

JOSÉ FERNANDO MERINO MERCHÁN, *Instituciones del Derecho Constitucional Español*, Madrid (Publicaciones del Centro de Estudios Superiores Sociales y Jurídicos «Ramón Carande»), 1994; 863 páginas.

OSCAR MATEOS DE CABO

La aparición de lo que se conoce bajo la rúbrica de manual, despierta o concita enseguida en cualquier ciencia, disciplina o rama del saber, el interés de una amplia comunidad científica, deseosa de estar al día en el campo de las novedades bibliográficas, especialmente en el ámbito universitario, donde este tipo de obras, si se encuentran bien escritas y documentadas, terminan por convertirse en textos de referencia obligada en gran parte de escritos, tanto de investigación como de divulgación, ejercicios de oposiciones, etc.

Esta expectación ante la publicación de un nuevo manual, se explica además, por el trabajo al que generalmente va ligado de experiencia de largos años de una actividad de gran magnitud, unidos a la labor de compendiar la exposición y explicación de una disciplina universitaria, o de una parte de ella.

En este contexto, y con una marcada intención didáctica, se publican hoy los «apuntes de clase» del profesor Merino Merchán, que surgen según el autor, con la «pretensión» de dotar de un instrumento de estudio claro y efectivo a los alumnos de la asignatura Derecho Político II, de la licenciatura de Derecho. Estos materiales de estudio, nacen por tanto, de la experiencia docente del citado profesor que ha venido realizando su labor académica en estrecha relación con la Universidad Complutense de Madrid, a la cual sigue hoy vinculado como profesor de Derecho Constitucional, del Centro de

Estudios Superiores Sociales y Jurídicos «Ramón Carande», adscrito a dicha Universidad.

El manual que hoy se nos presenta, supone la primera entrega de una serie de trabajos, que en publicaciones sucesivas continúen la exposición y exigencias de un programa, que resulta por otro lado bastante similar al impartido en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Dicho programa es abordado en esta primera intervención, a través del estudio de una serie de materias o temas, que han sido seleccionados mediante una división, que divulgada por Posada, se ha hecho célebre o clásica y de uso bastante frecuente en la doctrina española; tal es la basada en la distinción que se puede apreciar en cualquier Ley Fundamental entre dos partes diferenciadas: la parte orgánica que integra los preceptos del texto fundamental relativos a la organización, competencias y funcionamiento de los poderes públicos; y la parte dogmática que comprende los preceptos constitucionales referidos al ordenamiento de la comunidad nacional, especialmente de aquellos que establecen los principios generales de la estructura política y de la política social, así como la declaración de derechos y deberes fundamentales. Siguiendo este criterio de ordenación de la disciplina, ven ahora la luz publicados, los materiales elaborados por el profesor José Fernando Merino, relativos a la parte orgánica de la vigente Constitución española, expresándose en el prólogo de la obra, la intención del autor de acometer la explicación de la parte dogmática de la asignatura, en otra publicación aparte.

En cuanto a la estructura general de la obra, es similar a la de otros manuales al uso de la disciplina, en los cuales encontramos una división bipartita del análisis y exposición del Derecho Constitucional español vigente, que se suele ubicar en tomos o volúmenes separados, siendo el primero habitualmente destinado a la descripción y exposición de las características que configuran al Estado Constitucional y el sistema de derechos y libertades públicas; y la segunda parte el destinado al estudio de los órganos constitucionales y a la organización

territorial del Estado. Desde este punto de vista, la obra publicada respondería a una etiquetación de tomo o volumen II, estando por tanto el primero pendiente todavía de publicación; con la salvedad de que este material publicado, al ocuparse con exhaustividad y profundidad del estudio de los órganos constitucionales españoles, deja sin tratamiento la materia relativa a la organización del Estado autonómico, de la cual es previsible que el autor se ocupe en una publicación sucesiva, con lo que se completaría el temario del segundo curso, al sumarse esta aportación con otra obra precedente del mismo autor (Regímenes Históricos Españoles, 1988), en la que realiza un detallado estudio de nuestro constitucionalismo histórico patrio.

El manual ahora publicado, comprende diez capítulos o apartes, en los cuales el autor va pasando revista a la realidad normativa de los órganos constitucionales españoles (Corona, Congreso, Senado, Gobierno, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Constitucional); a los órganos de relevancia constitucional (Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas y Consejo de Estado); para terminar su disquisición con el Régimen Electoral General.

Entrando en un análisis más detallado de la obra, pensamos que en primer lugar hubiera sido deseable, la inclusión de unas primeras páginas, donde el autor expusiera unos criterios preliminares que diesen una mejor idea de cohesión y unidad al resto de los materiales expuestos —lo cual se está todavía a tiempo de incluir en los materiales pendientes de publicación—; en nuestra opinión, dichos materiales debieran ocuparse de efectuar una referencia al significado de los órganos constitucionales dentro del «compositum estructural», del que se dota al Estado para cumplir los fines y funciones que constitucionalmente tiene asignados; así, esta materia que se encuentra ahora intercalada a lo largo del texto, podría constituir una pequeña introducción más clara para la comprensión del alcance y sentido global del libro publicado. No obstante, y como ya hemos apuntado antes, quizá este juicio sea

todavía un tanto precipitado, habida cuenta de que según criterios lógicos, a los temas que aparecen ahora publicados deben añadirse unos previos, donde seguramente se dilucide la exposición de esos criterios explicativos y ordenadores, que den cuerpo y consistencia a los ahora aparecidos, al entrar a valorar aspectos expositivos y metodológicos de la disciplina, que están aún por explicitar.

La referencia más amplia que el autor realiza sobre estos temas, la encontramos cuando se refiere a la posición constitucional del Gobierno; allí se efectúa un breve repaso al significado que ejerce la «teoría de la representación», expuesta por Schmitt y Leibholz, en la relación Estado-Gobierno, y se expone también frente a ésta, la «teoría del órgano», desarrollada por Gierke y aplicada por Jellinek y Carré, mediante la cual «el Estado sólo existe mediante sus órganos que expresan unívocamente la voluntad de aquél»; a partir de ahí se elabora, como expone el autor, por la publicística italiana la distinción ya aludida entre órganos constitucionales y otros órganos del Estado, al ser los primeros «supremos en su ámbito, en el vértice de la organización estatal y por ser sustancialmente iguales entre sí», según las aportaciones de Romano, Biscaretti, Rava, Rossi, Tesauro, etc. (pág. 488).

En cuanto a las diferentes partes del libro, y efectuando un breve repaso, el primer capítulo se ocupa del estudio de la Corona española, de la cual se dice que supone una novedad dentro del Derecho Constitucional comparado, en cuanto a la forma de constitucionalización que supone el artículo 1.3 CE, ya que «el Constituyente ha racionalizado por medio del Derecho escrito la forma monárquica más evolucionada políticamente» (pág. 61). Otro punto importante para situar la institución regia dentro del sistema constitucional es la polémica sobre si se trata de una forma jurídica de Gobierno; para el autor habría que diferenciar en este caso «la Monarquía como institución [que] representaría la forma de Estado –dimensión política– y la Corona como órgano [que] sería órgano constitucional –dimensión jurídica–» (págs. 62 y 63).

Los siguientes capítulos II, III, IV y V, están dedicados a la exposición y estudio de las Cortes Generales; en realidad y a nuestro parecer el tratamiento profundo y exhaustivo imprimido por el autor a esta materia, la convierten en una auténtica monografía inserta en un contexto más amplio, donde a pesar de ello, es reconocible un especial dominio y meticulosidad en el tratamiento, derivada de la experiencia profesional del autor como letrado de las Cortes, y más específicamente de su quehacer en la Cámara alta española.

Así es de destacar, entre otros temas, su posición personal sobre el reconocimiento de la iniciativa legislativa de las Cámaras, al rechazar el denominado reconocimiento «institucional», para pronunciarse a favor del reconocimiento «individual», ya que en su opinión el primero produce la «eliminación *in radice* de las acciones legislativas individuales de los miembros del Parlamento; y prácticamente la privación al Grupo Mixto del poder de iniciativa, ya que difícilmente se comprende que este grupo pueda asumir unitariamente una proposición de ley» (pág. 299).

El capítulo VI está dedicado al Gobierno, e incluye como suele ser habitual una amplia referencia a la Administración (pág. 541 y sigs.); quizá lo más destacado de este capítulo sea, desde nuestro punto de vista, la aceptación que hace el autor de la consideración de órganos constitucionales a los órganos unipersonales que componen el Gobierno (Presidente, Vicepresidentes, en su caso, y Ministros), asunto que pensamos que debe ser más explicitado, a pesar de la referencia que hace el autor, a su configuración dentro del Derecho español como «órgano complejo», en el sentido técnico del término (pág. 506).

El capítulo VII se ocupa del Poder Judicial, cuyo estudio se introduce con una amplia disquisición sobre la función judicial como poder del Estado, para llegar a la exposición de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial como «pilar normativo sobre el que se apoya el cumplimiento de los fines constitucionalmente atribuidos al Poder Judicial en el Estado

social y democrático de Derecho (...), destacando el carácter de órgano constitucional del Consejo General del Poder Judicial» (pág. 611).

En cuanto a la naturaleza del Tribunal Constitucional –capítulo VIII–, la referencia obligada es a las normas de Derecho positivo, especialmente el artículo 1 de la LOTC, que lo define como intérprete supremo de la Constitución, independiente de los demás órganos constitucionales y sometido sólo a la Constitución y a la LOTC.

El capítulo IX que lleva por título «órganos de relevancia constitucional», tiene la originalidad de agrupar el tratamiento sobre el Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, y Consejo de Estado, bajo una misma rúbrica, cuando lo normal es que se ubique en distintos apartados dentro del estudio del control que ejercen las Cortes Generales u otros órganos auxiliares sobre la Administración pública; en el caso del Defensor del Pueblo también se puede encontrar localizado dentro del sistema de garantías extrajudiciales de protección de los derechos y libertades fundamentales. En referencia al Consejo de Estado, es una materia cuyo estudio suele ir unido al del Gobierno, como supremo órgano consultivo de éste, aunque el tratamiento –cuando se produce–, no es nunca tan amplio y certero como el efectuado por el profesor José Fernando Merino, buen conocedor como letrado del mismo de su funcionamiento y peculiaridades.

Por último, el capítulo X hace referencia al régimen electoral español, lo cual puede causar cierta sorpresa al ser tratado en el volumen dedicado a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, en lugar de situarlo dentro de la parte dedicada a los derechos y libertades fundamentales; esta circunstancia llama la atención a no ser que el profesor José Fernando Merino, entienda junto con otros miembros de la doctrina, que se puede considerar al electorado como un órgano constitucional en un sentido amplio del concepto, con lo cual se estaría justificando su inclusión en esta parte; o quizá tam-

bién porque el autor entienda que el Derecho electoral español, condicione en tal medida la composición y funcionamiento de determinados órganos constitucionales (Gobierno, Congreso, Senado, etc.), que se hace necesario su estudio en esta parte. No obstante, sobre esta cuestión, sería aplicable lo dicho anteriormente sobre la determinación expositiva y metodológica, que se espera que sea introducida en los materiales que quedan por publicar.

Quizá en este tema que está tan íntimamente interconectado con el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, sea donde se perciba más claramente uno de los puntos débiles de la distinción en la Constitución entre la parte dogmática y la parte orgánica, ya que si bien durante mucho tiempo estos derechos se consideraban intangibles y superiores al mismo ordenamiento constitucional, en la actualidad se considera que tienen eficacia directa y que por tanto vinculan a los poderes públicos y son inmediatamente tutelables por los tribunales, sin necesidad de leyes interpuestas; por lo que se plantean lógicas dudas en calificarlos como parte dogmática, pues en su regulación afectan directamente con mandatos al legislador y con garantías institucionales y judiciales en la actividad de los órganos de poder.

Para finalizar y no dilatarnos más en este comentario, queremos resaltar la utilidad de los materiales presentados por el profesor José Fernando Merino, para estudiar con profundidad y rigor nuestro Derecho Constitucional vigente, al ofrecer este libro una ajustada línea expositiva pareja al conocimiento de las normas de Derecho positivo español, con un carácter eminentemente formalista pero sin llegar a caer en los excesos de un dilatado positivismo, ya que el autor tiene la virtud de textualizar las instituciones tratadas, con nuestra evolución histórica a través de frecuentes alusiones al constitucionalismo e historia internas españolas, y con el recurso al Derecho Comparado, en aquellos casos en que nos han influido modelos que han tenido la virtualidad de aportar elementos originales en la configuración de nuestras instituciones.