

PABLO PÉREZ TREMPY y ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, (dirs.), *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

El 40 aniversario de la Constitución de 1978 ha sido pródigo en estudios académicos que conmemoran el evento, predominando quizás sobre otros formatos el de los comentarios al texto constitucional. Gracias a un *felix accidens* este 40 aniversario ha venido a coincidir con el homenaje a la carrera del profesor Luis López Guerra a quien van dedicadas las contribuciones de un amplio número de publicistas en dos volúmenes que componen este Comentario a la Constitución.

Los comentarios a las normas constitucionales constituyen un género que no ha parado de crecer a lo largo de los años, sobre todo si además del texto constitucional se tienen en cuenta los Estatutos de Autonomía. Dentro de la variedad existente de comentarios a la norma constitucional, los dirigidos por Pérez Trempy y Saiz Arnaiz responden al modelo de comentario breve, tanto por la extensión media de los comentarios sobre cada precepto (alguno no llega a superar las cuatro páginas y casi nunca rebasan las diez), como por la ausencia de recopilación de antecedentes o índice de normas de desarrollo. No hay notas a pie de página, sino tan solo una breve selección de obras como bibliografía de consulta.

Aunque a primera vista los dos volúmenes de la obra se presentan como un Homenaje al profesor Luis López Guerra, los trabajos que la componen cobijan un segundo homenaje, esta vez a la Constitución de 1978, con

ocasión de su cuarenta aniversario. Así pues, un doble homenaje académico es el que recorre estas páginas, lo cual cobra tanto mayor sentido cuanto que la trayectoria vital del profesor Luis López Guerra aparece unida desde sus inicios a la generación que gestó la propia Constitución de 1978, tal y como reconocen los autores de la Introducción, afirmando que su trayectoria profesional «se corresponde con la existencia de la Constitución» (Pablo Pérez Trempy y Alejandro Saiz Arnaiz, «Cuarenta años de historia constitucional: la consolidación democrática. Luis López Guerra 1970-2018», p. 57).

Particular interés reviste la aportación del profesor Jorge de Esteban, quien no solo nos desvela algunos detalles de los inicios de la carrera de Luis López Guerra, sino que además nos sumerge en la narración de algunos de los entresijos del asesoramiento prestado en la elaboración de la Constitución. En aquellos años, éste no solo escribía de alguna manera una página de la historia de la transición, —utilizando «para lograr ese objetivo de llegar cuanto antes a un proceso constituyente» («Una visión personal de la transición y del proceso constituyente —En homenaje a mi primer discípulo Luis López Guerra—», p. 91) la vía de publicar un ensayo sobre la crisis del franquismo junto a colaboraciones en la prensa bajo seudónimo—, sino que también, como el propio Jorge de Es-

teban pone de manifiesto, haría historia, esta vez en los anales de la disciplina académica, al firmar junto a él lo que no era sino el primer Manual completo sobre la Constitución española de 1978 (p. 93).

Ambos aspectos, el de las respuestas a los desafíos que la Constitución debía atender, así como el de la trayectoria académica y profesional de Luis López Guerra, aparecen nítidamente entrelazados en la semblanza que nos brindan los directores de estos Comentarios, quienes a justo título recuerdan el carácter de revulsivo que tuvo la nueva Constitución para todos los juristas españoles, entendiendo por «todos» no solo quienes ya venían dedicando su magisterio en las aulas al conocido como Derecho Político (urgidos por un inevitable reciclaje), sino también a la generación de jóvenes licenciados que incluso antes de la Transición ya iniciaron, dentro y fuera de España, la construcción de una dogmática del Derecho de la Constitución (p. 57). De ahí que los directores, en esta suerte de Prólogo, manifiesten que este homenaje representa asimismo un homenaje a toda aquella generación de constitucionalistas que tanto desde la Universidad como desde las instituciones, han contribuido «decisivamente» a la consolidación y desarrollo del texto constitucional.

En lo que se refiere a la consolidación, los directores coinciden en apelar a la supremacía de la Constitución y a su carácter normativo como las herramientas que han permitido ofrecer una respuesta a lo que los autores denominan los diversos *test de stress* por los que ha atravesado el orden constitucional

bajo la vigencia del texto del setenta y ocho (p. 55). Lo primero, su supremacía, ha sido preservada «eficazmente» por su intérprete supremo (p. 53). El carácter de norma se ha conseguido afianzar mediante una Constitución garantizada judicialmente (p. 54).

En cuanto al desarrollo del texto constitucional, los directores en su introducción resaltan ante todo la importancia decisiva de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional tanto en el desarrollo normativo de las previsiones constitucionales como en su aplicación, a través de la práctica judicial (p. 53). Cuando se pasa revista a los desarrollos concretos, los autores no pueden menos que congratularse de la efectividad y el regular funcionamiento de las previsiones constitucionales, incidiendo en que todos los cambios de Gobierno han tenido lugar en cumplimiento de las previsiones constitucionales, incluida la moción de censura constructiva solo en tiempos recientes (2018), propiciando «la alternancia característica de las formas de gobierno democráticas» (pp. 53 y 54). Asimismo, se considera otro gran logro el que los derechos fundamentales se hayan «comportado como auténticos límites para el legislador», resultando de ahí su indisponibilidad para el Parlamento (p. 54). Su protección a través de una tutela judicial efectiva, del recurso de amparo constitucional y en última instancia mediante la intervención remediadora del Tribunal Europeo de Derechos Humanos propiciando una apertura constitucional hacia Europa en materia de derechos fundamentales que refuerza la pertenencia de nuestro modelo constitucional al

conjunto de democracias europeas más consolidadas. En este mismo capítulo consignan los autores como otro de los desarrollos constitucionales, el de la creación de Comunidades Autónomas en aplicación del principio dispositivo, que permitía la generalización de la autonomía a todo el territorio como una de las varias posibilidades abiertas por el texto constitucional. Igualmente, no por último menos trascendental, la Constitución permitía un ajuste no traumático a la integración supranacional política y económica y al sistema europeo de protección de derechos (p. 54).

La Constitución ha mostrado su capacidad de resistencia ante ataques como un golpe de estado militar, el terrorismo o una declaración de independencia. Ciertamente podría convenirse que esa capacidad de resistir a fenómenos tan graves en violación del orden constitucional podría llevarnos al convencimiento de que el texto constitucional goza de buena salud. Y aunque ciertamente la Constitución de 1978 ha conocido intentos de ruptura del pacto constitucional, probablemente muy por encima de sus homólogas europeas, manteniéndose intacta su fuerza normativa, no es menos cierto que tras estos cuarenta años los directores de los Comentarios constatan una «práctica unanimidad» entre los académicos en torno a la necesidad de una reforma de la Constitución que «racionalice, corrija o actualice algunos de sus contenidos» (p. 55). En particular, la reforma podría tener por objeto remediar algunos de los «problemas que el paso del tiempo ha dejado al descubierto», o a aquellos problemas que

por los «condicionantes de la transición» no pudieron abordarse a fondo en aquel momento (p. 56). La falta de acuerdo en torno a algunas cuestiones durante la Transición en muchas ocasiones se tradujo en un consenso solo aparente, como el propio López Guerra señalaba en uno de sus trabajos, de modo que el único modo de diluir la confrontación ineludible en aquel momento, fue el de utilizar expresiones ambiguas o bien el de remitir la solución definitiva a «la tarea del legislador futuro, mediante la fórmula, en muchos casos, de la reserva de determinadas materias a una «ley orgánica» (Luis López Guerra, «El Derecho Constitucional español del siglo XX: Del constitucionalismo doctrinario a la Constitución normativa», en AA. VV., *El Derecho español en el siglo XX*, 2000, p. 20). Esto fue lo que ocurrió en materias como los derechos fundamentales, el Consejo General del Poder Judicial o el desarrollo del Estado autonómico. No obstante, como apunta Eliseo Aja en su comentario al art. 2 CE, las leyes del Estado imprescindibles para el funcionamiento del sistema, se elaboraron bajo la influencia todavía del consenso constituyente (p. 123). En cuanto a los derechos fundamentales, argumenta Bilbao Ubillos en su comentario al art. 10.1 CE que cabe considerarlos como indisociables a la democracia «conceptual y empíricamente», pues en ellos se condensa tanto la legitimidad de origen como la legitimidad de ejercicio de una democracia pluralista (p. 263). Y si bien la mayoría de leyes de desarrollo de los derechos fundamentales se han mantenido incluso cuando se ha producido la

alternancia, hay dos ámbitos, como bien apunta Martín Rebollo en su comentario al art. 81 CE, en los que se han venido manteniendo las discrepancias, como son la educación y el régimen de extranjería (p. 1259). Respecto al modelo territorial del Estado, asimismo, Eliseo Aja destaca que «la regulación constitucional presentaba muchos elementos sin configurar porque los partidos no tenían una opción clara», observándose todavía hoy los restos de las dudas iniciales (p. 123). Aja se pronuncia por una reforma constitucional que tenga como objeto la conversión del art. 2 CE «en un auténtico principio federal», optando por un federalismo asimétrico, fiel a la fórmula de Nación de naciones, a la que habría que rebajar su significado político (p. 130).

Otras propuestas de reforma se encuentran diseminadas a lo largo y ancho de los comentarios. Desde las más técnicas, como la que propone Yolanda Gómez para el art. 65.2 CE, hasta las de mayor calado político como la reforma del Senado, de la que Enoch Albertí se hace eco de posiciones del arco parlamentario que propugnan la supresión sin más de la segunda cámara al tiempo que reconoce que la reforma de la misma no es fácil, tanto porque «altera los equilibrios electorales y de poder que han venido funcionando en España desde 1978» (p. 1128), como por la crisis que viene asolando al Estado autonómico en estos años, lo que dificulta aún más dicha tarea, puesto que no se puede «redibujar una pieza específica sin tener en cuenta el diseño general en el que debe insertarse» (p. 1129). Incluso apunta Albertí que

tampoco el Senado escapa a la «crisis de la representación que padece el entero sistema constitucional español» (p. 1129). Precisamente a este ámbito de la representación se circunscriben algunas de las posibilidades de reforma del art. 68 CE que a juicio de Emilio Pajares podrían explorarse si no se opta por el mantenimiento de las actuales previsiones, como por ejemplo cambiar la orientación del actual sistema electoral o incluso desconstitucionalizar su regulación dejándolo entonces a disposición del legislador (p. 1117). Asimismo, en favor de la introducción de una cláusula europea en el art. 93 CE se pronuncia Ricardo Alonso García quien preconiza la incorporación de una cláusula específicamente europea en la línea que ya apuntara en su momento el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional de 2006 (p. 1368), si bien se inclina por reubicarla como último artículo del Título Preliminar, para reflejar tanto la proyección transversal que tiene la integración europea, como para identificar en dicho Título los límites de la misma, derivados de la identidad nacional (p. 1369). De las propuestas doctrinales de reforma que atañen al propio procedimiento de reforma de los arts. 167 y 168 CE se hace eco Gómez Orfanel en su comentario al art. 167 CE, ilustrando soluciones como la de excluir la dualidad de procedimientos (sin cláusulas por tanto de intangibilidad) o la de seguir el modelo alemán (Tajadura) que sin procedimiento agravado declara irreformables el Estado de Derecho, el principio democrático y la plena eficacia de los derechos fundamentales (pp. 2297 y 2298). En

todo caso los bloques de materias que formaban parte de la propuesta gubernamental de reforma en 2005 habrían quedado largamente sobrepasados a juicio de Gómez Orfanel por deficiencias detectadas en los últimos años y que aconsejarían una revisión de la organización territorial del Estado, el sistema electoral, el fortalecimiento de los derechos sociales, el incremento de la participación política y la organización y competencias de órganos como el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, todo ello acompañado de una mejor racionalización y actualización del texto constitucional (p. 2298).

La perspectiva de cuarenta años de desarrollo constitucional ha permitido culminar con creces los auspicios con los que Jorge de Esteban y Luis López Guerra prologaban su Manual en el ya lejano 1982. En efecto, ambos pronosticaban en dichas páginas «un lento proceso de asimilación» de la ciudadanía a las nuevas instituciones, pues entendían que «el proceso de adecuación de la sociedad a los nuevos valores que entraña la norma fundamental comporta sin duda un período de rodaje», lo que implicaba para los autores que al comienzo necesariamente se iba a producir «un fenómeno de asincronía entre las nuevas instituciones y el comportamiento general de individuos y grupos» (Jorge De Esteban y Luis López Guerra (con la colaboración de Joaquín García Morillo y Pablo Pérez Tremps), *El régimen constitucional español*, «Nota preliminar al volumen I», 1984, p. 7). Rebasadas ya cuatro décadas de aplicación de la Constitución de 1978, es paradójico que pudiera tener

alguna vigencia la asincronía que apuntaban los autores, esta vez no por falta de asimilación de los valores constitucionales, sino por un cuestionamiento de los mismos. Pero si algo pone de manifiesto esas cuatro décadas es que el desarrollo de la Constitución ha alcanzado un grado tal que distintas vicisitudes han llevado a aplicar y desarrollar previsiones durante largo tiempo inéditas. Esta circunstancia se ha convertido en un acicate más en la conveniencia de publicar este Comentario a la Constitución a los cuarenta años, de manera que más que de unos comentarios a la Constitución cabría hablar más propiamente de un Comentario al desarrollo de la Constitución. Aquí es donde cobra todo su sentido la edición de este Comentario, que es exégesis textual pero es más que eso, pues abarca su desarrollo normativo, aplicación y su interpretación autorizada por el TC. Como se acaba de apuntar, numerosas son las disposiciones que solo en tiempos recientes han encontrado aplicación, de modo que el comentario de este cuarenta aniversario viene a representar un *aggiornamento* respecto a otros comentarios aparecidos en épocas precedentes. En efecto en los comentarios se hallan presentes análisis de la declaración del estado de alerta (Juan Carlos Duque Villanueva, «Artículo 116», p. 1648), la controversia en torno a la reforma constitucional del art. 135 CE (Juan Carlos Duque Villanueva, «Artículo 116», p. 1648), la abdicación del Rey Juan Carlos I (David Ortega, «Artículo 57», p. 1000), la disolución automática de las cámaras en la XI Legislatura por una fallida investidura (Miguel Revenga,

«Artículo 99», p. 1460), la moción de censura al Presidente Rajoy en 2018 (Juan Fernando López Aguilar «Artículos 113 y 114», p. 1626), el conflicto de atribuciones planteado por el Gobierno frente al Congreso de los Diputados en junio de 2016 (Meritxell Batet Lamaña, «Artículo 111», p. 1600), del que se aporta la solución de la STC 34/2018, de 12 de abril y la STC 44/2018 de 26 de abril (María Jesús Larios Paterna, «Artículo 87», p. 1292 y asimismo, Yolanda Gómez Lugo, «Artículo 89», p. 1318), o la aplicación del art. 155 CE en Cataluña (Miguel Satrústegui, «Artículo 155», p. 2114).

Sería descabellado en un espacio tan limitado como el de una recensión entrar a ilustrar, siquiera de manera sucinta las aportaciones de los numero-

sos especialistas que se han dado cita en esta obra, pero queda ante todo la impresión general, tras leer estos dos volúmenes, de que no se trata tanto de una obra de carácter netamente dogmático, como de una obra cuyas páginas están transidas de la presencia del derecho viviente. Por lo mismo, y puesto que el Comentario sirve como punto de llegada de un recorrido iniciado en 1978, ambos volúmenes pueden incluso ser leídos con la lente de un historiador del Derecho.

En definitiva, ambos volúmenes tienen un espacio asegurado en los anaqueles de la biblioteca de cualquier jurista.

HANAE CHAIERI

*Investigadora en Derecho Constitucional
Universidad de Jaén*