

PRESENTACIÓN



DEL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

Son ya cien los números que se han publicado de la *Revista de Derecho Político*. Y son cuarenta los años transcurridos desde que apareció el primero de ellos. Se trata de dos cifras redondas que justifican cumplidamente una felicitación. Y eso es lo primero que quiero hacer con estas líneas. En cuanto actual Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia deseo felicitar a todas las personas que han hecho posible esta larga aventura académica. Cuando una publicación científica alcanza logros tan destacados como en este caso, no cabe duda de que han sido muchas las personas que han puesto dedicación, trabajo y buen hacer para alcanzar el objetivo fijado al inicio del proyecto. Y es un honor que la UNED haya puesto tanto empeño en ponerlo en marcha y mantenerlo hasta llegar a este punto. Por todo ello, además de felicitar, tengo la obligación institucional de agradecer a todos ellos el compromiso que han demostrado a lo largo de estos años y el trabajo que han desarrollado para llevar la iniciativa adelante.

Atendiendo a la gentil invitación del profesor Antonio Torres del Moral, y aun sin ser especialista en Derecho Político, me atreveré a ir algo más allá de la felicitación y el agradecimiento y diré algunas palabras sobre la relevancia de la publicación y acerca de este número concreto.

En primer lugar, quiero recordar que la revista apareció en los años de la Transición y ha llevado, por tanto, una existencia paralela al desarrollo de esta etapa democrática en España. Encuentro apasionante que los especialistas de un ámbito del saber hayan tenido la ocasión de seguirlo en un periplo tan relevante como ha sido este. En este periodo se ha reconstruido completamente el derecho político español, se ha elaborado y desarrollado un nuevo marco constitucional, se han preparado y promulgado nuevas leyes reguladoras del ejercicio de la actividad política y hemos asistido a la constitución de un campo académico renovado. No cabe duda de que el Derecho Político que hoy conocemos es muy diferente del que se practicaba hace cuarenta años. Aunque sus fundamentos académicos puedan ser los mismos, sus concreciones son muy diferentes. Y estoy seguro de que los avances en él registrados han debido ser inmensos. Algunos de nosotros hemos podido vivir experiencias parecidas, por ejemplo en mi caso, cuando en estos mismos años ha cambiado tan profundamente el campo de la política y legislación educativa, a la que dedico mis tareas docentes, cambiando en consecuencia su realidad académica. Y por ese motivo puedo entender y com-

PRESENTACIÓN

partir la vivencia que han tenido los colegas de Derecho Político en esta transformación de su ámbito académico.

En segundo lugar, quiero destacar el interés de este número concreto, dedicado al cuadragésimo aniversario de la Constitución Española de 1978. La importancia que ha tenido la adopción de un este nuevo marco constitucional se ha reflejado incluso en la denominación del área de conocimiento, que, si estoy bien informado, hoy se conoce como Derecho Constitucional.

Para quienes la historia constitucional española reciente forma parte inseparable de nuestra historia personal, la Constitución de 1978 representa bastante más que un nuevo marco político en la España contemporánea. Significa la concreción de muchos deseos y aspiraciones personales, el establecimiento de un nuevo contexto jurídico que sirve de base a nuestra vida colectiva, el equilibrio alcanzado entre las diversas visiones y opciones políticas que compiten en la arena pública, la garantía de nuestra seguridad jurídica, e incluso la traducción de muchas emociones y sentimientos. Quizás sea por eso por lo que a nadie le deja indiferente su contenido y el motivo por el cual se ha sometido a escrutinio y debate en diversas ocasiones. Las circunstancias en que hoy vivimos demuestran que detrás de las constituciones laten numerosos impulsos, aspiraciones y concepciones políticas, que a veces conviven pacíficamente y otras veces se enfrentan de manera más o menos abierta. Y aunque los especialistas las estudien con objetividad y rigor, para el común de los ciudadanos las realidades constitucionales implican discusiones más apasionadas.

Que sea precisamente en las circunstancias actuales en las que se publica este número resulta no solo de interés sino especialmente oportuno. Sin duda, la resolución de la actual crisis política y constitucional no es una tarea que incumba solamente a los académicos de este ámbito. Pero que aparezca justo ahora un volumen como este, que incluye tantas y tan destacadas reflexiones, balances y análisis acerca de distintos aspectos de nuestra actual Constitución, representa una contribución de primer orden para orientar un debate público en el que tanto nos jugamos.

Por esos motivos, no puedo sino reiterar mi felicitación y mi agradecimiento a quienes continúan haciendo posible esta tarea académica y especialmente a quienes han contribuido de un modo u otro a la publicación de este número conmemorativo. Y deseo que la revista continúe siendo un instrumento de construcción del saber y de debate académico en un ámbito tan crucial para nuestra vida colectiva.

ALEJANDRO TIANA FERRER

Rector de la UNED

PRESENTACIÓN

DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constituye para mí una gran satisfacción como Presidente del Tribunal Constitucional, y siguiendo la invitación formulada por mi buen amigo Antonio Torres del Moral, poder contribuir con estas breves notas a la celebración del cuarenta aniversario de esta prestigiosa Revista.

1. De la Constitución Española de 1978 se han destacado varias características notables. Una de ellas, que se pone especialmente de manifiesto con esta conmemoración, es su prolongado periodo de vigencia y es preciso insistir en que si la Constitución Española de 1978 ha tenido ya en este momento una larga vida útil se debe al compromiso de las fuerzas políticas de aquel tiempo por alcanzar un consenso en la definición de sus elementos fundamentales, a diferencia de periodos anteriores en que los grupos sociales preponderantes impusieron sus criterios en el diseño constitucional.

Comparto esta virtualidad del espíritu de consenso reflejado en la Constitución Española de 1978 y considero que nunca es mal momento para hacer expreso el reconocimiento que merece. No obstante, debido a la representación en virtud de la cual escribo aquí, he optado por destinar estas líneas de presentación a otro de los aspectos que tienen estrecha relación con que nuestra Carta Magna lleve cuatro décadas de vigencia: el papel del Tribunal Constitucional en su aplicación.

2. Me estoy refiriendo, claro está, a la labor hermenéutica realizada por el Tribunal Constitucional, mediante la que ha ido desentrañando los mandatos normativos que encierran los preceptos constitucionales con ocasión de resolver las distintas situaciones que el transcurso del tiempo ha ido suscitando.

En efecto, ni la configuración de la sociedad española, ni sus necesidades y expectativas, han dejado de cambiar desde el año 1978 en que se promulgó la Constitución hasta nuestros días. El Tribunal Constitucional, por medio de la resolución de los procesos constitucionales que le atribuye el artículo 161 CE, ha posibilitado que las disposiciones de la Constitución se interpreten y apliquen con el significado que mejor responde al espíritu del constituyente, a la coyuntura del tiempo en que se resuelve y a las circunstancias de la controversia que se plantea. Nuestro Tribunal Constitucional ha recordado en la STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 9, que la Constitución «es un “árbol vivo” [...] que, a través de una interpretación evolutiva, se acomoda a las realidades de la vida moderna como medio para asegurar su propia relevancia y legitimidad, y no solo porque se trate de un texto cuyos grandes principios son de aplicación a supues-

PRESENTACIÓN

tos que sus redactores no imaginaron, sino también porque los poderes públicos, y particularmente el legislador, van actualizando esos principios paulatinamente y porque el Tribunal Constitucional, cuando controla el ajuste constitucional de esas actualizaciones, dota a las normas de un contenido que permita leer el texto constitucional a la luz de los problemas contemporáneos, y de las exigencias de la sociedad actual a que debe dar respuesta la norma fundamental del ordenamiento jurídico a riesgo, en caso contrario, de convertirse en letra muerta».

Mencionaré a continuación, a modo de muestra y sin ninguna pretensión de exhaustividad, algún ejemplo, aludiendo tanto a la parte dogmática como a la parte orgánica del texto constitucional, materias sobre las que recaen los numerosos monográficos que se presentan.

3. El Tribunal Constitucional contribuyó decisivamente a establecer la condición de norma jurídica de la nueva Constitución. Según la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1 b), todos los preceptos constitucionales, incluidos aquellos que enuncian principios, en lugar de revestir «un carácter meramente programático, en el sentido de suponer un mandato al legislador», presentan valor aplicativo inmediato, pudiendo ser invocados y fundar la resolución de una controversia sin esperar a su desarrollo legislativo.

Esa aplicabilidad inmediata que deriva de la consideración de la Constitución como norma jurídica, que además es suprema, se predica no solo de todos los preceptos constitucionales, sino también de todos los aplicadores del Derecho y no solo del Tribunal Constitucional. Así se han consagrado expresiones como la de «monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley» (SSTC 93/1988, de 24 de mayo, FJ 2, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 32), que refleja que el carácter concentrado de la justicia constitucional se limita a la apreciación de que una norma con fuerza de ley es inconstitucional cuando quebranta el texto fundamental. En otras palabras, la concentración en el Tribunal Constitucional no alcanza al resto de modalidades de aplicación de la Constitución, para las cuales están habilitados todos los Jueces y Tribunales.

La caracterización de la Constitución como norma jurídica, le otorga vigencia efectiva sin esperar a su desarrollo legislativo y la hace directamente aplicable por todos los Jueces y Tribunales, si bien reconociendo que el Tribunal Constitucional es su intérprete supremo y ostenta el monopolio de rechazo. Tal consideración ha sido determinante de que la Constitución de 1978 haya informado la realidad jurídica en todas sus dimensiones y hasta sus mismas raíces, dando fortaleza y extendiendo en todas direcciones el Estado social y democrático de Derecho que aquélla optó por configurar.

4. Merece destacarse igualmente la insistencia del Tribunal Constitucional en que la vía judicial previa al recurso de amparo «no puede ser considerada como

una formalidad vacía cuya eficacia real puede ser debilitada por una interpretación decididamente antiformalista del precepto que la contiene. Se trata, evidentemente, de un elemento esencial en el sistema de articulación de la jurisdicción constitucional con la jurisdicción ordinaria» (STC 112/1983, de 5 de diciembre, FJ 2). El recurso de amparo así entendido ha llevado al Tribunal Constitucional a definir, como intérprete supremo pero no único, el sentido y alcance de los derechos fundamentales, resaltando al mismo tiempo el papel de los Jueces y Tribunales en la tutela inicial de los mismos, protagonismo que ha aumentado con ocasión de las modificaciones adoptadas en virtud de la LO 6/2007.

Esta función delimitadora del contenido de los derechos fundamentales no se ha ceñido únicamente a precisar el significado de las garantías que cada uno de ellos comprende, sino que, respondiendo a las nuevas exigencias que la incansante evolución social pone continuamente de manifiesto, ha perfilado dimensiones de dichos derechos y libertades que no estaban explícitamente recogidas en los preceptos constitucionales.

De este modo, con apoyo en el artículo 10.2 CE y muy especialmente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha reconocido que las inmisiones ambientales (ruido, olores, etc.) pueden lesionar el derecho a la intimidad *ex* artículo 18 CE o incluso, en los casos más extremos, el derecho a la integridad física y moral *ex* artículo 15 CE (SSTC 150/2011, de 29 de septiembre, FFJJ 5 a 8). Utilizando el mismo esquema argumental, la STC 290/2000, de 30 de noviembre, afirmó que en el artículo 18.4 CE, que no hacía más que prever que «la ley limitará el uso de la informática» para garantizar ciertos derechos individuales, se inscribe el reconocimiento de un derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Fue de tal importancia la intervención del Tribunal en este caso que, en un voto concurrente, se defendió que se trataba de un supuesto de «construcción jurisprudencial de la tutela de nuevos derechos fundamentales», que estaría habilitada por la cláusula de dignidad humana *ex* artículo 10.1 CE.

Más recientemente, el Tribunal Constitucional ha abordado la relación entre los derechos y libertades previstos en la Constitución de 1978 y el Derecho comunitario europeo, en particular las interconexiones con la Carta Europea de Derechos Fundamentales. Cabe resaltar el ATC 86/2011, de 9 de junio, mediante el que se elevó la primera (y hasta el momento única) cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la que, entre otras cosas, se suscitaba la conformidad de la Decisión Marco 2002/584/JAI, relativa a la orden de detención europea, con los artículos 47 y 48 de la Carta. El TJUE resolvió en la Sentencia de 26 de febrero de 2013, que fue tomada en cuenta en la resolución final del recurso de amparo en virtud de la STC 26/2014, de 13 de febrero.

PRESENTACIÓN

5. La labor hermenéutica del Tribunal Constitucional también ha sido crucial a la hora de mantener la vigencia efectiva de la organización del poder diseñada en la Constitución de 1978.

Ha resaltado en este sentido que en la democracia que instaura esta Constitución la expresión de la voluntad general se encauza como regla a través de la representación política. El Tribunal (STC 103/2008, 11 de septiembre, FJ 2), en apoyo de este criterio, ha sostenido que los instrumentos de participación directa en los asuntos públicos, como es el caso del referéndum, son «cauce especial o extraordinario, por oposición al ordinario o común de la representación política, pues no en vano el artículo 1.3 CE “proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa” ... (STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3)».

De ahí ha deducido que «en nuestro sistema de democracia representativa, en el que la voluntad soberana tiene su lugar natural y ordinario de expresión en las Cortes Generales (art. 66.1 CE) y las voluntades autonómicas en los respectivos Parlamentos de las Comunidades Autónomas, los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone (caso de la reforma constitucional por la vía del art. 168 CE y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutarios previstos en los arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE) o a aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras».

6. También ha sido determinante la actuación del Tribunal Constitucional en la definición de los contornos de las distintas categorías normativas previstas en la Constitución. La STC 5/1981, partiendo de que la Constitución configuraba una democracia de mayorías, se decantó por una concepción material de la ley orgánica. Precisaba, de este modo, que la ley orgánica no se relacionaba con la ley ordinaria como norma jerárquicamente superior, sino en virtud de un criterio de competencia, con lo que solo podían revestir la forma de orgánica aquellas leyes que regulasen materias previstas de manera expresa por el constituyente, que a partir de la STC 76/1983 son objeto de una lectura restrictiva coherente con el carácter excepcional que esta forma normativa ocupa en una democracia de mayorías.

Igualmente debe enfatizarse su opción por no reducir el Real Decreto-ley a la excepción porque ello, decía el Tribunal, «lleva en su seno el vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el Título I» (STC 111/1983,

de 2 de diciembre), si bien que al mismo tiempo declaraba que la exigencia de extraordinaria y urgente necesidad *ex artículo 86.1 CE* constituía un verdadero límite jurídico, que el propio Tribunal ha estructurado en dos fases (situación de necesidad y conexión de sentido) y que en su jurisprudencia se ha reflejado en varias declaraciones de inconstitucionalidad (entre otras, SSTC 68/2007, de 28 de marzo, y 126/2016, de 7 de julio).

7. Mención aparte debe hacerse a la distribución territorial del poder. Como es sabido, la Constitución de 1978 contempla en su Título VIII un sistema descentralizado de reparto de poder político, pero no establece más que sus líneas generales. Los Estatutos de Autonomía y la doctrina constitucional han contribuido decisivamente al diseño final de este sistema.

El modelo constitucional de descentralización del poder gira en gran medida en torno a la distribución de materias competenciales, atribuyendo unas al Estado y otras a las Comunidades Autónomas. No siendo fácil fragmentar la realidad en compartimentos estancos, el Tribunal Constitucional ha sido interpelado reiteradamente para definir con precisión los contornos de cada materia competencial, evitando así el solapamiento entre unas y otras. Ha deslindado, por mencionar únicamente algún ejemplo de este último año, la regulación de las telecomunicaciones de la de medios de comunicación (STC 78/2017, de 22 de junio) y la de inmigración de la de acogida asistencial de personas inmigrantes (STC 87/2017, de 4 de julio).

Este discernimiento adquiere notas especiales cuando la colisión se produce entre competencias autonómicas que recaen de un modo exclusivo sobre una materia y competencias estatales transversales, como las enunciadas en las cláusulas 1 y 13 del artículo 149.1 CE. Son muestras destacadas las sentencias que han delimitado los ámbitos que son estrictamente urbanismo y ordenación del territorio, competencia asumida por todos los Estatutos de Autonomía, de aquellos que constituyen el estatuto básico de la propiedad privada, cuya homogeneidad incumbe garantizar al Estado *ex artículo 149.1.1.^a CE* (entre muchas otras, SSTC 61/1997, de 20 de marzo; 164/2001, de 11 de Julio; y 141/2014, de 11 de septiembre); y también aquellas otras que han separado los ámbitos abiertos a la regulación autonómica de sus funcionarios propios de los topes retributivos que responden a una decisión de planificación económica fundada en la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.13.^a CE (STC 24/2002, de 31 de enero).

El artículo 149.1 CE prevé que otras materias competenciales pueden atribuirse de un modo compartido, de suerte que ciertas facultades corresponden al Estado mientras que otras incumben a las Comunidades Autónomas. El concepto constitucional más relevante en este tipo de distribución de tareas, que obvia-

PRESENTACIÓN

mente es el de «bases» o «legislación básica», no tiene una delimitación expresa en el texto constitucional.

El Tribunal Constitucional, en su función de intérprete supremo del mismo, ha construido conceptualmente esta categoría competencial. A modo de recapitulación, cabe aludir al importante fundamento jurídico 60 de la STC 31/2010, de 28 de junio, según el que «el precepto [art. 111 EAC 2006] no se atiene estrictamente al concepto constitucional de las bases estatales, toda vez que las reduce a los ‘principios o mínimo común normativo’ fijados por el Estado ‘en normas con rango de ley’, cuando es lo cierto que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el artículo 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada».

8. En suma, la Constitución de 1978 nació como un pacto social equilibrado y formulado con rigor jurídico. De otra manera no habría podido regir una sociedad moderna como la española de finales del siglo XX y principios del XXI durante cuarenta años. El Tribunal Constitucional, en el ejercicio de la función de intérprete supremo y auténtico de la Constitución que tiene atribuida, ha colaborado de un modo eficaz, por medio de resoluciones como las comentadas en estas líneas de presentación, en traducir el espíritu de los preceptos constitucionales en reglas concretas que organicen convenientemente las distintas coyunturas que han ido surgiendo. En fin, el Tribunal Constitucional, especialmente por su contribución permanente a que la aplicación de la Constitución de 1978 siga siendo efectiva a pesar del transcurso del tiempo, celebra este largo periodo de vigencia de nuestro texto constitucional.

JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS
Presidente del Tribunal Constitucional

PRESENTACIÓN

DEL PRESIDENTE DE LA SALA 3.^a DEL TRIBUNAL SUPREMO

Es un gran honor que el profesor Antonio Torres del Moral, director de la *Revista de Derecho Político*, me haya invitado a decir unas breves palabras con ocasión del número 100 de la misma, cuarenta años después de su primera aparición. Que una revista académica celebre su cuadrágésimo cumpleaños es un éxito, del que debemos congratularnos todos los que amamos el estudio y consideramos que la ciencia es uno de los pilares de cualquier sociedad civilizada y próspera. Este solo dato, en un país que no siempre da su justo valor a la continuidad cultural, es ya motivo más que suficiente de satisfacción.

A ello debe añadirse que la publicación que ahora homenajeamos es estrechamente coetánea de la moderna democracia española, pues nació en plena Transición, poco antes de la aprobación de la Constitución misma. Y así ha acompañado a ésta a lo largo de toda su existencia, contribuyendo a que la teoría y la práctica constitucionales arraigasen en España. En estos tiempos en que algunos ponen en cuestión —a mi juicio con excesiva ligereza— la importancia histórica y la proyección futura del texto constitucional de 1978, es preciso destacar que uno de los logros más relevantes de la vida política española de los últimos cuarenta años ha sido la sólida implantación en nuestro país de una auténtica «cultura constitucional». Uso esta expresión tanto en el sentido de generalizada conciencia de la importancia de los argumentos constitucionales entre los actores políticos, como en el de construcción de un cuerpo de ideas y principios jurídico-constitucionales. Y si nuestro país tiene hoy una envidiable cultura constitucional, si las consideraciones constitucionales desempeñan un papel crucial en todo tipo de controversias, si los tribunales emplean las normas constitucionales con desenvoltura y normalidad... ello es fruto de varias generaciones de estudiosos de la Constitución que han podido disponer de foros adecuados, entre los que sobresalen las tres o cuatro publicaciones periódicas de ámbito nacional especializadas en Derecho Constitucional: la *Revista de Derecho Político* es una de ellas.

Excusándome de entrada por hacer una referencia personal, mi vida académica y profesional prácticamente coincide en el tiempo con los cuarenta años de existencia de esta revista. De aquí que forme parte del paisaje intelectual a que estoy habituado y tenga un importante valor simbólico para mí. Pero más relevante aún es que, precisamente por ser contemporáneo de ella, tengo memoria individual de cuál era el estado del saber jurídico-constitucional antes de 1977: pobrísimo, por no decir inexistente. Los cultivadores españoles de la ciencia del Derecho Constitucional hemos avanzado una distancia extraordinaria; algo que

PRESENTACIÓN

no puede explicarse como una mera consecuencia de la libertad política, tal como demuestra *a contrario* la penuria doctrinal bajo el largo período de vigencia de la Constitución de 1876. Creo, por todo ello, que hemos de estar agradecidos a las estructuras académicas que, como esta revista, han hecho posible el florecimiento de la cultura constitucional española.

Un aspecto destacable de esta publicación, por lo demás, es su título mismo, que se mantiene fiel a la vieja denominación de la asignatura: Derecho Político. El cambio de nombre en los planes de estudio y en la correspondiente área de conocimiento fue debido, como es bien sabido, al deseo de marcar la importancia de un tratamiento técnico-jurídico de la Constitución en una democracia moderna. No es éste el lugar apropiado para examinar la miscelánea que se cobijaba en aquella asignatura, verdadero «cajón de sastre» según algunos: que sean los historiadores quienes se ocupen de esa cuestión. Y tampoco toca ahora cantar las alabanzas del «método jurídico» en el estudio de las constituciones, pues no parece —cualesquiera que sean las preferencias interpretativas de cada uno— que esté seriamente puesto en tela de juicio. El Derecho Político es hoy básicamente sinónimo del Derecho Constitucional. Sin embargo, la conservación de la antigua denominación tiene peso simbólico, precisamente porque acentúa esa continuidad cultural que, como dejé apuntado más arriba, no siempre se valora y se conserva en nuestro país. La expresión «Derecho Político» me recuerda siempre los frescos de la rotonda del Tribunal Supremo, donde se mencionan —junto con su correspondientes imágenes— las principales ramas del ordenamiento: entre ellas está el Derecho Político.

No me resta, en fin, sino reiterar mi felicitación a quienes han hecho posible la *Revista de Derecho Político* y exhortar a las nuevas generaciones de constitucionalistas a que sigan manteniéndola con el mismo rigor que hasta ahora.

Madrid, julio de 2017.

LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO
Presidente de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo

DEL PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE CONSTITUCIONALISTAS DE ESPAÑA

El cumplimiento del 40 aniversario de la Constitución de 1978 merece sin duda ser celebrado como una efemérides histórica por muchos motivos: se trata del primer texto constitucional nacido con un amplio consenso político y social, el que ha estado vigente ininterrumpidamente durante más tiempo, y bajo el cual España ha vivido el período más largo como un Estado social y democrático de Derecho tras 40 años de dictadura franquista. También, sin duda, por ser la Constitución que ha logrado imponerse como norma jurídica suprema, desarrollado una amplia descentralización política y consolidado nuestra integración en el espacio constitucional europeo.

Junto a estos innegables éxitos, bajo la Constitución de 1978 ha florecido y consolidado en España la disciplina científica del Derecho Constitucional, cuya calidad hoy puede homologarse a la de aquellos países que disponen de mayor tradición constitucional e influencia científica. Buena prueba de ello es la misma existencia de la Asociación de Constitucionalistas de España (ACE), que hoy reúne alrededor de 400 académicos y profesionales, y cuya actividad ininterrumpida durante más de 15 años ha contribuido a formar una comunidad científica reconocida en el ámbito internacional.

Sin embargo, este aniversario se celebra bajo el signo de una grave crisis constitucional desencadenada por el proceso secesionista iniciado hace un lustro en Cataluña, cuyo desenlace y consecuencias son impredecibles en el momento de escribir estas líneas. Se trata sin duda del mayor desafío al orden constitucional de 1978, el cual, por otra parte, viene siendo cuestionado desde hace tiempo por distintas fuerzas políticas y sociales, así como por una parte de la opinión pública. Son muchas las causas que han conducido a esta situación: desde la crisis económica hasta el deterioro de las instituciones pasando por la corrupción, los déficits de la representación democrática o el impacto de la globalización. Junto a ello, se ha extendido una suerte de impugnación de la transición política, que afecta directamente a legitimidad de la propia Constitución, a la que muchos ciudadanos ya no percibirían como la norma fundamental que incorpora los valores esenciales del orden de convivencia política.

La celebración de los éxitos históricos de la Constitución de 1978 no debe impedir reflexionar sobre las causas de la crisis constitucional que hoy atraviesa, ni realizar propuestas para superarla. Además de las que se refieren específicamente a la cuestión catalana, me parece que deberían estudiarse las vinculadas a la debilidad de la cultura constitucional en España, que se manifestaría no tanto

PRESENTACIÓN

en el distanciamiento del texto de 1978 como en la superficialidad de los valores y principios del constitucionalismo, entendido como expresión de una cultura política y jurídica. Asimismo, creo inevitable enfrentarse a una anomalía de nuestro constitucionalismo histórico, que ha perdurado hasta nuestros días: la irreformabilidad de las constituciones desde 1812. Al margen de las dos modificaciones menores, impulsadas desde fuera, tampoco la Constitución de 1978 ha sido objeto de una reforma, el mecanismo que permitiría la renovación de su legitimidad y la integración de las nuevas generaciones en el consenso constitucional que se alcanzó hace 40 años. La continuidad y el éxito de nuestra vieja constitución exige hoy una reforma ineludible.

La *Revista de Derecho Político*, aunque con otro nombre, nació con la Constitución de 1978, y en estos años de publicación ininterrumpida, bajo la sabia y tenaz dirección del Profesor Antonio Torres del Moral, ha contribuido decisivamente a la formación del Derecho Constitucional en España. Estos dos números especiales que oportunamente se dedican a los 40 años de Constitución, por la cantidad y calidad de sus trabajos, así como por la amplitud de las materias tratadas, constituirán una obra de referencia sobre el texto de 1978 en una triple dimensión: una valoración histórica, un balance y una prospectiva. Y sin duda aportarán las reflexiones que la doctrina constitucional está llamada a realizar en este momento trascendental de nuestra historia constitucional.

ENRIC FOSSAS ESPADALER

Catedrático de Derecho Constitucional de la UAB
Presidente de la Asociación de Constitucionalistas
de España (ACE)

DEL DIRECTOR DE LA REVISTA DE DERECHO POLÍTICO

Entre suscribir el pensamiento orteguiano acerca de que el hombre no tiene naturaleza, sino historia, o darle un cuarto de vuelta y creer que la naturaleza del hombre es histórica. Tanto más se puede decir de los pueblos: su naturaleza es histórica; su ser consiste en su historia. De ser así, como creo puesto en razón, la pregunta, tan reiterada, sobre qué es España tiene su respuesta en la historia. Por eso en los procesos constituyentes españoles se habló siempre mucho de historia. Unos cifraban el ser de España en el Justicia Mayor, otros en la Inquisición; unos en los comuneros, otros en el Imperio.

La historia del constitucionalismo español es la de la constante supremacía de los hechos sobre el Derecho y puede resumirse en el dicho: «cada partido una Constitución y un general para imponerla». Aun así, alguno de los textos constitucionales podría haber servido como punto de partida para la puesta a punto de España. Lo deseable habría sido que una Constitución, una, hubiese sido respetada y servido como punto inicial para reformas modernizadoras y progresivamente democráticas, situándose en la onda de la Europa ilustrada. Aunque tampoco hemos de autoflagelarnos demasiado como pueblo porque no faltan en nuestro entorno los que han tenido una historia constitucional similarmente tortuosa.

Ha sido un periodo casi bisecular, trepidante para sus protagonistas, cansino para el observador de hoy; un inacabable tejer y destejer constituciones sin haber sabido nunca acotar un espacio de encuentro ni arbitrar unas reglas del juego respetadas por todos por ser ellas respetuosas con todos. Hubo algo más que el fracaso de las fórmulas jurídicas arbitradas porque los problemas no se producen aislados ni en el espacio ni en el tiempo ni en el conjunto de condiciones de la vida de un pueblo. Más que el Derecho fallaron otros muchos factores, sin que el Derecho acertara a superarlos. Porque las respuestas a los problemas de una nación no pueden ser únicamente jurídicas. Siempre es necesario algo más.

Y es precisamente ese algo más el que favoreció el éxito de la transición política desde la extremadamente dilatada dictadura de Franco Bahamonde a la democracia, transición que desembocó en la aprobación de la Constitución vigente, la mejor, sin duda, que hemos tenido en España.

En efecto, durante el régimen franquista se produjeron dos de esas condiciones que determinan positivamente la suerte de un país. Una se venía fraguando en la mayoría de fuerzas políticas todavía ilegales y clandestinas: la conveniencia de acotar un terreno de convergencia que fuera aceptado por todos, o por casi todos. La segunda consistió en algo temido durante mucho tiempo como obstá-

culo y que resultó ser un aliado de primer orden y un factor de estímulo y dinamismo: la instauración de la Monarquía. En efecto, cumplidas las «previsiones sucesorias», eufemismo utilizado, incluso legalmente, para aludir a la muerte del dictador, se inició un proceso de liquidación de su régimen personalísimo de forma simultánea a la progresiva e incluso acelerada institucionalización democrática del poder estatal, que tuvo una primera desembocadura en la aprobación de la *Ley para la Reforma Política*, de gran virtualidad transformadora propiciada por ciertas dosis de ambigüedad, y, como segunda y definitiva, la promulgación de la Constitución vigente.

El principal reto de la transición de un régimen a otro fue hacer posible lo necesario sin correr más riesgos de los ineludibles; reto que se desplegaba en tres cometidos: preservar y consolidar la Monarquía por la obvia imposibilidad de que fuera de otra manera y porque el monarca estaba sumando y no restando ni dividiendo; vertebrar políticamente España al tiempo de hacer posible la gobernabilidad, lo que se tradujo en la búsqueda y consecución de un pluralismo político atenuado; y la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas. El resultado fue la Constitución vigente, única hecha en España mediante un diálogo intenso y extenso, a lo largo de casi un año y medio y siempre guiado por la búsqueda del consenso entre las fuerzas políticas que aceptaban la democracia como valor y como método.

Como tan delicada operación resultó exitosa, se generó un culto y una dependencia de la clase política respecto de la Constitución, actitud que llegó a ser renuente a practicar en ella ninguna reforma salvo que fuera totalmente inevitable. La Constitución se convirtió en un ícono intocable, en un objeto de respeto y de veneración tal que hablar de su reforma era recibido como una actitud desestabilizadora y poco patriótica o, al menos, políticamente inconsciente. Ni siquiera el muy deficiente diseño del Senado se ha podido cambiar. El argumento fue siempre el mismo: no se debe hacer ninguna reforma que no concite a su favor tanto consenso como el que obtuvo su elaboración y aprobación.

No importó la objeción de que las constituciones, como toda obra humana, si no son sometidas a refuerzos y mejoras, terminan amenazando ruina, ni tampoco la evidencia de que las de los países amigos o socios europeos son modificadas con cierta frecuencia: algunas más de diez veces, la alemana más de sesenta. Ha habido, pues, una resistencia numantina a reformar la Constitución. Ahora se ve con mayor claridad que se confundió la miopía con el patriotismo. Pero la realidad termina imponiéndose, sobre todo en un tiempo, como el actual, de máxima aceleración histórica.

Ahora bien, de tener la Constitución como intocable, muchos han pasado ahora a su acoso y derribo; de no querer reformarla, a calificarla de vieja, elitista,

protectora de una democracia poco participativa, etcétera. País extremoso el nuestro. Pero, por otra parte, es bien cierto que la crisis económica y el síndrome reformador son dos fenómenos unidos entre sí por una indisimulable relación de causa-efecto. Y la primera ha golpeado a nuestro país con dureza, lo que se ha traducido en un amplio movimiento de descontento, incluso de protesta, y en la extensión de una opinión declaradamente adversa al *statu quo*. Crisis a la que se ha sumado una segunda polarizada preferentemente en la organización territorial del Estado, pero que se extiende a otros sectores de nuestro Ordenamiento constitucional.

La Constitución española ha pasado, pues, por momentos de distinta valoración por la parte de la opinión pública, tanto de la general como de la especializada: una mera aspiración allá por el tardofranquismo, satisfacción —aunque con alguna reserva— durante su exitosa vigencia y cuestionamiento en estos últimos años, no siendo pocos los que reclaman insistenteamente su reforma o incluso un nuevo texto «más acorde con los tiempos».

Es muy lógico que en una época de dificultades aparezcan comentarios negativos o dubitativos acerca de cómo se hicieron las cosas entre 1975 y 1978; como lo es también que aparezcan profetas del pasado que aseveran que el proceso constituyente no fue tal, que las principales decisiones (monarquía, sistema electoral, organización territorial) fueron tomadas al dictado, etc.; de ahí —se concluye— su fracaso y el final del «régimen transicional» que instauró, que no debe perpetuarse. No es de extrañar que las dificultades por las que atraviesa el funcionamiento de la organización territorial del Estado haya hecho que incluso quienes se habían significado hasta ahora por su renuencia a toda reforma, accedan ahora a ella de buen grado o resignados.

Es hora, pues, de hacer balance del «rendimiento» que nos ha deparado hasta el momento la Constitución de 1978. No se me diga que es contradictorio; no lo es en absoluto, que lo cortés no quita lo ecuánime. Pero tampoco atribuimos al texto constitucional algunas o muchas disfuncionalidades cuya responsabilidad habría que atribuir a algunos actores políticos cuya miopía han impedido la conveniente actualización de un texto que no carece, ni mucho menos, de calidad jurídica.

Pero dejemos que sean los estudiosos de la norma quienes nos presenten sus vicios y sus virtudes de nuestra norma fundamental, sus alcances y sus limitaciones, sus desarrollos y los preceptos o instituciones que, siendo reformables de suyo, han permanecido intocados, incluso intocables, durante cuarenta años. ¿Habremos de poner una vez más el ejemplo del Senado?

¿Hay que reformar? Pues reformaremos y ojalá el resultado tenga una calidad semejante y sus redactores nos merezcan la misma alta consideración que quienes

PRESENTACIÓN

pusieron las líneas maestras del texto vigente. Estos dos números de la *Revista de Derecho Político* son también un homenaje a ellos. Y ojalá que los nuevos redactores actúen inspirados por el mismo patriotismo que inspiró el trabajo de sus predecesores.

* * *

Quede también constancia de nuestro agradecimiento a quienes, desde la amistad y el compañerismo, han escrito para estos dos números de homenaje por el cuadragésimo aniversario de nuestro texto constitucional, una palabras de saludo o presentación. Muchas gracias, pues a Juan José González Rivas, Presidente del Tribunal Constitucional, a Luis María Díez-Picazo, Presidente de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo, y a Enric Fossas Espalader, Presidente de la Asociación de Constitucionalistas de España, por sus palabras de salutación y de ánimo para seguir con nuestro empeño.

Y nuestro agradecimiento al profesor Alejandro Tiana Ferrer, Rector de la UNED, nuestro Rector, por el apoyo constante que dispensa a esta Revista y por las palabras cariñosas con las que pone en marcha estos dos números, tan especiales por su contenido y por las circunstancias que rodean su publicación.

ANTONIO TORRES DEL MORAL
Director de la Revista de Derecho Político