

quien, desde Estrasburgo, proteja la libertad de expresión de los españoles que no ha encontrado, entre nosotros, la necesaria tutela».

Todos estos son los méritos de *El Convenio Europeo de Derechos Humanos. Según la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*. Este libro conjuga el rigor, el orden, la claridad y la concisión de toda buena guía sobre una materia —que era el propósito confesado de su autor— con el análisis exhaustivo, la profundidad crítica, la riqueza de matices y la abundancia de temas para la reflexión que caracterizan la producción científica del profesor Luis López Guerra. Por todo ello, debe ser considerada una obra de referencia para el estudio obligado de la rica y compleja jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y su extraordinaria importancia en el ordenamiento constitucional español.

Vicente Juan Calafell Ferrá
Universidad de las Islas Baleares

ARTEMI RALLO LOMBARTE: *Investiduras fallidas y Constitución ignota 2015-2020*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020, 516 págs.

La intervención del Tribunal Constitucional en los recientes episodios constitucionales inéditos.

«Este libro hubiera sido imposible sin que el profesor de Derecho Constitucional hubiera ocupado durante el último quinquenio un escaño tanto en la Carrera de San Jerónimo como en la Plaza de la Marina Española.» Son palabras del autor que hago mías admitiendo que comencé la lectura con la curiosidad de averiguar si el profesor Rallo había optado por ofrecer más la visión de un constitucionalista metido a político coyunturalmente —aunque este adverbio no resulte justo para alguien con más de treinta y cinco años de militancia política, como se encarga él mismo de señalar, y que ha desempeñado diferentes responsabilidades en el legislativo y en el Ejecutivo desde hace casi el mismo tiempo— o las reflexiones constitucionales de un político. Y lo cierto es que vocación profesional y compromiso ideológico se imbrican y manifiestan de tal modo a lo largo del libro que se hace muy difícil tratar de deslindar ambas visiones; tarea que se revela no solo difícil, sino, seguramente, innecesaria, pues las dos conviven —cabe esperar— con suficiente armonía en el autor.

No obstante, desde un punto de vista, digamos, técnico, no hay ninguna duda de que estamos ante una obra de derecho constitucional que aborda no

pocos desafíos planteados por la realidad política española en los últimos años y, lo que resulta más meritorio, trata de ofrecer soluciones y alternativas.

Ciertamente el lector se sentirá impelido a reflexionar y entrar en debate con el autor, para estar (o no) de acuerdo con él, para llegar (o no) a sus conclusiones. Creo que ese mover a reflexión es una de las mayores virtudes de esta obra. Ilustraré lo que digo con un ejemplo de los numerosísimos que pueden encontrarse. Así, manifiesta el autor que «los partidos políticos no optarán por el diálogo y el consenso transversal si la sociedad los castiga electoralmente por ello. Hoy por hoy, de forma mayoritaria, los ciudadanos identifican y confunden acuerdo y pacto con renuncia, abdicación o traición. En consecuencia, el problema de la falta de una cultura de pactos no solo reside en los partidos políticos, sino que está inserta en la sociedad. Solo cuando el electorado premie los esfuerzos y las renunciaciones a favor de la estabilidad y la gobernabilidad —particularmente, en los asuntos de Estado— los partidos recorrerán la senda del diálogo y el acuerdo sin pánico a jugarse su propia existencia». Puede compartirse el diagnóstico o no, pero resulta tentador preguntarse por los motivos de la falta de una cultura de pactos o por las vías que permitirían remediarla; o tratar de repartir porcentajes de culpa entre los partidos y el resto (electorado, medios de comunicación, etc.); o imaginar la posibilidad de que existan partidos cuya propia existencia (valga la redundancia) no sea lo que más les preocupe. Como decía, se establece un diálogo permanente con el autor que lleva intencionadamente al lector a seguir reflexionando, dándole el cabo del hilo para que siga tirando de él... sabiendo de sobra que la madeja no es fácil de desenredar.

También es una obra que se lee fácilmente, aunque las cuestiones que aborda no sean precisamente sencillas. Tampoco hay un ejercicio de prestidigitación u ocultamiento. El autor no se esconde en ningún sentido, más bien todo lo contrario: descubre sus cartas desde el principio. Por ejemplo, cuando avanza la quizá principal conclusión desde las primeras páginas indicando que «la estabilidad constitucional disfrutada durante casi cuatro décadas y perdida en el último lustro únicamente se recuperará cuando [...] se alcance la consolidación del sistema de partidos surgido de la implosión sufrida en 2015», acompañada de una cultura de pactos.

Tras esos comentarios más generales, conviene adentrarse brevísimamente en el contenido de los capítulos en que se divide el libro, advirtiendo que siguen un orden cronológico de los acontecimientos sin que estos sean en sí mismos lo principal, sino, más bien, la excusa para ir abordando uno tras otro los novedosos conflictos constitucionales, alejándose, consecuentemente, de una crónica político-constitucional al uso. Pero vayamos por partes.

El primer capítulo se dedica a recorrer los hitos del ciclo político-electoral que se inaugura con las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015

y llega hasta la investidura de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno el 4 de enero de 2020, mostrando la complicada historia electoral-parlamentaria de modo eficaz, esto es, con números en mano, con porcentajes... y demostrando que la asepsia descriptiva no impide cierta sensación de desasosiego e incluso de vértigo.

En el segundo capítulo, con el telón de fondo de una brevísima Legislatura XI y un Gobierno en funciones presidido por Mariano Rajoy, se desgranán los pormenores de la traumática investidura fallida celebrada tras las elecciones de diciembre de 2015. Pero lo que realmente interesa no es tanto refrescar la memoria sobre unos hechos que a buen seguro podrán, con más o menos nitidez, recordarse, sino el análisis y reflexión realizados sobre cuestiones cruciales para nuestro sistema constitucional; en particular, la función constitucional del Rey de propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, que tuvo un ejercicio inédito en lógica coherencia con las circunstancias también inéditas de renuncia de Mariano Rajoy (representante del partido con mejor resultado electoral, esto es, de la minoría mayoritaria en palabras del autor) a protagonizar el debate de investidura y la posterior designación a tal fin de Pedro Sánchez, cuya investidura se saldó con una votación fallida que, al menos, sirvió para activar la aplicación del art. 99.5 CE, permitiendo al Rey disolver las cámaras y convocar elecciones. Me parece que en este punto se adivina en el profesor Rallo una cierta nostalgia de una Constitución política que albergaría obligaciones de tal naturaleza para unos partidos comprometidos y solidarios con el orden constitucional, pero tengo para mí que ir más lejos de lo jurídico-constitucionalmente establecido puede resultar, parafraseando a Ortega y Gasset, un esfuerzo inútil que conduzca a la melancolía. El tiempo que se inauguró entonces se reveló incluso más atípico que el inmediatamente anterior porque, tras las elecciones celebradas el 26 de junio de 2016 y el Gobierno que estuvo en funciones hasta la investidura de Mariano Rajoy el 29 de octubre, prosperaría, poco más de año y medio después, el 1 de junio de 2018, por primera vez en nuestra democracia, una moción de censura, llevando a la Presidencia del Gobierno a Pedro Sánchez.

El tercer capítulo se dedica a la segunda investidura fallida de nuestra democracia, con el trasfondo del Gobierno en funciones presidido por Pedro Sánchez, o lo que es (casi) lo mismo, a la atípica y breve XIII Legislatura que transcurrió entre las elecciones del 28 de abril de 2019 y las celebradas el 10 de noviembre del mismo año. Un periodo en el que, de nuevo, los partidos no supieron o quisieron estar a la altura del papel que les encomienda la Constitución, facilitando el funcionamiento normal del orden constitucional. El acertado e irónico título del apartado «Dos meses de hastío en el estío» refleja bien el sentir mayoritario de la ciudadanía y creo que también del profesor

Rallo, quien, después de dos legislaturas como diputado, sigue en la presente, como senador, viviendo los acontecimientos desde una atalaya privilegiada.

El resto de capítulos traen causa de las reflexiones a las que el autor se ve abocado precisamente por vivir tan de cerca todos los acontecimientos descritos y ya resulta imposible deslindar al político del constitucionalista, aunque, como decía, creo que aparece más frecuentemente el segundo.

Así, el cuarto capítulo se dedica a valorar diversas opciones de reforma del procedimiento de investidura vigente que podrían afectar a la propuesta formal del Rey de un candidato a la Presidencia del Gobierno ante el Congreso de los Diputados o la posición del presidente del Congreso, que es revisada completamente en relación con el procedimiento de investidura gubernamental. Pero, además, al hilo de otras cuestiones, el autor reflexiona y propone transitar nuevos caminos. Por ejemplo, destaca la extrañeza que le provoca la disolución del Senado impuesta por el art. 99.5 CE y las ventajas que se derivarían de que la Constitución permitiera también en ese supuesto la disolución aislada del Congreso de los Diputados: «El Senado podría seguir ejerciendo la función de control sobre el Gobierno en funciones y se hubieran aliviado los costes de una repetición electoral». Ciertamente, son razones suficientes incluso para realizar una propuesta de reforma constitucional y si el profesor Rallo no la hace explícitamente es quizá porque se puede deducir de su razonamiento, pero también, intuyo, porque se siente «juez y parte» por pertenecer a la Cámara Alta en los tiempos en que ha escrito este libro —en este sentido, nada que objetar a su prudencia—. Por último, identifica tres momentos del procedimiento constitucional de investidura que, en su opinión, aconsejan ser fijados o revisados, a saber, el de la propuesta regia de candidato, el de la convocatoria de la sesión de investidura y el de la disolución sancionatoria, y presenta críticamente un abanico de posibilidades de mejora.

En el capítulo quinto se analizan numerosas alternativas que deberían servir para evitar investiduras fallidas y repeticiones electorales. En este sentido, alude al ejemplo de los gobiernos alemanes de la gran coalición SPD-CDU y hace un recorrido por todas las circunstancias —en ocasiones traumáticas— que han rodeado la experiencia patria desde la abstención del PSOE —honorable para unos, verdadera traición para otros— que permitió, tras las elecciones generales celebradas en junio de 2016, la investidura de Mariano Rajoy, hasta la alcanzada por Pedro Sánchez para presidir el primer gobierno de coalición —PSOE y Unidas Podemos— de nuestra reciente democracia, tras las elecciones de noviembre de 2019. No deja el profesor Rallo ninguna fórmula por explorar: desde los más diversos estímulos para alcanzar el acuerdo político y evitar la repetición electoral hasta las ¿posibles? reformas del Reglamento del Congreso de los Diputados y de la LOREG, destacando en este punto el análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional —y del

TEDH— que permite aventurar la superación o no del filtro constitucional —y convencional europeo— de todas y cada una de las fórmulas apuntadas. Todo ello para llegar al meollo de la cuestión: la propuesta de reforma del art. 99 CE para permitir la investidura automática del candidato de la minoría parlamentaria mayoritaria. A tal fin se ofrecen ciertos antecedentes autonómicos y locales y se abordan exhaustivamente las fortalezas y virtudes, por un lado, y las debilidades, por otro, de dicha reforma constitucional. Pros y contras, en suma, que el autor sopesa cuidadosamente para concluir que la imposibilidad de alcanzarla no procederá tanto de la aplicación de criterios técnico-constitucionales o de la Constitución, sino de la política... Y una vez más, diríase que el Rallo político obliga al Rallo constitucionalista a un ejercicio de melancólico realismo.

Llegado al sexto y último capítulo, «Otros episodios constitucionales inéditos», el lector se encontrará, quizá con cierta sorpresa, no solo con el capítulo más extenso, sino con lo que casi hubiera podido ser, por su contenido, una obra autónoma. Por encima de todo el capítulo sobrevuela la reflexión acerca del papel que ha jugado en todos esos episodios el Tribunal Constitucional. Desde esta perspectiva se analizan tanto las deficiencias —cuando no directamente la ausencia— del control parlamentario del Gobierno cesante —«elemento inescindible de la *prorrogatio*» de dicho Gobierno— que llevaron al Congreso de los Diputados a presentar un conflicto de atribuciones como, sobre todo, la doctrina vertida por nuestro Alto Tribunal en la STC 124/2018; en dicho pronunciamiento se intenta poner luz a cuestiones tan relevantes como la centralidad del Parlamento, el diverso alcance de los instrumentos constitucionales de control de las Cortes Generales sobre el Gobierno o el «principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales». Se examinan asimismo los diversos pronunciamientos del TC sobre el veto presupuestario del Gobierno del art. 134.6 CE —SSTC 34/2018, 44/2018, 94/2018, 139/2018 y 17/2019—. Y se reflexiona sobre el alcance y valor de la moción de censura en nuestro sistema constitucional más allá de las mociones efectivamente interpuestas o meramente anunciadas durante el periodo de tiempo objeto de estudio.

Pero aún hay más —mucho más—, porque el profesor (y senador) Rallo describe «desde dentro» otros tres episodios constitucionales inéditos que en su opinión —doblemente fundada— han servido —al menos— para revitalizar al Senado: la activación del art. 155 con ocasión del llamado «conflicto catalán» y su posterior validación en las SSTC 89/2019 y 90/2019; su rechazo en diciembre de 2018 al «techo de gasto» propuesto por el Gobierno condicionando y limitando —de una tacada— tanto la iniciativa presupuestaria de este como la «preeminencia legislativa del Congreso de los Diputados»; y la creación y funcionamiento en su seno de comisiones de investigación que

el autor cuestiona fuertemente e incluso llega a considerar abusivas y fraudulentas.

En los últimos recodos del libro, se —nos— entretiene el profesor Rallo examinando el papel desempeñado por el decreto ley en esta época de fragmentación político-parlamentaria y paralela inestabilidad gubernamental y diseccionando las cuestiones susceptibles de centrar la *nonnata* reforma constitucional: nada más y nada menos que el Estado autonómico, los aforamientos, el lenguaje inclusivo o las pensiones y la salud, entre otros.

Y es precisamente al estado de alarma declarado en nuestro país a causa de la crisis sanitaria originada por la pandemia del covid-19 al que dedica las últimas reflexiones. En efecto, partiendo del que considera «el más extraordinario episodio constitucional inédito» —sin duda lo ha sido y lo sigue siendo— se adentra en sus consecuencias más problemáticas o cuestionadas en relación con el confinamiento domiciliario, el ejercicio del derecho de manifestación o el derecho a la protección de datos.

En suma, son tantas las cuestiones nucleares o medulares de derecho constitucional analizadas en este libro que resulta altamente aconsejable su relectura en más de una ocasión. Solo nos queda desear que, si no la lectura, al menos esa relectura pueda hacerse en tiempos menos convulsos.

Beatriz Tomás Mallén
Universitat Jaume I

GERMÁN M. TERUEL LOZANO: *Crisis constitucional e insurgencia en Cataluña: relato en defensa de la Constitución*. Madrid. Dykinson, 2020, 187 págs.

En los últimos años se ha instalado la sensación, quizá fundada en la verdad, de que los tiempos se solapan, se confunden o desaparecen a un ritmo vertiginoso. Al igual que la instantaneidad actual de ese flujo inconexo de datos que denominamos información, cada vez más líquida, los hechos de la realidad acontecen en una sucesión continua en la que la pluma del académico, del intelectual o simplemente del ciudadano consciente, es incapaz de trazar ningún esquema orientativo, ninguna línea maestra. Nuestros renglones se vuelven cada vez más torcidos por la complejidad y la velocidad de la materia que deben reflejar, algo que también se deja ver en el proceloso mundo de la política, y con mayor intensidad, en el de la política española. El autodenominado *procés* (ya el término kafkiano elegido es sumamente revelador) constituye uno de los mejores ejemplos de esta pérdida de sentido lineal, pues a lo largo del mismo ni el más sagaz analista podía llegar a tener clara la repetición