

- c) Junto con este problema político de fondo, la educación democrática en España se enfrenta a dos desafíos no menores: la enorme distancia entre lo declarado en las normas y la realidad y la insuficiente formación específica del profesorado. ¡No pueden formar los que no están formados!

Basta ver el apretado resumen que aquí se ha hecho para constatar que el libro ofrece un análisis muy completo y actual de un problema realmente complejo. Sin duda, estamos en presencia del libro de referencia en esta materia en nuestro país por muchos años. Los editores proponen el texto, además, como una potencial (yo creo, además, que potente) sugerencia para los responsables políticos de la educación en nuestro país, aunque mucho me temo que será rigurosamente desatendida. El déficit formativo en educación democrática también se extiende, por desgracia, a muchos de esos responsables (presentes y pasados pero —espero— no futuros).

Fernando Rey Martínez
Universidad de Valladolid

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA: *La fusión de Comunidades Autónomas. A propósito de la (no) incorporación de Navarra al País Vasco*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, 174 págs.

No son pocos los estudios clásicos que han señalado desde diferentes puntos de vista que el derecho es un fenómeno básicamente temporal. Siguiendo los trabajos de Mario Bretone sobre el tema podría decirse que existe un tiempo en el derecho —véanse el concepto clave de la *retroactividad*— y un derecho en el tiempo: qué ocurre, por ejemplo, con las disposiciones y normas cuando el acaecer histórico las degrada como el metal que se expone al oxígeno, obligándonos a replantear su capacidad para regular la realidad y la necesidad de derogación o reforma. Aún creo que existiría una tercera variante metodológica: el tiempo *del* derecho, es decir, cómo las normas —sobre todo constitucionales— expresan una temporalidad a la hora de enfrentarse a la intersección del pasado, el presente y el futuro.

El profesor González García realiza en este libro un novedoso acercamiento a una parte de lo que podría considerarse como el *tiempo de descuento* de la norma fundamental de 1978 (disposiciones adicionales, transitorias y derogatoria), cuestionando con sólidos argumentos las posiciones doctrinales dominantes en torno a aspectos de notable interés de la Constitución territorial como compromiso dilatorio. Ya lo había hecho antes con un trabajo

sobre una posible devolución de competencias de las comunidades autónomas al Estado. Estas posiciones vienen a apuntar en el caso analizado que la disposición transitoria cuarta (DT 4) de la Constitución Española (CE) seguiría siendo un procedimiento no solo vigente, sino también válido para habilitar hoy la contingencia de que la Comunidad Foral de Navarra perdiera su identidad organizacional y pasara a formar parte plenamente de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La tesis del autor a este respecto es clara: la DT 4 es una disposición *ad tempus*, no porque tenga un plazo expreso para el fin de su vigencia, sino porque posee *cessante legis ratione*. Es decir, su vigencia estaría condicionada a que perduren determinadas circunstancias que motivaron la creación de la norma o a que no se produzca un hecho concreto que haría decaer su razón de ser. En tal sentido, resulta muy acertado que finalmente se ponga luz sobre el derecho transitorio de la Constitución: no estamos en la mayor parte de los casos ante disposiciones que faciliten el paso entre dos regímenes diferentes, regulando los diversos alcances de la retroactividad de la nueva norma, sino ante un lenguaje coloquial y estratégico que alcanza una dimensión de caducidad cuando el objeto que pretende regular desaparece. En el caso de la DT 4, su *ratio legis* se extinguiría una vez que Navarra accede a la autonomía mediante el uso de la disposición adicional primera CE (DA 1).

Como he señalado, no es este el parecer de la mayor parte de la doctrina y de la propia jurisprudencia constitucional, que consideran que, pese a que el derecho constitucional que regula el acceso a la autonomía de las provincias y órganos preautonómicos ha caducado, la DT 4 seguiría siendo un conjunto normativo no solo vigente, sino capaz de dar a luz una *fusión* encubierta entre dos comunidades autónomas plenamente institucionalizadas. Recuérdesse que a la misma conclusión llegó el Consejo de Estado en su famoso informe sobre la reforma constitucional en 2006. Aunque el autor prefiera no politizar el sentido de esta contradicción, su debida comprensión conduce a la tercera dimensión metodológica de la relación entre tiempo y derecho que se destacaba al comienzo de la reseña: la DT 4 tiene una temporalidad propia que expresaría un pacto interno entre el nacionalismo vasco y el resto de las fuerzas políticas del Estado. Me parece que los ulteriores desarrollos de la DA 1 a la hora de explicar la *política constitucional* de las Cortes con respecto a las exigencias competenciales y financieras del nacionalismo vasco me darían la razón.

En cualquier caso, el profesor de la Universidad de Murcia argumenta de forma impecable por qué la DT 4 CE ya no tendría aplicabilidad: no solo porque el art. 143 CE habría perdido su eficacia una vez completado el mapa autonómico, sino porque el término *incorporación* aludiría a la situación originaria y provincial de Navarra. Es decir, las consecuencias de una integración de Navarra en el País Vasco una vez ambas se hubieran constituido como

comunidades autónomas van mucho más allá de la limitada potencia de una cláusula transitoria. En el marco del principio dispositivo su funcionalidad para consentir el acceso a la autonomía —permitiendo, por ejemplo, que Navarra eludiera los exigentes trámites del art. 151 CE— es indudable, pero como instrumento permanente de reconfiguración de la Constitución territorial sus efectos materiales nos conducen a una realidad federal muy distinta: la fusión entre dos comunidades autónomas.

Y es aquí donde el libro se abre hacia otros parámetros constitucionales que me recuerdan, por ejemplo, a aquellos luminosos trabajos de Antonio La Pergola en los que analizaba la versatilidad territorial y fronteriza del federalismo norteamericano. Efectivamente, González García nos advierte de algunos equívocos conceptuales que, probablemente, son resultado de la incapacidad del poder de reforma para cerrar la Constitución territorial de manera definitiva. En tal sentido, me parece muy sugerente y pertinente la distinción entre federación y fusión de comunidades autónomas, que ya hemos dicho, es lo que implícitamente prevé la DT 4 de entenderse aún hoy aplicable a la situación de Navarra con respecto al País Vasco. Máximo experto en lo referido a la capacidad y límites del art. 145 CE, el autor recuerda que la prohibición de la federación de comunidades autónomas busca, como ocurre en los modelos americano, suizo o alemán, mantener un cierto equilibrio político entre las partes que conforman el Estado global.

Ahora bien, la fusión de comunidades autónomas es un asunto jurídico distinto a la *federación* de entes territoriales ya existentes: supone la modificación del número de comunidades autónomas, su extensión y población, a partir de una operación en la que la derogación de los estatutos previos daría lugar a un nuevo estatuto en el que lógicamente participarían las Cortes Generales. La operación iría también más allá de algunas previsiones estatutarias en la materia que ya habían sido analizadas por la doctrina y que aquí se recuerdan de forma pertinente: las incorporaciones de territorios no integrados en otra comunidad autónoma (Gibraltar con respecto a Andalucía y las previsiones del art. 144 CE), la segregación y agregación de enclaves territoriales de otra comunidad autónoma y, por último, la disolución de una comunidad autónoma uniprovincial para su integración en otra comunidad autónoma (Cantabria y La Rioja con respecto a Castilla y León, hasta los años 1998 y 1999, respectivamente) también calificadas en el libro como fusiones encubiertas.

Así las cosas, dado que la racionalización del mapa autonómico puede ser un escenario o hipótesis de futuro, González García se plantea si el régimen actual daría un soporte normativo bastante como para permitir la fusión efectiva de comunidades autónomas. Frente a la opinión consolidada, que parece inclinarse por la suficiencia del estatuto de autonomía para permitir la fusión de comunidades, el libro razona que el art. 147 CE no contiene al respecto una

reserva absoluta de la delimitación territorial que implique el desentendimiento de la Constitución. Así las cosas, la mejor opción sería trasladar a la norma fundamental la responsabilidad de regular un procedimiento claro, imparcial y respetuoso con el principio democrático, de fusión entre entes autonómicos. En dicha regulación habrían de establecerse los límites poblacionales y territoriales, unos parámetros negociadores, unas mayorías parlamentarias cualificadas y la participación de la población de las respectivas comunidades autónomas en un doble referéndum. En definitiva, como muestra el derecho comparado, la Constitución, pese al carácter dispositivo e inacabado del Estado autonómico, no puede permanecer ajena a un fenómeno de indudable trascendencia para la armonía del modelo de descentralización, tanto por exigencias funcionales como propiamente normativas o de legitimidad.

Estamos, sin duda, ante un pequeño gran libro que, seguramente, se convertirá en un clásico en la materia dada la precisión conceptual, la economía argumental y el rigor constitucional del autor. En mi opinión, quizá es un trabajo a la contra del *zeitgeist* federal dominante, lo que aún le otorga más mérito. En tiempos de fragmentación y competencia territorial el gran peligro es la atomización del propio Estado. Las nuevas «geografías del descontento» y la proliferación de discursos identitarios dibujan un horizonte espacial de tensiones que va más allá del desafío secesionista de las dos últimas décadas, lo que puede implicar no fusiones sino creaciones de nuevas comunidades autónomas. Para este escenario, como se apunta en la obra aquí reseñada, haría falta atender a un principio de «voluntariedad» que permitiría retornar al régimen provincial inicial y que, paradójicamente, volvería a dar virtualidad a aquellas normas materialmente transitorias que, sin embargo, abrirían la puerta a nuevas realidades autonómicas.

Josu de Miguel Bárcena
Universidad de Cantabria

EL ÉXITO DE UN FRACASO

JOSÉ ANTONIO SÁNCHEZ ROMÁN: *La Sociedad de Naciones y la reinven- ción del imperialismo liberal*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2021, 635 págs.

Ha querido la casualidad que el libro sobre la Sociedad de Naciones que acaba de publicar José Antonio Sánchez Román, profesor de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense, coincida, poco más o menos, con el estreno de la película *Múnich en vísperas de una guerra* (*Munich: The Edge of War*), dirigida por Christian Schwochow y protagonizada por Jeremy Irons en