

# *EL REGIMEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL (NOTAS A UN TRABAJO COLECTIVO)*

*JOAN OLIVER ARAUJO*

## *1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS*

Las largas décadas de autocracia que siguieron a la guerra civil produjeron, como consecuencia lógica a la ausencia de un texto normativo que mereciera rigurosamente el nombre de Constitución, un conocido y polémico despiazamiento de los centros de interés intelectual entre los profesores de Derecho Político. La reconquista de la democracia y la entrada en vigor de la Constitución de 1978 significaron para todos los juristas, y muy especialmente para los constitucionales, una convocatoria moral a realizar un esfuerzo ilusionado y riguroso para dotar a la nueva Constitución del “arsenal doctrinal” preciso en orden a conseguir ser lo que prácticamente nunca han sido entre nosotros los textos constitucionales: un factor de concordia civil. A este noble propósito responde, en último extremo, la obra objeto de la presente nota.

Junto a este generoso objetivo de aportar su esfuerzo a la consolidación de las instituciones del Estado social y democrático de derecho que consagra el art. 1-1 de nuestra Constitución, la razón inmediata que impulsó a los autores a elaborar este trabajo fue, como reza en el prólogo del primer volumen, “satisfacer una necesidad docente: la de contar con un texto que ayude a los estudiantes a preparar el programa de segundo año de Derecho Político, a los cuales va dirigido especialmente este manual”. A la vista de los resultados, se puede afirmar que, junto a los dos objetivos prioritariamente perseguidos, el texto definitivo ha cumplido otro que, a la vez que resalta aquéllos, da al trabajo una dimensión especial. Se trata, al mismo tiempo, de una esmerada obra de investigación, que tiene el mérito añadido de haber sabido profundizar en los temas más enjundiosos del Derecho Constitucional, tratándolos con claridad y precisión, ofreciendo soluciones sólidamente argumentadas.

Este segundo volumen de *El régimen constitucional español\**, objeto exclusivo de nuestra atención, ha sido dirigido, como el anterior, por los profesores Jorge de Esteban y Luis López Guerra, de la Universidad Complutense de Madrid y la de Extremadura, respectivamente, contando en esta ocasión con la colaboración de los profesores Eduardo Espín y Joaquín García Morillo. A pesar de tratarse, como vemos, de un trabajo en equipo, lo primero que constata un lector mínimamente atento es la cuidada armonía interna que guardan entre sí las diferentes partes del mismo, hasta el punto de parecer obra de una misma mano.

Entre otros aspectos novedosos y elogiables, destaca en este libro su originalidad sistemática. Lejos de limitarse al análisis pormenorizado de cada uno de los artículos de la Constitución o al mero estudio sucesivo de los distintos órganos constitucionales, analiza y explica el ordenamiento constitucional español a partir de las definiciones centrales extraídas del propio Texto Constitucional, concretamente las que conforman al régimen político español como un Estado social y democrático de derecho (vol. I), como una Monarquía parlamentaria y como un Estado autonomista (vol. II). A nuestro juicio, es en este esfuerzo por superar las limitaciones inherentes a los criterios hermenéuticos estrictamente legalistas donde la obra muestra su gran altura doctrinal. A su ambiciosa y lograda sistemática hay que añadir, desde una perspectiva formal, una claridad expositiva notable, sin menoscabo de la precisión y rigor de los conceptos.

Por otra parte, también es preciso resaltar que la lectura de este libro se hace especialmente agradable gracias al esfuerzo realizado por los autores para evitar caer en lo que podríamos denominar “un juridicismo excluyente” que, prescindiendo del aliento político, histórico y actual, que late tras cada institución constitucional y de las perspectivas de futuro de las mismas, se limitara a presentar un complejo entramado de esquemas abstractos y formales. No obstante tratarse de una obra eminentemente jurídica, escrita por constitucionalistas, han valorado en sus justos términos el dato político, consiguiendo una armonía que, por impecable, puede inducir al error de estimarla sencilla, cuando en la realidad esconde un arduo trabajo y una sólida formación intelectual de sus autores.

Aunque el viejo anatema de Kirchmann contra la ciencia jurídica concretado en la célebre expresión: “tres palabras rectificadoras del legislador, y bibliotecas enteras se convierten en basura”, ha sido brillantemente ridiculizado por el profesor Hernández Gil al conceptuarlo como “una trivialización pseudopolítica de un problema no captado”, lo cierto es que los desarrollos y las alteraciones legislativas pueden obligar a repensar y modificar amplios fragmentos de los tratados de Derecho. Esta genérica realidad del mundo jurídico adquiere especial importancia en el campo del Derecho público en el actual momento post-constituyente, ya que la compleja maquinaria constitucional sólo podrá adquirir su perfil definitivo cuando un buen número de leyes orgánicas y ordinarias hayan visto la luz en las páginas del Boletín Oficial del Estado. De la provisionali-

(\*) Labor Universitaria, Barcelona, 1982, vol. II, 425 págs.

dad de algunas de sus conclusiones, son plenamente conscientes el profesor De Esteban y sus discípulos, que, no obstante contemplar expectantes el paulatino desarrollo constitucional, decidieron dar su trabajo a la imprenta, además de por otros importantes motivos, por la lúcida creencia de que “la servidumbre —y deber— de todo jurista consiste en analizar la norma existente, aun cuando la decisión del legislador pueda trastocar, en todo momento, la vigencia de la normativa analizada”. Es por esto mismo que se hace imprescindible una periódica revisión de sus páginas, al objeto de introducir en ellas aquellas modificaciones que la obra legislativa de las Cortes Generales y la invalorable labor interpretativa del Tribunal Constitucional vayan exigiendo.

A pesar de que, como hemos dejado apuntado, centremos nuestra atención en el segundo volumen de esta obra, no debemos olvidar que, desde todas las ópticas, este libro forma con el anterior un todo coherente, respondiendo no sólo a unos mismos objetivos, sino también a un mismo plan expositivo. Después de que en el primer volumen (que contó con la colaboración adicional del profesor Pablo Pérez Tremps) los autores analizaran, a partir de la definición del régimen constitucional español como un “Estado social y democrático de derecho”, la parte dogmática de la Constitución de 1978, es decir, sus principios fundamentales, los derechos y libertades consagrados en la misma y sus garantías, en el segundo han realizado un pormenorizado estudio de su *parte orgánica*, contemplando la estructura, composición, funcionamiento y relaciones de los órganos constitucionales del Estado. Este segundo volumen consta de dos partes bien diferenciadas (en el esquema general de la obra, la cuarta y la quinta), que tratan de las instituciones que configuran al sistema constitucional español como una *Monarquía parlamentaria* y como un *Estado autonomista*.

## 2. UNA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

La cuarta parte de la obra, primera de este volumen, lleva a cabo un minucioso análisis de la *Monarquía parlamentaria* española. Después de introducir el tema con una rápida pero sugestiva aproximación a los rasgos generales de la Monarquía parlamentaria, se detiene en el estudio de la Corona, abordando, en primer lugar, la problemática de su naturaleza en la Constitución actual. Apartándose del sistema inglés que configura a la Corona como una persona jurídica identificada con el Estado, y del sistema seguido en las Monarquías europeas continentales que ven en la Corona un órgano al que se le atribuye, con matices, el poder ejecutivo (atendiendo, tanto en uno como en otro caso, a sus respectivas disposiciones constitucionales, no a la realidad práctica), en la Constitución española de 1978 la Corona no es más que un órgano del Estado, cuyo titular es precisamente el Rey. Concluye su razonamiento en este punto el profesor López Guerra afirmando que el titular de la Corona no lo es porque represente al pueblo, sino porque tiene un *ius ad officium*, “el Rey representa al Estado, pero no al pueblo, cuya representación corresponde a las Cortes”.

A continuación, sigue el examen, perspicaz y completo, de la importante

cuestión sucesoria, tema que encuentra su regulación básica en el art. 57 de la Constitución. Quizá sobre esta cuestión habría que decir que, a nuestro juicio, hay un aspecto que aparece insuficientemente tratado. Nos estamos refiriendo a la polémica preferencia del varón sobre la mujer en el llamamiento a la sucesión en el Trono. En consonancia con sus planteamientos progresistas, el profesor López Guerra entiende que esta marginación de la mujer “no puede caracterizarse como acorde con las tendencias de nuestra época en favor de la igualdad de los sexos”. Nosotros, sin embargo, creemos que se podría ir más lejos y poner en duda, a tenor del principio de igualdad que consagra el art. 14, la constitucionalidad de aquel precepto, aunque ello nos adentraría en el complejo terreno de las disposiciones constitucionales inconstitucionales. El análisis de la Regencia y de los poderes de la Corona completan el segundo capítulo de esta parte. Dentro de este último epígrafe son especialmente relevantes las conclusiones que se vierten en torno al papel del Rey, el cual se contempla como un cuarto poder (distinto del legislativo, del ejecutivo y del judicial) con atribuciones muy limitadas, rechazando radicalmente la posibilidad de que se le configure como el guardián último de la Constitución (una especie de “*Hüter der Verfassung*”) con facultad de asumir plenos poderes en momentos excepcionales.

El tercer capítulo, redactado con rigurosa precisión y claridad, analiza la composición, organización, funcionamiento y funciones de las Cortes Generales. Sin embargo, hemos de señalar que, cuando ya se habían corregido las pruebas de imprenta de este volumen, el Congreso de los Diputados aprobó, el 10 de febrero de 1982, su nuevo Reglamento. Ello obligó a los autores a redactar un *Apéndice* de urgencia en el que se recogieron los aspectos más novedosos e importantes de la flamante reglamentación. El capítulo cuarto se ocupa del Gobierno, analizando temas tan enjundiosos como su papel en el sistema, su composición, su nombramiento y cese, el estatuto de sus miembros y el conjunto de sus atribuciones. Entre las innumerables cuestiones que nos podrían inducir al comentario, queremos destacar el acierto con que se analiza el problema de la preeminencia jurídica y efectiva del presidente del Gobierno sobre el resto del Gabinete, aun dejando por sentado tanto la actuación colegiada del mismo como la responsabilidad particular de cada uno de sus miembros por su propia gestión. La primera parte de este volumen finaliza con un completo estudio del profesor Eduardo Espín sobre la Administración central. De él queremos resaltar su clarividente exposición de las, entre nosotros dificultosas, relaciones entre el poder civil y el poder militar: “tales relaciones se resumen en el principio indiscutido de la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, hasta el punto de que esta subordinación constituye un principio básico de un moderno Estado democrático”.

### 3. UN ESTADO AUTONOMISTA

La segunda parte de este volumen, quinta y última de la obra, analiza la nueva organización territorial de España que aparece consagrada en el título VIII de la Constitución, y que permite calificar al Estado español de *Estado auto-*

*mista*. Esta redistribución territorial del poder implica básicamente una reducción del protagonismo de los poderes centrales y una potenciación de las entidades territoriales menores, como son los municipios, las provincias y especialmente las comunidades autónomas. Después de una breve introducción en la que se pone de manifiesto el carácter indeterminado y no unívoco del concepto “autonomía”, se pasa al estudio de la regulación constitucional de la Administración local (arts. 140-142), destacando las tres direcciones en que se ha manifestado la labor innovadora de la Ley Fundamental: en la introducción de la garantía constitucional de la estructuración territorial en provincias y municipios; en la aplicación del principio de autonomía a la organización de los entes locales; y, en último término, en la reserva de un conjunto de materias a la competencia de dichos entes.

Con su buen sentido jurídico habitual, el profesor Jorge de Esteban lleva a cabo la ardua tarea de analizar la configuración del Estado autonomista *estrictu sensu*. Materia que, amén de su dificultad técnica intrínseca, entre nosotros “se encuentra teñida de elementos pasionales, con un fuerte contenido irracional, que dificultan la adopción de una solución satisfactoria para todos”. Tras una detenida introducción en la que se relatan minuciosamente los precedentes del Estado autonomista, distinguiendo entre los condicionamientos remotos y los inmediatos, se inicia el estudio de los caracteres del proceso autonómico, entendiéndolo por tal “el conjunto de trámites, plazos, requisitos y normas diversas que jalonan todo el proceso de constitución de las comunidades autónomas”. De este último apartado queremos destacar dos ideas que nos parecen claves para entender correctamente el pensamiento autonómico de nuestros legisladores constituyentes: en primer lugar, que no existen dos clases diferentes de comunidades autónomas, sino únicamente diferencias de ritmo en la obtención de la autonomía plena; y en segundo lugar, que el resultado final de aquel proceso podría aproximarse “al modelo clásico de Estado federal”.

Los límites del sistema autonómico español constituyen el siguiente objeto de reflexión del profesor De Esteban. El respeto a lo preceptuado en la Constitución, la salvaguardia de la unidad de España, la igualdad y la solidaridad entre las comunidades autónomas y la prohibición de su federación, señalan el marco constitucional al cual deberá ajustarse tanto el proceso autonómico (hoy ya concluido) como la propia actuación de las diecisiete comunidades autónomas. Por lo que se refiere a la prohibición de que puedan federarse diversas comunidades autónomas (art. 145-1), el autor manifiesta sus dudas en torno a la oportunidad de este precepto, el cual es, a nuestro entender, notoriamente discriminatorio para los pueblos de habla catalana.

Siguiendo un riguroso orden lógico, tras el meritorio análisis de los diversos procedimientos de creación de las comunidades autónomas previstos en la Constitución, se aborda el estudio de los Estatutos, de la organización y de las competencias de las comunidades autónomas. La participación de estas últimas en los órganos del Estado, y el control de éste sobre aquéllas, ponen punto final a una de las más completas y coherentes aportaciones que, desde el campo del

Derecho Político, se ha realizado a la clarificación de lo que, a falta de mejor denominación, ha venido en llamarse Estado de las autonomías.

Esta obra, en sus dos volúmenes, está llamada a convertirse, con las imprescindibles actualizaciones periódicas, en un clásico en las aulas de nuestra Universidad. La inusitada rapidez con que se ha agotado la primera edición, forzando una reimpresión inmediata, es una buena prueba de ello\*.

---

(\*) A mayor abundamiento, podemos adelantar, como primicia, que en estos momentos los autores están preparando una nueva edición, totalmente actualizada, de esta magnífica obra.