

**MANUALES TEMÁTICOS
CON LEGISLACIÓN COMENTADA**

CONSTITUCIÓN Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Luis Martín Rebollo

© Luis Martín Rebollo, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: 2026

Depósito Legal: M-8384-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-739-1

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-740-7

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

SUMARIO

PRÓLOGO	13
ESTUDIO PRELIMINAR	
I. INTRODUCCIÓN: LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y SU CONTEXTO HISTÓRICO.....	17
A) Las elecciones de 1977 y la apertura del proceso constituyente	18
B) La tramitación parlamentaria. En especial, la Ponencia constitucional	21
C) Las dificultades del proceso para una Constitución de consenso	24
D) La enseñanza y defensa de la Constitución	26
E) Estructura y contenido de la Constitución de 1978. En especial, la organización territorial del Estado.....	28
II. LOS SIGNIFICADOS DE LA CONSTITUCIÓN. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA Y COMO REALIDAD POLÍTICA.....	34
A) Significación política.....	38
B) Significación jurídica. El valor normativo de la Constitución	40
III. LA SUPRALEGALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO	47
A) La pluralidad del Ordenamiento jurídico.....	47
B) Referencia al sistema de fuentes del Derecho derivado de la Constitución	49
C) La supralegalidad material de la Constitución y el papel del Tribunal Constitucional	50
IV. APLICACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN	53
V. EL PAPEL DE LOS DISTINTOS PODERES PÚBLICOS CONTEMPLADOS EN LA CONSTITUCIÓN	54
A) La Cortes Generales: Congreso y Senado	54

B)	El Poder Judicial y el Tribunal Constitucional	57
C)	El Gobierno y las Administraciones Públicas	62
VI.	EPÍLOGO Y RECAPITULACIÓN A LOS 47 AÑOS DE VIGENCIA DEL TEXTO CONSTITUCIONAL (1978-2025)	63
A)	Recapitulación: casi medio siglo de vigencia de la Constitución. Los logros conseguidos; los retos pendientes	63
B)	El debate sobre la reforma de la Constitución. Algunas cuestiones	67
C)	Epílogo. El necesario impulso regenerador y el reto educativo de expandir los valores constitucionales	73
VII.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77

**CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 27 DICIEMBRE 1978
(BOE núm. 311, de 29 diciembre)**

PREÁMBULO	81
TÍTULO PRELIMINAR	82
TÍTULO I. De los derechos y deberes fundamentales	97
Capítulo I. De los españoles y los extranjeros	101
Capítulo II. Derechos y libertades	115
Sección 1.ª. De los derechos fundamentales y de las libertades públicas	124
Sección 2.ª. De los derechos y deberes de los ciudadanos	186
Capítulo III. De los principios rectores de la política social y económica	195
Capítulo IV. De las garantías de las libertades y derechos fundamentales	219
Capítulo V. De la suspensión de los derechos y libertades	227
TÍTULO II. De la Corona	228
TÍTULO III. De las Cortes Generales	236
Capítulo I. De las Cámaras	236
Capítulo II. De la elaboración de las leyes	257
Capítulo III. De los Tratados Internacionales	284
TÍTULO IV. Del Gobierno y de la Administración	288
TÍTULO V. De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales	313
TÍTULO VI. Del Poder Judicial	323
TÍTULO VII. Economía y Hacienda	343
TÍTULO VIII. De la organización territorial del Estado	361
Capítulo I. Principios generales	361
Capítulo II. De la Administración Local	373
Capítulo III. De las Comunidades Autónomas	385

TÍTULO IX. Del Tribunal Constitucional	464
TÍTULO X. De la reforma constitucional	472
DISPOSICIONES ADICIONALES.	473
DISPOSICIONES TRANSITORIAS.	474
DISPOSICIÓN DEROGATORIA.	478
DISPOSICIÓN FINAL.	479

**LEY ORGÁNICA 2/1979, DE 3 DE OCTUBRE, DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL
(BOE núm. 239, de 5 octubre)**

TÍTULO I. Del Tribunal Constitucional.	497
Capítulo I. Del Tribunal Constitucional, su organización y atribuciones.	497
Capítulo II. De los Magistrados del Tribunal Constitucional.	504
TÍTULO II. De los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad.	509
Capítulo I. Disposiciones generales	509
Capítulo II. Del recurso de inconstitucionalidad	511
Capítulo III. De la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales	515
Capítulo IV. De la sentencia en procedimientos de inconstitucionalidad y de sus efectos	518
TÍTULO III. Del recurso de amparo constitucional.	522
Capítulo I. De la procedencia e interposición del recurso de amparo constitu- cional	526
Capítulo II. De la tramitación de los recursos de amparo constitucional	533
Capítulo III. De la resolución de los recursos de amparo constitucional y sus efectos	539
TÍTULO IV. De los conflictos constitucionales.	542
Capítulo I. Disposiciones generales	542
Capítulo II. De los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de estas entre sí.	543
Sección 1.ª. Conflictos positivos	543
Sección 2.ª. Conflictos negativos	548
Capítulo III. De los conflictos entre órganos constitucionales del Estado	550
Capítulo IV. De los conflictos en defensa de la autonomía local.	552
TÍTULO V. De la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 de la Constitución	555
TÍTULO VI. De la declaración sobre la constitucionalidad de los tratados interna- cionales	556

TÍTULO VI BIS. Del recurso previo de inconstitucionalidad contra Proyectos de Estatutos de Autonomía y contra Propuestas de Reforma de Estatutos de Autonomía	557
TÍTULO VII. De las disposiciones comunes sobre procedimiento	560
TÍTULO VIII. Del personal al servicio del Tribunal Constitucional.	569
DISPOSICIONES TRANSITORIAS.	573
DISPOSICIONES ADICIONALES.	575
ANEXO. COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DESDE SU CREACIÓN (1980-2026).	579

**ANEXO INSTITUCIONAL
DATOS POLÍTICOS Y REFERENCIAS VARIAS (1978-2026)**

I. PRESIDENTES DEL GOBIERNO	593
II. PRESIDENTES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	597
III. PRESIDENTES DEL SENADO	601
IV. PRESIDENTES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	604
V. PRESIDENTES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL Y DEL TRIBUNAL SUPREMO.	605
VI. FISCALES GENERALES DEL ESTADO	607
VII. PRESIDENTES DEL CONSEJO DE ESTADO	609
VIII. DEFENSORES DEL PUEBLO	611
IX. PRESIDENTES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	612

PÁGINAS DE INFORMACIÓN INSTITUCIONAL EN INTERNET

ESTUDIO PRELIMINAR

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y SU CONTEXTO HISTÓRICO A) Las elecciones de 1977 y la apertura del proceso constituyente B) La tramitación parlamentaria. En especial, la Ponencia constitucional C) Las dificultades del proceso para una Constitución de consenso D) La enseñanza y defensa de la Constitución E) Estructura y contenido de la Constitución de 1978. En especial, la organización territorial del Estado II. LOS SIGNIFICADOS DE LA CONSTITUCIÓN. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA Y COMO REALIDAD POLÍTICA A) Significación política B) Significación jurídica. El valor normativo de la Constitución III. LA SUPRALEGALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO A) La pluralidad del Ordenamiento jurídico B) Referencia al sistema de fuentes del Derecho derivado de la Constitución C) La supralegalidad material de la Constitución y el papel del Tribunal Constitucional IV. APLICACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN V. EL PAPEL DE LOS DISTINTOS PODERES PÚBLICOS CONTEMPLADOS EN LA CONSTITUCIÓN A) La Cortes Generales: Congreso y Senado B) El Poder Judicial y el Tribunal Constitucional C) El Gobierno y las Administraciones Públicas VI. EPÍLOGO Y RECAPITULACIÓN A LOS 47 AÑOS DE VIGENCIA DEL TEXTO CONSTITUCIONAL (1978-2025) A) Recapitulación: casi medio siglo de vigencia de la Constitución. Los logros conseguidos; los retos pendientes B) El debate sobre la reforma de la Constitución. Algunas cuestiones C) Epílogo. El necesario impulso regenerador y el reto educativo de expandir los valores constitucionales VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. INTRODUCCIÓN: LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y SU CONTEXTO HISTÓRICO

La importancia del texto constitucional y el hecho de que hayan transcurrido ya más de cuarenta años desde su aprobación y, en consecuencia, la memoria personal de varias generaciones no alcance a los momentos de su elaboración, justifican este Estudio en el que se hace una breve

referencia al momento en que se aprobó la Constitución, a su contenido y a su significado genérico.

Para ubicar ese tiempo hay que remontarse al período de la llamada transición política que comienza tras el fin del régimen autoritario personalizado en el general Franco, cuya muerte tiene lugar el 20 de noviembre de 1975.

A) Las elecciones de 1977 y la apertura del proceso constituyente

Las elecciones de junio de 1977 que abren la etapa constituyente fueron el inicio del complejo proceso que se ha dado en llamar la Transición política a la democracia y que aquí no puede detallarse, pero del que el lector interesado puede encontrar datos y valoraciones en muchos libros, entre los que destaco ahora, por su interés, el de Santos JULIÁ, *La Transición. Historia de una política española (1937-2017)*, en Galaxia Gutenberg, Madrid, 2017 y, desde otro punto de vista, para el análisis del entramado jurídico del período, el libro de memorias de Landelino Lavilla, *Una historia para compartir. Al cambio por la reforma (1976-1977)*, también en Galaxia Gutenberg (2017).

Para situar no obstante mínimamente al lector, hay que recordar que dos días después de la muerte del general Franco y de acuerdo con las previsiones sucesorias existentes fue proclamado Juan Carlos I como Rey de España continuando en sus funciones el Presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro, nombrado antes de la muerte de Franco. Arias Navarro se mantuvo aun en el cargo casi un año resistiéndose a cualquier avance o cambio institucional, que el propio Rey le requería que iniciara. Esa actitud llevó al monarca a forzar su dimisión en el verano de 1976 y, utilizando los poderes del Régimen, que conservaba, nombró para el cargo a un joven político que se había formado en el interior del franquismo pero que sería en seguida el principal protagonista del cambio que se iniciaba: Adolfo Suárez. A partir de ese momento se ponen en marcha una serie de iniciativas políticas de las que el dato más relevante a retener es la disolución formal del sistema anterior. Esa «disolución» se produce desde el momento en que el nuevo Presidente del Gobierno consigue que las todavía Cortes franquistas aprobaran su propia desaparición y abrieran la puerta a un proceso electoral democrático y radicalmente distinto a la situación entonces existentes. Ese resultado se produce

con la aprobación de una Ley denominada «para la Reforma Política» que, sometida a referéndum el 15 de diciembre de 1976, obtuvo el 94'4% de votos afirmativos, con una participación del 77'4% del censo. La Ley, cuya numeración, fecha y título oficial era el de Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, contemplaba la constitución de unas nuevas Cortes (Parlamento) integradas por dos Cámaras: un Congreso de 350 Diputados y un Senado de 207 Senadores electivos. La circunscripción electoral sería la provincia y se preveía que la elección de diputados y senadores se llevara a cabo mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. En el Congreso conforme a un sistema de representación proporcional y en el Senado según un sistema mayoritario; un modelo que ratificó después la Constitución y que es el que aún subsiste. No obstante, se otorgaba al Rey la potestad de designar directamente 41 senadores —potestad que obviamente hoy no tiene el Jefe del Estado—, de modo que el Senado estaría compuesto, en realidad, por 248 senadores.

La Ley para la Reforma Política abría el camino formal de lo que su propio nombre sugería y possibilitaba, a partir de la legalidad anterior, la convocatoria de las primeras elecciones generales democráticas desde hacía más de cuarenta años. Concretamente, desde las de febrero de 1936, todavía en el período de la II República (1931-1936) y meses antes del inicio de la guerra civil española de 1936-1939 que terminaría con la instauración del régimen político que habría de durar, precisamente, hasta 1975. De acuerdo, pues, con las previsiones de la Ley 1/1977 se convocaron las elecciones. Para ello, previamente, se aprobaron unas Normas electorales por R. Decreto-Ley 20/1977, de 18 marzo, y, como condición inexcusable, fueron legalizados todos los todavía incipientes partidos políticos.

Las elecciones tuvieron lugar el 15 de junio de 1977 y a ellas concurren numerosos partidos siendo la Unión de Centro Democrático (UCD), un conglomerado de partidos liderado por el Presidente Suárez, la opción más votada. En el Congreso obtuvo 165 diputados y el 34,4% de los votos. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE), con 118 diputados y el 29,3% de los votos, se configuró como el principal partido de la oposición. Lejos quedaron el Partido Comunista de España (PCE), con 20 diputados y el 9,3% de los votos; Alianza Popular (AP), con 16 diputados y el 8,2% de los votos; el Pacte Democràtic de Catalunya (coalición de Convergència Democràtica de Catalunya y Esquerra Democràtica de

Catalunya), con 11 diputados y el 2,8% de los votos; el Partido Nacionalista Vasco (PNV) con 8 diputados y el 1,6% de los votos; y Unidad Socialista (que agrupaba al PSP, Partido Socialista Popular, liderado por E. Tierno Galván y que entonces todavía no se había fusionado con el PSOE, y a la Federación de Partidos Socialistas), que obtuvo 6 diputados y el 4,4% de los votos. Otras fuerzas políticas minoritarias obtuvieron los 6 diputados restantes: 2 la Unió del Centre i Democracia Cristiana de Catalunya (coalición del Centre Catalá y Unió Democràtica de Catalunya), 1 Esquerra de Catalunya (coalición de Esquerra Republicana de Catalunya y otras fuerzas independentistas catalanas), 1 Euzkadiko Ezquerra, 1 la Candidatura Aragonesa Independiente de Centro y 1 la Candidatura Independiente de Centro de Castellón.

Todos esos datos se expresan en la siguiente tabla:

Resultados electorales Congreso 1977			
Censo	23.583.762		
Participación	15.590.130		78,83%
Abstención	4.993.362		21,17%
Votos nulos	265.797		1,43%
En blanco	46.248		0,25%
Candidaturas	Votos	%	Escaños
UCD	6.310.391	34,44	166
PSOE	5.371.866	29,32	118
PCE	1.709.890	9,33	19
AP	1.504.771	8,21	16
PSP-US	816.582	4,46	6
PDPC	514.647	2,81	11
EAJ-PNV	296.193	1,62	8
FDC-EDC	215.841	1,18	0
UDC-IDCC	172.791	0,94	2
EC-FED	143.954	0,79	2
EE	61.417	0,34	1
CAIC	37.183	0,20	1
INDEP	28.834	0,16	1

Fuente: Resultados definitivos proclamados por la Junta Electoral Central. Ministerio del Interior.

El porcentaje de votos de cada partido se halla sobre los votos válidos (votos a candidaturas más votos en blanco). Se excluyen, pues, a esos efectos los votos nulos. Las siglas corresponden a los siguientes partidos:

UCD	(«Unión de Centro Democrático»).
PSOE	(«Partido Socialista Obrero Español»).
PCE	(«Partido Comunista de España»).
AP	(«Federación de Partidos de Alianza Popular»).
PSP-US	(«Partido Socialista Popular-Unidad Socialista»).
PDPC	(«Coalición Electoral Pacte Democratic per Catalunya»).
EAJ-PNV	(«Partido Nacionalista Vasco»).
FDC-ED	(«Coalición Electoral Equipo de la Democracia Cristiana»).
UDC-IDCC	(«Unió del Centre i de la Democracia Cristiana de Catalunya»).
EC-FED	(«Coalición Electoral Esquerra de Catalunya»).
EE	(«Euskadiko Ezkerra»).
CAIC	(«Candidatura Aragonesa Independiente de Centro»).
INDEP	(«Candidatura Independiente de Centro»).

En el Senado el sistema electoral mayoritario benefició a UCD, que obtuvo allí una holgada mayoría de 106 senadores, frente a los 48 del PSOE que fue el segundo grupo más numeroso.

Aunque formalmente las elecciones de 1977 no se habían convocado como elecciones a unas Cortes constituyentes estaba claro que todos los partidos pensaban que la función principal del nuevo Parlamento era elaborar una Constitución. Pero no se sabía exactamente cómo. El Gobierno pretendió inicialmente que el Ministro de Justicia o una Comisión técnica de expertos consensuada redactaran un borrador a partir del cual trabajara el Parlamento. Pero la protesta y negativa del PSOE y del PCE hizo que se descartara pronto esa idea y que prosperara el criterio de que fueran las propias Cortes las que prepararan directamente el primer borrador.

B) La tramitación parlamentaria. En especial, la Ponencia constitucional

El 13 de julio de 1977 se constituyó el Congreso y el día 22 tuvo lugar la solemne sesión de apertura de las Cortes. Muy pocos días después, una de las primeras decisiones del Congreso de los Diputados fue crear una Comisión Constitucional (luego denominada de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas) integrada por 36 diputados de los distintos

Grupos parlamentarios. Concretamente, 17 de UCD, 13 del PSOE, 2 del PCE, 2 de AP, 1 por la Minoría vasco-catalana y 1 por el Grupo Mixto. Esa Comisión designó a principios de agosto una Ponencia constitucional que fue la que redactó el Anteproyecto de Constitución.

El problema fue decidir qué partidos y qué diputados constituirían la citada Ponencia. Esta, finalmente, quedó compuesta por 7 miembros: 3 de UCD (Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, José Pedro Pérez Llorca, y Gabriel Cisneros Laborda), 1 del PSOE (Gregorio Peces Barba Martínez), 1 de AP (Manuel Fraga Iribarne), 1 del PCE (Jordi Solé Tura) y 1 de la Minoría vasco-catalana cuya representación conjunta asumió Miguel Roca Junyent. Para que estuvieran representados todos los grupos el PSOE renunció a una de las dos plazas que en términos proporcionales le hubieran correspondido, de manera que solo quedó fuera de la ponencia, por el Grupo Mixto, Enrique Tierno Galván, Presidente del PSP, que también aspiraba a estar presente y que, aunque excluido de la ponencia, finalmente fue el redactor del sobrio y elegante Preámbulo que acompaña al texto definitivo.

La ponencia se reunió sin publicidad y con un pacto de confidencialidad a lo largo de 29 sesiones, entre el 22 de agosto y finales de diciembre de 1977 y, terminados sus trabajos, el Anteproyecto de Constitución se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes del día 5 de enero de 1978 en el que también aparecían los 168 votos particulares mantenidos por los ponentes, abriéndose el plazo de presentación de enmiendas. Tras analizar las enmiendas, la propia Ponencia emitió un Informe el 10 de abril de 1978 (BOC de 17 de abril), pasando el texto a ser debatido, públicamente ya, en la Comisión de Asuntos Constitucionales a lo largo de 24 sesiones, desde el 5 de mayo al 20 de junio de 1978. El texto resultante en forma de Dictamen se elevó al Pleno del Congreso junto con las enmiendas y votos particulares (BOC de 1 de julio).

El debate en el Pleno del Congreso se prolongó a lo largo de 12 sesiones, del 4 al 21 de julio de 1978, fecha en la que el texto del Proyecto de Constitución fue aprobado en una votación de conjunto, publicándose luego en el BOC de 24 de julio de 1978, tras lo cual fue enviado al Senado.

En el Senado se siguió un procedimiento similar al del Congreso. La única diferencia fue que no se constituyó una Ponencia, sino que el texto del Proyecto y las enmiendas se debatieron directamente en la Comisión

Constitucional durante 17 sesiones: del 18 de agosto al 14 de septiembre. El Dictamen de la Comisión junto con los votos particulares se publicó en el BOC de 6 de octubre y se elevó al Pleno del Senado. El debate en el Pleno se desarrolló a lo largo de 10 sesiones entre el 25 de septiembre y el 5 de octubre de 1978 publicándose el texto modificado resultante en el BOC de 13 de octubre de 1978.

Habiéndose modificado el texto proveniente del Congreso, conforme a las previsiones de la Ley de Reforma se constituyó una Comisión Mixta Congreso-Senado para resolver las discrepancias. Dicha Comisión, presidida por el Presidente de las Cortes (que entonces era una persona distinta del Presidente del Congreso), estaba integrada por los Presidentes del Congreso y del Senado, así como por cuatro diputados (representantes de UCD, PSOE, PCE y Minoría catalana) y 4 senadores (UCD y PSOE). Su Dictamen se publicó en el BOC el 28 de octubre de 1978.

A continuación, el texto definitivo fue sometido a la aprobación global, simultánea y separada del Congreso y del Senado el 31 de octubre de 1978. En el Congreso estuvieron presentes 345 diputados y el texto constitucional obtuvo 325 votos a favor, 6 en contra y 14 abstenciones. Los votos en contra correspondieron a 5 diputados de AP y al diputado de EE. Las 14 abstenciones correspondieron a 7 diputados del PNV, 3 de AP, 1 de UCD, 1 de Esquerra Republicana y 2 del Grupo Mixto. En el Senado estuvieron presentes 239 senadores obteniendo el texto 226 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones. Los votos negativos correspondieron a 2 senadores vascos y 3 del grupo mixto (uno de ellos de designación real). Las abstenciones fueron de los 5 senadores del Grupo de Senadores vascos, 1 Senador de Esquerra republicana y 2 Senadores de designación real.

Aprobado así el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado la Constitución aún habría de superar otro importante trámite exigido por la Ley de Reforma Política: el refrendo popular. El texto constitucional, en efecto, fue sometido a referéndum el 6 de diciembre de 1978. Participó el 67,1% del censo electoral y la Constitución obtuvo el apoyo expreso de 15.706.078 ciudadanos, el 87,8% de los votantes. 1.400.505 personas votaron en contra (7,8%), 632.902 en blanco (3,5%) y hubo 133.786 votos nulos.

Finalmente, la Constitución fue sancionada por el Rey en sesión conjunta del Congreso y del Senado el 27 de diciembre de 1978 y su texto se

publicó en el BOE del 29 de diciembre. Junto a la versión en castellano se publicaron también versiones oficiales en las demás lenguas del Estado.

Ese mismo día, 29 de diciembre de 1978, por RD 3073/1978, de esa fecha, fueron disueltas las Cortes elegidas el 15 de junio de 1977 y se convocaron elecciones para una nueva legislatura que habría de empezar ya en 1979.

C) Las dificultades del proceso para una Constitución de consenso

Esta compleja y dilatada tramitación formal para llegar desde el primer Anteproyecto a la versión definitiva ocultó sin embargo las numerosas dificultades y peripecias sufridas por un texto que acabó siendo, sin embargo, como es comúnmente reconocido, un texto básicamente de consenso.

La tramitación no estuvo exenta, como digo, de dificultades, aunque finalmente prevaleció el acuerdo, facilitado también por la buena relación personal que lograron establecer los distintos ponentes entre sí. No obstante, el ponente socialista, Gregorio Peces Barba, abandonó temporalmente la ponencia en marzo de 1978, lo que supuso una grave crisis. En otros momentos el texto estuvo a punto de naufragar en medio de la lentitud de los trabajos de la Comisión en la que se presentaron más de 3.200 enmiendas. En esas circunstancias tuvieron lugar unas negociaciones directas entre el Gobierno y el principal partido de la oposición que en largas reuniones secretas lograron desbloquear el proceso con la anuencia también de la mayoría de los demás partidos. Se salvó así un importante escollo, la situación se desbloqueó y se dio un nuevo impulso al proceso. De esta manera, el pacto conseguido por los principales partidos fuera del Congreso permitió que se aprobaran en Comisión, de una forma rápida, bloques enteros de preceptos y que de las 1.133 enmiendas que habían pasado para ser defendidas en ella solo 187 se mantuvieran para el Pleno del Congreso.

La Constitución de 1978 es la séptima en toda la historia constitucional española (la octava si se cuenta el Estatuto Real de 1834). Las anteriores fueron las de 1812, 1837, 1845, 1869, 1876 y 1931. A diferencia de la mayoría de aquellas, la de 1978 fue, como se ha dicho, el fruto de un amplísimo acuerdo en el que se establecieron nuevos cimientos para la convivencia colectiva en torno a temas tan importantes como la forma del

Estado, los derechos constitucionales y los mecanismos de su defensa, la estructura territorial o las bases del sistema económico. El precio de ese consenso fue, a veces, una cierta ambigüedad y la remisión de algunas concreciones a posteriores leyes de desarrollo constitucional en las que se pretendía proyectar el ambiente de pacto generado en el proceso constituyente. Esa pretensión derivaba de la exigencia de que esas leyes fueran aprobadas por mayoría absoluta del Congreso, lo que, con la experiencia de entonces y el sistema electoral previsto, se pensaba que implicaría casi necesariamente el acuerdo de varios grupos políticos. Esa especie de prolongación del período constituyente son las leyes orgánicas a las que se refiere el art. 81 de la Constitución, que están previstas para desarrollar algunas de las más importantes materias (los derechos fundamentales, el régimen electoral o ciertas instituciones del Estado...).

La Constitución de 1978 junto con aportaciones originales tiene también claras influencias de otras Constituciones europeas. Sobre todo, de la alemana de 1949, pero también de la italiana de 1947 y de las de otros países. Pero no se trata de trasposiciones miméticas. Hay adaptaciones, algunos criterios novedosos y soluciones propias, y está escrita, además, con una prosa clara y aun elegante, consintiendo interpretaciones abiertas que ha llevado y lleva a cabo, en última instancia, el Tribunal Constitucional. Ello permite su propia evolución sin necesidad de ser modificada cada vez que evoluciona y cambia la realidad a la que se dirige.

Con todo, la Constitución ha sido modificada en tres ocasiones, en 1992, en 2011 y en 2024.

En el primer caso, la modificación, consistente en incluir en el art. 13.2 el inciso «*y pasivo*», fue aprobada por el Congreso de los Diputados el 22 de julio de 1992 y por el Senado el 30 del mismo mes. Sancionada por el Rey el 27 de agosto, se publicó el día 28 de agosto de 1992. El cambio, que permite a los extranjeros ser elegibles en las elecciones municipales, venía impuesto por la necesaria adaptación al Tratado de la Unión Europea de 1992 que dio nueva redacción al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y que permitía a los extranjeros comunitarios ser electores *y elegibles* en las elecciones municipales del Estado miembro en que vivieran en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Consultado por el Gobierno sobre la necesidad o no de reformar la Constitución el TC, en Declaración de 1 de julio de 1992, llegó a la

conclusión de que se requería la reforma, que se llevó a cabo de inmediato conforme al procedimiento simple del art. 167 que exige mayorías cualificadas, pero no referéndum.

La segunda reforma es más reciente. Afectó al art. 135 y fue aprobada por el procedimiento de urgencia y conforme al art. 167 de la Constitución, el 27 de septiembre de 2011. Se trataba de imponer la disciplina y estabilidad presupuestaria por exigencias de nuevo de la Unión Europea. Las razones de tal cambio se expresan en la Exposición de Motivos que antecede al acuerdo. Se dice allí que «formando parte España de la Unión Económica y Monetaria Europea, que consolida y proyecta sus competencias en el marco de una creciente gobernanza común, y siendo cada vez más evidentes las repercusiones de la globalización económica y financiera, la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado», un valor que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar la actuación de los poderes públicos. Se persigue, pues, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social. El precepto modificado prevé, en su desarrollo, la aprobación de una Ley Orgánica de Estabilidad que contemplará los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el nuevo precepto constitucional. Dicha Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria fue aprobada, en efecto, en abril de 2012 como LO 2/2012, de 27 abril.

Finalmente, la tercera reforma, del 15 de febrero de 2024, afectó al artículo 49 de la Ley para actualizar su lenguaje y contenido acomodándolo a la realidad social y a la normativa internacional, de manera que las antiguas referencias a los «disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos» se abandonan para, en su lugar, aludir a las «personas con discapacidad» y, al mismo tiempo, modificar también el sentido que los Poderes públicos han de otorgar a este colectivo.

D) La enseñanza y defensa de la Constitución

Antes de aludir brevemente a la estructura y contenido del texto constitucional cabe mencionar ahora tres normas que se refieren a la enseñanza y defensa de la Constitución.

- En primer lugar, la Ley 19/1979, de 3 de octubre, que regula el conocimiento y enseñanza del Ordenamiento constitucional en el Bachillerato y Formación profesional. Su art. 3 dispone que el contenido de estas enseñanzas se orientará a proporcionar a los alumnos «una información suficiente de los derechos y libertades que integran la Constitución Española, así como los contenidos de los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por España; la organización del poder en el Estado español y su estructura territorial». La Disposición Final 4.^a.4 de la Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, mantuvo la vigencia de esta Ley, rebajándola, no obstante, a nivel de norma reglamentaria, lo que, aunque fuera simbólicamente, no puede valorarse positivamente. La actual Ley de Educación (Ley orgánica 2/2006, de 3 mayo, modificada por la LO 3/2020, de 29 diciembre), aunque no contiene una previsión específica, sí prevé en diferentes preceptos que el sistema educativo incluya la enseñanza de los principios y valores constitucionales. El desarrollo curricular de cada periodo educativo que se plasma en las normas sobre enseñanzas mínimas de cada etapa (en particular en la educación primaria, secundaria y bachillerato) contempla el detalle de los contenidos de esas enseñanzas y los objetivos a conseguir en lo que hace también al conocimiento de la Constitución.
- En segundo lugar, hay que recordar el RD 2964/1983, de 30 de noviembre, que para conmemorar la fecha del referéndum constitucional declaró el 6 de diciembre de cada año como «Día de la Constitución». Desde entonces se mantiene la fecha como festiva de ámbito nacional.
- Por último, el Código Penal contiene la reacción punitiva a los delitos que afecten al orden constitucional. En tal sentido, el Título XXI del Libro II, bajo la rúbrica «Delitos contra la Constitución» se refiere en el art. 472 al delito de rebelión que lo cometerán aquellos «que se alzaren violenta y públicamente», entre otros fines, para «derogar, suspender o modificar total o parcialmente la Constitución». Por su parte, el delito de sedición (suprimido por LO 14/2022, de 22 diciembre) afectaba en cierto modo también al mismo bien jurídico protegido en cuanto que el desaparecido

artículo 544 CP consideraba reos de sedición a «los que, sin estar comprendidos en el delito de rebelión, se alcen pública y tumultuariamente para impedir, por la fuerza o fuera de las vías legales, la aplicación de las Leyes». Fue este último delito al que se refirió la STS (de la Sala de lo Penal) 459/2019, de 14 de octubre de 2019, en la causa especial del conocido como caso del *procés*, en la que una serie de autoridades catalanas fueron condenadas a graves penas de prisión por hechos que el TS consideró ubicables en dicho tipo penal. La supresión del delito plantea ahora la cuestión de dónde ubicar hechos contrarios a la Constitución que no sean ubicables en el delito de rebelión. El centro del debate se sitúa ahora acerca del ámbito material del nuevo delito de desórdenes públicos agravados (art. 557 CP).

E) Estructura y contenido de la Constitución de 1978. En especial, la organización territorial del Estado

a) La Constitución consta de un Preámbulo, 169 artículos, 4 Disposiciones Adicionales, 9 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 1 Disposición Final.

Está dividida en 11 Títulos. Tras el Título Preliminar (arts. 1 a 9) donde se plasman algunos principios generales, el Título Primero (arts. 10 a 55) se refiere a los derechos y deberes fundamentales; el Segundo (arts. 56 a 65) a la Corona; el Tercero (arts. 66 a 96) a las Cortes Generales; el Cuarto (arts. 97 a 107) al Gobierno y la Administración; el Quinto (arts. 108 a 116) a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales; el Sexto (arts. 117 a 127) al Poder Judicial; el Séptimo (arts. 128 a 136) a la Economía y Hacienda; el Octavo (arts. 137 a 158) a la organización territorial del Estado; el Noveno (arts. 159 a 165) al Tribunal Constitucional, y el Décimo (arts. 166 a 169) a la reforma constitucional.

Convencionalmente se suele afirmar que las Constituciones contienen una parte orgánica y otra dogmática. La primera regularía la organización del Estado. La segunda los principios en que se asienta y el régimen de los derechos y libertades. Dicho en términos coloquiales, poco académicos, pero fácilmente entendibles, la Constitución responde a dos preguntas básicas: la de quién manda (regula la organización institucional de los Poderes del Estado) y la de cómo mandan quienes mandan (con poderes

limitados y respetando los derechos fundamentales que enumera el propio texto).

b) De la importancia que se otorga a la llamada parte dogmática —la que regula los derechos y libertades— da cuenta el hecho de que el Título Primero conste de 45 artículos, la cuarta parte del total. Los derechos y libertades, en efecto, se enumeran en una amplia lista que incluye distintas clases y categorías, desde derechos estrictamente individuales en los que lo que se trata de garantizar es la abstención del Estado, hasta derechos colectivos, económicos o sociales de tipo prestacional, cuya eficacia depende en muchos casos de la acción de los poderes públicos y esta, a su vez, no solo de la voluntad sino también de los condicionantes económicos. Junto a los derechos fundamentales y libertades públicas se incluyen también los llamados principios rectores de la política social y económica, que no son propiamente derechos sino criterios interpretativos y orientaciones de tendencia que informarán «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos».

El Título Primero se inicia con un precepto destacado: el artículo 10. Este precepto afirma una serie principios y valores (la dignidad de la persona, los derechos que le son inherentes, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás) que se configuran como «fundamento del orden político y de la paz social» y hace una remisión a la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (de 10 de diciembre de 1948) y a los Tratados y normas internacionales sobre derechos fundamentales para que sirvan como guías o elementos de la interpretación de las normas internas relativas a esos mismos derechos y libertades que la Constitución reconoce.

Junto a la proclamación de los derechos se prevé también, para su defensa, un completo sistema de técnicas de garantía (art. 53), entre las que sobresale la posibilidad de acceder al Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo para la protección de los más importantes y destacados de esos derechos una vez fracasadas las vías judiciales ordinarias.

c) El resto de la Constitución se dedica a la llamada parte orgánica donde se regulan los distintos poderes e instituciones del Estado (la Corona, el Poder Legislativo, el Gobierno, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional), a la distribución territorial del Poder y a algunas refe-

rencias sobre aspectos de carácter económico más las previsiones acerca de la propia reforma del texto constitucional. Hagamos ahora un breve recorrido por esos contenidos.

La forma de Estado es la Monarquía parlamentaria (art. 1.3). Los arts. 56 a 65 se refieren al Rey como Jefe del Estado, al que se le atribuye un papel simbólico y de representación, pero al que apenas se le otorgan poderes *efectivos* (arts. 62-64).

El Parlamento, esto es, las Cortes Generales, ejercen la función legislativa, aprueban los Presupuestos y controlan la acción del Gobierno mediante diversos instrumentos (Comisiones de investigación, mociones, interpelaciones y preguntas). Las Cortes tienen una estructura bicameral: están formadas por el Congreso de Diputados (art. 68), cuya elección se prevé siguiendo el sistema proporcional, y un Senado (art. 69) de elección mayoritaria, pero posibilitando siempre que al menos la segunda fuerza en la circunscripción electoral esté también representada, lo que se logra por el expediente previsto en la Ley Electoral de limitar a 3 el número de senadores que los electores pueden votar de los 4 previstos para cada provincia, lo que garantiza que la fuerza mayoritaria no tenga nunca los 4 senadores de la circunscripción. Además, los Parlamentos autonómicos podrán designar cada uno de ellos un senador y uno más por cada millón de habitantes que tenga la Comunidad de que se trate. Con todo, el Senado, que se califica como Cámara de representación territorial, no acaba de consolidarse como tal y en la realidad se configura, de hecho, como una Cámara de segunda lectura de las Leyes después de su paso por el Congreso.

Además de la función legislativa y de control del Gobierno el Congreso de los Diputados es quien otorga la confianza al candidato propuesto a Presidente del Gobierno después de cada proceso electoral (art. 99), al que puede derribar y hacer dimitir si le retira dicha confianza mediante una moción de censura (art. 113); moción de censura que se suele denominar «constructiva» por cuanto, al ser presentada, debe incluir un candidato alternativo a Presidente del Gobierno y ser aprobada por mayoría absoluta. La finalidad de tal regulación es fortalecer al Gobierno y dificultar su cese mediante este tipo de instrumentos. Y ello por cuanto, sin la previsión de aportar un candidato, podría ser fácil conseguir que prosperara una moción de censura si toda la oposición se pone de acuerdo

en derribar al Gobierno, pero, con la actual previsión, contemplada en otras Constituciones también, es mucho más difícil que todos los que se oponen se pongan de acuerdo en aceptar un candidato alternativo.

En cuanto al Gobierno está compuesto por el Presidente, los Vicepresidentes, en su caso, los Ministros «y los demás miembros que establezca la Ley» (art. 98). La vigente Ley de organización, competencias y funcionamiento del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre) no ha hecho uso de la posibilidad a que hace referencia el inciso entrecomillado, de modo que en la actualidad Gobierno sigue siendo equivalente a Consejo de Ministros. El Consejo lo encabeza el Presidente que, una vez investido de la confianza del Congreso, designa también libremente a los Ministros. La Constitución pretende reforzar al Gobierno imponiendo, como ya he dicho, para su eventual derribo la moción de censura constructiva.

El Gobierno o Poder Ejecutivo dirige a la Administración y él mismo es también, en parte, Administración (art. 97).

El Poder Judicial está integrado por Jueces y Magistrados «independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley» (art. 117). La independencia del Poder Judicial se predica de cada uno de sus miembros y para su gobierno se prevé una institución de nuevo cuño: el Consejo General del Poder Judicial (art. 122).

Finalmente, la Constitución prevé otros órganos constitucionales. El más destacado es el Tribunal Constitucional, que tiene el monopolio de la declaración de inconstitucionalidad de las Leyes, asegura el respeto a los derechos y libertades fundamentales mediante el recurso de amparo y solventa los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero también se contempla la novedosa figura del Defensor del Pueblo (art. 54), el Tribunal de Cuentas (art. 136), el Consejo de Estado (art. 107) o el Consejo Económico y Social (art. 131.2).

d) Al efectuar esta breve descripción del contenido de la Constitución hay que hacer una referencia obligada a uno de sus aspectos más destacados: el Título donde se aborda la decisiva cuestión de la organización territorial del Estado, esto es, el Título VIII, y muy especialmente a su Capítulo III (arts. 143 a 158) dedicado a las Comunidades Autónomas, aspecto este que se aborda con algún mayor detalle en el Capítulo VIII

de mi *Manual de Derecho Administrativo* en esta misma Editorial (9.^a ed. 2025) y del que ahora solo interesa una rápida visión general.

El Estado que diseña la Constitución es un Estado compuesto que, sin denominarse formalmente federal, contiene, sin embargo, muchos ingredientes de ese tipo de Estados. Es el llamado «Estado de las Autonomías» articulado en torno a las *Comunidades Autónomas* (arts. 143 a 158), que tienen Poder legislativo ubicado en un Parlamento (denominado de diversas maneras: Asamblea, Parlamento, Cortes...) y un Gobierno Autónomo, esto es, un Poder Ejecutivo emanado de aquel. No hay sin embargo un Poder judicial de las Comunidades Autónomas, porque, a diferencia de lo que sucede en muchos Estados federales, el Poder Judicial es único. Lo que existen son órganos del Poder judicial ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma y que culminan en el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad. Son, pues, órganos del Poder Judicial *en* la Comunidad Autónoma; no *de* la Comunidad Autónoma, cabría decir.

El modelo es el resultado de los presupuestos que se consideraban implícitos a la propia democracia, pero está lleno de ambigüedades e indefiniciones. Así, por ejemplo, la Constitución ni estableció el mapa autonómico, ni impuso un listado de competencias, ni prefiguró la organización. Estableció solamente un marco dentro del cual cada Estatuto —que debe ser aprobado por las Cortes Generales— establecería su organización y su propio ámbito competencial. Es lo que se ha denominado el *principio dispositivo* dentro del marco genérico previsto en Constitución. Y ahí, en el juego competencia de títulos estatales y autonómicos que con frecuencia se entrecruzan es donde se han producidos la mayoría de los conflictos formalizados que resuelve el Tribunal Constitucional decidiendo cuál es el título prevalente, cuáles son los contornos de una determinada «materia» o qué cuestiones concretas cabe ubicar en cada una de ellas para atribuir la competencia normativa o de gestión al Estado o a las Comunidades Autónomas. De ahí que pueda decirse que el contenido final del sistema es en gran parte obra del Tribunal Constitucional que, con los escasos preceptos del Título VIII CE, ha construido un sistema, complejo pero razonablemente comprensible.

Los primeros Estatutos (el vasco y el catalán) se aprobaron en 1979 (Leyes orgánicas 3 y 4/1979, de 18 diciembre) y los últimos apenas cuatro años después, en 1983, aunque todos ellos, menos el vasco y el gallego,

han sido modificados con posterioridad con mayor o menos intensidad (en varios casos se trata de Estatutos completamente nuevos aunque la Ley orgánica que los aprueba se califique de reforma). Los cambios, en todo caso, han supuesto modificaciones importantes en torno a los temas identitarios, la enumeración de derechos vinculados a las competencias asumidas; la ampliación competencial y otras cuestiones de menor entidad. Pero la evolución posterior no ha sido una cuestión pacífica sobre la que incidió la crisis económica y la crisis catalana. En todo caso, y aunque insista más adelante en ello, sí puede decirse la descentralización es un hecho enraizado, que las competencias autonómicas son muy amplias y que, tras las reformas estatutarias, se ha producido una sustancial equiparación competencial entre todas las Comunidades Autónomas. Pero creo que también puede afirmarse que si bien el sistema ha manifestado potencialidad descentralizadora ha mostrado carencias en el plano de la coordinación, la colaboración y la cooperación, como la crisis sanitaria de la COVID ha demostrado en 2020.

En todo caso, como digo, la realidad actual poco tiene que ver con la de 1978 habiéndose pasado en poco tiempo de un Estado fuertemente centralizado a uno de los más descentralizados de Europa. Las Comunidades Autónomas han aprobado más de 5.000 Leyes, gestionan algo más de la mitad del gasto público, sus empleados triplican a los de la Administración del Estado, han llevado a cabo políticas diferenciadas y han cambiado varias veces sus élites políticas en los sucesivos procesos electorales.

e) El territorio se articula, además, en *Provincias*, que cumplen, al mismo tiempo, varias funciones: son circunscripciones electorales, son unidades territoriales para que el Estado preste en ellas servicios de su competencia y son también entidades públicas gobernadas por la Diputación Provincial (aunque hay algunos regímenes especiales) para la gestión de servicios supramunicipales y para la ayuda técnica y financiera a los pequeños municipios.

Hay, además, 8.125 *Municipios* que tienen personalidad jurídica propia, autonomía garantizada por la Constitución (art. 140) en los términos que plasma la Ley y que son gobernados por *Ayuntamientos* integrados por el Alcalde y los concejales elegidos directamente por los ciudadanos

cada cuatro años siguiendo un sistema similar al que rige para la elección de diputados al Congreso.

Así, pues, Provincias, municipios y otras entidades locales de menor importancia (islas, comarcas, entidades de ámbito inferior...) constituyen lo que genéricamente la Constitución denomina *Administración Local* (arts. 140 a 142).

II. LOS SIGNIFICADOS DE LA CONSTITUCIÓN. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA Y COMO REALIDAD POLÍTICA

Una vez descrita la estructura y contenidos básicos de la Constitución, hay que volver a sus significados, a su significación política y a su significación jurídica.

Para abordar esta nueva cuestión, nada mejor que comenzar con la pregunta fundamental: ¿Qué es una Constitución? Esta pregunta se la hacía Ferdinand Lasalle, en 1862, en esos mismos términos, en un clásico y conocido opúsculo que se publicó en castellano en 1931 y se reeditó luego varias veces (maneja la edición de Ariel, 1984, con una introducción de Eliseo Aja sobre el concepto de Constitución, alguna de cuyas ideas utilizo también ahora). Pues bien, la respuesta históricamente dada a esta cuestión esencial no ha sido unívoca, no ha sido uniforme. Más bien ha sido una respuesta variada y plural.

La Constitución y la propia idea del constitucionalismo nace en un momento determinado y apelando a unos concretos contenidos que apuntan a la legitimidad del Poder y a elementos sustantivos y valorativos bien precisos. Pero esa primitiva idea fue adulterada por quienes solo han visto en las Constituciones una simple pieza lógica de *cualquier* sistema político que no apelaría a ningún contenido, sino que se limitaría a organizar y distribuir el Poder y también por quienes han considerado a los textos constitucionales como meras hojas de papel sin virtualidad material y concreta alguna.

Así, se ha dicho que el propio F. Lasalle fue exponente de una concepción de la Constitución sostenida durante algún tiempo por la crítica izquierdista a los textos constitucionales, al menos a *algunos* textos cons-

titucionales: la Constitución como una simple hoja de papel que ocultaría las relaciones reales de poder.

Desde posturas diametralmente opuestas a este planteamiento, aunque en el fondo quizá no tan dispares e igualmente reductoras del concepto de Constitución, la crítica de derechas a la idea constitucional se plasmó en Europa a lo largo de buena parte del siglo XIX en la expresión del principio monárquico, según el cual la Constitución se concebía primero como un texto otorgado por el monarca y luego como fruto de un hipotético pacto entre la Corona y el pueblo que colocaba al monarca en una situación que podría calificarse hoy como pre o incluso supraconstitucional. Una concepción que, andando el tiempo, conectaría de alguna manera con la elaboración doctrinal de Carl Schmitt (*La defensa de la Constitución*), en 1931, para quien el defensor de la Constitución, en Alemania, era el Jefe del Estado, precisamente cuando centralizaba todos los poderes que el art. 48 de la Constitución de Weimar le permitía. La Constitución alemana de 1919 sería, así, aniquilada sin necesidad siquiera de derogarla por quien desde esta concepción pudo invocar el título de su defensor.

Ninguno de estos planteamientos reductores del concepto de Constitución es hoy de recibo en Europa donde, tras los desastres de dos guerras mundiales, y en particular después de la II Guerra Mundial de 1939-1945, se ha recuperado poco a poco la idea primigenia del constitucionalismo; una idea que surge, casi paralelamente, en Francia y los Estados Unidos a lo largo del siglo XVIII y que se plasma en la Constitución americana de 1787 y en las sucesivas francesas posteriores a la Revolución. Los planteamientos originarios del constitucionalismo suponen, en efecto, que la Constitución no es solo una exigencia lógica del sistema político que se limita a definir la estructura del Estado, porque esa concepción reduccionista olvida los valores de legitimidad del Poder y los límites de su ejercicio. La idea original de Constitución apela a una corriente ética y a unos contenidos que pueden enunciarse de una manera muy simple: el pueblo decide, participa y se reserva ámbitos de libertad e instrumentos de control, de modo que, como ha precisado entre nosotros el profesor García de Enterría, «el poder no pueda pretender ser superior a la sociedad, sino solo su instrumento». La cita procede de un trabajo de este autor (*La Constitución como norma jurídica*) que ha jugado un significativo papel en la definitiva y hoy plenamente asumida concepción de la Cons-

titución como una norma jurídica, lo que sin duda produce consecuencias prácticas destacadas, como ha tenido ocasión de decir el propio Tribunal Constitucional. Ello no obsta, naturalmente, al hecho de que la Constitución sea y signifique, además, otras cosas desde el plano de su papel político, como se insinúa también en el texto. Buen número de las ideas y referencias de esta parte del Estudio son tributarias de ese trabajo pionero del profesor García de Enterría, que debe ser recordado permanentemente.

La recuperación de la idea original del constitucionalismo como criterio que apela a unos valores éticos y de libertad fue asumida también por el Consejo de Europa que, desde su creación en 1949, defendió una Europa unida por esos ideales que habían aglutinado también a los aliados en la guerra contra el nazismo. Una de sus primeras acciones fue, precisamente, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 1950, y uno de sus postulados el de que no puedan pertenecer al Consejo los Estados no democráticos. Y aún más. La Unión Europea, nacida inicialmente para configurar un mercado económico común, ha aprobado una Carta de Derechos Fundamentales que ha adquirido valor jurídico en 2009 después de haber declarado que «los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia» de la Unión que «se inspira en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros».

Las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros de la Unión Europea apelan, pues, a esa corriente se ha dado en llamar el constitucionalismo. Una corriente teñida inicialmente del individualismo propio de la época en que surgió, que pone el énfasis en los derechos individuales en cuya regulación de lo que se trata es el Estado no interfiera en nuestra manera de pensar, de opinar, de reunirnos, de asociarnos, de profesar o no una religión. Es decir, que pone énfasis en la defensa los derechos básicos de reunión, asociación, libertad de pensamiento, expresión, religión, circulación y otros similares que plasman todas las Constituciones democráticas que contienen, además, técnicas procesales para su defensa, sin las cuales esos derechos se hallarían vacíos de contenido. Pero ese planteamiento inicial se ha visto después completado en las Constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial (en la alemana de 1949 y en la italiana de 1947, fundamentalmente) por la idea del Estado

social y la contemplación de los derechos económicos y colectivos cuya concreta y detallada previsión dependerá de las Leyes de desarrollo y estas, a su vez, de los condicionantes presupuestarios del momento y de las ideologías en cada caso mayoritarias.

La Constitución es, así, la plasmación de esos valores que están en el origen de la idea constitucional y que suponen lo siguiente: la definición de la estructura política del Estado, la fijación del sistema de distribución del Poder y la concreción de un ámbito de libertad, que implica incorporar un catálogo de derechos y libertades que, en su esencia, son indisponibles para el legislador ordinario porque el constituyente y titular del poder (el pueblo) se los ha reservado como elemento de limitación del poder constituido.

De este modo, la Constitución no es ya solamente la pieza lógica que exige el sistema político de una sociedad compleja para regular los órganos del Estado y sus competencias, sino que apela también a unos contenidos, a aquellos a los que se refería paladinamente el artículo 16 de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano, de 20-26 de agosto de 1789: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution»; toda sociedad en la que la garantía de los derechos y la separación de los poderes no está asegurada *no tiene en absoluto* Constitución.

Pues bien, esos valores y esos contenidos son los que recoge y contempla la Constitución española de 1978 en diversos artículos fundamentales: el artículo 1 («1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. 2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado»), el artículo 10.1 («la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son el fundamento del orden político y de la paz social»), el artículo 53.1 («Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos»), el artículo 9, el Título primero... Todos estos preceptos definen, contemplan y recogen los valores y contenidos que están en la base, como he dicho, del constitucionalismo moderno.

Sentados estos planteamientos se puede intentar dar una respuesta a la pregunta que nos hacíamos en este epígrafe tanto desde la perspectiva política como desde la perspectiva jurídica, que es la que primariamente nos interesa ahora. ¿Qué es una Constitución? La respuesta podría sintetizarse en las dos fases siguientes. Desde el punto de vista político, la Constitución es un factor de legitimación del sistema y un instrumento de integración de los diversos grupos sociales. Desde el punto de vista del Derecho, la Constitución es una norma jurídica que regula la estructura y competencias de las diversas instituciones del Estado (organiza el poder; responde, como decía al principio, a la pregunta de quién manda); una norma que enumera y prevé mecanismos de protección de una amplia lista de derechos fundamentales (responde así a la pregunta de cómo manda quien manda: con limitaciones y respeto a esos derechos). Una norma, en fin, que preside y define el sistema de fuentes del Derecho y que tiene vocación de aplicación directa en el concreto ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

Veamos, brevemente, cada una de estas características.

A) Significación política

La Constitución como factor de legitimación del sistema e instrumento de integración de los diversos grupos sociales supone una aceptación *global* de la filosofía básica del texto constitucional por parte de los constituyentes, reflejo de la múltiple y plural realidad social de la que habían surgido. Un acuerdo que, como ha señalado E. Aja en el Estudio preliminar a la obra de F. Lasalle antes citada, se produce por las instituciones que el texto constitucional establece, «por los derechos que reconoce a los ciudadanos e incluso por los instrumentos de participación que concede; pero (que) depende, sobre todo, de la idea global que se desprende del conjunto de la Constitución para la opinión pública».

En efecto, como este mismo autor observa acertadamente, las Constituciones democráticas modernas introducen, recogen e incorporan instituciones y principios que responden y obedecen a intereses sociales diferentes, y aun contradictorios, cuya inclusión es posible gracias al consenso constitucional, al establecimiento de unos cuantos principios comunes y a la instauración de un cauce abierto de modificación y cambio en *la concreción* de algunos de los preceptos más ambiguos de la Cons-

titución; ambigüedad que, en realidad, lejos de configurarse como un aspecto negativo, se puede observar como una característica positiva que permite su adaptación a la realidad cambiante propia del mundo actual. En cierto modo, en eso consiste, precisamente, el tan citado consenso, que supone renuncias, acuerdos, pactos y postulados flexibles que permitan el cambio y concluyan, como acabo de decir, con la aceptación *global* del texto posibilitando la integración en él, justamente, de las diversas sensibilidades.

He ahí, pues, la conclusión lógica de este postulado integrador: un marco de coincidencias básicas. No un *trágala* que suponga la obligación de aceptar todos y cada uno de los postulados contemplados en el texto.

En este mismo sentido se pronunció el primer Presidente del Tribunal Constitucional, Manuel García Pelayo, en un conocido trabajo sobre las cláusulas económicas de la Constitución («Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979). Y en esta misma línea de considerar a la Constitución como un cauce *abierto* de integración y legitimación se ha orientado la mayor parte de la doctrina y la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional, cuyas palabras textuales resultan bien esclarecedoras. En efecto, en uno de sus primeros fallos, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 8 de abril de 1981, ha hecho las siguientes afirmaciones que son de aplicación general y conviene siempre recordar:

«La Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. La labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a opciones o variantes imponiendo autoritariamente una de ellas. A esta conclusión habrá que llegar únicamente cuando el carácter unívoco de la interpretación se imponga por el juego de los criterios hermenéuticos. Queremos decir que las opciones políticas y de gobierno no están previamente programadas de una vez por todas de manera que lo único que cabe hacer en adelante es desarrollar ese programa previo» (STC 11/1981, FJ 7).

Así, pues, desde este primer punto de vista, la Constitución es, básicamente, un lugar de encuentro, un factor de integración, un cauce abierto en cuyo proceso de concreción influyen en cada momento otros factores no menos importantes como los económicos, los políticos y los ideoló-

gicos, pero también el juego de la alternancia en el Poder, la práctica de los partidos políticos, el correcto funcionamiento de otros instrumentos de integración social, como la justicia, la educación ciudadana o las técnicas de «socialización» de la democracia, entre ellas los medios de comunicación y los canales de la opinión pública, a lo que hay que añadir hoy los condicionantes de la pertenencia a un espacio común europeo que limita en muchos campos el ámbito de actuación de los propios Gobiernos y Parlamentos nacionales.

B) Significación jurídica. El valor normativo de la Constitución

a) Desde el punto de vista del Derecho la Constitución es una norma jurídica. No es, pues, solo un programa, una pauta, un criterio orientativo lleno de buenos deseos, sino una norma jurídica que, como tal, tiene detrás el poder coactivo del Estado y que vincula a los ciudadanos pero también a todos los Poderes del Estado.

La Constitución es, en primer lugar, *la norma que regula la estructura, composición y competencias de las instituciones del Estado*, la estructura del Poder, en definitiva, y *la garantía básica de los derechos fundamentales* primarios. Pero es también la primera norma del sistema jurídico, la que define el sistema de fuentes, la fuente de las fuentes, la *norma normarum*. Y en ese sentido, como cabecera del Ordenamiento, despliega y proyecta su incidencia sobre todas las ramas del Derecho.

La Constitución, en efecto, define y delimita cada uno de los Poderes del Estado. El clásico principio de separación de estos Poderes, implícito en los Títulos Tercero (De las Cortes Generales), Cuarto (Del Gobierno y de la Administración) y Sexto (Del Poder Judicial) de la Constitución de 1978, supone un criterio de despersonalización del Poder, su difusión orgánica y, con ello, la fijación de un sistema de límites y la plasmación formal del viejo anhelo del constitucionalismo americano que desembarcará, tiempo más tarde, en la expresión, acuñada en Europa, del Estado de Derecho, es decir, del gobierno de las leyes y no de los hombres.

La separación de poderes no es solo un principio de división del trabajo sino un criterio que trata de garantizar la inexistencia de poderes absolutos. Al implicar un haz de competencias para cada órgano estatal y la canalización de las decisiones de todos ellos a través de procedimientos

previamente tasados y conocidos, su virtualidad última tiene efectos políticos de primer orden.

El carácter limitado del Poder y la previsión de pautas y procedimientos para el ejercicio de las competencias tiene, como digo, múltiples derivaciones y efectos respecto de cada uno de los órganos del Estado. Así, en el caso del Parlamento, más allá del resultado concreto de las votaciones, propicia la publicidad y el debate de las diferentes posturas para la mejor información y conformación de la opinión del ciudadano interesado. En la actividad del Poder Ejecutivo y de la Administración, impone la necesidad de adecuar sus decisiones a la Ley, con sometimiento, en todo caso, al control de los Tribunales y a la crítica pública. En el funcionamiento del Poder Judicial exige la motivación y justificación de los fallos contribuyendo así a la credibilidad de la Justicia y al cumplimiento de su papel de racionalización y moderación de los conflictos.

El Gobierno de las leyes consiste, en fin, en la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3) y en la lucha por el Derecho, utilizando ahora el título de un conocido libro de Rudolf von Ihering, prologado, en su traducción castellana de 1881, por el que fuera Catedrático de Derecho Romano y autor de *La Regenta*, Leopoldo Alas, «Clarín». La Constitución, pues, diseña y configura el Estado de Derecho que, en su acepción más clásica, se manifiesta en una triple faceta: la garantía del principio de legalidad (en cuanto que la ley ha de ser la expresión de la voluntad popular emanada de un Parlamento elegido mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto); el respeto a los derechos fundamentales (solemnemente proclamados y procesalmente protegidos) y el sometimiento *pleno* de la Administración al Ordenamiento jurídico (y el correlativo control judicial de ese sometimiento).

La idea del Estado de Derecho conecta, pues, con la propia idea y contenido de Constitución, se proyecta, desde luego, sobre todo el Ordenamiento, pero adquiere una especial significación en el ámbito del Derecho Administrativo, del que en una frase bien gráfica se ha dicho (Fritz Werner) que es el Derecho Constitucional «de lo concreto». Una concepción del Derecho Administrativo que se opone y desmiente la conocida cita de Otto Mayer: «El Derecho Constitucional pasa, el Derecho Administrativo permanece», porque esa frase parte de la desconexión

entre ambas parcelas del Derecho como si el Derecho Administrativo o cualquier otra rama del Ordenamiento no tuviera en la Constitución, en el Derecho Constitucional, por tanto, su fundamento, como yo mismo he tratado de desarrollar, hace años, en otro lugar (en especial, en *Revista de Administración Pública*, 103, 1984, págs. 464 ss.).

Por eso el Estado de Derecho no significa, como simplistamente a veces se cree, un Estado en el que hay Derecho, un Estado regido por *cualquier* Derecho, porque es evidente que en toda sociedad mínimamente organizada hay Derecho, esto es, hay reglas de organización y de distribución del trabajo. No. El Estado de Derecho apela a unos contenidos. Los contenidos que, justamente, acaban de mencionarse. En ese sentido, supone y equivale a Estado constitucional. De modo que la Constitución y el Estado de Derecho en que se ha de plasmar significan, en última instancia, y tomando ahora en préstamo el título de un conocido libro del profesor García de Enterría, *la lucha contra las inmunidades del Poder*; tarea en la que el Derecho Administrativo asume un destacado protagonismo porque, como dice este autor, va a ser el Derecho que reconduzca las grandes palabras, «los temas que estremecen el corazón del hombre, como este, sin duda, del Poder, a su concreta, diaria y artesana aplicación, donde desaparecen su esoterismo y su misterio y se hace patente posiblemente su funcionalismo verdadero».

Esta conversión de la metafísica en técnica, siguiendo las palabras textuales del propio García de Enterría, es el gran papel del Derecho Público interno del Estado —el Derecho Administrativo—, es decir, un Derecho que en el plano de lo cotidiano sirve de instrumento y de herramienta a las Administraciones Públicas para el cumplimiento de los fines constitucionalmente determinados, pero al mismo tiempo constituye para los ciudadanos un arsenal de técnicas de limitación, de control y de garantía. Un Derecho ambivalente, pues, que ha de ser la auténtica medida del Poder, según dijo Otto Bachof en su discurso rectoral de Tubinga en 1959, publicado después en castellano con el título *Jueces y Constitución*.

b) La Constitución, pues, como una norma, por más que aspire también a ser una norma social, una norma de uso.

Esta perspectiva no siempre se ha entendido así. Por eso fue tan importante el artículo más atrás mencionado del Profesor García de Enterría, publicado en 1979, cuando aún no había transcurrido un año desde

la aprobación de la Constitución. Un artículo que resultó decisivo para la consideración de la *Constitución como norma jurídica* por lo que en él se decía, por el momento en que se decía y por el lugar en que se decía.

Fundamental por lo que se decía y por el momento en que se decía porque los postulados de dicho artículo han acabado por convertirse en la doctrina canónica acerca del papel y el significado jurídico, es decir, normativo, de la Constitución frente a la tradicional visión de los preceptos constitucionales como meros principios programáticos sin efecto concreto y directo alguno, esto es, frente a la concepción de la Constitución como un simple símbolo.

El artículo de García de Enterría fue un brillantísimo alegato en pro del carácter normativo de la Constitución. Comenzaba aludiendo al significado profundo de la norma fundamental que no es solo —decía— «la norma que define en un instrumento único o codificado la estructura política superior de un Estado, sino, precisamente, la que lo hace desde unos determinados supuestos y con un determinado contenido». Esos supuestos y ese contenido son su origen popular y la defensa de los valores implícitos en las declaraciones de derechos fundamentales. Es decir, la idea esencial que desde el siglo XVIII se ha llamado constitucionalismo y a la que antes me he referido también. La idea de la legitimación del poder y de sus límites. Un poder que se legitima por su origen, que proviene del pueblo a través de sus representantes. Pero que tiene límites.

Sobre esa idea de limitación del poder se va a establecer, precisamente, todo el Derecho Público contemporáneo, dirá García de Enterría. Y son esas ideas y esos criterios los que se plasman también en la Constitución española de 1978. Porque la Constitución, como ya he dicho, ordena los poderes, establece sus límites, garantiza los derechos, fija y propone también tendencias y objetivos. En todos esos ámbitos se presenta «como un sistema preceptivo», esto es, como una norma. Norma que, como sabemos, se postula, además, como la norma primera, como la norma suprema.

De estos dos últimos caracteres surge la supralegalidad formal de la Constitución (es decir, la previsión de mayores requisitos que los de una ley ordinaria a la hora de cambiarla; así, arts. 167 y 168 CE) y, sobre todo, la supralegalidad material, esto es, la preeminencia jerárquica de la norma constitucional sobre todas las demás (con excepción, hoy, del Derecho de la Unión Europea); preeminencia que controla y vigila un órgano

específico —el Tribunal Constitucional— encargado de velar por el orden de valores que plasma la Constitución. Hay que recordar ahora, no obstante, que aunque el carácter superior de la Constitución sobre todas las demás normas proviene del constitucionalismo americano, el control de esa preeminencia concentrado en el Tribunal Constitucional es una aportación propia del constitucionalismo europeo. En efecto, el constitucionalismo americano parte de la idea de limitación del poder y su derivación más destacada se plasmó en la Constitución norteamericana de 17 de septiembre de 1787 que la considera el Derecho supremo, lo que llevaría como corolario la posibilidad de que los jueces anulen las leyes contrarias a ella. Es la famosa doctrina de la *judicial review* que se enuncia en la no menos conocida Sentencia *Marbury versus Madison* emitida por la Corte Suprema americana en febrero de 1803. En ella (y a propósito del nombramiento de unos jueces por el hasta entonces Presidente Adams que acababa de perder las elecciones de 1800 frente a Thomas Jefferson) la Corte, presidida por el juez John Marshall, decidió que no era competente porque la Ley que le otorgaba la facultad de decidir el caso era inconstitucional al ampliar la competencia del Tribunal más allá de las concretas previsiones que le otorgaba la propia Constitución. Nace así la idea de la posición superior de la Constitución; posición que podrán en adelante controlar todos los jueces (el llamado control difuso) aunque sobre la base y atendiendo al llamado principio *stare decisis*, esto es, la vinculación de los jueces inferiores al dictamen y decisión de los superiores.

En Europa, por el contrario, funciona un control de constitucionalidad concentrado en un órgano especializado: el Tribunal Constitucional que, bajo la influencia de Hans Kelsen, se plasma en la Constitución austriaca de 1920 y de inmediato en la española de la II República, de 1931. De ahí pasa a las Constituciones italiana y alemana de 1947 y 1949, respectivamente, y con posterioridad a prácticamente todas las demás.

El Tribunal Constitucional, en efecto, conoce de los recursos frente a las Leyes aprobadas por los Parlamentos para verificar su constitucionalidad, esto es, para verificar que se mueven dentro del amplio espacio que la Constitución deja al legislador ordinario. Una tarea que, a poco que se piense, se comprende compleja, delicada y difícil porque tiene que dar respuesta, de alguna manera, a una vieja objeción acerca del papel de los Tribunales Constitucionales: de dónde le viene el poder a unos señores no

elegidos por el pueblo para enmendarle la plana a los parlamentarios que sí han sido elegidos por el pueblo. La respuesta a esta pregunta (que subyace en algunas de las objeciones históricas a los Tribunales Constitucionales), está en el Derecho, en la argumentación. Por decirlo con las sutiles palabras del Prof. Rubio Llorente, el que fuera Vicepresidente del Tribunal Constitucional: «Todo conflicto constitucional es pura y simplemente el enfrentamiento de dos interpretaciones: la del legislador y la de juez. Aquella tiene la inmensa autoridad de la representación popular; esta no puede recabar para sí otra que la que procede del Derecho, es decir, y esto es lo decisivo, *de un determinado método de interpretar* los preceptos constitucionales». Al acceder un tema al Tribunal Constitucional no cambia su naturaleza política, pero sí las herramientas desde las que se analiza que son ya, únicamente, las del Derecho, las de la interpretación. Y aunque es verdad que con frecuencia caben diversas interpretaciones (en función de los criterios hermenéuticos habituales que incluyen no solo la perspectiva lógica y lingüística sino también el punto de vista de la historia, el contexto y la propia sensibilidad del intérprete); aunque es verdad que a veces caben varias interpretaciones, digo, no es menos cierto que la interpretación «jurídica» tiene sus límites que el jurista como tal no puede traspasar.

Pero volvamos al artículo de García de Enterría. La Constitución es una norma; una norma con un valor *vinculante*, que afecta a todos los poderes públicos y a todos los ciudadanos (art. 9.1). Un valor normativo que se plasma y concreta en algunas consecuencias, empezando por la más obvia: si es una norma jurídica efectiva es por tanto aplicable por sí misma y, a la vez, hace inválidas las normas inferiores que se opongan a ella.

Ese valor normativo, no obstante, se articula de diferentes maneras. Sintetizando nuevamente el contenido del trabajo comentado, cabe señalar, con él, lo siguiente:

- En primer lugar, si bien toda la Constitución tiene valor normativo no toda ella tiene el mismo alcance. En ciertas materias es de aplicación inmediata y directa; en otras, no. Entre las materias en las que la Constitución es de aplicación directa destaca la de los derechos fundamentales. Unos derechos que el texto constitucional enumera y concreta, estableciendo así un primario estatuto de

libertad que solo puede ser desarrollado por Leyes orgánicas (leyes aprobadas por un amplio respaldo parlamentario puesto que se exige la mayoría absoluta) que, además, han de respetar, en todo caso, lo que la propia norma denomina el contenido *esencial* de aquellos.

Hay otras normas constitucionales que no son de aplicación directa; que suponen orientaciones genéricas cuya concreción última depende de las leyes ordinarias. Unas leyes que, dentro del ancho campo que permite la Constitución, dependen, a su vez, como ya he insinuado, de lo que se quiera (la orientación política mayoritaria de cada momento) y de lo que se pueda (los condicionantes económicos). De ahí que sea demagógico —y falso— decir, por ejemplo, que la Constitución no sirve para nada porque los jóvenes no puedan acceder a una vivienda cuando el texto constitucional alude, entre los *principios* de la política social, a la vivienda. Pero no lo hace, ni podría hacerlo en términos de una *aplicabilidad directa*, sino como propuestas de tendencia que, aunque vinculantes, se limitan a orientar la práctica legislativa ordinaria.

- En segundo lugar, el Tribunal Constitucional tiene el monopolio del rechazo de las leyes contrarias a la Constitución. Los tribunales ordinarios están también vinculados a la Constitución, pero no pueden rechazar e inaplicar las leyes. Si al tener que aplicar una Ley llegan a la conclusión de que esa Ley no es constitucional deben suspender el fallo y plantearse así al Tribunal Constitucional (cuestión de inconstitucionalidad) que será quien decida. Lo que sí pueden hacer los tribunales ordinarios es inaplicar o, en su caso, anular normas reglamentarias y actos administrativos que consideren contrarios a la Constitución. Pero, insisto, no las Leyes. Esa función está reservada al Tribunal Constitucional.
- Finalmente los tribunales deben interpretar *todo* el Ordenamiento a la luz de los parámetros constitucionales. Este principio general de interpretación conforme a la Constitución de *todo* el Ordenamiento jurídico asegura su unidad precisamente en torno al orden de valores constitucionales, esto es, garantiza un sentido uniforme

alrededor de lo que Carl Schmitt llamó las «decisiones políticas fundamentales».

c) El artículo del Profesor García de Enterría que en sus líneas gruesas acabo de sintetizar se convirtió en seguida en un texto de referencia no solo por lo que decía sino también, como ya he señalado, por el momento en el que se decía (apenas un año después de la entrada en vigor de la Constitución) y por el lugar en el que inicialmente se publicó, el *Anuario de Derecho Civil*, esto es, la revista más destacada del Derecho Civil, la rama considerada más dogmática y clásica del Derecho. No fue por casualidad. Se trataba de rectificar en ese foro y desde el principio la vieja inercia de considerar a las Constituciones como simples catálogos programáticos o moralizantes, sin efectos prácticos; para defender, como he dicho, su valor normativo directo y general.

A partir de entonces, como ya he indicado, ese fundamental estudio ha jugado un papel fundamental en la definitiva y hoy plenamente asumida concepción de la Constitución como una norma jurídica, lo que sin duda produce consecuencias prácticas destacadas. Es, por así decirlo, un postulado comúnmente aceptado, primero por la doctrina y, más tarde, por los jueces y, en general, por todos los profesionales del Derecho; doctrina en la que se han formado desde hace cuarenta años generaciones y generaciones de estudiantes. Un raro supuesto de influencia doctrinal que traspasa las fronteras de la academia para penetrar en todos los intersticios de la vida jurídica y la práctica forense, esto es, en la vida de todo el Derecho en general, no solo del Derecho Constitucional.

III. LA SUPRALEGALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO

A) La pluralidad del Ordenamiento jurídico

Según acabo de decir, la Constitución es *la norma jurídica suprema que sirve de referente a todas las demás*. Como obra de Poder fundacional, del Poder constituyente, define el llamado poder constituido, es decir, aquel del que emanan las normas ordinarias, estableciendo entre ellas un orden de primacía en función de dos principios básicos: el principio de jerarquía y el principio de competencia.

Según el primero de estos principios, las normas jurídicas se ordenan jerárquicamente, de forma tal que las inferiores no puedan contravenir a las superiores. Así, la Ley, el Decreto legislativo (art. 82 CE) y el Decreto-Ley (art. 86 CE) se imponen a los reglamentos, que son normas emanadas del Gobierno en desarrollo de la Ley. Y de la misma manera que el reglamento no puede contradecir a las normas con rango y fuerza de ley, ninguna norma (incluida la Ley) puede contradecir a la Constitución, que garantiza de este modo la unidad del Ordenamiento.

Por debajo de la Constitución la Ley es la máxima expresión normativa como reflejo de la preeminencia política del Parlamento, del que aquella emana. El Gobierno, por su parte, aprueba normas reglamentarias, pero subordinadas tanto a la Ley como a la Constitución, como dice su art. 97 cuando proclama que aquel ejerce la potestad reglamentaria, pero «de acuerdo con la Constitución y las leyes».

La Constitución de 1978 establece distintos tipos de leyes [leyes orgánicas (art. 81), leyes ordinarias, leyes de armonización (art. 150.3), leyes de comisión (art. 75.2),] y diferentes normas con rango de Ley [los Decretos-Leyes (art. 86) y los Decretos legislativos (art. 83)]. Y aún más, prevé la existencia de Leyes emanadas de los Parlamentos autonómicos en virtud del reconocimiento de la autonomía política de las Comunidades Autónomas; autonomía que en su acepción primigenia quiere decir justamente eso, capacidad para autonormarse.

Pues bien, la reducción a la unidad que el Ordenamiento jurídico propugna y exige para constituir un sistema impone la primacía de la Constitución por encima de todas esas normas. Todas se subordinan a ella y se ordenan entre sí conforme a los dos principios citados: el de jerarquía (unas normas valen más que otras) y el de competencia (unas normas no pueden regular materias que correspondan a otras). Así, conforme a ese segundo principio, las leyes de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas no valen menos que las Leyes estatales. Valen lo mismo, pero excluyen a la ley estatal *en el ámbito de sus competencias*. Podría decirse algo similar de la relación entre las Leyes orgánicas y las Leyes ordinarias, aunque para aprobar las primeras se exija una mayoría cualificada. Esas Leyes se basan en el criterio material del artículo 81 CE, es decir, solo pueden dictarse en aquellas materias previstas expresamente en dicho precepto constitucional y su relación con las leyes ordinarias se explica

no en virtud de un principio de jerarquía (que llevaría a conclusiones absurdas al presuponer una ordenación de las leyes a partir de especialidades procedimentales, lo que obligaría a jerarquizar todas las diferentes clases de leyes previstas en la Constitución) sino sobre la base de un principio de competencia.

Así, pues, el principio de jerarquía y el principio de competencia ordenan el sistema de fuentes que la Constitución define y preside. Un sistema que conforma un Ordenamiento jurídico complejo. Un Ordenamiento que debe ser completado con la normativa de la Unión Europea a la que indirectamente alude también la Constitución en el art. 93 y a la que se refiere ya explícitamente la reforma del art. 135 aprobada en 2011. Y un Ordenamiento que considera también el papel de los entes locales, que aunque no pueden dictar leyes sí pueden aprobar normas de carácter reglamentario (Ordenanzas) subordinadas, claro está, a las leyes.

B) Referencia al sistema de fuentes del Derecho derivado de la Constitución

Tenemos, pues, un Ordenamiento jurídico complejo. Un sistema que, sin excesivos matices, cabe esquematizar como guía referencial en el cuadro siguiente, se pretenden plasmar los dos principios antes mencionados (jerarquía y competencia) a partir del valor normativo común y superior de la norma constitucional y del Derecho de la Unión Europea.

NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA
Desde el 1 de enero de 1986 España forma parte de la Unión Europea cuyo Derecho es, a todos los efectos, Derecho positivo interno. Dentro del Derecho europeo cabe distinguir entre el llamado <i>Derecho originario</i> , esto es, los Tratados fundacionales, y el <i>Derecho derivado</i> (de esos Tratados). Los actuales Tratados son dos: el <i>Tratado de la Unión Europea</i> (TUE) y el <i>Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea</i> (TFUE). El Derecho derivado lo integran los <i>Reglamentos</i> y las <i>Directivas</i> . Los primeros tienen efecto directo y prevalente; no precisan ser publicados internamente (basta que lo hagan en el DOUE). Las Directivas, en cambio, aunque también son vinculantes, son normas de resultado que los Estados miembros han de trasponer a su Derecho interno según sus propias provisiones constitucionales. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE ha establecido la absoluta primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho interno.
CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978
TRATADOS INTERNACIONALES
Los Tratados vinculan al Estado en su conjunto. Una vez ratificados forman parte del Ordenamiento interno (art. 96 CE).

NORMATIVA ESTATAL	NORMATIVA AUTONÓMICA
<i>Leyes orgánicas y Estatutos de Autonomía</i> (art. 81 CE)	<i>Estatuto de Autonomía</i> : Son las normas institucionales de las Comunidades Autónomas que, en el marco de la Constitución, prevén la organización y las competencias autonómicas. El Estatuto tiene carácter de Ley orgánica (arts. 81.1, 147-149 CE).
<i>Leyes</i> . Pueden ser de Pleno o de Comisión (arts. 66.2, 75.2 y 3, y 87 ss. CE). Modalidades legislativas son la Ley de Presupuestos (art. 134), las leyes básicas del art. 149.1 CE (a no confundir con las Leyes de bases del art. 82.2 CE) y las Leyes de armonización (art. 150.2 CE).	<i>Leyes</i> aprobadas por los Parlamentos autonómicos en las materias en las que la Comunidad posee competencias. La Ley autonómica se relaciona con la Ley estatal conforme al principio de competencia.
<i>Decretos legislativos</i> : Textos articulados y Textos Refundidos (arts. 82 a 85 CE). Son supuestos de delegación legislativa. Las Cortes autorizan al Gobierno a dictar normas con fuerza de Ley.	<i>Decretos legislativos</i> (legislación delegada prevista de forma expresa en algunos Estatutos de Autonomía).
<i>Decretos-Leyes</i> : (art. 86 CE) ***	<i>Decretos-Leyes</i> (previstos en algunos Estatutos). ***
<i>Reglamentos</i> (art. 97 CE): Disposiciones generales, aprobadas por el Gobierno y subordinadas a Ley. Adoptan forma de Decretos (art. 25 Ley 50/1997, del Gobierno).	<i>Reglamentos</i> (adoptados por el Gobierno de la Comunidad de conformidad con sus Leyes organizativas y supeditados a las Leyes conforme al principio de jerarquía).
Los Municipios y las demás Entidades Locales (Provincias e Islas) no pueden aprobar Leyes. Pueden <i>Ordenanzas y Reglamentos</i> en el ámbito de sus competencias. Los Alcaldes pueden dictar <i>Bandos</i> . Su valor es siempre reglamentario y están sometidos a la legislación estatal y/o autonómica dependiendo de la titularidad (estatal o autonómica) de la materia de que se trate (arts. 49 Ley 7/1985).	
Los Organismos autónomos y demás Entidades públicas (ya sean dependientes de la Administración del Estado, ya de las Comunidades Autónomas, y aun de las Entidades locales) podrán dictar Reglamentos en el ámbito y marco que les fije su Ley de creación.	

C) La suprallegalidad material de la Constitución y el papel del Tribunal Constitucional

La Constitución, al ser la primera de las fuentes del Derecho y tener una pretensión de vinculatoriedad para todos los Poderes públicos, posee también, como ya he dicho más atrás, una suprallegalidad material, es decir, exige que *todas* las normas jurídicas se ajusten y acomoden a ella.

El control de la vinculación y adecuación a la Constitución de las normas de carácter reglamentario no planteaba ningún problema. Si se parte de la base de que la norma constitucional es, efectivamente, como

así sucede, una norma jurídica superior, cualquier Reglamento opuesto a ella es nulo de pleno derecho y esa nulidad podía y puede ser declarada por los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa cuya competencia se extiende al control de la potestad reglamentaria, según el artículo 1 de la actual Ley Jurisdiccional. Los demás tribunales podían y pueden inaplicar un reglamento que consideren inconstitucional, a tenor del art. 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985. Es decir, las relaciones Constitución-Reglamentos se movían y se mueven, desde el momento en que aquella es una ley, en los mismos parámetros que las relaciones Ley-Reglamento, y sometidas a la misma técnica judicial de control que garantiza la superioridad de la ley (en este caso la Constitución) sobre el Reglamento.

Pero la eficacia de la supralegalidad material de la Constitución respecto de la ley, máxima expresión normativa, necesitaba otra técnica, en la medida en que la ley es inmune al control del juez ordinario. Se necesitaba una técnica que garantizara la supralegalidad de la Constitución; supralegalidad que significa que la ley únicamente adquiere su valor en la medida en que no se oponga a la Constitución.

Hacía falta, pues, un mecanismo al servicio de esa supralegalidad material para que, con el único parámetro de la Constitución, se pudieran controlar las normas legales emanadas del Parlamento, comprobando su adecuación a la norma fundamental. Esa técnica no es otra que el control de la constitucionalidad de las leyes. Proviene, como ya he señalado más atrás, del constitucionalismo americano y se recibe en Europa, fundamentalmente, por medio del gran jurista que fue Hans Kelsen. Su plasmación y expresión más conocida es la Constitución austriaca de 1920, cuyo borrador inicial fue obra del propio Kelsen. La diferencia sustancial respecto al sistema americano es que el control difuso de este (que comporta confiar a todos los jueces la inaplicación de la ley no adecuada a la Constitución sin perjuicio de los recursos posteriores culminando, en su caso, en la Corte Suprema) es sustituido en el sistema europeo por un control concentrado, esto es, encomendándose a un único Tribunal —el Tribunal Constitucional— la tarea de verificar la adecuación lógica entre la ley y la Constitución.

La función de los Tribunales Constitucionales no es, como claramente se afirma en el texto de la Sentencia del TC de 1981 antes citada, la de

decir qué desarrollo legal de la Constitución es conveniente u oportuno, ni siquiera, primariamente, qué desarrollo es constitucional, *sino cuál no lo es*. Se trata, en muy buena medida, y con excepción quizá de los supuestos en los que el Tribunal dicta Sentencias interpretativas de rechazo, es decir, decisiones que salvan la constitucionalidad de una ley *si se interpreta* en el sentido que fija el propio Tribunal (y, por eso, se rechaza el recurso); se trata, digo, en muy buena medida, de una especie de legislador negativo. La función del Tribunal Constitucional consiste, justamente, en declarar lo que es incompatible con la Constitución, lo que no cabe en el amplio marco que esta permite a la hora de concretar las diferentes políticas legislativas.

Esta observación sobre el papel del Tribunal Constitucional, sobre su función de declarar solo lo que *no* es constitucional, tiene importancia, porque no siempre ha sido correctamente entendida. De vez en cuando, en efecto, aparecen interpretaciones sesgadas de la jurisprudencia constitucional que pretenden dar a entender que, puesto que el Tribunal ya se ha pronunciado declarando la constitucionalidad de una determinada ley, cualquier otra ley que la derogue o modifique será necesariamente inconstitucional. Y no hay tal. Es perfectamente posible que el TC declare la constitucionalidad de una ley rechazando un recurso contra ella y que, con posterioridad, esa ley sea derogada, modificada, afectada o sustituida por otra con distinta orientación y el TC declare asimismo la plena constitucionalidad de esa segunda ley. Y es que, en efecto, el Tribunal no impone una opción de una vez por todas. Solamente cierra el paso a las que exceden del marco constitucional; un marco amplio en el que caben opciones muy distintas, según ha afirmado con reiteración el propio Tribunal Constitucional.

Se comprende, pues, lo delicado de la tarea de los Tribunales Constitucionales. A ello se ha referido, como acabo de indicar más atrás, el fallecido Prof. F. Rubio Llorente. Destaca este prestigioso autor cómo el legislador actúa libremente en el marco que la Constitución establece. Esa libertad requiere que el enunciado de los preceptos constitucionales sustantivos «permita un haz de interpretaciones diversas. No de interpretaciones "jurídicas", sino de interpretaciones políticas (...)». Sin embargo, —dirá más adelante— «la sujeción del legislador a la Constitución y la judicialización de tal sujeción tienen como consecuencia, de una parte, que esa libertad, por amplia que se la quiera, haya de tener límites y, de

otra, que esos límites no sean otros que los establecidos por el juez a partir de la interpretación "jurídica" de los mismos preceptos constitucionales» (en el Prólogo al libro de E. Alonso García, *La interpretación de la Constitución*, CEC, 1984).

Un delicado método de análisis que exige explicar y motivar y que tiene como consecuencia inducida, por eso, la frecuente gran extensión de las Sentencias del Tribunal Constitucional.

IV. APLICACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN

El carácter normativo de la Constitución no acaba, sin embargo, con la definición de la estructura del Estado y con su configuración como norma definitoria del sistema de fuentes, sino que, además, *es la norma de aplicación directa y preferente en el ámbito de los derechos fundamentales*, como también he adelantado.

Así lo ha afirmado el propio Tribunal Constitucional. El catálogo de derechos y libertades que la Constitución incorpora es la expresión de la reserva de Poder que se hace la sociedad a sí misma y en la que no puede entrar el legislador ordinario. De ahí la especial protección de que se les dota. El art. 53.1 CE es claro a este respecto. Los derechos reconocidos vinculan a todos los Poderes públicos, solo pueden ser regulados y desarrollados por ley que, en ciertos supuestos, debe ser orgánica, y que, en todo caso, debe respetar su contenido esencial. En su defensa se instaura, además, un procedimiento judicial especial, que desemboca en la posibilidad de acudir en amparo ante el propio Tribunal Constitucional cuando un acto de cualquier Poder público viole o desconozca en sus manifestaciones concretas los artículos 14 a 30 de la Constitución.

He ahí, pues, los instrumentos técnicos básicos de defensa y garantía de los derechos fundamentales, que ya no dependen de la Ley sino de la Constitución. Aquella los podrá desarrollar, regular, concretar. Pero no podrá desconocerlos, limitarlos o vaciarlos de contenido. Tendrá que respetar siempre, como dice el citado art. 53.1 CE, su contenido esencial. Es decir, se hace verdad aquella vieja frase de Herbert Krüger, en 1950 y que cita Otto Bachof: «Antes, los derechos fundamentales solo valían en ámbito de la Ley. Hoy son las Leyes las que solo valen en el ámbito de los derechos fundamentales». Y ello porque, en definitiva, las Leyes solo valen en el ámbito de la Constitución.

Is res con nobis is dolores et quiam aute eseque est fuga. Nam ipienis alic test quatet utenda volorpor aut quiamet voloritae. Ut aliquaecum delibus molut eture modi a qui as ius et et mollore stiasped qui officium archica tectibu samenis quidenimaxim esed ullupit, cum que consequatur sus, coreictem hic tempore pudandic totat quiatiusae mod quia dolesequatio bla ent.

Optatempos de ma aut eate plaut aliquat aquide vollest hit ipic te veles doluptiore cuptio il eaquis eate dolorios voloreh endaepudae od quiscia debit lat andaes eat pre consequo consequiat.

Voluptati in nonet molut ad mo quias et ex eos eum audae dolluptatum quam num quam, simini berovit, quiasimet ratque sit, que nis aperrum harchillitas aut asperere accatendent.

Bisita quae cume pel et harumenimi, cumque repuda qui derro ium eiu? Volo et et labori- onsemi inveles equisquunt quam delitia doluptaerro tentiam harum sit fugit, etLorporru menisit aut liquo excesequam harciet, tem adit fugit odissi tenda et offOtaturia veles ius, voles in nihillique rae posaepe rchicip iduciur?Od quae sunt vellecti comnimi, etur repelique prernatur aut omnis rerum evenditas paruptae. Ut eos nonsequias sime plique autatquat pedios digene dolorem licipsant arum atem quunt aut assi ut harum faccus eos magnimuAs moluptasim et quo quae excestiam harchil ipsanis eum quanto es ut ut et quianditio. Um, omni vendandipic tem de que volupti aecatemi debis ut am et a prorumq uiderum que atemod quis aut endebit et et laborest la sequid que pres evelign imenihi ciminve llabora eculparunt, inullignam accuaptiat errum re sequi unt pa dolorum

ISBN: 978-84-1085-739-1



EN 0280/2005



GA-2005/0100