

propia del control, en cuanto el Congreso decide si un decreto-ley debe mantenerse o no como norma vigente. Por su parte, el derecho de petición de los ciudadanos puede dar lugar a esta función cuando una cámara, tras conocer una petición, decide estimular al Gobierno o a otro órgano del Estado a hacer algo en determinado sentido. Pero el simple ejercicio del derecho por una persona no parece suficiente para esta calificación.

El capítulo tercero, dedicado a la dirección política en el ámbito de las Comunidades Autónomas, aplica, como resulta lógico, el mismo aparato conceptual que en el plano central. Por tanto los procedimientos estudiados vienen a ser los mismos. Es más, como advierte el autor, los reglamentos parlamentarios de las CCAA sufren una mimesis respecto al Reglamento del Congreso, por lo que no puede extrañar esta coincidencia. La ventaja de esta parte es la lograda síntesis que se consigue de una materia tan amplia, consecuencia de la concurrencia de diecisiete sistemas, siempre con particularidades, aunque no sean muy importantes. Además, el estudio está actualizado con los cambios y nuevas regulaciones introducidos por los estatutos de autonomía aprobados en 2006 y 2007. El autor destaca el reconocimiento de la dirección política como función separada del control parlamentario.

Finalmente, pero no lo último, aparece el capítulo cuarto, dedicado a la dirección política en el constitucionalismo europeo. Como advertimos, no se trata de algo tratado como referencia en la obra, sino como parte sustantiva de la misma. De hecho el número de páginas excede con mucho a las dedicadas a las Cortes Generales. Partiendo de las mismas premisas que en el Derecho español se exponen los procedimientos de dirección política en muy diversos países europeos: investidura, comunicaciones del Gobierno al Parlamento, mociones, propuestas de resolución y proposiciones no de ley, más un largo etcétera.

Brilla de nuevo la sistematización lograda, con información muy útil para los que deseen una primera información sobre el tema o una aproximación comparatista. En cambio, la extensión abarcada hace que las referencias a cada país sean escuetas, centradas en la reproducción de los correspondientes preceptos constitucionales.

La conclusión que el lector obtiene del volumen recensionado es que se trata de un estudio riguroso que, por encima de las inevitables discrepancias, ofrece un resultado muy positivo, tanto por lo que aporta por sí mismo como por su enriquecimiento del tratado en el que se inserta. El Derecho parlamentario se gana así un nuevo soporte doctrinal.—*Fernando Santaolalla López.*

PÉREZ-PEDRERO BELDA, Enrique: *La fallida reforma de la Constitución española durante la VIII Legislatura (2004-2008)* (prólogo de Luis María Díez-Picazo), Thomson-Civitas, Madrid, 2008, 266 págs.

El libro del profesor Enrique Belda sobre la fallida reforma de la Constitución Española durante la VIII Legislatura no sólo es oportuno, con una argumentación jurídico-constitucional irreprochable, sino también, como se señala ya desde el mismo prólogo del libro, un estudio original.

La originalidad no se encuentra sólo en la temática de la monografía, que ya de por sí resulta novedosa, dado que son contados los estudios en la bibliografía jurídica de grandes temas conceptuales del Derecho partiendo de una perspectiva práctica o basada en hechos reales. La presente monografía no es el primer estudio que desde el ámbito constitucional se produce sobre el tema de la reforma constitucional, pero sí es el único que lo hace partiendo de dos hechos; la primera y hasta el momento única reforma del texto constitucional en el año 1992 y la fallida reforma de la Constitución en la VIII Legislatura, que no llegó ni tan siquiera a propuesta de reforma. Además, este peculiar enfoque hace que la estructura del estudio también sea diferente. No se comienza con el análisis de los mecanismos o procedimientos de reforma que contempla la Constitución de 1978 en los artículos 167 y 168, esta cuestión se aborda en el penúltimo capítulo, sino que la monografía se inicia con un capítulo general sobre el poder de reformar, para después analizar las circunstancias políticas, sociales y doctrinales que pueden iniciar un proceso de reforma, centrándose *a posteriori* en el estudio de los dos momentos en que ha estado presente esta cuestión en la sociedad española: la reforma efectiva del artículo 13.2 de la CE y la pre-iniciativa o pre-propuesta de reforma que se sitúa en el discurso de investidura del candidato a Presidente de Gobierno José L. Rodríguez Zapatero el 15 de abril del 2004.

El objeto de esta reseña se muestra como una obra imprescindible para los estudiosos de la reforma constitucional que quieran tener un punto de vista crítico, riguroso y con una descripción de cuáles han sido los estudios doctrinales y las conclusiones a las que habían llegado hasta el momento expertos constitucionalistas, pero aplicado a los dos momentos concretos en que en la sociedad española se ha producido de manera cierta esta reforma o al menos se ha pretendido, el año 1992 y el último período legislativo 2004-2008.

La simple alusión a la reforma de la *norma normarum* del ordenamiento ha producido y producirá siempre una sensación de ansiedad y de miedo al vacío o a lo desconocido; pero partiendo, como afirma el autor del libro, de una verdad de perogrullo: «*toda norma con un procedimiento de reforma puede reformarse*». Por tanto, la Constitución española de 1978 puede reformarse cuando jurídica o políticamente sea necesario, pero siempre es pertinente la existencia de la conciencia social de la necesidad de la misma. Toda Constitución normativa debe adecuarse a la realidad social vigente a la que se impone para no acabar convirtiéndose en una *Constitución nominal o semántica* utilizando la terminología de Karl Loewenstain.

El profesor Belda aboga por mantener un adecuado equilibrio entre la dialéctica cambio o permanencia. La estabilidad de un texto constitucional no supone la petrificación del mismo, sino que también tiene unas consecuencias ventajosas, como el asentamiento del conocimiento de las normas, preceptos y valores en él contenidos. La permanencia, tal y como manifiesta el autor, «*no es un irracional intento por imponer a generaciones futuras las decisiones constituyentes sino por atemperar las adaptaciones posteriores a unos principios básicos, a unas reglas*» (pág. 38). Por tanto, es una cuestión de suma importancia en el proceso de reforma de un texto constitucional que no sólo sea ésta necesaria desde el punto de vista político o incluso jurídico, sino que exista una voluntad popular para ello y que no se vaya más allá de lo demandado socialmente,

pues entonces ya no estamos hablando del poder de reforma sino de un nuevo poder constituyente.

El autor, de manera sumamente adecuada, va conduciendo al lector por las dos experiencias reformadoras de la Constitución de 1978, una perfeccionada, la de 1992, y otra fallida, la de la VIII Legislatura. Analiza punto por punto cada una de las cuestiones susceptibles de reforma y la concurrencia en ellos de la oportunidad jurídico-política y social de la misma. Pero, antes de ello, el autor dedica el capítulo II a analizar las circunstancias políticas, sociales y doctrinales que son las bases de la reforma, para así distinguir entre la propuesta de reforma que llegó a materializarse en el año 1992 y la que se inició en 2004.

En el primero de los casos, es decir, ante la propuesta de reforma del artículo 13.2 CE por contradicción con el Tratado de la Unión Europea, el profesor Belda manifiesta que la misma pasó desapercibida tanto a nivel social como incluso político, aunque no jurídico, ya que algunos especialistas en Derecho constitucional como Jorge de Esteban apuntaron en su momento la necesidad no sólo de reformar el artículo 13.2 CE, sino también el artículo 23.2, que contempla el derecho de sufragio pasivo. En este caso el Tribunal Constitucional simplifica al máximo todo el *iter* de la reforma, ya que en su Declaración de 1 de julio señala, primero, la existencia de una contradicción insalvable entre el precepto constitucional y el comunitario que, con base en el artículo 95, dictamina la reforma y, segundo, que el procedimiento que ha de seguirse para ello es el procedimiento ordinario previsto en el artículo 167 CE.

Sin embargo, no ocurre lo mismo en relación con la pre-propuesta de reforma del año 2004. En primer lugar no es en esta ocasión una reforma puntual sobre la atribución del derecho de sufragio pasivo de los extranjeros en España como en el año 1992, sino una «*reforma controlada*» que abarca diferentes cuestiones: 1. La supresión de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona. 2. La compatibilidad del texto constitucional con el proceso de integración de la Unión Europea. 3. La Reforma del Senado. 4. La inclusión de la mención de las Comunidades Autónomas en el texto constitucional.

Socialmente no existe una conciencia clara sobre la necesidad de la reforma en muchos de los puntos de los propuestos, quizás la única salvedad sería la de la reforma del orden sucesorio de la Corona. Pero, además, en esta propuesta de reforma compleja no estamos ante una propuesta de reforma propiamente dicha, sino ante una fase previa a la propuesta de la misma, que podría denominarse *pre-propuesta*.

Casi por primera vez en la doctrina se nos invita a reflexionar durante un gran número de páginas sobre esta fase previa a la propuesta de reforma que tiene «*relevancia jurídico-parlamentaria*» (pág. 48). Esta fase jurídica y constitucionalmente inexistente no es jurídicamente irrelevante. Desde el punto de vista jurídico-parlamentario, a partir del mismo momento en que el entonces candidato a Presidente de Gobierno en abril de 2004 anuncia una propuesta de *reforma contenida* del texto constitucional (que recibe la confianza del Parlamento en la votación de investidura y que se formaliza *a posteriori* en una serie de actos como en la solicitud de un informe al Consejo de Estado, previa reunión con el Consejo de Ministros, sobre la propuesta de reforma), puede concluirse que existe ya una propuesta. Ésta puede o no consolidarse en la iniciativa de reforma

contemplada en el artículo 166 CE, pero ya ha tenido unas repercusiones sobre todo en el ámbito parlamentario, que no olvidemos ha otorgado su confianza al candidato que ha realizado la propuesta, y en el ámbito social. Socialmente este anuncio de una reforma ha provocado sobre todo inquietud y crispación social no por el hecho en sí de la reforma sino porque ésta ha coincidido en el tiempo con la oleada de reformas estatutarias vividas en los últimos años y que reciben acusaciones por algún sector doctrinal de ser auténticas reformas encubiertas de la Constitución.

Para continuar con esta propuesta de reforma el órgano constitucional o los poderes constituidos deben comprobar: 1.º Que existe la necesidad de adecuar el texto constitucional a la realidad social, y 2.º Que esa reforma responde a las necesidades de las instituciones que se pretenden reformar, requisito este último que según el autor de la monografía sólo se cumple en el caso de la propuesta para reformar el orden sucesorio en la Corona.

A partir del capítulo II se van a ir analizando punto por punto cada una de las propuestas de la reforma. Tal y como advertíamos en el comienzo de esta reseña, el profesor Belda altera el orden tradicional en el tratamiento de la cuestión de la reforma y aborda, primero, si confluyen los presupuestos para la misma, su contenido, y, finalmente, el procedimiento en sí. Se trata de «*exponer todos los datos de la pretensión del cambio para determinar con mayor claridad problemas interpretativos del Título X y la Constitución española son dignos de atención ante la concreta posibilidad de reforma. Y segundo deducir del sistema constitucional la posibilidad de una serie de normas que pudieran actuar como límites materiales ante la reforma dentro de la Constitución, pero desde dentro del Título X*» (pág. 72).

Propuesta de reforma: Modificación del orden sucesorio de la Corona. Sin lugar a dudas desde un punto de vista social e incluso jurídico, la oportunidad de la reforma del orden sucesorio a la Jefatura del Estado no se ha ni siquiera discutido.

El Informe del Consejo de Estado sobre la propuesta que guía al autor de la monografía a la hora de emitir sus juicios sobre los distintos aspectos de la misma concluye la necesidad de ejecutar con rapidez esta reforma, atendiendo a cuestiones más sociales o políticas que jurídicas y poniendo además como ejemplo la experiencia de determinados países monárquicos como Suecia, Países Bajos, Noruega o Bélgica que hace tiempo que suprimieron disposiciones similares a la que hoy es objeto de debate. Sin embargo, el autor, pese a considerar la oportunidad y pertinencia de la reforma, aboga por su retraso en el tiempo por las cuestiones que se verán a continuación.

Es cierto que hay un consenso social, jurídico y político sobre la oportunidad de la supresión de la preferencia del varón a la mujer en la línea sucesoria; pero el problema se plantea con respecto al mantenimiento de la figura del Príncipe Heredero en la persona de D. Felipe de Borbón, que perfeccionó su condición de heredero por el artículo 61.2 CE, aunque ya lo era por el artículo 57.1 CE.

El informe del Consejo de Estado se hace eco de esta problemática y plantea la posibilidad de que sea en el propio texto de un reformado artículo 57.1 CE en el que se resuelva esta cuestión, supeditando el cambio en el orden sucesorio al momento posterior de acceso al trono del príncipe D. Felipe. Pero, tal y como el profesor Belda afirma en la línea de otros constitucionalistas, es difícil plantear al cuerpo electoral, la aprobación de

una reforma que soluciona una futura situación de desigualdad, cuando en la actualidad por la presencia viva de las mujeres herederas de la Corona, las infantas D.^a Elena y D.^a Cristina, ese problema permanece vivo. Por ello, se aconseja retrasar esta reforma hasta el momento en que el Príncipe Heredero acceda al trono.

Propuesta de reforma: La incorporación del Derecho de la Unión Europea a España.

Resulta palpable no sólo la apreciación de la escasa sensibilidad social del pueblo español respecto a la incorporación del Derecho comunitario al Derecho nacional español, sino también la poca urgencia de esta cuestión. Desde luego no son nada despreciables los problemas que puede ocasionar esta recepción del Derecho comunitario, desde la perspectiva de la afectación de la soberanía nacional, la ficticia supremacía del Derecho de la Unión o la incertidumbre del operador jurídico en la aplicación del Derecho. Pero en cualquier caso la reforma en este punto necesitaría de una maduración a nivel social e incluso jurídico, y parlamentario y debería haber incluido otras cuestiones como por ejemplo, la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones comunitarias.

Propuesta de reforma: La mención de las Comunidades Autónomas y la reforma del Senado para configurarlo como una auténtica Cámara territorial.

El lector, e incluso el autor de la obra, deben permitirme la unión de estos dos puntos de la propuesta de reforma que tanto el Informe del Consejo de Estado como el propio profesor Belda tratan de manera separada, pero que creo mantienen una más que apreciable conexión, puesto que en ambos se afecta a la espinosa cuestión de la estructura territorial del Estado, uno de los trasfondos más problemáticos de la propuesta de reforma.

En efecto, la aparente nimiedad que supondría la mención de las Comunidades Autónomas en el texto constitucional tiene unas consecuencias nada pacíficas. Si su mención se realiza en el Título VIII, se evitaría utilizar el procedimiento agravado de reforma del artículo 168 CE y por tanto se simplificaría esta cuestión y se evitaría la petrificación de la reforma. Inevitablemente su presencia en el Título VIII —con el problema que plantearía determinar cuál sería la denominación que debían tener estas Comunidades Autónomas, y si se debe seguir manteniendo la tradicional distinción entre nacionalidades y regiones— podría conducir inevitablemente a la afectación y necesidad, por tanto, de reforma también del artículo 2 y, por tanto, a la reforma por el procedimiento agravado.

En cuanto a la reforma del Senado para convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial, el plano jurídico se enfrenta con los problemas políticos reales sobre el entendimiento del modelo de la distribución territorial del Estado plasmado en la Constitución de 1978. Además, tal y como afirma el autor de la monografía, la crisis del Senado no se debe a un mal funcionamiento del mismo o a una incorrecta configuración constitucional, sino que «*La Constitución otorgó al Senado el rol ajustado que se estimó oportuno, siendo impredecible que la apertura del proceso autonómico fuera a concluir exigiendo al mismo una capacidad representativa especial de los nuevos territorios autonómicos, que evidenciara más allá de lo previsto en inicio la importancia de éstos*» (pág. 128). Por tanto, la solución a esta cuestión no se encuentra sólo en

el ámbito jurídico sino también en el político, sobre todo en el ámbito de los partidos políticos nacionalistas.

En este punto, el informe del Consejo de Estado es considerado por el profesor Belda y también por gran parte de la doctrina de «*conservador*», dado que las reformas que propone al Gobierno mantienen al Senado en una posición secundaria, sobre todo en determinados asuntos, como fruto del bicameralismo imperfecto que el constituyente consagró. Una reforma que además tendría consecuencias sobre todo en el plano legal.

La última parte de la monografía se dedica al estudio del procedimiento de reforma, a aquellos aspectos que destacan de los dos procedimientos que contempla nuestra Constitución española: el procedimiento ordinario del artículo 167 CE y el procedimiento agravado.

Es sobre todo en este último en el que se detiene el autor para hacernos reflexionar ante una cuestión, —el alcance de una reforma por el procedimiento agravado del artículo 168 CE. Lo importante en relación a este procedimiento no es si impide o simplemente dificulta la reforma del texto constitucional, sino si una reforma por esta vía puede utilizarse para destruir la propia Constitución. Sobre esto Jiménez Campo, rescatando terminología de Schmitt, hablaba de la «*constitucionalización de la destrucción de la Constitución*» (en «Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución», *Revista de Derecho Político*, núm. 7, 1980). El autor no tiene ninguna duda de que este procedimiento agravado de reforma de la Constitución no puede utilizarse para destruir la misma.

Cuando el lector ha llegado a este punto, inevitablemente le surge un interrogante: ¿existen límites a la reforma del texto constitucional? El profesor Belda realiza entonces una apuesta decidida por considerar que existen límites materiales implícitos en el proceso de reforma y que paradójicamente los comúnmente aceptados límites materiales no son tales. La prohibición constitucional de iniciar la reforma durante el estado de guerra o cuando se ha declarado el estado de alarma, excepción o de sitio (art. 169), no son límites temporales sino prohibiciones para iniciar la reforma en situaciones en las que la calma institucional es inexistente.

En cuanto a los límites implícitos, el autor enumera hasta ocho límites que se derivan de la propia Constitución: 1. *La España constitucional del artículo 1.1 CE*; 2. *La soberanía del pueblo español del artículo 1.2 CE*; 3. *El artículo 1.3 y el Título II CE*; 4. *El modelo territorial español del artículo 2 CE*; 5. *La fuerza normativa del texto constitucional consagrada en el artículo 9.1 CE*; 6. *El artículo 9.2 CE*; 7. *La dignidad personal del artículo 10 CE*; 8. *Los derechos fundamentales y libertades públicas del capítulo II del Título I CE* (págs. 166 y sigs.). El autor concluye categórico que si desconocemos la existencia de esos límites materiales implícitos sería tanto como reconocer que la Constitución de 1978 convirtió en constituyentes al pueblo y a las Cortes y esta última conclusión parece a todas luces inaceptable.

En conclusión, estamos ante una obra que aborda de manera decidida e innovadora la cuestión de la reforma constitucional. El autor, de forma plenamente deliberada, se aleja de la sistemática tradicional y decide afrontar la cuestión desde los dos ejemplos prácticos que se han producido hasta el momento: la reforma de 1992 del artícu-

lo 13.2 CE y la propuesta de reforma fallida que tuvo lugar durante la VII Legislatura (2004-2008).

Es por tanto una monografía plenamente recomendable y que invita a la reflexión sobre cuestiones que hasta ahora no habían tenido la consideración que merecieran, como la relevancia de las pre-propuestas de reforma, la inexistencia de los comúnmente aceptados límites temporales y la apuesta decidida por la existencia de límites implícitos materiales al proceso de reforma. Sin complejos y con una sólida base jurisprudencial y doctrinal el autor firma una de las obras más recomendables sobre la reforma constitucional desde un punto de vista práctico de los últimos años.—*M.ª Elena Rebató Peño.*

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María: *La Administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007, 199 págs.

Con la monografía que aquí se reseña, el Profesor Rodríguez de Santiago descubre al lector familiarizado exclusivamente con la dogmática administrativa clásica la vanguardia conceptual de la doctrina alemana del Derecho administrativo. Y lo hace embarcándose en la tarea de «hacer avanzar al Derecho de la Administración social al puesto de *sector de referencia* del que extraer el material para la construcción sistemática de un Derecho administrativo que todavía está demasiado vinculado a la dogmática de la *Administración del Estado de Derecho*» (pág. 60). A lo largo del libro el autor va acotando su objeto de estudio progresivamente, desde el amplio concepto de Administración del Estado social —«actuación estatal específicamente administrativa puesta al servicio de la realización de la Constitución social» (pág. 59)— hasta el de «Administración social prestadora» —de prestaciones económicas y personales—, y desde el concepto de «Administración social prestadora» hasta el más concreto de «Administración de las prestaciones personales de servicios y materiales».

Después de aclarar y ordenar sistemáticamente el complejo de normas constitucionales que configuran el Estado social (Primera Parte), Rodríguez de Santiago introduce el concepto de «responsabilidad estatal» como instrumento metodológico para sistematizar y comprender las diversas tareas de la Administración del Estado social. Se trata, en efecto, de una categoría sumamente útil para clasificar estos cometidos, dado que «todo el Derecho social está atravesado, desde los presupuestos constitucionales hasta el último acto administrativo prestacional o la más concreta prestación material directa, por la vigencia del *principio de colaboración o cooperación*» (pág. 65) entre la Administración estatal y los sujetos privados. Con base en este concepto, el autor se refiere a un heterogéneo espectro de actividades estatales caracterizadas por su mayor o menor responsabilidad —«de financiación», «de participación», «de observación», «organizativa», etc.— que avanza desde la mera «responsabilidad estatal de regulación del marco normativo» hasta la «responsabilidad estatal de pleno cumplimiento» de la prestación social (Segunda Parte, Capítulo 2).

Realizada la clasificación fundamental de las actividades de la «Administración del Estado social» a partir de la categoría mencionada, en el tercer capítulo el autor