a la médula de la unidad del Estado, se procuraba alcanzar primero un acuerdo básico entre las grandes fuerzas políticas nacionales, para acto seguido completar el arco del acuerdo con aquellos partidos dotados de menor representación. Es de resaltar como ya en aquellas fechas, la presencia de importantes partidos nacionalistas en Cataluña y en el País Vasco condicionaba la forma de entender la práctica del consenso.

Al consensuar las primeras leyes orgánicas, se puso en evidencia que en política es esencial encontrar un equilibrio ente los ideales que nutren la teoría y las dificultades que pueblan la dura realidad y obligan a huir de la inútil especulación.

También se puede pecar por exceso, alcanzando arreglos pura y llanamente inconstitucionales. Así sucedió con la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero sobre protección ciudadana y con la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, LOAPA. Había sobrado consenso, aunque había faltado el suficiente para seguir el único camino técnico-jurídico transitable al efecto: el de la reforma constitucional.

Al no alcanzar los constituyentes un consenso sobre el modelo de Estado políticamente descentralizado y por contener el Título VIII de la Constitución, un cúmulo de ambigüedades y carencias, el diseño de los niveles de autonomía política y administrativa necesariamente había de requerir de nuevos consensos a la hora de elaborar los Estatutos de Autonomía.

Hay que destacar los acuerdos autonómicos alcanzados entre UCD y PSOE en 1981. Lo que importa ahora es enfatizar que UCD y PSOE comprendieron que una Constitución con un Título VIII abierto precisaba de infinitas dosis de sentido de responsabilidad por ambos para concertar los pasos sucesivos que iban a permitir federalizar un Estado que los nacionalismos habían logrado dejar abierto a casi cualquier posible solución.

Es de justicia constatar que los niveles de diálogo y consenso subsiguiente, sin ser sobrados, fueron entonces suficientes. Y la autonomía se desplegó dentro de la unidad del Estado español, en un proceso sin par de transformación de éste. En aquella etapa hubo prácticas estatutarias no elogiables, como especialmente la técnica de atribuir a las Comunidades Autónomas una competencia exclusiva, añadiendo –mediante la socorrida expresión, «sin perjuicio»– la salvedad de la competencia exclusiva que sobre la misma materia al Estado reconocía el artículo 149.1 CE. Este artilugio, de muy dudosa constitucionalidad en buen número de casos, condujo en la práctica a convertir competencias que la Constitución concebía como exclusivas del Estado en competencias compartidas, lo que ha sido aceptado comúnmente por el Tribunal Constitucional, y significó una primera mutación constitucional por vía estatutaria.

Acuerdos Autonómicos suscritos entre el entonces gobernante PSOE, y el, a la sazón opositor, Partido Popular, el 28 de febrero de

1992 permitieron incrementar mediante ley Orgánica el techo competencial de las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía a través del camino lento y estrecho, regulado en el artículo 143 de la Constitución.

Las reformas de los Estatutos de Aragón y Canarias, mediante las que pasaron a denominarse nacionalidades, se acometieron por el Gobierno del PP sin buscar el consenso con el PSOE. Es el primer caso de reformas estatutarias huérfano de diálogo y pacto previo entre dos grandes partidos. Había quedado sentado un mal precedente, en cuya estela se situaría algunos años después una revisión del más grave calado, la del Estatuto catalán.

El progresivo antagonismo entre los dos grandes partidos nacionales desemboca, cuando hay Gobierno carente de mayoría de diputados de su partido en el congreso, en que se quiera mantener en el poder mediante apoyos meramente puntuales con los partidos bisagra, que no sean otros que los nacionalistas. Los nacionalismos contribuyen a la gobernabilidad al precio de pactos puntuales con el Estado en los que éste se va desnudando progresivamente del mínimo haz de competencias que precisa para cumplir su rol constitucional, sin aceptar nunca un gobierno de coalición para una legislatura, en torno a un programa y con asunción de la cuota parte correspondiente de responsabilidad en el desempeño de las funciones de gobierno. En el fondo supone la opción por una política de progresivos acuerdos puntuales y la exclusión de consensos de mayor envergadura y compromiso.

Expuesto en otras palabras, si los nacionalismos sólo aceptan negociaciones bilaterales con el «Gobierno de Madrid» para obtener progresivamente más poder, cuando hay un Gobierno minoritario –cualquiera que sea el partido nacional que lo forme– aquél será débil y necesariamente claudicante ante las exigencias de quienes dicen contribuir a la gobernabilidad, pero se comportan como un lobby que busca satisfacer sus intereses de parte. Un eje permanente de diálogo entre el PP y el PSOE para consensuar las grandes cuestiones que afectan a las paredes maestras del Estado autonómico es simplemente imprescindible, mientras la Constitución esté abierta, porque el desarrollo del título VIII prosigue, y porque aquélla ha de ser cerrada por vía de una reforma constitucional que plasme un consenso solvente sobre la federalización del Estado.

En aquella primera legislatura se plasmó un acuerdo impecable en el nombramiento de los componentes del primer Tribunal Constitucional. El Gobierno y la oposición optaron por consensuar la to-

talidad de los magistrados, incluyendo los dos cuya designación correspondía al Gobierno, y lograron que el consenso se encarnase en juristas dotados del máximo prestigio en sus respectivas especialidades. En aquella ocasión, se demostró que el consenso era viable, y alcanzable con rapidez, al tiempo que se obtenía el más alto rango en cuanto a la competencia de los nuevos magistrados y la sobresaliente calidad de la doctrina que sentaron en sus resoluciones de toda índole. Y, lo que era muy importante, ningún magistrado debía el nombramiento a un grupo parlamentario o a un partido político. Estaban empapados de independencia. Con ello se resolvió el problema que abrumaba al padre de la justicia constitucional concentrada en un Tribunal Constitucional, Hans Kelsen, quien dejó constancia escrita de su preocupación por la necesidad de evitar lo que denominaba una influencia oculta e incontrolable de los partidos políticos sobre el Tribunal Constitucional.

Un análogo amplio consenso enmarcó también la primera composición del Consejo General del Poder Judicial. Sin embargo, sabido es que la forma en que posteriormente se han configurado los acuerdos de proposición de magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial en ambas cámaras parlamentarias no ha gozado de la misma calidad de consenso.

En el apartado V titulado «Notas sobre la segunda y ulteriores legislaturas: concordia y vida política en la práctica de nuestro sistema constitucional» se aborda la compleja cuestión del deterioro de la actitud hacia la práctica de la concordia por los partidos nacionalistas o por los principales partidos nacionales.

El hecho de que el proceso de desarrollo del Título VIII, en clave de progresiva federalización que venían impulsando durante lustros los dos principales partidos políticos, asistió a la irrupción de dos fenómenos que no estaban hasta entonces en el guión. A saber: el llamado Plan Ibarretxe y el nuevo Estatuto catalán. Mientras que el Plan Ibarretxe fue una opción decisionista del nacionalismo vasco de inconstitucionalidad manifiesta, la reforma del Estatuto catalán era innecesaria y sólo se emprendió por razones tácticas y electorales de los partidos, bastante al margen de los deseos mostrados por los ciudadanos catalanes. Ambos fenómenos, vasco y catalán han puesto de manifiesto que los Estatutos de Autonomía son terreno tenso, que ha de ser regado y abonado siempre mediante auténticos consensos entre los grandes partidos con el debido respeto al marco constitucional.

Determinada suerte de dinámicas acaba en sede del Tribunal Constitucional, implicando a éste en un trance que lo somete a grave

desgaste institucional, ante la aparente, aunque falsa, contraposición de la llamada legitimidad democrática (alusión al referéndum en el ámbito territorial de la propia Comunidad) y la jurídico-formal (como algunos nacionalistas entienden el control de constitucionalidad). El autor quiere dejar nota de que debería modificarse con prontitud, y por amplio consenso, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para prever un recurso previo a cualquier referéndum para estos supuestos. Es de temer que la contestación, que ha bordeado la insumisión, a la sentencia del alto tribunal sobre el Estatuto catalán ha confirmado un talante soberanista que ha decidido convertir la «asimetría» en «nación» distinta de España y elevar al poder estatuyente al rango del poder constituyente. El Estatuto de Cataluña ha puesto de manifiesto una vez más la evidencia de que estamos ante procesos dotados de máxima enjundia y gravedad, que no pueden encontrarse faltos de consenso entre los partidos mayoritarios, al margen de sus conveniencias coyunturales de gozar de apoyos parlamentarios efímeros. Es más, está pendiente un consenso ambicioso que permita dejar atrás el insuficiente título VIII gestado en 1978 y sustituirlo por una estructura federal adornada de las notas de modernidad, racionalidad y estabilidad. Y es inexplicable no ya que se demore, sino que no se afronte la cuestión.

Respecto a las Leyes Orgánicas y ordinarias, las carencias de consenso fueron ya siempre más numerosas que los acuerdos. Incluso, en ocasiones, los proyectos de ley más significativos tienen exposiciones de motivos retóricas, con ribetes doctrinarios e incluso catequéticos, que denotan la inspiración partidista de la norma y dificultan el diálogo con la oposición en sede parlamentaria, y en ese sentido se ha pronunciado recientemente el Consejo de Estado, que llega a sugerir «evitar, en todo lo posible, en la exposición de motivos y sobre todo en el texto normativo las declaraciones de principio y las definiciones doctrinales.

Actualmente es práctica habitual que, cuando llega el momento de renovar las cuatro vacantes que corresponde cubrir a una de las cámaras (Tribunal Constitucional), el partido político que está asumiendo la responsabilidad de gobernar se considera con derecho a cubrir dos vacantes con juristas de confianza. A la vez se reconoce al principal partido de la oposición el derecho a designar otro y, de facto, sólo el cuarto es objeto de detallado diálogo y subsiguiente consenso, que cada vez tarda más en lograrse, últimamente más de tres años. Período record europeo de desentendimiento a estos efectos. La práctica anterior tiene una modalidad algo más compleja en aquellas legislaturas en que el partido gobernante obtuvo en las elec-

ciones generales una mayoría parlamentaria no absoluta. En tales casos el partido con mayor número de escaños en el Congreso ha solido cerrar algún acuerdo complementario con algún pequeño partido para poder gozar de la mayoría ordinaria que requiere el quehacer legislativo cotidiano.

Tales dinámicas pueden resumirse en la afirmación de que la lotización convenida entre los partidos para cubrir se ha convertido en una filosofía política de general aplicación, a la que no escapa en verdad la composición de los órganos constitucionales, empezando por la del Tribunal Constitucional, pese a las trascendentales misiones que le están confiadas por la propia Constitución. El principal problema que emana de esta realidad radica en que buena parte de casos en la propuesta de los miembros del Tribunal pesa junto a su reconocida competencia –que, obviamente se reconoce en todo caso por el hecho del nombramiento –su reconocida afinidad, sino con la organización del partido que los propone, al menos con algunas de sus actitudes básicas. Aunque desde luego la nota habitual es que los miembros gocen del mejor nivel como juristas. Pero si comparamos esta dinámica con la seguida para la primera configuración del alto tribunal, parece obvio que aquélla aseguraba mejor la autonomía de los magistrados constitucionales respecto de los diversos partidos y que también permitía reunir al mejor plantel de juristas disponibles al efecto.

Lo más preocupante del panorama patrio quizás sea que el incumplimiento de los plazos para cubrir vacantes es el fruto de una ausencia de prácticas de consenso, una vez plenamente implantado y consolidado el conflicto crónico como connatural a la lucha política.

La alergia al consenso que se vive a la hora de cubrir vacantes, por expiración del mandato, en el Consejo general del Poder Judicial es una patología idéntica a la descrita respecto del Tribunal Constitucional. Efectivamente las cinco renovaciones producidas en el seno de este alto órgano de «gobierno del Poder Judicial», se han ido demostrando cada vez más.

Por último se afronta en el capítulo la cuestión de la pertinencia de reformar la Constitución. La doctrina constitucionalista española mayoritaria pide una reforma federalizadora de nuestra Carta Magna, máxime tras la experiencia vivida en torno al último Estatuto de Autonomía de Cataluña. Pero ningún español necesita que le expliquen que nuestro Estado autonómico agradecería un esfuerzo racionalizador alentado, de una parte, por análogo rigor y profundidad en el estudio de los problemas, con participación de los mejores especia-

listas disponibles en derecho público y, de otra parte, con ilimitadas dosis de diálogo y generosidad para lograr un consenso no aparente sino real para mejorar la calidad de su funcionamiento y el ejercicio de la autonomía en el marco de la solidaridad. La nota preocupante, desde hace lustros, la pone la dificultad creciente de los partidos mayoritarios para dialogar entre sí y suscribir acuerdos. Parecen preferir entenderse con las fuerzas nacionalistas, a los que se otorga así la condición de partidos bisagra a múltiples efectos. Salta a la vista que la suma de los parlamentarios nacionalistas no situará nunca a un partido nacional que gobierna en minoría en posesión de la llave para la reforma constitucional. La capacidad que tienen las democracias de nuestra época de reformar sus constituciones, es decir, de modernizarlas y solventar con fórmulas eficaces las disfuncionalidades detectadas, guarda una correlación estrecha con el nivel de calidad de su sistema político y, a la par, con la capacidad real de diálogo, concordia y consenso que existe entre sus dos partidos.

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. Pero ello supone una andadura en dirección no digna de elogio, pues implica otorgar al TC, como intérprete supremo de la Constitución, no ya una potestad meramente nomofiláctica, sino nomotética, un verdadero poder constituyente permanente. Y si se llega a tal extremo, amén de otros efectos negativos obvios, se hará gravitar una losa de granito tan pesada sobre el alto tribunal que posiblemente agriete sus paredes maestras.

A la vista del actual panorama político huérfano de consenso, el autor hace una grave reflexión, que debería hacernos pensar, es ésta el cuestionamiento de si quizás en aquel período de la transición, tras las amplias secuelas de una tremenda contienda civil, para algunos la única alternativa viable era lograr un simple *modus vivendi* constitucional, que realmente no alcanzaba la condición de consenso profundo. Se consiguió quizás nada menos, pero nada más, que un acuerdo sobre derechos y libertades consagrados en las democracias europeas, sobre unos órganos entre los que distribuir el poder político y sobre los procedimientos básicos a seguir por un sistema parlamentario a los que la dialéctica ulterior dotaría de contenido.

El apartado VI concluye el trabajo con «Unas no conclusiones. El temor a la instauración de una dinámica de la discordia».

Señala el autor que la concordia no es una virtud cívica que sólo deba cultivarse en los momentos más graves de la historia, sino que

requiere una práctica cotidiana y una actitud más dinámica que estática. Consecuentemente la clase política debe estar preparada para dialogar, para exponer sus razones y para escuchar las de los discrepantes, con independencia de que sean o no adversarios políticos. La concordia conlleva el esfuerzo de superar el impulso de los extremismos, que conducen hacia el radicalismo en espiral y a enfrentamientos cada vez más crispados, de resultados imprevisibles y, en todo caso, inquietantes. La práctica del diálogo es sustituir tal impulso hacia el choque, hacia la confrontación incluso violenta, por un impulso alternativo de moderación, convergencia y búsqueda de posiciones de encuentro, de consenso. A la postre, un país logra navegar en tiempo borrascoso si las ideas, valores y prácticas democráticas están arraigadas en la cultura política de esa comunidad. Entendiendo por comunidad a aquella que asume el reto de vivir en democracia, en el marco de los principios y valores propios de la Constitución, que tolera las discrepancias aunque ha de ser intolerante con la violencia y el terrorismo, porque no puede la tolerancia ser tolerante con la intolerancia violenta sin asfixiar a la propia tolerancia.

Al menos en el terreno autonómico siempre debe presidir el consenso. Cuando los dos partidos mayoritarios se han entendido el sistema ha mantenido un mínimo de racionalidad e incluso ha avanzado por raíles funcionales. Cuando han prevalecido las visiones partidistas cortoplacistas, nos han ido acercando al borde del precipicio, pues no se puede sostener la estabilidad de un Estado fuertemente descentralizado, como el nuestro, haciendo depender de los nacionalismos la propia estabilidad del Gobierno.

El consenso debería ser, cuando menos, un consenso transitorio, que durase lo necesario para que ambos partidos mayoritarios estudiaran y conviniesen cómo reformar la Constitución para cerrarla, siguiendo en sus pautas básicas el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional de 16 de febrero de 2006.

Se requiere, de un lado, la divulgación permanente de los valores de la convivencia y del trabajo conjunto de todos los pueblos de España; y de otro, de amplias dosis de generosidad y patriotismo por parte de nuestros políticos de las dos grandes fuerzas mayoritarias.

Emerge en la escena política lo que quizás sea el problema del tiempo que nos ha tocado vivir en nuestra tierra: la visión estratégica de grandes partidos sobre la utilidad práctica electoral no ya de la confrontación política, sino de una dialéctica de radicalización de tal confrontación política, en cuanto vía útil para lograr el poder y, en su día conservarlo mediante las correspondientes victorias electorales.



A la postre, este contexto nos enseña que el problema no es que los partidos no logren dialogar y entenderse, es que simplemente no quieren entenderse.

No se puede construir un Estado de Derecho desde la subordinación del interés general al electoral de cada partido en liza, ni parece aceptable el olvido de la ética de los medios. Y es preocupante que todo ello desemboque en la inviabilidad de gozar de un clima mínimo para la gestación de los debidos y necesarios consensos, que demanda nuestra Constitución. Porque finalmente todo parece indicar que esta pérdida del diálogo y de la búsqueda del consenso se ha producido no ya para que sólo tengamos sobre el tapete de la vida pública incontables disensos, sino, lo que es aún más grave, para que parte de tales disensos tengan verdadera naturaleza de conflictos de cierta gravedad constitucional, que van abriendo abismos entre varias Españas. Y todo ello sin que se tiendan puentes que faciliten la comunicación que precede al entendimiento. Las ideologías políticas son ideas y creencias tenidas por ciertas por quienes no las han pensado, y por tanto, cumplen la función de obviar de plano, o al menos, economizar en gran medida el esfuerzo de pensar.

Se hace necesario estimular las diversas facetas de la virtud de la fraternidad en la vida política, la virtud de la razonabilidad y el sentido de la equidad, un espíritu de compromiso y una disposición a acercar posiciones son los «distintos».

Una nación es un principio espiritual, que se basa en dos cosas: la una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos; la otra se resume en el presente por un hecho tangible: el consenso, el deseo claramente expresado de continuar la vida común. Una nación y, en concreto la latina, es fruto de la voluntad de convivir juntos. Un proyecto común, el saber convivir. La convivencia nacional es una realidad activa y dinámica.

Con estas bellas palabras concluye el autor su obra. Ojalá sus reflexiones y sus consejos prendan en nuestra ciudadanía y en nuestra clase política. De momento contamos en el debe de nuestro consenso con un nuevo desencuentro. Nos referimos a la reciente reforma de la constitución para imponer un límite al gasto público. Reforma improvisada y abordada frívolamente por los dos partidos mayoritarios con desprecio de las formas democráticas. Pero a pesar de esta desalentadora realidad, la virtud cívica de la concordia y su método, el consenso, siempre están ahí como oportunidad y alternativa para retornar al camino que hizo posible la incorporación de la sociedad española a la lista de las democracias. Hacemos votos para que así sea.

