

LUIS LÓPEZ GUERRA: LA CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA
(TIRANT LO BLANCH, VALENCIA, 2019, 213 PÁGS.)

Amir Al Hasani Maturano
Universidad de las Islas Baleares

1. La presente obra del profesor Luis López Guerra, maestro de mi maestro, se enmarca en la colección “Sistemas constitucionales iberoamericanos” de la editorial valenciana Tirant lo Blanch. Ofrece al lector, en poco más de doscientas páginas, una visión sintética y crítica del régimen constitucional español, que será útil a estudiantes de Derecho, a juristas consolidados y a cualquier persona culta que desee conocer mejor nuestra realidad constitucional. En este valioso trabajo se desarrollan contenidos que van más allá de las disposiciones normativas y las decisiones jurisprudenciales, al incorporar acontecimientos históricos y práctica de la realidad político-constitucional, lo que le abre la puerta a una dimensión crítica y, en algunos momentos, a la formulación de sugerentes propuestas de *lege ferenda*.

2. La excelencia académica del profesor López Guerra queda reflejada en cada página de esta obra, preñada de sabiduría y experiencia. En la misma se entrevé, además de su destacada investigación académica como Catedrático de universidad desde hace más de cuarenta años, su participación activa en prácticamente todos los poderes del Estado: Magistrado y Vicepresidente del Tribunal Constitucional, Consejero y Vicepresidente del Consejo General del Poder Judicial, Secretario de Estado de Justicia, parlamentario y, durante más de diez años, juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El autor, que estructura su obra en nueve capítulos, la inicia con un breve resumen histórico y la exposición de las características básicas del sistema constitucional español (monarquía parlamentaria, Estado social y democrático de Derecho, Estado territorialmente descentralizado, Estado inserto en el proceso de integración europea y Constitución especialmente rígida), para analizar, acto seguido, los derechos y libertades fundamentales, la Jefatura del Estado, las Cortes Generales, el Gobierno, el Poder Judicial, la organización territorial del Estado y, por último, el Tribunal Constitucional.

3. Inicia su breve recorrido por nuestra histórica constitucional, con una referencia a la de Cádiz de 1812, la cual –a juicio del autor– “reviste una especial importancia simbólica” por los principios que proclama, ya que “han representado el eje central del desarrollo del constitucionalismo en España, bien para su mantenimiento, bien para su matización y aún negación”. El profesor López Guerra subraya, sin embargo, como la adopción del primer texto constitucional no supuso, “la apertura de un período de vigencia continuada del régimen constitucional”, al ser objeto de una larga y agria disputa entre absolutistas y liberales. También destaca el dualismo de Constituciones progresistas y moderadas, recalcando la preponderancia moderada en la práctica. Con la aprobación de la Constitución de la Segunda República el 9 de diciembre de 1931 se estableció, por vez primera, un “sistema constitucional democrático con vigencia efectiva”. Recuerda

que su duración fue breve, a causa de la sublevación militar de 1936, la posterior guerra civil y la derrota de la República en 1939. La dictadura de Franco Bahamonde (1939-1975) supuso una larga noche en la historia del constitucionalismo en España, que solo permitirá entrever, entre grandes brumas, un nuevo período democrático tras su fallecimiento en noviembre de 1975. La denominada Transición (1976-1978) dio paso a un nuevo régimen constitucional, aunque –a juicio del profesor López Guerra– difiere mucho del resto de países de nuestro entorno, ya que “no se produjo una eliminación o supresión del aparato dictatorial previa a la creación de un nuevo orden democrático”. No obstante, como acertadamente apunta, el proceso constituyente busco el mayor consenso posible –como una necesidad ineludible– entre los grupos políticos que, en aquellos años, tenían una representación parlamentaria significativa.

4. En el segundo capítulo, el autor señala, de forma necesariamente sintética, las características básicas del sistema constitucional español instaurado por la Constitución de 1978 (en adelante CE):

- a) Una monarquía parlamentaria –atribuyéndose al Rey un papel exclusivamente simbólico–, característica común en todas monarquías democráticas europeas.
- b) Un Estado social y democrático de Derecho, con garantías jurisdiccionales y no jurisdiccionales.
- c) Un Estado territorialmente descentralizado con la creación del llamado Estado de las autonomías, caracterizado por la inicial “asimetría competencial” entre ellas, aunque posibilitando, pasados unos años, una “cierta homogeneidad competencial”.
- d) Un Estado inserto en el proceso de integración europea sobre la base del artículo 93 CE. Y, a partir del acceso de España a la Comunidad Europea en el año 1986, una asunción del Derecho europeo como Derecho propio que deben aplicar los poderes públicos, que “se ven así decisivamente condicionados por las instituciones jurídicas del contexto europeo”.
- e) Una Constitución, particularmente, rígida para evitar la inestabilidad política que podría derivarse de un Texto modificable por cualquier mayoría parlamentaria circunstancial.

5. En el siguiente capítulo, el profesor López Guerra analiza, con mayor amplitud, el significado y el alcance de los derechos y libertades fundamentales. Lo cual es lógico, pues, a su entender, los derechos y libertades no solo se configuran con un aspecto subjetivo (protección de la persona), sino también como un elemento esencial de cualquier sistema democrático. A continuación, pone en va-

lor la labor de protección de los mismos llevada a cabo, principalmente, por los tribunales ordinarios (a través de los procedimientos ordinarios y los preferentes y sumarios), por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En otro epígrafe de este capítulo, explica la importancia de la inclusión en el Texto Constitucional de los derechos sociales o de segunda generación, que “pretenden garantizar unas mínimas condiciones de vida mediante prestaciones públicas”; asimismo, valora los derechos de tercera generación de tipo colectivo. En ambos casos, sopesa su reconocimiento y garantías por la Constitución, que –a su entender– resultan insuficientes.

Otro aspecto relevante en este apartado es la referencia al efecto de universalización de la titularidad de los derechos fundamentales (por encima de la condición de ciudadanos de quienes los demandan), dado el principio de respeto de la dignidad de la persona (exceptuando el derecho a elegir y ser elegido representante público, así como el acceso a cargos y funciones públicos, que no permanece abiertos a los extranjeros, por su carácter eminentemente político).

Por otra parte, al analizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, deja constancia de que los derechos de las personas no son absolutos e ilimitados, al estar constreñidos por límites expresos. Junto a estos, se ubican otros reconocidos por el propio artículo 10.1 CE, que señala de forma literal que el derecho de cada uno está limitado por “los derechos de los demás”. Sin olvidar, tampoco, los límites derivados de intereses colectivos, más difícilmente individualizables. Ahora bien, “tal limitación ha de responder, no solo a un mandato legal, sino también a un principio de proporcionalidad o ponderación”, de manera que sacrificando un derecho salvaguardemos otros constitucionalmente reconocidos.

En lo que respecta a la protección reforzada de los derechos fundamentales en sentido estricto (arts. 15 al 29), es decir, los recogidos en la sección primera del capítulo segundo del título primero (bajo el epígrafe “De los derechos fundamentales y libertades públicas”), el profesor López Guerra se refiere a las dos dimensiones a través de la cuáles la Constitución estructura su defensa. La primera, la reserva de ley orgánica para su desarrollo normativo; y, la segunda, la protección preferente y sumaria ante la justicia ordinaria y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, como advierte el autor, este último recurso, tras la reforma de la LOTC, se ha “convertido, más que en una forma de remedio frente a vulneraciones individuales de los derechos que protege (aun cuando en cada caso el Tribunal debe pronunciarse sobre la demanda concreta) en un medio

para establecer líneas generales, dirigidas a todos los poderes públicos, respecto de la interpretación de esos derechos”.

6. En el capítulo cuarto, el profesor López Guerra resume la posición constitucional de la Jefatura del Estado. Recuerda, en primer lugar, que las denominadas Leyes Fundamentales de la dictadura reservaban a Franco Bahamonde la facultad de proponer y revocar a su sucesor. Haciendo uso de dicha prerrogativa, en 1969, propuso a las Cortes orgánicas como sucesor a D. Juan Carlos de Borbón y Borbón; proclamado Rey de España el 22 de noviembre de 1975, tras el fallecimiento del dictador. Como apunta el autor: “La aprobación de la Constitución no supuso, pues, alteración alguna en la titularidad de la Jefatura del Estado, si bien sí introdujo un cambio en la legitimidad jurídica de la condición como Rey”. De este modo, adquirió una cierta legitimidad formal y asumió una posición simbólica o de representación de la unidad del Estado, absolutamente vacía de competencias efectivas. Las notas de la irresponsabilidad y la inviolabilidad definen su peculiar status jurídico.

7. El profesor López Guerra inicia, a continuación, el estudio de los tres poderes clásicos de cualquier Estado. Así, en primer lugar, aborda el análisis de las Cortes Generales o Poder Legislativo, que tiene un papel nuclear en cualquier democracia, pero todavía más si esta se define como parlamentaria. Esta centralidad política, como subraya el autor, tiene dos fundamentos. En primer lugar, el hecho de que las Cortes Generales representan al pueblo español, siendo el “único órgano del Estado que tiene una vinculación directa con el sujeto constitucional de la soberanía”; y, en segundo lugar, la circunstancia de que “la legitimidad y justificación de los poderes ejecutivo y judicial del Estado derivan de su relación con el Parlamento”.

Dentro del análisis de las Cortes, el profesor López Guerra aborda numerosas cuestiones, entre las que ahora queremos destacar: el bicameralismo asimétrico y desigual, con clara preponderancia del Congreso de los Diputados sobre el Senado; el papel principal de los partidos políticos en el funcionamiento de las Cámaras; y la nada inocente sobrerrepresentación de las provincias con menos electores.

En las páginas que tratan del control de las Cortes sobre la actuación del Gobierno, el autor afirma que el “control parlamentario ha de entenderse, pues, no desde la perspectiva de la contraposición entre Gobierno y Parlamento, sino desde la perspectiva de la contraposición entre mayoría gubernamental y minoría en la oposición”. Sin embargo, no es lo que se recoge en la literalidad de los textos legales y reglamentarios.

8. En el capítulo sexto el profesor López Guerra trata el Gobierno o Poder Ejecutivo. Explica su posición preminente en el sistema parlamentario español, que responde a la relación fiduciaria que existe entre el Parlamento y el Gobierno. Además, de modo común, el Presidente del Gobierno es la cabeza del Poder Ejecutivo y, a su vez, líder de la mayoría parlamentaria. En el análisis del procedimiento de su nombramiento, se subrayan algunas singularidades. Entre ellas, la posición del Rey llamado a realizar “una elección política”, es decir, la proposición de un candidato a Presidente de Gobierno a las Cortes Generales, si bien es posible –como así ha sucedido en algunas ocasiones– que el Congreso rechace al candidato propuesto por el Monarca. De este modo, al analizar el autor los supuestos posibles de la responsabilidad del fracaso, entrevé que al ser reafrendante el Presidente del Congreso, la responsabilidad –en apariencia– debería recaer sobre él. Sin embargo, a su juicio, el Presidente del Congreso al no haber sido partícipe en las consultas con el resto de partidos, solo “es responsable de que la propuesta del Rey responda al resultado de esas consultas y no a otras causas”. En suma, el autor en este punto –con visión reformista y crítica– señala como contradictorio que el Presidente del Congreso de los Diputados asuma la responsabilidad de la decisión de proposición del candidato de Presidente de Gobierno, al no tomar parte en las consultas con los representantes políticos. Igualmente, el profesor López Guerra, destaca la prolongada situación de interinidad del Gobierno en funciones en el año 2016, a causa de que la fórmula constitucional, pese a ser prolija, omite el plazo para la negociación y propuesta real, junto la larga duración del proceso electoral.

En otro epígrafe de este capítulo se tratan las funciones del Presidente del Gobierno. El autor pone su atención en su facultad de disolver las Cámaras y convocar nuevas elecciones. Técnica que se puede utilizar “como vía para eventualmente revalidar el apoyo electoral a sus políticas o, al menos, para verificar la relación entre la composición del Parlamento y la opinión del electorado”. Junto a esta facultad del Gobierno, aunque escasamente utilizada, hallamos la facultad de convocatoria de un referéndum consultivo, previsto en el artículo 92 CE.

Otro aspecto relevante, en este apartado, es la referencia al decreto-ley (consagrado en el art. 86 CE) como auténtica potestad legislativa del Gobierno, si bien, limitado a los casos de urgencia y necesidad, y, con exclusión de una serie de materias básicas. Sin embargo –a su entender– los decretos-leyes han sido “laxamente interpretados” por la jurisdicción constitucional.

9. A continuación, en el capítulo octavo, el autor trata el Poder judicial. Lo define: como el conjunto de jueces y tribunales que tienen encomendada la función

jurisdiccional, siendo sus decisiones finales definitivas y de obligado cumplimiento (cosa juzgada). El profesor López Guerra expresa que, en contraposición al resto de poderes, resulta ser un poder desconcentrado en una pluralidad de órganos. Asimismo, el autor recuerda el principio de unidad jurisdiccional como la base del funcionamiento de los tribunales, dado que la función jurisdiccional reside en el Poder Judicial establecido, y es de competencia exclusivamente estatal. Si bien anota ciertas excepciones, entre ellas, las peculiaridades de la jurisdicción militar; o, más importante aún, la atribución de competencias jurisdiccionales en materia constitucional al Tribunal Constitucional (en adelante, TC) –al hallarse situado fuera del poder judicial–; también, la actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas; y, por último, los tribunales consuetudinarios. En otro apartado, el profesor López Guerra alude la excepción establecida en el art. 56.3 CE, que consagra la inviolabilidad y no responsabilidad del Rey, pese a que “no hay nadie sustraído a la jurisdicción de los tribunales”. Otro aspecto, es la imperiosa sujeción a la ley –también las europeas– que impide la inaplicación de las leyes. Por lo tanto, si los tribunales de justicia consideran que “existe una contradicción entre Constitución y norma con fuerza de ley” pueden plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el TC. Por otra parte, en el caso que un órgano judicial halle cualquier incertidumbre ante la interpretación o aplicación de normativa europea, tiene la opción de plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de la Unión Europea.

10. El capítulo octavo versa sobre la organización territorial del Estado. El autor define los Estatutos de Autonomía como norma con rango legal (orgánica), por ende, con posible control constitucional. Como bien se describe, estas normas originan la existencia de las propias Comunidades Autónomas, ya que delimitan su territorio, establecen su organización y disponen sus competencias. A consideración del autor, el Estatuto de Autonomía está “cumpliendo una función constitucional”, es decir, tienen la consideración de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, pero tienen el carácter formal de ley de Estado, aunque “presenta particularidades que le confieren un cierto carácter de norma pactada”. En concreto, el autor hace referencia a que la iniciativa para la aprobación inicial de los Estatutos la tenían los entes territoriales previstos en la Constitución y, posteriormente, las Cortes Generales decidían sobre los textos presentados, pero, lo mismo sucede –en la actualidad– con su reforma, puesto que una iniciativa aprobada en los Parlamentos Autonómicos deberá ser aprobada por las Cortes Generales.

En otro apartado, analiza la cuestión del reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, el profesor López Guerra subraya que nuestro modelo constitucional suscita problemas interpretativos –en lo que respecta al reparto– tanto por el carácter asistemático de regulación, como por el carácter impreciso de los

términos utilizados, derivando en una abundante jurisprudencia por parte de nuestro intérprete constitucional supremo para solventar el rompecabezas competencial.

Enlazado con lo previo, el autor define los aspectos relevantes que nos permiten diferenciarnos de los sistemas federales, acentuando las diferencias con la función judicial de nuestro sistema, al atribuirse competencialmente de modo exclusivo al Estado. Además, a consideración del autor, tampoco existe una clara separación de funciones o esferas de actuación entre poder central y poder autonómico en nuestro sistema autonómico.

11. El autor comienza el último capítulo presentando dos razones o motivos de la introducción del TC en nuestra Constitución. Así, por una parte, observa “la influencia de la práctica de otros países europeos”, siendo este tribunal independiente un elemento esencial de cualquier sistema democrático; y, por otra parte, el carácter garante del tribunal “como una lógica consecuencia del carácter de esta Constitución como consensuada”. En todo caso, expresa como el TC se ha configurado como una institución trascendental en nuestro sistema social y democrático de derecho, sobre todo por sus funciones tradicionales de justicia constitucional, es decir, el control de constitucionalidad de las leyes. Con todo, el profesor López Guerra afirma que el Tribunal Constitucional va “mucho más allá”, al extenderse su protección en determinados casos: a la garantía de los derechos fundamentales; la verificación de constitucionalidad de tratados; y, la resolución de conflictos territoriales.

En otro apartado, explica la fórmula de nombramientos de Magistrados del TC, explicando que su objetivo era evitar una excesiva influencia de mayorías ideológicas y, al mismo tiempo, lograr una continuidad del funcionamiento del Tribunal. Sin embargo, su antiguo Vicepresidente considera que, en la realidad práctica, sigue siendo un sistema de cuotas con composición partidista de cada Cámara, con criticable alteración del ritmo previsto de renovación de los Magistrados.

12. Como ha afirmado la profesora Ballester Cardell, “con esta nueva obra, que aúna síntesis, claridad expositiva y tono crítico, Luis López Guerra contribuye, una vez más, a estimular el debate sobre el texto constitucional español y a mejorar el conocimiento de la Constitución de España en la cultura jurídica en lengua española”. También queremos afirmar que el constituyente (constituido) y el legislador (ordinario y orgánico) harían bien en tomar en consideración las propuestas de reforma formuladas por quien es, fuera de toda discusión, uno de los constitucionalistas europeos más brillantes del último medio siglo.

RESUMEN

Esta recensión de la monografía *–La Constitución de España–* del profesor Luis López Guerra, se enmarca en la colección “Sistemas constitucionales iberoamericanos” de la editorial Tirant lo Blanch. En poco más de doscientas páginas, el autor lleva a cabo un estudio sintético, riguroso y crítico del régimen constitucional español, con inclusión de valiosas propuestas de reforma.

SUMMARY

This review of the monograph *–La Constitución de España–* by Professor Luis López Guerra, is part of the “Ibero-American constitutional systems” collection of the Tirant lo Blanch publishing house. In just over two hundred pages, the author carries out a synthetic, rigorous and critical study of the spanish constitutional system, including valuable reform proposals.

PALABRAS CLAVES

Constitución española de 1978, sistema constitucional español, Luis López Guerra.

KEY WORDS

Spanish Constitution of 1978, spanish constitutional system, Luis López Guerra.

TÍTULO

La Constitución de España.

TITLE

The Constitution of Spain.