

ALZAGA VILLAMIL, Óscar: *Del consenso constituyente al conflicto permanente*, Editorial Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2011.

Esta obra tiene su origen en el discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas pronunciado por el profesor Oscar Alzaga el 16 de marzo de 2010. El autor lo ha ampliado y reelaborado profundamente para alumbrar un sugerente ensayo entre cuyas muchas virtudes cabe destacar: el rigor en el análisis, la agilidad del estilo, y la oportunidad.

Se trata de un ensayo de lectura amena, redactado pensando en un público no limitado a juristas y politólogos, sino integrado por ciudadanos interesados en la res publica. Y, efectivamente, todos encontrarán en él información útil, análisis sosegado y no sectario, y sobre todo, meritorias propuestas para la acción. Y ello porque el libro contiene un muy acertado diagnóstico de los problemas de nuestra vida política y una llamada —esperanzada y realista al mismo tiempo— a su superación.

Como su propio título indica, el ensayo que me honro en comentar es, ante todo y sobre, todo una apelación al consenso. Pero una apelación formulada no en el vacío, sino desde el profundo conocimiento —por haber sido protagonista y

artífice del mismo como diputado constituyente— de los muy positivos efectos y consecuencias que el consenso tuvo en la España de 1975-78. Dicho con otras palabras, el autor expone con claridad y acierto como la democracia constitucional vigente en España es fruto del consenso y como ese consenso se encuentra hoy gravemente amenazado por un tan irresponsable como injustificado clima de crispación política. Esta situación podría desembocar en el peor de los casos en una ruptura que pusiera en peligro el futuro del Estado Constitucional.

La obra está estructurada en seis capítulos en los que se aborda cronológicamente la problemática del consenso.

En el primero de ellos se expone con claridad la tesis que la obra pretende combatir: «Deseamos abordar una cuestión que nos inquieta: lo insostenible de una tesis muy extendida durante los últimos años en España, conforme a la cual una Constitución debe nacer por consenso; pero una vez en vigor puede desplegar su efectividad normativa en una dinámica política presidida por tantos disensos como cuestiones públicas surjan, con unos actores políticos

convencidos de la rentabilidad electoral de la confrontación política cotidiana, ayuna de dosis mínimas de diálogo, concordia y consenso» (pág. 11). Frente a ella, Alzaga va a defender la necesidad de perpetuar el consenso sobre lo fundamental, y, en este primer capítulo, va a recordar los antecedentes de las categorías de consenso y concordia en la historia de las ideas políticas, y en la historia del Derecho español.

El segundo capítulo tiene por objeto recordar el significado y alcance del consenso que fundamentó el pacto constitucional de 1978. Se destaca como el consenso permitió resolver muchos y graves problemas, mediante el recurso a «conceptos jurídicos indeterminados» (pág. 24) que permitieron alumbrar «un sentir conjunto» sobre la cultura política. Ahora bien, hubo una cuestión sobre la que no fue posible el acuerdo, 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» (pág. 28). Apunta ya desde aquí a uno de los problemas políticos fundamentales de España, el territorial, al que volverá en capítulos posteriores. En todo caso, es preciso subrayar que el autor entronca con una serie de autores representativos de la mejor doctrina jurídico-constitucional que han formulado la necesidad de cerrar el proceso constituyente, constitucionalizando con todas sus consecuencias el Estado Autonomo. Desde Tomás y Valiente hasta el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional, elaborado bajo la dirección del profesor Rubio Llorente, son muchos los que han advertido de los ries-

gos que para la propia subsistencia del Estado Constitucional representa el hecho de vivir en un proceso constituyente permanente, o abierto (merced a la existencia del denominado principio dispositivo), en lo que a la organización territorial del poder se refiere.

En el capítulo tercero el autor expone como la propia Constitución contiene en su seno la exigencia de consensos futuros. El punto de partida del autor es la concepción integradora de Constitución que tiene su origen en la fecunda obra de Rudolf Smend. Esos consensos deben versar, en primer lugar y como ya se ha indicado sobre el desarrollo del Título VIII, y en segundo lugar, sobre una serie de materias (régimen electoral, derechos fundamentales, altas instituciones) reservadas por el constituyente al legislador orgánico, esto es, cuya regulación debe ser aprobada por mayoría absoluta. En este sentido Alzaga recuerda cómo «en la primera legislatura, tras la constituyente, los grandes grupos parlamentarios acometieron la deliberación y aprobación de más del noventa por ciento de las leyes orgánicas previstas en la Constitución alcanzando siempre un consenso sobre las mismas» (pág. 43). Frente a las objeciones que algún sector doctrinal ha planteado a la categoría de las leyes orgánicas, el autor las defiende desde el convencimiento —que comparto— de que en la 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» (pág. 51).

En este capítulo tercero se abordan igualmente dos problemas verdaderamente

fundamentales y que son expresión de la falta de madurez de nuestro régimen constitucional. Se trata del muy deficiente funcionamiento de las garantías constitucionales en España. Para que estas funcionen el consenso es imprescindible. Respecto a la primera de ellas, el Tribunal Constitucional, el autor destaca el contraste existente entre las primeras provisiones de magistrados en las que se alcanzó un consenso que llevó al Tribunal a juristas de primera línea («ningún magistrado debía el nombramiento a un grupo parlamentario o a un partido político», pág. 72), y el perverso sistema de cuotas establecido en los últimos tiempos y en virtud del cual los principales partidos se reparten los puestos a cubrir. Con este sistema (y tal y como el Tribunal Constitucional declaró en su sentencia relativa a la designación parlamentaria de los vocales del CGPJ) los partidos cumplen formalmente la Constitución puesto que los magistrados son designados por mayoría de tres quintos pero la incumplen materialmente porque ese consenso no es real sino ficticio. Respecto a la segunda garantía constitucional, el procedimiento de reforma, el autor denuncia la falta de utilización del mismo cuando resulta histórica y políticamente necesaria. La causa de esa anomalía en relación con el resto de países del entorno que reforman con normalidad sus Textos Constitucionales reside, una vez más, en la ausencia de consenso. Y es que, resulta lamentable constatar que el consenso de 1978 encontraría hoy muchas dificultades para ser renovado.

En el capítulo cuarto se refieren algunos «experimentos de consenso» llevados a cabo durante la primera legislatura. Referidos sobre todo al tema autonómico. Se

denuncia también el «exceso de consenso» que desembocó en la LOAPA, frustrada por el Tribunal Constitucional. En relación a ella el autor realiza la siguiente y atinada afirmación: «Había sobrado consenso, aunque había faltado el suficiente para seguir el único camino técnico-jurídico transitable al efecto: el de la reforma constitucional» (pág. 65). En todo caso, el autor recuerda el hecho de que cuando la gobernabilidad ha precisado el apoyo de partidos bisagras, estos han sido siempre los nacionalistas, lo cual «supone la opción por una política de progresivos acuerdos puntuales y la exclusión de consensos de mayor calado y compromiso» (pág. 71).

El capítulo quinto está dedicado a desarrollar y profundizar los problemas planteados. Y ello en la medida en que conforme avanzamos en el tiempo todos ellos se han agravado: la falta de cierre del modelo autonómico, la politización en sentido partidista del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, la no utilización del procedimiento de reforma constitucional. Desde una perspectiva jurídica, las consecuencias de todo ello se hacen sentir sobre la Constitución cuya supremacía normativa se ve gravemente erosionada. Y, desde una perspectiva política, todos esos problemas afectan a la legitimidad misma del sistema. El profesor Alzaga no lo expresa con esta contundencia, pero el lector atento puede deducir de la lectura de su ensayo, que el riesgo fatal de una crisis de legitimidad existe y está en el horizonte próximo. Riesgo que sería suicida no conjurar.

En cierta medida, este capítulo quinto es el capítulo clave en cuanto que contiene la acertada y detallada denuncia de las graves consecuencias que la falta de consenso

y la crispación política actual provocan en nuestro Estado Constitucional.

En el sexto y último capítulo de la obra el autor expone su rechazo a la dinámica de la discordia. Lamentablemente esa dinámica de la discordia lleva mucho tiempo instaurada. Lo está hoy, pero lo estuvo también cuando en los años 90 se pusieron en marcha operaciones desestabilizadoras que pretendieron alcanzar a las máximas magistraturas del Estado.

Frente a tan peligrosa como funesta dinámica de la discordia ha escrito el profesor Alzaga el libro que he tenido el honor de comentar. Todo él es una sensata, razonada, pero también apasionada, apelación al consenso, a la unidad sobre lo fundamental.

Desde esta perspectiva formula una serie de observaciones que es preciso subrayar: a) La cultura cívica democrática se basa en el pluralismo, por lo que coexisten posiciones divergentes sobre diferentes temas, pero sus sostenedores son adversarios coyunturales, no enemigos. Este recordatorio no es vano puesto que en la España de hoy se ven peligrosos atisbos de la dialéctica schmitiana amigo-enemigo; b) En materia autonómica es preciso dejar de lado las «visiones partidistas cortoplacistas» (pág. 96) y alcanzar cuando menos un consenso transitorio hasta que siguiendo las acertadas pautas apuntadas por el Consejo de Estado se afronte la reforma de la Constitución, «gran consenso que precisa del asesoramiento de los mejores especialistas» (pág. 97); c) Sobre todo, es necesario acabar con una dinámica perversa según la cual el radicalismo y la crispación son rentables electoralmente, para alcanzar el poder o para conservarlo. En este

sentido Alzaga afirma lo siguiente: «Como jurista ni creo que se pueda construir un Estado de Derecho desde la subordinación del interés general al electoral de cada partido en liza, ni me parece aceptable el olvido de la ética de los medios» (pág. 100).

d) Una cosa es el pluralismo político y otra muy distinta el pluralismo radical. El primero es propio de todo Estado Constitucional, el segundo es una amenaza para su supervivencia. «Consiste en la práctica en una crítica sistemática de los adversarios y huérfana de pensamiento» (pág. 101).

Y por esta vía llega al autor a desmascarar la causa última de esta situación. Los pluralistas radicales se caracterizan por tener mentes cerradas y no abiertas. Entiende el autor que mente abierta es la de la persona que puede recibir, seleccionar y actuar basándose en el mérito intrínseco de la información relevante, mientras que la mente cerrada se caracteriza por un estado cognitivo, en el cual la persona no distingue la información sustantiva de la fuente de información. Sobran hoy en la clase política mentes cerradas y faltan mentes abiertas. Sin necesidad de defender el utópico y platónico gobierno de los sabios, el profesor Alzaga denuncia que los partidos se esfuerzan por alistar en ellos a personas disciplinadas, no críticas (mentes cerradas), «que una vez alistadas en la política, en muchos casos, no tienen otro futuro profesional ni otra seguridad económica que los obtenibles en el curso de su vida política» (pág. 103).

En este tan peligroso como confuso contexto político el autor concluye denunciando con lucidez y contundencia que «se está poniendo en cuestión el edificio político de la nación española», y

que sólo el «saber convivir», el consenso, la concordia pueden conjurar esos peligros.

Este es el contenido de este brillante ensayo cuya lectura recomiendo a toda persona interesada por la vida política y por la democracia. Sólo me cabe añadir que los planteamientos de esta obra se ven reforzados en el contexto actual de grave crisis económica nacional e internacional. En el momento de redactar estas líneas Portugal se ha visto abocado a solicitar la asistencia financiera de la Unión Europea ante la falta de consenso político sobre las medidas económicas a adoptar.

España necesita hoy consenso no sólo para resolver los problemas políticos que con meridiana claridad y acierto pleno se exponen en la obra, sino para hacer frente a la crisis económica mediante la adopción de reformas cuya efectividad se vería reforzada si fueran consensuadas. Pero no parece que ese sea el camino a seguir por nuestras fuerzas políticas.

Desde esta óptica, Alemania se nos presenta como un significativo ejemplo de los efectos positivos del consenso. Alemania ha reconducido mediante una importante reforma constitucional los problemas causados por su modelo federal, y ha superado con éxito la crisis económica. Ello ha sido posible gracias a un pacto político entre las dos fuerzas centrales del sistema político germano, la socialdemocracia y la democracia cristiana, que se tradujo en la formación de un gobierno de Gran Coalición.

En muchos foros he defendido la adopción de esa fórmula para superar los graves problemas de la España actual. La lectura de este ensayo del profesor Alzaga me ratifica esa convicción.

Ahora bien, para ello hacen falta políticos de altura, como lo fueron los que protagonizaron la Transición y los que durante la década de los 80 forjaron el Estado Constitucional español. Políticos en definitiva como el profesor Alzaga, capaces de anteponer el interés general al interés electoral. En este momento, y desde la Academia, esta contribución teórica y doctrinal sobre el consenso es una muy meritoria aportación al debate político sobre los problemas y el futuro de nuestro Estado Constitucional.

JAVIER TAJADURA TEJADA

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad del País Vasco*

ABSTRACT: *The autor exhibits with clarity and success how the constitutional democracy in Spain is fruit of the consensus and as this consensus it is seriously threatened today.*

RESUMEN: *El autor expone con claridad y acierto como la democracia constitucional vigente en España es fruto del consenso y como ese consenso se encuentra hoy gravemente amenazado por un tan irresponsable como injustificado clima de crispación política.*

KEYWORDS: *Constitution. Consensus. Democracy. Politic.*

PALABRAS CLAVE: *Constitución. Consenso. Democracia. Política.*