

EN MEMORIA DE PABLO SANTOLAYA

JAVIER GARCÍA ROCA (*)

(*) UCM.

El 18 de diciembre de 2015 y a la temprana edad de sesenta y un años, falleció Pablo Santolaya Machetti, Vocal de la Junta Electoral Central durante varias Legislaturas, antiguo Director General del Gobierno, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá de Henares, donde fue Secretario General y Director de Departamento, y Vicepresidente de la Asociación de Constitucionalistas de España (ACE), entre otras muchos méritos que integraban el extenso currículum de un constitucionalista de referencia.

Me piden que glose la biografía intelectual de quien fue mi amigo y colega durante nada menos que treinta y cinco años en los que colaboramos muy estrechamente en la vida y en la universidad. Recordar la importante obra de Pablo Santolaya no puede resultarme todavía grato, por la cercanía de su muerte y el duelo, pero cumpliré la encomienda para contribuir a que guardemos entre todos su memoria. Disculpen que entrecruce algunas de nuestras muchas vivencias compartidas sin otro ánimo que efectuar un sincero elogio y reconocimiento.

Nadie es irremplazable, pero no será fácil sustituir a Pablo. Su muerte fue prematura, toda muerte lo es, pero aún más si es tan temprana e inesperada para casi todos, ya que se mantuvo activo hasta sus últimos días sin quejarse y cubriendo sus responsabilidades con fortaleza de ánimo. Toda una enseñanza de vida.

Pablo Santolaya se licenció primero en Filosofía (1977) y luego en Derecho (1980) en la Universidad de Deusto, donde su padre, Ricardo, Magistrado de la Audiencia Territorial en Bilbao y luego

del Tribunal Supremo, enseñaba Derecho Administrativo y él llegó a enseñar filosofía del Derecho. Tenía, por tanto, una sólida formación humanista y fue siempre un ávido y constante lector. Procedía de una sólida tradición jurídica familiar pues además –como le gustaba recordar– su abuelo había sido Director General de Justicia en la II República; su hijo Juan continúa la saga.

Se doctoró en Derecho en 1983 en la Universidad Complutense de Madrid bajo la dirección de Don Pablo Lucas Verdú, quien fue nuestro maestro y había sido profesor de los dos en Deusto, defendiendo una tesis sobre federalismo cooperativo que escribió en buena parte en Roma. Un tema que era entonces desconocido en España y que enlazaba con la mía sobre la forma territorial, federal y regional, del Estado español desde esa dirección común. En la ciudad abierta, compartimos alojamiento y largas horas de lectura en la excelente biblioteca de la *Corte Costituzionale* en la Plaza del Quirinal, al tiempo que escuchamos en La Sapienza las lecciones de Instituciones de Derecho Público de Carlo Lavagna. Los amplios fondos bibliográficos, clásicos y modernos, en *Palazzo Consulta* nos impresionaron. La biblioteca de nuestro Tribunal Constitucional no era entonces lo que es hoy, y las bibliotecas universitarias españolas del momento estaban aún más centradas en el viejo Derecho Político que en el nuevo Derecho Constitucional, que en los ochenta emergía en España casi desprovisto de tradiciones; a menudo se podía investigar en terrenos vírgenes, una sensación estimulante que hemos casi perdido. No es extraño que volviéramos a Madrid con una maleta de fotocopias que usamos lustros. Su educación jurídica en Italia fue esencial en su formación al igual que la de prácticamente todos los que trabajamos con Lucas Verdú.

El desarrollo del Estado autonómico fue pues la primera de sus preocupaciones. La publicación de una monografía con su tesis doctoral sobre las relaciones de colaboración y otros estudios posteriores estuvieron entre los primeros trabajos en nuestro país y tuvieron continuadores. Del estudio de la imprescindible colaboración entre entes territoriales, aprendió el federalismo cooperativo como técnica e ideología, buscando un entendimiento plural, solidario, dinámico y pactista de la unión de las diversas nacionalidades y regiones que

integran España. Da pena pensar lo poco que hemos avanzado en integración. Últimamente, le preocupaban los episodios del independentismo en Cataluña y no dejaba de preguntarse qué era lo que habíamos hecho mal. En parte fruto de esta preocupación conjunta, afrontamos la elaboración del informe colectivo *Pautas para una reforma constitucional* que impulsamos durante un año, que discutieron y suscribieron una veintena de profesores muy dispar en ideas y especialidades, y se publicó en 2014. La reforma constitucional fue uno de sus últimos compromisos. Ojalá pueda verla desde algún sitio pero no parece muy probable. Me gustaría equivocarme.

Antes y después de su estancia romana, compartimos un pequeño despacho en la Complutense y divertidas e interminables conversaciones universitarias sobre lo profundo y aquello sólo en apariencia más superfluo –la literatura, la historia...– en la cultura del constitucionalismo con Don Pablo Lucas Verdú que era una fuente inagotable de lecturas y anécdotas. En la universidad de finales de los setenta y principios de los ochenta había tiempo para leer, pensar y hablar, antes de escribir, y muchas menos obligaciones burocráticas, reuniones y regulaciones.

Pablo Santolaya tuvo siempre una gran ironía, un vivo sentido del humor, y un claro desdén por el formalismo y las maneras ampulosas. No eran pues de extrañar sus siempre claras exposiciones. El gusto por el realismo en todos sus análisis, frente a los diversos nominalismos y conceptualismos, y la opción por el antiformalismo –no exento de humildad, rigor y seriedad– en sus maneras y forma del trabajo académico son algunas de las herencias que nos deja. Solía decir que yo era inaccesible al desaliento, pero el único que era incansable –como buen vasco– y también en el trabajo era él. Pablo Santolaya impulsó constantemente numerosas iniciativas académicas.

La Universidad fue su vida, no sólo su oficio. Obtuvo pronto, en 1987, la plaza de Profesor Titular en la Universidad Complutense, contemporáneamente a un grupo de jóvenes profesores de distintas escuelas académicas. Mucho más laborioso fue su acceso a la cátedra que logró finalmente en la Universidad de Cantabria en 2003 y cuyas peripecias daría para escribir una historia corta, pero no merece la

pena narrar algunas miserias típicamente académicas. En Santander, dejó una importante huella en su quehacer universitario en las aulas y en la organización de diversos cursos de verano con el Parlamento de Cantabria merced a la asistencia de su Letrado Jesús Coronas.

Pasó luego a la Universidad de Alcalá en 2005 donde enseñó hasta a su muerte, suscitando siempre atención y curiosidad entre los alumnos, y en la que desempeñó diversos cargos académicos, entre ellos, el de Secretario General en un momento en que se acometieron diversas reformas por el rectorado de Virgilio Zapatero. Se involucró esperanzadamente en la mejor parte de lo que entrañaba el plan Bolonia, creyendo que era necesario una organización de la docencia más práctica, activa y participativa para los alumnos.

También enseñó en el Master en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos de la Facultad de Derecho de la Complutense que diseñé discutiendo con él y donde dirigió numerosos trabajos de fin de grados y tesis doctorales relacionados con elecciones. Son asimismo innumerables los tribunales de tesis doctorales en los que en esa casa de estudios participó durante décadas haciendo a los doctorandos atinadas, corteses y constructivas observaciones. Pablo leyó siempre las tesis antes de formar parte de los tribunales en una época en la que no todos lo hacían e intentó ayudar a mejorar sus resultados a decenas de autores. En realidad, nunca dejó de estar ligado a la “Complu” en numerosas actividades, allí empezó su vida académica, fue miembro de la vieja asamblea de PNN’s de los ochenta que tanto influjo tuvo entre nosotros, y más tarde secretario del Instituto de Derecho Parlamentario.

En 1994 al acceder a mi cátedra de Valladolid, ambos creamos en el Instituto de Derecho Parlamentario de la Complutense y codirigimos un seminario mensual sobre temas muy variados que ha funcionado ininterrumpidamente desde entonces y tan sólo se ha detenido un breve lapso de tiempo tras su muerte. Ya hemos reanudado sus sesiones y trataré de que sobreviva a su ausencia al igual que alguno de los libros que escribimos y coordinamos. El estilo que Pablo infundió a ese seminario debe ser conservado. No sabíamos muy bien que queríamos hacer, pero sí el modelo que deseábamos. Pretendíamos mantener

la periodicidad que aprendimos del seminario de Don Eduardo García de Enterría, funcionar sin demasiadas jerarquías, abrir un espacio de discusión abierta y para ello interrumpirnos constantemente unos a otros en nuestras intervenciones, conceder la palabra y las ponencias a profesores jóvenes y viejos en un pacto intergeneracional, prestar atención tanto a temas clásicos como de inmediata actualidad en las cuestiones constitucionales principales, y defender trabajos en curso de elaboración o ya escritos. Hacer, en definitiva, una universidad distinta a la que habíamos conocido. Veinte y tres años después, a la vista de la asistencia habitual al seminario y del impresionante elenco de ponencias parece haber funcionado y seguimos aprendiendo todos. Ojalá podamos mantenerlo sin su energía y con el apoyo de los otros socios fundadores Pablo Lucas Murillo y Raúl Canosa.

Pablo Santolaya tuvo también muchas y variadas responsabilidades en el Estado y en la sociedad civil. Fue un *jurista de Estado*, aunque a él no le habría gustado –por su modestia– que usara esta expresión. Pero pocas veces es más justo hacerlo. En 1983 fue asesor en el gabinete de la presidencia del Gobierno, dirigido por Luis Ortega, catedrático y entrañable amigo de ambos quien ha fallecido también este horrible año. Era una época central en el desarrollo constitucional y Pablo almacenaba en su memoria un saco de interesantes conflictos de ese momento. Más tarde, fue Jefe de Gabinete de la Adjunta al Defensor del Pueblo (1988-1990) y trabajó como Letrado adscrito al Tribunal Constitucional (1991-1993). Obtuvo pues interesantes experiencias como constitucionalista en todas estas instituciones, muchas de las cuales uso luego en sus investigaciones en la universidad, y, en particular, las que adquirió en el Gobierno como Director General de Asuntos Religiosos y Objeción de Conciencia en 1993 y poco después de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo.

Asilo, extranjería, procedimiento electoral fueron tres de sus especialidades académicas –junto a autonomías territoriales y decretos leyes– y en ellas realizó investigaciones relevantes aunando reflexión lógica con sentido muy práctico de las cosas. Javier García Fernández glosó muy bien el día de su homenaje en la Complutense la interacción entre universidad y acción de gobierno que estuvo presente en toda su obra.

Pero, sobre todo, Pablo Santolaya fue *Vocal de la Junta Electoral Central* desde 2004 hasta su fallecimiento. Ser árbitro de las elecciones le encantaba, y trató de continuar asistiendo a sus sesiones con entusiasmo hasta el último momento. Nos enseñó que la ley que regula las elecciones es la más importante en democracia; y que un país puede sobrevivir a un discutible sistema electoral, si a cambio tiene un buen procedimiento electoral repleto de garantías que impida la discusión ciudadana sobre la regularidad del resultado y se asegure de la legitimidad democrática que toda elección regular produce; y la simplicidad y economía de costes y buen funcionamiento de nuestra administración y procedimiento electorales diseñados en la transición. Ninguna de estas ideas estaba entonces de moda. El procedimiento electoral tendía a desvalorizarse, en provecho de la discusión exclusiva sobre los sistemas electorales, y a “administrativizarse” el estudio de requisitos y trámites al no contemplarse los valores democráticos que preserva siguiendo una interpretación finalista. Su manual en procedimiento electoral, varias veces reeditado y actualizado, y su numerosas publicaciones en la materia son una referencia. Enseñó asimismo procedimiento electoral en el mencionado Master de la Complutense obteniendo valiosos resultados y muchos seguidores, en particular, en Iberoamérica.

Esta misma imprescindible labor, subir a la Constitución desde su regulación administrativa e infundir a las regulaciones la sensibilidad del constitucionalista hacia los derechos, la llevó también a cabo en otras dos materias: la extranjería y el derecho de asilo. Sus publicaciones son igualmente allí una referencia. Recuerdo la fascinación de un Magistrado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando expuse en una conferencia en Cartagena de Indias los resultados de la monografía de Pablo sobre el derecho de asilo, ilustrando la protección que a los refugiados otorga por carambola —*par ricochet*— el Convenio Europeo. Fue otras de sus originales aportaciones. Desde sus aproximaciones metodológicas, los extranjeros no pueden ser tratados en las leyes y normas administrativas como los montes. Fueron esenciales sus esfuerzos en el reconocimiento del derecho de sufragio a los extranjeros en ciertos tipos de elecciones. Como experto independiente en asilo cooperó con Naciones Unidas y diversas instituciones internacionales.

No menos valiosa fue su temprana aproximación al decreto-ley y la legislación de urgencia, que fueron su ejercicio de titularidad, cuyas ideas principales actualizó posteriormente y que han tenido claro influjo en investigaciones posteriores. Hace unos años, al tiempo de escribir la obra colectiva *Pautas para una reforma constitucional*, nos persuadió a los coautores del Informe con su ponencia de que el único límite realmente operativo, frente a la avalancha de decretos– leyes en tiempos de Gran Recesión, era convertir en obligatorio el trámite de posterior conversión en ley de los decretos-leyes tras su entrada en vigor. Algunos estudios posteriores y recientes no han hecho en buena medida sino seguir sus huellas en caminos trillados.

Iberoamérica fue otra de sus constantes pasiones. Todavía en su último septiembre, viajamos a Bogotá al Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional donde representó a la asociación española y dictó -con mucho esfuerzo– la que creo fue su última ponencia. Enseñó también en la UNAM de México en el Master de la Complutense sobre la protección constitucional y supranacional de los derechos fundamentales, exponiendo sus no menos originales ideas sobre el reconocimiento de los derechos sociales en el Convenio Europeo y la Convención Americana de Derechos Humanos mediante su puesta en conexión con otros derechos civiles, un mar que él descubrió. Viajó a Latinoamérica constantemente, dando numerosos seminarios y conferencias en distintos países. Deja allí innumerables amigos y colegas. Especialmente relevante fue su participación en el programa doctoral de la Complutense en Tucumán (Argentina) durante varios años, ya que fue esencial para que se leyeran numerosas tesis doctorales algunas de las cuales él mismo dirigió y, sobre todo, impulso con su proverbial energía y entusiasmo. Hoy hay allí una espléndida pléyade de doctores en Derecho e investigadores que son sus deudosos.

En la Universidad de Alcalá de Henares su laboriosidad y capacidad para la gestión le llevaron a ser Secretario General (2006) y Director de su Departamento de Derecho Público. Como catedrático supo ordenar un sólido grupo de trabajo con varias profesoras, entre ellas, Encarnación Carmona y María Díaz Crego, la principal de sus discípulas, quien espero pueda continuar buena parte de su obra.

Su capacidad para la organización, la acción y el trabajo en equipo y su sentido práctico de las cosas fueron algunas de sus muchas virtudes y las proyectó igualmente en la sociedad civil. Trabajo así como Presidente de ACNUR España (2005) lo que le permitió adquirir un buen conocimiento de la doble moral que existe en materia de asilo y extranjería, donde a menudo las normas van por un lado y la realidad por otro tal y como el denunciaba. La ayuda a los más vulnerables, los refugiados y los extranjeros entre ellos, así como la igualdad en su distintas variantes –también la de género– estuvieron entre sus preocupaciones principales.

Fue autor de numerosas publicaciones en materia de Comunidades Autónomas, decreto-ley, derecho de asilo, extranjería, y en procedimiento electoral donde ya he dicho que quizás se encuentren sus aportaciones más clásicas. Así como en la protección internacional de los derechos tanto en el Convenio Europeo como la Convención Americana. Un espacio donde ambos coordinamos un relevante grupo de investigación con profesores de ambos continentes y diversas especialidades que ha obtenido cuatro I+D sucesivos con excelentes resultados. Pablo fue decisivo para que afrontáramos el dialogo del rico acervo convencional europeo en derechos fundamentales con el continente iberoamericano tras hacer una interesante estancia en la Corte de San José de Costa Rica. Pensábamos que debíamos contribuir a una globalización de los derechos para su mejor defensa y a reforzar el papel de la Corte en el continente. Insistió en que volviéramos luego a San José con todo el grupo de investigadores y el apoyo de la Corte. Intentaré mantener ese equipo mientras pueda así como actualizar alguno de sus resultados, singularmente el comentario al Convenio Europeo de Derechos Humanos que ambos coordinamos, sistematiza la inabarcable jurisprudencia recaída, y ha tenido ya tres actualizaciones y una traducción al inglés. La edición en inglés fue otro de sus esfuerzos más arduos, pues hubo que conseguir podar el texto inicial –demasiado extenso– con paciencia hasta alcanzar un compendio y mandar a traducir el texto. Su capacidad de síntesis para apartar lo accesorio de lo principal y convencer a los autores resultó decisiva.

Otra aventura compartida fue la confección de sendas crónicas cuatrimestrales de jurisprudencia de altos tribunales, respectivamente

sobre derechos fundamentales y competencias territoriales, que hemos confeccionado durante lustros en Justicia Administrativa para la revista *Lex Nova*, y que han pasado recientemente a ser editadas por la REDA. Una labor a la que nos invitó Jesús Leguina junto a un selecto grupo de administrativistas quien también se ha ido este año de entre nosotros. Creamos un amplio equipo, sin apenas remuneraciones, y comenzamos en 1998 a leer y a sintetizar en unos descriptores la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una labor esencial pero menospreciada al principio por muchos. Pronto nos dimos cuenta de la relevancia de la jurisprudencia europea, muy desconocida en España en esas fechas, así como de que no podía mantenerse un monopolio de cultivo en los derechos con la jurisprudencia constitucional. Más tarde añadimos también el Tribunal de Justicia y sus decisiones sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Frente al tradicional desdén del Derecho Político español por la jurisprudencia, el mito del positivismo jurisprudencial, ambos creíamos que el moderno Derecho Constitucional no podía hacerse sin jurisprudencia y únicamente con reflexión doctrinal por más que la segunda fuera también imprescindible. El conocimiento de la jurisprudencia fue uno de los signos distintivos de un grupo que quizás sea ya una escuela. La capacidad de Pablo para repartir el trabajo, leer sentencias con gran rapidez, centrar los temas y recordar la doctrina y los casos era tremenda. Nuestras discusiones sobre jurisprudencia –en las que a menudo no estábamos de acuerdo– fueron siempre una entrañable mezcla de ironía y profundidad que debía mucho a Pablo. De esas discusiones restaban como residuos numerosos cabos sueltos, pero también líneas de investigación compartidas y duraderas. Nuestro comentario al Convenio Europeo de Derechos Humanos, la percepción intuitiva de la idea de dialogo jurisprudencial y tantos otros temas surgieron en la mesa de esas crónicas. Uno de los mejores homenajes que podemos prestarle es seguir elaborándolas con la misma dedicación, paciencia y buen estilo con que Pablo la impulsó durante casi dos décadas.

Escribió numerosos artículos y libros sobre variados temas y coordinó diversas obras. Bastantes con impacto. Ya he dicho que era un trabajador incansable. Entre sus publicaciones merecen recordarse: “Descentralización y cooperación” (1984). “El régimen constitucional

de los decretos-leyes” (1988). “Manual de procedimiento electoral”, transformado en “Procedimiento y garantías electorales”, con varias ediciones entre 1991 y 2013. “Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio” (2007). “El derecho de asilo en la Constitución española” (2001). “El sufragio de los extranjeros: un estudio de derecho comparado” (2008). Y como coordinador: “Transfuguismo político: escenarios y respuestas” (2009); y en colaboración conmigo: “La Europa de los derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos” (2005, 2009, 2014); “El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos” (2012); y “Europe of rights: a compendium on the European Convention on Human Rights” (2012). Estamos ultimando el libro “El impacto de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana” que ambos coordinamos y aparecerá publicado en homenaje a su memoria.

La pérdida de Pablo Santolaya es importante para el Derecho público, dada su gravedad intelectual y su modestia, su carácter tolerante y abierto, su fuerte liderazgo y personalidad académicas. Creo que fue uno de los constitucionalistas más importantes de su generación y, en general, de la época de desarrollo de la Constitución de 1978, que ya ha terminado hace tiempo y debería continuarse con la época de la revisión. Espero que los más jóvenes encuentren una referencia en su obra y en su ejemplo de vocación universitaria y compromiso intelectual. Siempre he creído que los buenos universitarios nunca mueren, tienen ese privilegio mientras alguien les recuerde en las aulas y en nuestros escritos y sé que muchos lo haremos. No olviden a Pablo Santolaya Machetti. Fue un vasco y un español, de piedra y hierro.