

ÁLVAREZ CONDE, Enrique: «*Reforma Constitucional y Reformas Estatutarias*». Madrid, IUSTEL. 2007 (820 pp.)

JOSÉ F. MERINO MERCHÁN (\*)

Hay obras que son importantes por el momento en que se editan y otras lo son por su contenido, cualquiera que sea el momento de su publicación.

El libro del profesor Álvarez Conde, «*Reforma Constitucional y Reformas Estatutarias*», constituye, sin duda, una relevante aportación a la bibliografía del Derecho público español por ser importante el momento en que se publica y también por su contenido. El libro sale a la luz para dar cuenta en su debido momento de los actuales procesos de reformas estatutarias emprendidas en nuestro país, en esta todavía vigente VIII Legislatura; pero, por otro lado, como con esas reformas estatutarias se está afectando de alguna manera a la configuración territorial del Estado, es por lo que se hace relevante el contenido del nuevo libro del profesor Álvarez Conde.

No es de extrañar que el libro del que se hace esta reseña sea importante por ambos aspectos (momento y contenido), atendiendo sobre todo a la vasta y sólida formación jurídica de D. Enrique Álvarez Conde, jalonada libro tras libro desde hace más de 25 años de vocación diaria a la Universidad y a la investigación práctica del Derecho. Pues, Álvarez Conde no es un jurista de salón ni de laboratorio, dicho esto con los debidos respetos para quienes lo sean, sino que es un jurista de la realidad práctica. Es un atento y perspicaz observador de cuanto se **mueve jurídicamente** a su alrededor, proyectando su fino y penetrante olfato jurídico sobre todo aquello que incide en su campo de trabajo, que no es otro que el análisis e interpretación de los fenómenos normativos que

---

(\*) Letrado de las Cortes Generales y del Consejo de Estado (excte) Prof. T. URJC.

afectan al ámbito social y político de los ciudadanos. Y, es claro, que una reforma en profundidad de la configuración territorial del Estado como la que se está afrontado en estos momentos en España, puede afectar y mucho a los ciudadanos y a la relación de éstos con el Estado y con las Comunidades Autónomas.

Pues bien, el libro que ahora se ofrece a los lectores tiene las hechuras de una gran obra, pues se recoge exhaustivamente todo el proceso de reforma estatutaria llevado a cabo durante esta Legislatura. En él se recogen, además de una Introducción (I), los tres aspectos esenciales del actual proceso de reforma estatutaria, es decir: el alcance de la reforma constitucional (II), los procesos actuales de reforma estatutaria (III) y los grandes problemas planteados con la reforma (IV).

La Introducción (I), que desde mi punto de vista constituye el fundamento seminal de toda la obra, plantea la cuestión de que nunca una reforma constitucional puede significar o suponer la destrucción de la misma, pues ello únicamente es competencia del poder constituyente y nunca del poder reformante, que es un poder constituido y, por tanto, limitado. Impetra el autor en apoyo de esta tesis tanto la obra de Schmitt (*Teoría de la Constitución*) como la doctrina jurisprudencial largamente consolidada del TEDH, al establecer que, si bien es posible promover un cambio de las estructuras legales y constitucionales de un Estado, ello necesita dos condiciones: la primera, que los medios utilizados sean legales y democráticos; y, segunda, que el cambio propuesto sea compatible con los valores democráticos fundamentales.

A juicio del autor, estamos asistiendo a una auténtica **refundación del Estado de las Autonomías**, expresión ésta que ya fue usada por Cruz Villalón en su monografía *La reforma del Estado de las Autonomías* (2006). En suma, que lo que se pretende es un cambio de modelo de Estado no partiendo desde las propias raíces de la vigente Constitución, sino desde los propios Estatutos de autonomía, lo que plantea dudas sobre la constitucionalidad de todo el proceso y de los resultados obtenidos. Pues no se trata solo de que paladinamente se esté obviando el **Título X** de la Constitución, sino que, en opinión de Álvarez Conde, se podría estar en presencia de un auténtico «fraude constitucional», especialmente cuando los estatutos de autonomía tratan de convertirse

en auténticas constituciones. Ahonda el autor en este punto, para llamar la atención de que esta reforma encubierta, ha sido en definitiva la tesis planteada en alguno de los recursos interpuestos contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, de los que se da cumplida información en la obra.

Afronta el libro, a continuación, con gran profusión de datos y bibliografía, el contenido de la reforma planteada (II) por el Gobierno al Consejo de Estado. Previamente, el autor examina los límites de la propuesta que el Gobierno plantea al Supremo Órgano Consultivo del Estado, y que quedan concretizados en los siguientes: a) Que los cambios a introducir respondan a demandas que busquen resolver problemas o insuficiencias ampliamente reconocidas; b) que esos cambios sean limitados y prudentes para no alterar el equilibrio en el que se sustenta el texto constitucional; c) que las alternativas propuestas sean consecuencia de un diálogo entre las fuerzas políticas y la sociedad; d) que se genere en torno a las modificaciones un consenso asimilable al que concitó el texto que se quiere reformar. De ello, deduce Álvarez Conde que la propuesta del Gobierno sometida al Consejo de Estado, tuvo como guía orientadora respetar estrictamente los valores, principios y opciones fundamentales del constituyente de 1978.

Bajo esas premisas, el autor va desgranando las diversas cuestiones sometidas al Consejo de Estado, y que fueron: 1) La supresión de la preferencia del varón en la sucesión del Trono. 2) La recepción en la Constitución del proceso de construcción europea. 3) La inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas. 4) La reforma del Senado, y 5) Otros posibles contenidos de reforma constitucional. No es este el momento y el lugar para exponer –que por otro lado lo hace de forma extensa y profunda el autor–, las consideraciones que el Alto Cuerpo Consultivo realiza sobre esas cuestiones.

Resulta de interés recoger siquiera sea sumariamente, las valoraciones que Álvarez Conde emite en su obra sobre la propuesta de reforma constitucional, señalando, en primer lugar, que del Informe del Consejo de Estado se deduce que son alrededor de 60 artículos los que habría que modificarse, incluyendo reformas expresas (con texto articulado o no), reformas convenientes no explicitadas y precepto que, por su

carácter transitorio deben entenderse derogados. Es decir, estaríamos hablando de reformar un tercio de la Constitución; ponderando muy positivamente la seriedad y la profundidad del informe emitido por el Consejo de Estado, pareciéndole correcto que ese Órgano Consultivo del Estado completase su informe con algunas consideraciones acerca del procedimiento a seguir en el caso de que fuera acometida la reforma constitucional.

Esa sugerencia del Consejo de Estado tiene para el autor un significado especial dada la posición constitucional del Órgano Consultivo del Estado, cuya existencia figura en todos nuestros textos constitucionales históricos y cuyo *status* fue puesto de relieve, entre otras, por las SSTC 56/90 y 204/92. En definitiva pues, el autor pone énfasis en la tradicional *auctoritas* del Consejo de Estado para que sus recomendaciones y criterios sean tenidos en cuenta por el Gobierno, incluidos los límites infranqueables y el procedimiento a seguir en el supuesto de que finalmente se afrontase la reforma constitucional propuesta.

En la tercera parte de la obra (III), el autor pormenoriza los actuales procesos de reformas estatutarias, no sin antes señalar que en casi todas las Legislaturas se han venido produciendo reformas estatutarias, con excepción del País Vasco, Cataluña y Andalucía. En los procesos de reformas se perseguían dos objetivos, por un lado, producir el efecto de igualación institucional; y, por otro, la igualación competencial.

Sin embargo, obvio es decirlo, ninguna de las reformas llevadas a cabo con anterioridad a la presente Legislatura, ha tenido el calado de las promovidas en esta VIII Legislatura. Pues, lo que realmente suponen es, como dice Álvarez Conde, una reestructuración de nuestro modelo autonómico, sin que ello suponga un cierre del sistema constitucional de organización territorial del poder, sino un paso más, acentuándose el carácter abierto del mismo.

Bajo esas premisas, el autor hace un excursus partiendo del llamado Plan Ibarretxe, en el que recoge los contenidos sustanciales del mismo y la posible afectación que ese Plan pudiera tener en el estatus jurídico-constitucional de la Comunidad Foral de Navarra, y que dio lugar a que el Gobierno de Navarra plantease ante el Tribunal Constitucional un

conflicto positivo de competencia, que fue resuelto por Auto 221/2005, de 24 de mayo, de ese Tribunal, en el sentido de que al haber rechazado el Congreso de los Diputados la propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, desaparecía el objeto del conflicto positivo. También quedaba potencialmente afectada la Diputación de Álava por el Plan Ibarretxe, y por ello, dicho órgano alavés manifestó que *«se consideraría liberada de la palabra dada en 1979, y en plena libertad para decidir su futuro, haciendo uso del derecho reconocido en la Disposición Adicional primera de la Constitución»*.

En lo referente al modelo valenciano de reforma estatutaria, Álvarez Conde refiere su origen y desarrollo, informando a los lectores, que dicho Estatuto ha sido recurrido por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y por el Gobierno de Aragón, por considerar que el artículo 17.1 del EACV resulta contrario, entre otros, a los artículos 3, 45, 138, 147.2, 148.1.10 y 149.1.22 de la Constitución.

En cuanto a la vía catalana de reforma estatutaria, el autor examina su contenido con todo detenimiento y precisión, y refiere que el texto definitivamente remitido por el Parlamento catalán al Congreso de los Diputados fue objeto de un intenso debate intelectual que trascendió a los medios de comunicación del que da cuenta en su nota de pie de página 234 (páginas 185-186). Pero Álvarez Conde no se limita en este caso a realizar un examen jurídico de los avatares del Estatuto catalán y del ATC 135/2004, por el que se rechaza el recurso de amparo interpuesto por el PP contra la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados, por entender que se trataba de una reforma encubierta de la Constitución, sino que realiza también un análisis de las connotaciones electorales por las que se aprobó el Estatuto, con una abstención de más del 50% del censo catalán.

Lo propio hace también en lo atinente a la reforma del Estatuto de Andalucía, en el que tras recogerse los datos dados por la Junta Electoral en el referéndum de 18 de febrero de 2007, se destaca por el autor el alto índice de abstención, que en el caso andaluz sobrepasó el 63%.

Por último, se examinan también por Álvarez Conde las reformas de los Estatutos de Aragón, de Canarias, de Castilla y León y de Castilla-

La Mancha, cuya lectura resulta de gran interés para todas aquellas personas vinculadas al estudio del Derecho Público o que puedan resultar afectadas por esas reformas.

El marco de referencia anterior, permite al autor abordar con abundante despliegue de jurisprudencia y doctrina los grandes problemas planteados (IV) con los actuales procesos de reforma estatutaria. De esta forma y de manera sucesiva, Álvarez Conde analiza de modo puntilloso las cuestiones siguientes: el modelo de Estado, la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía, la simbología de las Comunidades Autónomas, la carta de derechos y libertades, la organización institucional de las CCAA, el régimen local, las competencias de las CCAA y su financiación, para terminar con las relaciones institucionales de las CCAA. De todos estos puntos, nos detendremos en esta recensión, por razones de espacio, únicamente en las tesis que mantiene el autor en cuanto a la posición institucional de los Estatutos de Autonomía, a la constitucionalidad del reconocimiento de los derechos y libertades en los Estatutos y en la competencia y financiación de las CCAA.

El profesor Álvarez Conde aborda con elegancia y destreza jurídica la posición institucional de los EEAA, dentro del modelo del Estado, postulando que, aún partiendo de que ni siquiera el propio Tribunal Constitucional se ha pronunciado con carácter general sobre el modelo de Estado, resulta evidente que se está ante un modelo abierto y flexible, gradual y sucesivo, caracterizado por un elevado grado de heterogeneidad; y que por ello mismo, no parece que sean los Estatutos de Autonomía las normas más apropiadas para constitucionalizar el modelo de Estado.

Opta, por ello el autor, por cerrar definitivamente ese modelo en un sentido federal, trasladando a la norma constitucional lo que ya es una realidad. Resulta difícil, en el momento presente –afirma Álvarez Conde– que el Estatuto sea simplemente una norma autonómica, sino que más bien participa de una naturaleza mixta, es decir, que tiene carácter bifronte: es a la vez, norma estatal en cuanto que norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, y norma autonómica que recoge las peculiaridades de las instituciones históricas propias y

del territorio en el que se proyecta. Es así el Estatuto una norma autonómica pero también estatal, con todo lo que esto último implica en cuanto complemento indispensable de la Constitución, necesariamente subsumida en esta última, que es como *norma normarum* quien la legitima y le da fuerza vinculante, pero formando ambas parte esencial del bloque de constitucionalidad.

La premisa anterior sirve para que el autor pueda mantener la tesis de la plena constitucionalidad del reconocimiento de los derechos y libertades en el seno de los Estatutos de Autonomía. Pues, en definitiva, las declaraciones de derechos en los Estatutos de Autonomía no presentan, *a priori*, inconstitucionalidad alguna siempre que respeten los límites constitucionales establecidos. Y en este sentido, subraya el autor que esos límites responden a un doble orden de consideraciones; por un lado, los límites formales entre los que se encuentran los principios de reserva de ley ordinaria estatal y de reserva de ley orgánica; y por otro, los límites materiales, entre los que habría que mencionar la necesaria igualdad de todos los españoles en todo el territorio nacional y el respeto al sistema de distribución competencial.

Si se cumplen esos límites, el autor con abundante apoyo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, mantiene la manifiesta constitucionalidad del reconocimiento de derechos y libertades públicas en los EEAA.

Con todo, la cuestión de las competencias de las CCAA y de su sistema de financiación es para Álvarez Conde, el punto crucial o quicio de las nuevas reformas estatutarias. Se ha de recordar, y así lo hace el autor, que el sistema de distribución de competencias diseñado por el constituyente y, posteriormente, reelaborado por los legisladores estatutarios es un sistema flexible y abierto, inspirado en el principio dispositivo. Lo cual no significa que la norma constitucional lo permita todo, en una suerte de desconstitucionalización del modelo de Estado y atribuyendo al legislador estatutario una especie de cheque en blanco. Por ello, hay que recurrir a los denominados títulos horizontales competenciales del Estado, y apelar a la igualdad entre todos los ciudadanos españoles, que han ser considerados como una de las manifestaciones de los principios de unidad y solidaridad; operando en cuanto tales,

como límites al ejercicio de las competencias de las CCAA. Con este bagaje doctrinal, el autor se adentra en el nuevo sistema de distribución competencial configurado en los distintos modelos de reforma estatutaria emprendidos en la presente Legislatura.

Finalmente, por lo que se refiere a la financiación de las CCAA, el autor formula la observación de que *«la financiación autonómica se encuentra en relación directa con el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas»*. A este respecto, recuerda el profesor Álvarez Conde, que hasta ahora, nuestro texto constitucional establece dos sistemas diferenciados de financiación: el ordinario o común, que se predica de casi todas las CCAA; y el especial, que presenta sus variantes en los Estatutos del País Vasco, Navarra y en menor medida, para Canarias.

Lo anterior plantea, ante las nuevas reformas estatutarias, el problema previo de si ese sistema especial puede extenderse al resto de las CCAA. Para abordar esta cuestión el autor realiza una documentada referencia histórica a las diferentes reformas habidas sobre financiación autonómica, remitiéndose en este particular punto a la STC 192/2002, cuando determina que de acuerdo con el artículo 157.3 CE sea una ley orgánica *«quien establezca los rasgos generales de los mecanismos de financiación autonómica que ... habrán de permitir a las Comunidades Autónomas el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles... Es decir, la Constitución no predetermina cual haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que atribuye esa función a una ley orgánica, que cumple de este modo una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 de la Constitución»*.

Tomando como apoyo esa doctrina jurisprudencial del TC, Álvarez Conde pasa a dar cuenta de los contenidos estatutarios en materia de financiación autonómica en esta nueva etapa de reforma estatutaria. Su lectura resultará ilustrativa para todos aquellos que por razones profesionales o profesoras deban afrontar esta ardua materia.

En definitiva, el lector, en la hora en que se cumplen treinta años de las primeras elecciones libres, se encontrará ante un libro de referencia



inexcusable para conocer con la debida profundidad y amplitud el camino recorrido hasta el día de hoy, en lo que fue una de las grandes preocupaciones de los constituyentes de 1978: el llamado proceso estatutario.

El libro de Álvarez Conde, «*Reforma Constitucional y Reformas Estatutarias*», estará así llamado a ocupar un lugar relevante en la bibliografía española sobre la relación Constitución/Estatutos de Autonomía, siendo su mayor contribución el haber desgranado, sin perjuicios ideológicos de ningún tipo, las sucesivas etapas recorridas desde 1978 y el reto que ahora se plantea con las actuales reformas estatutarias.

Este libro, como todos, podrá y deberá ser objeto de crítica, pero su riqueza de contenidos redundará de forma decisiva en el conocimiento de esta materia, y su consulta será de obligatoria lectura, para todos aquellos que directa o indirectamente se relacionen con el Derecho público español.