

Enrique BELDA PÉREZ-PEDRERO, *Los derechos de las personas y las funciones del Estado como límite a la supresión de las instituciones. La crisis económica y la reforma del Estado*, Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, 234 páginas

La obra de D. Enrique Belda, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla la Mancha, esboza su ambicioso contenido ya desde su título: *Los derechos de las personas y las funciones del Estado como límite a la supresión de las instituciones. La crisis económica y la reforma del Estado*. Editado en 2014 por la editorial del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, la obra suscita cuestiones diversas, e incita a adentrarse en su contenido.

El libro, como bien se explicita en su título, se centra en el planteamiento de las posibles reformas que pudieran llevarse a cabo respecto a nuestras instituciones e incluso derechos, reformas cuya necesidad parece surgir más en estos tiempos de crisis, y en cómo, a pesar de cualquier circunstancia que nos pudiera empujar a realizar una reforma, existen límites infranqueables. Así, a lo largo de los siete capítulos en que está estructurada la obra, no sólo se realiza una perfecta explicación de los diferentes órganos que pudieran reformarse en nuestro sistema(o incluso suprimirse, como ahora nos referiremos) sino que se

analiza cuidadosamente cuál sería la mejor forma de hacerlo, sus consecuencias y sus límites.

La obra comienza con un prólogo de D. Ángel J. Sánchez Navarro, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la UCM, en el que se analiza bajo el título: *Lo que la crisis podría llevarse*, el contenido de la obra, destacando la necesidad de una obra de este calibre ante los cambios profundos que se están produciendo en la sociedad como consecuencia de la crisis, y a los que el Derecho Constitucional debería buscar una solución. De este modo la obra analiza de forma profunda los posibles planteamientos de modificaciones de instituciones públicas ante un momento de crisis como el actual, lo que demuestra no solo la riqueza de la obra sino la gran valentía del autor al afrontar este tema.

Dividido en siete capítulos, el autor dedica el primero de ellos a *la Constitución, sus instituciones y sus derechos, en situaciones de crisis económica*, dedicando el capítulo a contextualizar la elaboración de la monografía que se nos presenta, y se-

ñalando que la reforma institucional es un debate que se viene produciendo en los últimos años con el fin de encontrar una solución a la gran crisis económica que venimos padeciendo, con el fin, en este caso, de paliar el gasto público que conlleva el mantenimiento de muchas instituciones. Se plantean en este capítulo los interrogantes claves de la obra: el hecho de si la situación económica puede o debe plantear una reforma institucional; si la Constitución permite dicha reforma; y si existen límites a dichas reformas, radicando aquí la cuestión clave: ¿es posible que las reformas que se lleven a cabo puedan afectar a los derechos de las personas? Planteando el núcleo de la obra, el autor finaliza el primer capítulo advirtiendo al lector de la escasez de obras en este sentido y, en consecuencia, de recursos bibliográficos al respecto, escasez que para nada queda reflejada en su obra, en la que las referencias bibliográficas son constantes y del todo adecuadas.

El capítulo II se dedica a analizar las *Causas que originan cambios institucionales*. Se parte de la idea de que cualquier modificación que se lleve a cabo viene justificada por el hecho de que el Derecho tiene la obligación de adaptarse a la realidad social. Y en este caso nos encontramos con una realidad social afectada por la crisis económica, una de cuyas causas pudiera ser el sostenimiento de determinadas instituciones, y por tanto, se establece cuáles de estas instituciones no deberían modificarse, principalmente por estar directamente implicadas con los derechos fundamentales. De esta forma, el autor plantea cómo los derechos fundamentales pese a te-

ner un coste en cuanto a su mantenimiento, son una garantía constitucional y, en consecuencia, un límite a cualquier modificación o supresión que se pueda llevar a cabo.

La reforma o supresión de las instituciones, es el tema abarcado por el capítulo III, en el que se analizan cuáles serían las garantías, límites y procedimientos para, en el siguiente capítulo, analizar una por una las instituciones a reformar. Así, en este capítulo se plantean los pasos que exige el ordenamiento jurídico para llevar a cabo una reforma, en definitiva, si debe recurrirse a los artículos 167 o 168 de la Constitución o si es suficiente con una mera reforma legal o reglamentaria, y por ende, cuáles son las fuentes más adecuadas para llevar a cabo una reforma. Destacamos el análisis que realiza el autor en este capítulo sobre el uso del Decreto ley y de las Leyes de presupuestos para la alteración de órganos por ser la primera solución de forma urgente planteada por la Constitución, afirmando que no se trata de fuentes adecuadas quizá para la reforma de cambios estructurales significativos, lo que es avalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, analizando la importante Sentencia de dicho Tribunal, 11/2002.

Continúa el capítulo haciendo referencia, de nuevo, a la garantía constitucional que suponen los derechos fundamentales ante cualquier reforma y a la necesidad, asimismo, de respetar las propias garantías de las instituciones que pudieran reformarse, es decir, se analiza cuál es el margen que tiene una institución cuando va a ser reformada, cuáles son sus garantías institucionales y constitucionales. Se

trata de un aspecto nada fácil de delimitar, para lo que el autor nos recuerda la primera sentencia del Tribunal Constitucional (32/1981) sobre la teoría de las garantías institucionales, y establece la necesidad de delimitar lo que se entiende por institución jurídica. Tras este estudio, el autor plantea lo que será la clave de su próximo capítulo, el hecho de que el problema no lo encontramos tanto en la propuesta de modificación, ya que todas las instituciones pueden ser modificadas, sino al proponer la supresión de las mismas. Es posible, afirma el autor, la supresión de algunas, pero sin que ello implique que desaparezca del sistema la función para la que el órgano fue creado, es decir, no desnaturalizarlo. La Constitución, afirma, no debe servirnos para destruir la propia Constitución; los valores, los derechos y las instituciones constituyen la eficacia de la Constitución.

Concluye este capítulo haciendo referencia a los procedimientos de reforma y/o supresión. Parte el autor en éste apartado de la idea de que cualquier modificación debe atender al respeto del rango de la norma que la contiene, para entrar de lleno en el procedimiento de reforma de la Constitución. El autor nos explica en este punto con detalle los artículos 166 a 169, los requisitos que se exigen para una reforma, los límites, cuándo se usa uno y otro, etc.

En el capítulo IV se realiza un profundo estudio de cada una de las instituciones constitucionales, cuáles son los requisitos formales para su modificación y sus garantías formales. Bajo el título *Las normas constitucionales y legales de reforma, aplicadas a las alteraciones (y en su caso supresio-*

nes) de las instituciones objeto de estudio, se detallan las diferentes posibilidades en cuanto a la reforma de los principales órganos o instituciones españolas, adelantando que no existen estudios «solventes» que justifiquen la supresión de los órganos que procede a analizar. No es objeto de esta reseña desarrollar todo lo que el autor establece sobre cada uno de los órganos, pues nos alargaríamos excesivamente, pero si haremos referencia a los aspectos más destacables.

Así, comienza el autor por la Corona como institución constitucional, de la que analiza tanto su posible supresión como reforma parcial. Respecto a la primera opción, afirma el autor que pese a que sí cabe la opción de supresión, no encaja bajo el procedimiento de reforma constitucional al ser la nuestra una Constitución monárquica. Respecto a la reforma parcial, el autor distingue entre aquellos aspectos cuya reforma requeriría el uso del artículo 168 de la Constitución y aquellos otros que podrían reformarse mediante una ley e incluso una fuente de rango inferior. Por último, no se olvida de la Casa Real como parte de la Corona, y su posible reforma.

Las Cortes Generales son otro órgano que pese a las diferentes propuestas planteadas y estudios realizados, aún no han sido sometidas a reforma alguna. Se analiza de nuevo la posibilidad de reforma y supresión de las mismas, estableciendo el autor, respecto a esta última opción, que si bien es normativamente posible, se quebraría el sistema tal y como está establecido, volviendo a recordar al lector que la organización política de nuestro Estado descansa sobre unos derechos, valores y principios pro-

pios, necesarios e indiscutibles que suponen la garantía del mismo. Por tanto siempre debe distinguirse entre la posibilidad de suprimir un órgano, que es posible, y las consecuencias de dicha supresión (un cambio radical de nuestro modelo de Estado).

El Gobierno es tratado también en esta obra, siguiendo el argumento de los órganos precedentes y haciendo referencia a su imprescindible función. Asimismo continúa el capítulo analizando las posibles reformas respecto al Ministerio Fiscal y a otros órganos de impartición y administración de justicia, como los Juzgados y Tribunales y el Consejo General del Poder Judicial, evaluando la poco probable desaparición del Poder Judicial, a pesar de que su reforma o supresión es constitucionalmente posible pero no su desaparición dentro del sistema.

Llegamos así dentro de este capítulo cuarto a un apartado interesante dedicado a los órganos de las Comunidades Autónomas, en el que se comienza haciendo referencia a cómo las Comunidades Autónomas pueden ser también objeto de reforma; para ello parte de la idea de que si bien el orden autonómico ha sido una de las grandes novedades de nuestra Constitución, también ha sido uno de sus aspectos más conflictivos. Se nos recuerda el eterno debate acerca del replanteamiento de las relaciones de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas, afirmando como siempre han surgido propuestas de reforma al respecto, pero pese a ello siempre se han propuesto reformas parciales y nunca la supresión de las propias Comunidades, a pesar de la crisis económica actual (si bien la supresión de determinados órganos si es

una posibilidad con fuerza). Así las cosas, continúa dentro de este apartado haciendo referencia a la improbable reforma total del sistema, consecuencia, entre otros motivos de la implicación en dicha hipotética reforma, del artículo 2 de la Constitución y de las líneas básicas «de la configuración constitucional de las Comunidades Autónomas en el Título VIII CE». También se señala la posible reforma parcial del sistema autonómico, estableciendo que, en cualquier caso, la reforma debería respetar los principios de unidad y autonomía. Así, para llevar a cabo una reforma en este ámbito se tendría que tener presente el tipo de norma implicada, por lo que la metodología a usar no sólo se centraría en el procedimiento de reforma constitucional, sino que también se tendrían que tener en cuenta otras posibles fuentes como los estatutos de autonomía y las leyes de los parlamentos autonómicos.

Concluye este apartado el autor haciendo referencia a cómo en los últimos años ha aumentado el número de instituciones auxiliares autonómicas, siendo este tipo de órganos, ante la crisis económica, los principales candidatos a la supresión (Defensor del menor, Consejo audiovisual, etc.).

Dentro de este capítulo cuarto también se hace referencia a las posibles alteraciones y supresiones de las corporaciones locales, es decir, municipios, provincias, así como sus instituciones de gobierno y representación. Analiza el autor el medio de reforma que debiera emplearse si se ven afectadas instituciones municipales, provinciales, comarcas e incluso hace una referencia a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

La posible supresión o reforma del Tribunal Constitucional es incluida también en este capítulo, explicando la posibilidad o no de supresión de este órgano y, en caso de reforma parcial, el procedimiento a aplicar, sin dejar de lado la intocable función estatal del mismo recogida en la Constitución, detallando los aspectos que en cualquier caso deberían protegerse ante una posible reforma. Por último, el autor también hace referencia a la posible reforma de otros «órganos de acompañamiento de los poderes del Estado» por ser también un objetivo más factible de reformar, al igual que ha sucedido en el ámbito autonómico, ante la situación actual de crisis. Así hace referencia al Defensor del Pueblo, el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y el Consejo Económico y Social, refiriéndose, como en los casos anteriores, tanto a una posible reforma como a una posible supresión o suspensión de los mismos.

El capítulo V lo dedica el autor al análisis de los *efectos sobre los derechos y límites constitucionales derivados de los mismos*, haciendo referen-

cia a que, a la hora de plantear una reforma o supresión de los órganos anteriormente citados, hay que tener presente cómo esta modificación va a afectar a las propias funciones del órgano y a los derechos, debiéndose respetar las garantías mínimas a las que antes nos hemos referido, concluyendo el capítulo con una recapitulación de lo planteado hasta el momento.

Los dos últimos capítulos los dedica el autor a las *Conclusiones* (capítulo VI), exponiendo de forma clara y resumida, en diez puntos, todo lo analizado en la obra; y *Apéndices*, (capítulo VII), donde encontramos todas las referencias bibliográficas usadas en la obra, así como las referencias legislativas y jurisprudenciales más importantes.

En definitiva la obra constituye una excelente aportación al campo del Derecho Constitucional. Debemos alabar el esfuerzo llevado a cabo por el autor para elaborar una obra de tan latente actualidad, siendo conscientes del esfuerzo y dedicación que implica, lo que hacen de ella una obra que, sin duda, merece ser leída.

Alicia López de los Mozos Díaz-Madroño
Universidad Rey Juan Carlos