SIGNIFICADO Y FUNCIONES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

MEANING AND FUNCTION OF CONSTITUTIONAL LAW

ÁNGELA FIGUERUELO BURRIEZA*

Recebido para publicação em abril de 2012.

RESUMEN: La Constitución es la última de las formas de organización jurídica del poder político. El ordenamiento constitucional es el conjunto de normas jurídicas contenidas en un documento escrito, actualmente considerado la norma suprema de un Estado. En ella encontramos una parte dogmática y otra orgánica;consideradas de forma conjunta apreciamos que en su contenido se contemplan los postulados básicos que aluden al ejercicio del poder político; a los principios en los cuales se fundamenta dicho ejercicio, así como en los métodos aplicados y en los límites al ejercicio del poder . Sólo así se evitará que el poder sea absoluto y se determinará el contenido jurídico de los principios de igualdad y libertad en los que se basa el derecho constitucional.

PALABRAS CLAVE: Constitución, sociedad, Estado, derechos fundamentales, poderes públicos, garantías, órganos del estado, descentralización.

I

Presenciamos actualmente la existencia de un Estado que se esfuma de forma progresiva, de una sociedad civil que se descompone paulatinamente y de una ciudadanía que poco a poco ve eliminados los espacios políticos donde, en nombre de la justicia, puede reivindicar sus derechos. Estos factores que nos acompañan en la realidad cotidiana son los que nos han llevado a reflexionar sobre el significado y las funciones actuales del Derecho Constitucional.

Para entender qué es el Derecho Constitucional debemos, previamente, obtener un concepto de Constitución y conocer la función que realiza el Derecho Constitucional dentro del ordenamiento jurídico de un Estado. El ordenamiento jurídico que se compone de la totalidad de las normas jurídicas de un Estado, dispone de normas de conducta y de normas de organización. Estas últimas nos dicen cuales de las normas de conducta deben valer, deben ejecutarse y deben aplicarse y son las que determinan a qué hombres, bajo qué métodos y en qué condiciones se fija en última instancia lo que ha de ser el Derecho. Estas normas forman parte, sin agotarlo, del Derecho Constitucional, disciplina que podemos definir: "como la ordenación de las competencias supremas de un Estado".

Esta definición necesariamente conlleva una idea de Estado, entendiendo por tal toda organización que tiene por objeto asegurar la convivencia pacífica y la vida histórica de un grupo

* Catedrática de Derecho Constitucional - Universidad de Salamanca.

humano. Para conseguir este objetivo no se requiere el consentimiento general sino que, es suficiente la eliminación de la violencia en las relaciones entre los individuos y los grupos que forman la población de un Estado.

En consecuencia, el Estado se manifiesta como una unidad de poder que necesita ser ejercido por alguien y que para ser eficaz debe organizarse conforme a las reglas siguientes:

Conocer quienes están llamados a ejercer este poder.

Saber cuáles son los principios que sirven de base a dicho ejercicio del poder

Analizar los métodos con que el poder se ejercita.

Establecer los límites que debe tener el ejercicio del poder.

El conjunto de todas estas reglas forma parte de la disciplina del Derecho Constitucional; Pero, esta materia, en la actualidad, no queda reducida al análisis de las normas – letra de la ley – sino que es el resultado de la síntesis entre la norma y la realidad con la que se enfrenta.

II

Las normas que conforman el Derecho Constitucional aparecen recogidas en un documento, normalmente escrito, denominado Constitución. En su sentido moderno el concepto de Constitución (y por ello el Derecho Constitucional) nace a fines del siglo XVIII, con las Revoluciones Francesa y Americana, se desarrolla a lo largo del siglo XIX y culmina, sobre todo en Europa después de la II Guerra Mundial. Por Constitución, entendemos generalmente, una forma más – la última – de ordenación jurídica del poder entre aquellas que la historia nos ofrece. La característica esencial de esta forma de ordenación jurídica del poder es el principio de igualdad que, por no corresponder al orden natural del mundo, dificulta la construcción jurídica de un orden político. Así las cosas, resulta obligada la pregunta ¿en qué consiste la fórmula para conseguir una construcción política basada en la igualdad y en la libertad?. Serán imprescindibles las pautas siguientes:

La sociedad civil tiene que expresarse políticamente y ello requiere que se trate de una sociedad ordenada y no de una sociedad anárquica.

A diferencia de lo que sucedía en el Antiguo Régimen no puede haber órdenes políticos distintos en función de los distintos tipos de individuos. El orden político de la sociedad debe ser el mismo para todos sus miembros.

El Estado es el represente político de la sociedad y por ello no puede tener una voluntad propia al margen de la voluntad de dicha sociedad representada.

Si esto se cumple, el individuo, cuando obedece las leyes – mandatos estatales – no obedece a nadie más que a si mismo y continuará siendo tan libre como lo era antes de pertenecer a la organización estatal.

Todos estos requisitos deben encontrar su realización material en el contenido de las Constituciones normativas (LOEWENSTEIN) que obedece a una serie de criterios básicos. Así:

1º) Una Constitución debe ser Constitución Política y por ello no debe entrar a definir como debe configurarse la sociedad. Solo debe tratar asuntos del Estado y no contener mandatos o prohibiciones dirigidos a los ciudadanos. A lo sumo debe contener algunos deberes constitucionales genéricos, como pueden ser la obligación de contribuir al sostenimiento del Estado y a la defensa del país.

2º) Aunque la Constitución no sea de la sociedad si debe reconocer y garantizar los principios en los que dicha Constitución se basa. Su función no consiste en invadir y politizar la sociedad sino en reconocer y garantizar los principios que hacen a la sociedad igualitaria y libre. Esos principios, que son indisponibles para los poderes públicos, han de figurar reconocidos en la parte dogmática de las constituciones en forma de derechos individuales, porque justifican la existencia del Estado y de la propia Constitución.

3) En el marco de la Constitución se debe contemplar un cauce o vía para que la sociedad pueda auto dirigirse políticamente. Porque la sociedad está compuesta de múltiples voluntades individuales es necesario llegar a conseguir la voluntad general a través de la ley que elabora el Estado. Por ello dentro de la Constitución tiene que aparecer regulado tanto el órgano legislativo que elabora las leyes, como el procedimiento a través del cual los representantes libremente elegidos por la sociedad realizan la función de elaborar las leyes.

4) La ley, expresión de la voluntad general, además de ser aprobada democráticamente debe ser obedecida. Incluso, si no se hace voluntariamente puede utilizarse la fuerza para lograr su cumplimiento. Por ello, también en el marco de la Constitución se debe contemplar el órgano – Poder Ejecutivo – encargado de hacer cumplir la ley y el procedimiento a través del cual toma sus decisiones y las hace conocer a sus destinatarios.

Pero, las relaciones sociales normalmente no son siempre pacíficas y entre los ciudadanos que actúan con libertad y en pie de igualdad pueden surgir problemas. De ahí que, dentro de las Constituciones haga falta establecer un mecanismo para resolver los conflictos particulares aplicando la ley de manera directa, imparcial e independiente. Esta es la función que le corresponde al poder judicial.

Si se cumplen estas pautas el orden constitucional será el orden de la igualdad y de la libertad tanto en las relaciones privadas de los individuos como en las relaciones públicas o con el Estado. Esto se garantiza por medio de los derechos individuales y de los derechos políticos. De la combinación de ambas categorías resulta la ordenación de los poderes del Estado o lo que se conoce como el principio de la división de poderes.

III

En el momento presente no es posible entender la Constitución sin mencionar el principio de la separación de los poderes haciendo reiteradas alusiones al artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. A tenor de este precepto aquel país que no reconociera dicho principio ni garantizara los derechos de los ciudadanos, carecía de Constitución. Por todo ello el estudio de los derechos fundamentales tampoco puede ser abordado si no tenemos en consideración la posición que cada uno de los poderes del Estado ocupa en relación con los mismos.

La doctrina de la Teoría de la separación de poderes fue formulada por MONTESQUIEU en el libro IX de su obra “Del espíritu de las leyes” y tuvo gran importancia como punto de partida para el constitucionalismo europeo del siglo XIX. Actualmente también es punto de referencia para entender la doble función que desempeña el Derecho Constitucional:

Por un lado hay que comprenderlo como el baluarte de las garantías de la libertad, es decir, como aquella disciplina que estudia y analiza el conjunto de derechos fundamentales y de sus instrumentos de protección que aparecen recogidos en lo que denominamos parte dogmática de las Constituciones, y,

Por otro lado, el Derecho constitucional es el elemento configurador y vertebrador del Estado ya que estudia su propia composición mediante el análisis de la llamada parte orgánica de las Constituciones.

La parte dogmática de la Constitución recoge también lo que la doctrina (LUCAS VERDÚ) denomina fórmula política, entendiendo por ella el conjunto de principios y valores que sirven de fundamento a un régimen político jurídicamente organizado. Para su comprensión es imprescindible apreciar las diferencias que pueden darse entre la forma de Estado y los sistemas de gobierno y que, no pocas veces han acarreado confusiones doctrinales. Nos parece acertada la idea defendida por MORTATI que entiende que la forma de Estado nos explica como está distribuido el poder en cuanto elemento constitutivo del Estado (relaciones que se dan entre el territorio, la población y el poder, elementos esenciales del mismo); mientras que el sistema de gobierno alude a la organización del poder en cuanto elemento constituido dentro del Estado y en consecuencia de las relaciones que se dan entre los diversos órganos constitucionales que la Constitución reconoce.

Así las cosas, la mayor parte de las Constituciones del occidente democrático configuran a sus Estados como de Derecho, Sociales y Democráticos y, ello se entiende porque desean impregnar a sus normas supremas (Constituciones) de los principios que imperan en el moderno constitucionalismo: el principio liberal, el principio democrático y el principio de supremacía de la Constitución. Por todo ello, esos Estados se caracterizan por reconocer la soberanía popular, admitiendo la participación del pueblo en las tareas y funciones estatales, por someter las actuaciones de los poderes públicos a la Constitución y a la ley y por crear un Estado que se implica en la sociedad corrigiendo los desequilibrios que esta, por si sola, no puede subsanar.

Junto a ello es necesario distinguir formas jurídicas de Estado que afectan a la distribución territorial del poder político y así nos encontramos con Estados unitarios, regionales y federales en función del menor o mayor grado de descentralización existente. La tendencia predominante en el momento presente es hacia la descentralización del poder político y no solo de las funciones

administrativas. Un ejemplo peculiar es el Estado de las Autonomías que configura la Constitución Española vigente y que, aunque alcanza un grado elevado de descentralización política no es un Estado Federal porque, los Estatutos de Autonomía que hacen nacer a la vida jurídica dicho Estado, traen su causa de la propia Constitución.

IV

El tema de los derechos fundamentales, que surgen con la Constitución y en ella encuentran sus garantías, es uno de los más importantes del constitucionalismo democrático y cada vez contemplamos con más frecuencia como se aprueban Constituciones que recogen en su articulado un amplio elenco de estos derechos. Marco en el cual también adquiere relevancia el Derecho Internacional de los Derechos Humanos por su trascendencia a la hora de proteger los derechos internos.

La comprensión de la naturaleza jurídica de la gran variedad de derechos reconocidos requiere partir de una determinada ideología del Estado y de la Constitución; Así, en un Estado Social, Democrático de Derecho se mantiene la existencia de derechos fundamentales por parte de la ideología liberal, de la ideología democrática y de la ideología propia del Estado social.

Según la ideología liberal los derechos fundamentales son aquellos que por naturaleza le corresponden al hombre individual y libre. Los sujetos que se dan en esa relación son dos: por un lado el individuo libre por naturaleza, autónomo y sujeto activo y por otro, el Estado, sujeto pasivo, limitado en su actuación por esos derechos fundamentales. En esta ideología la libertad humana es absoluta e ilimitada, anterior y superior al Estado. La libertad, como un fin en si misma queda a la iniciativa individual sin que el Estado adquiera obligaciones al respecto. Ejemplos de esos catálogos de derechos pueden ser: la libertad individual, la propiedad privada, igualdad ante la ley.

En cambio, la teoría democrática de los derechos fundamentales entiende estos derechos en virtud de la función político-democrática que desempeñan: permitir la participación del pueblo soberano en el proceso democrático de formación de la voluntad política así como su participación en los asuntos políticos. De ello se desprende que a estas categorías de derechos pertenecen el derecho de sufragio activo y pasivo, la protección del pluralismo, la constitucionalización de los partidos políticos, el derecho de asociación y las demás formas de participación pública. En estos

derechos la libertad no es un fin en sí misma sino que se trata de una libertad orientada hacia al proceso político-democrático.

Por último, si nos fijamos en el Estado Social de Derecho, la teoría que se sustenta no concibe al hombre como un sujeto aislado sino como miembro de una sociedad plural en la cual todos han de ser igualmente libres. Lo que se persigue es una libertad real de la cual puedan disfrutar todos los ciudadanos en las mismas condiciones de igualdad. Esto conlleva un cambio en el concepto de los derechos fundamentales que ven ampliado su catálogo a los derechos de contenido económico social y cultural, que se traducen para sus titulares en prestaciones de carácter económico que corresponde efectuar al Estado. Por dicho contenido económico la realización de estos derechos no consiste solo en un problema jurídico sino que implica un asunto de disponibilidad y de distribución de recursos financieros; Ejemplos de esta categoría pueden ser: el derecho a la educación, a la salud, al pleno empleo, a una vivienda digna, a un medio ambiente sano ...

Pero, como ya dijera KELSEN, "reconocer derechos sin establecer las correspondientes garantías es dejarlos reducidos a papel mojado", por ello las Constituciones vigentes se esfuerzan por ampliar el catálogo de medios de protección para los derechos que reconocen. Esas garantías suelen agruparse, por su naturaleza en diversas categorías: normativas, jurisdiccionales e institucionales, según sean las normas de la Constitución, los tribunales de justicia o las instituciones públicas las encargadas de la defensa de los derechos fundamentales.

Destacan por su operatividad, las garantías jurisdiccionales que consisten en la protección ordinaria o extraordinaria otorgada por los tribunales de justicia y, sobresale entre ellas, la garantía reforzada del recurso de amparo que cada vez con mas frecuencia aparece en las constituciones de Hispanoamérica. En España sus orígenes se hallan en la Constitución Republicana de 1931 y su conocimiento se encomienda al máximo defensor de la Constitución, es decir, al Tribunal Constitucional. Entre las garantías normativas merece especial mención el carácter vinculante de las modernas Constituciones democráticas que afecta tanto a los poderes públicos como a los particulares y que conlleva la aplicación directa de las normas que garantizan los derechos fundamentales por parte de los órganos encargados de administrar justicia, sin necesidad de intervención del poder legislativo a través de leyes de desarrollo.

De entre las instituciones encargadas de velar por la eficacia de los derechos fundamentales, aparte del control parlamentario, adquiere cada vez mayor importancia la institución del Defensor del Pueblo; Sus orígenes son suecos, en el siglo XVIII y observamos que en la actualidad se da un reconocimiento cada vez mayor de esta institución, no sólo en las Constituciones Europeas e Hispanoamericanas sino también en textos de nuevo cuño elaborados en África y en Europa del Este. Incluso, la Unión Europea tiene reconocida una institución de estas características. Se trata de una institución, que sin tener la operatividad de las actuaciones judiciales, puesto que no es un juez, actúa como mediador entre los particulares y los distintos poderes públicos para tratar de corregir aquellos vicios que se deriven de una mala administración y que perturben el correcto ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

V

También en la parte dogmática de las Constituciones democráticas de occidente se encuentra regulado el sistema de fuentes del derecho. Esto se explica porque, estas Constituciones, fruto del poder constituyente del pueblo que es considerado soberano, son la norma suprema del ordenamiento jurídico que sustituye la arbitrariedad del poder que se daba en el gobierno de los hombres, propio del Antiguo Régimen, por un poder jurídico y racionalizado característico del Gobierno de las leyes de un Estado de Derecho. Pero, la Constitución no es sólo una norma sino que al ser la ley superior de todo un ordenamiento jurídico debe establecer el sistema de fuentes del derecho conforme al cual deben dictarse las leyes para su validez.

Con la expresión “fuente del derecho” aludimos no sólo a los titulares con capacidad para producir normas jurídicas sino también a aquellas categorías básicas a través de las cuales se exteriorizan dichas normas jurídicas.

En la actualidad, el constitucionalismo moderno incorpora un nuevo concepto de Constitución como ya hemos visto, que incluye necesariamente un sistema de garantías constitucionales y en el que la ley, emanada del Parlamento, órgano soberano en Europa hasta bien avanzado el siglo XX, pasa a ocupar un lugar preeminente en el sistema de fuentes pero, bien entendido, subordinada siempre a la Constitución y susceptible de ser controlada por algún órgano creado al efecto. La ley ha dejado de ser una categoría normativa única y ve ampliadas las formas de su manifestación con

otras normas con rango de ley. Estas se deben a diversas causas: Procedimientos especiales de elaboración y reservas de materias para su desarrollo, como es el caso de las leyes orgánicas. Descentralización territorial del poder político del Estado que en el caso español origina los E.E.A.A. y las leyes de las C.C.A.A.; Transformaciones y crisis que sufren los Parlamentos actuales y que obligan a un desplazamiento de la capacidad "legislativa delegada" desde el legislativo hacia el Gobierno. Este órgano constitucional se ve dotado de la capacidad de hacer normas que sin ser leyes valen como si lo fueran (Decretos-leyes y Decretos-legislativos, en el supuesto español).

Tampoco faltan en el marco de las Constituciones las fuentes del Derecho Internacional y su prelación respecto del derecho interno, y, en el caso de los países miembros de la Unión Europea es obligado punto de referencia el Derecho Comunitario en relación al propio sistema interno.

Todo este complejo entramado normativo está sujeto al principio de supremacía constitucional de tal modo que si el procedimiento de elaboración de esas leyes o su contenido material no respetasen los postulados constitucionales, serían arrojadas del ordenamiento jurídico gracias a los mecanismos de justicia constitucional establecidos en el marco de la Constitución.

VI

La parte orgánica de las Constituciones se dedica a vertebrar el Estado porque es aquí donde se regulan sus poderes y las funciones que a cada uno de ellos le han sido encomendados.

Si analizamos el proceso de legitimación democrática del Estado apreciamos la imposibilidad del principio de la democracia directa debiendo aceptar en la actualidad a la democracia representativa como la única forma operativa de organización política y jurídica del Estado. En un Estado representativo la legitimación descansa en dos pilares básicos que son: los partidos políticos y el sistema electoral, por medio de los cuales se reduce la complejidad social y se posibilita la formación de la voluntad de la sociedad como voluntad política a través del Parlamento.

Ahora bien, el objetivo de la democracia es el gobierno del pueblo. Esta expresión, tomada en su sentido más amplio, se convierte en una meta del quehacer político diario; Por ello las Constituciones del occidente democrático establecen un orden de relaciones entre las instituciones públicas y entre éstas y los ciudadanos para coadyuvar a la consecución de dicho objetivo. Los

sistemas democráticos de la actualidad, se sustentan en palabras de G. VEDEL en un sistema de diálogos, porque "la filosofía democrática rechaza la creencia de que existe una armonía espontánea y automática entre los diversos interlocutores del mundo político. Pero, esta filosofía no cree tampoco que las oposiciones sean de tal naturaleza que impidan encontrar una conciliación". A través del diálogo se conocen las opiniones ajenas y se puede llegar a una solución de compromiso. Así las cosas, la vida democrática se articula en base a cinco diálogos principalmente:

El diálogo entre el poder constituyente que elabora la Constitución y los poderes constituidos reconocidos en el marco de la norma suprema y a ella sometidos.

El diálogo entre los gobernantes y los gobernados que aproxima los que gobiernan a los que son gobernados sin atentar a la división del trabajo necesaria en una comunidad.

El diálogo que se da entre el Parlamento, órgano representativo por excelencia y encargado de hacer las leyes, y el Ejecutivo de legitimación democrática indirecta que es el encargado de hacer cumplir las leyes mediante la función de gobernar.

El diálogo entre la mayoría y la minoría parlamentaria que, en palabras de KELSEN, es donde radica la verdadera esencia de la democracia.

Por último, el diálogo entre el Estado y los grupos sociales que hace viable la situación de pugna entre el interés general y los intereses particulares.

La distinta organización con que se configuran estos diálogos de acuerdo a las normas jurídicas pueden dar lugar a distintos regímenes políticos en democracia.

Si nos fijamos, por ejemplo, en el diálogo que mantienen el Parlamento y el Ejecutivo, observamos que en unos regímenes políticos la última palabra la tiene las Cámaras representativas, mientras que en otros es el Poder Ejecutivo quien decide finalmente. Cuando es el Parlamento el que prevalece sobre el resto de las instituciones hablamos de regímenes parlamentarios. En cambio, cuando el Ejecutivo adquiere una mayor relevancia en torno a la figura del Jefe del Gobierno, nos encontramos ante los regímenes presidenciales ó presidencialistas.

El régimen parlamentario es un sistema típico de colaboración entre los distintos poderes del Estado y es el régimen político común en Europa. Se nos presenta en la historia como una especie de compromiso entre dos legitimidades diferentes: la monárquico-aristocrática del antiguo régimen

(Monarquía Absoluta) y la democrático-igualitaria del Estado constitucional. Su origen se fue imponiendo en la práctica a través de los conflictos que jalonaron todo el siglo XVIII. Se fue desarrollando a lo largo del siglo XIX y se consolidó en Europa cuando finalizó el periodo revolucionario, tras la caída de Napoleón. La influencia mayor procede del régimen parlamentario inglés y el resultado es fruto del peso de la razón unido a la inercia de la historia.

Por estas causas los órganos constitucionales que se incorporan a este régimen como expresión del pasado (La Jefatura del Estado y la Segunda Cámara) se mantienen, pero no desempeñan papeles relevantes en el proceso político. La Jefatura del Estado, ya sea hereditaria – en el caso de un Rey o Monarca -, ó electiva – Presidente de la República – tiende a quedar reducida a una función simbólica, moderadora y arbitral. También la Segunda Cámara que paulatinamente deja de ser una Cámara privilegiada ve cada vez reducidas en mayor medida sus funciones y queda marginada de la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno.

Las bases constitucionales del régimen parlamentario son: el poder ejecutivo dual y el poder legislativo bicameral. Pero, como el único órgano que goza de legitimación democrática directa es el Parlamento, el Gobierno depende de él en todo momento; Esta es la única forma en que el Ejecutivo se legitima como Gobierno de la Nación. Este, en la práctica, para constituirse requiere de una mayoría parlamentaria que lo sustente y que le conserve la confianza obtenida a lo largo de todo el mandato.

Otro elemento esencial del régimen parlamentario es la posibilidad de que el Gobierno disuelva de forma anticipada el Parlamento o aquella Cámara cuya confianza es imprescindible para poder gobernar, ya que, aunque formalmente la facultad de disolver las Cámaras le corresponde al Jefe del Estado, la decisión política siempre es tomada por el Gobierno. En el actual Estado de partidos la disolución anticipada no es más que el instrumento para que se pronuncie el cuerpo electoral en cuanto árbitro de todo proceso político.

A diferencia del régimen parlamentario, los sistemas presidencialistas que imperan en toda América se caracterizan por ser un ejemplo claro de separación rígida de los poderes constituidos. Las colonias inglesas que se convertirían en los Estados Unidos de América si desarrollaron un auténtico proceso constituyente, en base a un criterio racional que creó una nueva forma de Estado. En Europa el régimen parlamentario se configuró al enfrentarse a la Monarquía fortaleciendo al

máximo al Parlamento en cuanto órgano representante de la sociedad. De ahí la necesidad de hacer depender al Gobierno de la confianza de la Cámara. Si no se separan rígidamente los poderes se debilita al Parlamento y el Monarca no tiene las manos libres para formar Gobierno. En cambio, en las colonias americanas del Norte y del Sur, la Monarquía dejará de ser un punto de referencia para la organización del Estado y éste se organizará en forma de República, en la cual, la soberanía popular constituirá un axioma político indiscutible. Así las cosas, seria necesario ordenar constitucionalmente los poderes de tal forma que se limite la primacía de poder legislativo que tiene un auténtico peligro de ser ejercido de forma despótica por las mayorías, sobre las minorías parlamentarias. De ahí, la necesidad de establecer un mecanismo rígido de división de poderes y de controles recíprocos que dificulten la formación de una mayoría estable y generalizada que ejerza el poder de forma tiránica.

Los rasgos característicos que permiten definir un sistema presidencialista son los siguientes:

El Poder Ejecutivo – Presidente y secretarios a quienes el primero nombra discrecionalmente – no procede del Parlamento. El Presidente es elegido por el cuerpo electoral de forma autónoma y puede ser la expresión política de una mayoría distinta a la del Congreso.

Los secretarios ó ministros no pueden pertenecer ni tener acceso a ninguna de las Cámaras.

El Presidente puede formular su programa legislativo de forma exclusivamente política. La traducción jurídica del mismo la lleva a cabo el Congreso cuando lo transforme en normas jurídicas que deben ser aprobadas en ambas Cámaras.

El Congreso no puede forzar la dimisión del Presidente ni de los ministros.

Cada uno de los poderes es independiente orgánica y funcionalmente. El Presidente puede vetar las decisiones del Congreso que necesita de mayoría cualificada para levantar dicho veto y, el Congreso, a su vez, y por distintas vías, puede impedir la actuación presidencial.

La “forma política” (art. 1.3) que consagra la Constitución Española de 1978, vigente, es la “monarquía parlamentaria”. Esto significa que la Jefatura del Estado no es elegida sino que viene dada, puesto que, es el Rey quien personifica al Estado. La constitucionalización del actual régimen parlamentario español gira en torno a dos ideas fundamentales: a) la no intervención del monarca en las reglas del proceso político y b) la estabilidad gubernamental.

Desde un punto de vista jurídico la importancia de las Cortes deviene de su potestad para dictar normas que sólo están subordinadas a la Constitución; Pero, desde un punto de vista político la relevancia del Parlamento radica en su poder para investir y destituir al Presidente del Gobierno, aunque formalmente sea el Rey, en cuanto Jefe del Estado, quien lo nombre y acepte su dimisión. En este proceso la única Cámara que interviene es el Congreso de los Diputados ó Cámara baja que así manifiesta su superioridad política respecto al Senado. De este modo, el constituyente español configuró un modelo de régimen parlamentario que podemos denominar "parlamentarismo racionalizado" donde abundan las garantías, sobre todo para el Gobierno: investidura del Presidente del Gobierno, moción de censura, cuestión de confianza, disolución anticipada del Congreso ó de las Cortes Generales...

VII

A largo de toda nuestra exposición hemos hecho hincapié en que en la actualidad hablar de Constitución, en cualquier país democrático, es hablar de la norma suprema de un Estado. Como tal norma suprema nace con vocación de durar en el tiempo frente al carácter transitorio del que se dota a las leyes ordinarias. Frente a éstas la Constitución goza de un doble carácter de súper-ley: En sentido formal y en sentido material.

La súper legalidad formal pone de manifiesto la existencia de procedimientos especiales para la elaboración y las correspondientes modificaciones de las normas constitucionales. En cambio, la súper legalidad material significa que las leyes ordinarias deben respetar el conjunto de valores y límites que en la Constitución se señalan, así como el sistema formal de la producción de normas que en ella se establece.

Ahora bien, la supremacía de la Constitución será una mera hipótesis si no se fija el correspondiente sistema de garantías, entendiendo como tal al conjunto de mecanismos a través de los cuales se procede a la defensa de la Constitución. Estos aparecen definidos por J.J. FALLER como "el conjunto de instituciones y medidas con las cuales el Estado trata de guardar el ordenamiento constitucional frente a los peligros que lo amenazan desde dentro". El precitado autor los agrupa en: Factores estructurales y factores coyunturales:

Por factores estructurales, calificados como defensa ordinaria de la Constitución, entendemos aquellos peligros que proceden del carácter y de la estructura de la propia Constitución. Hacemos referencia a lo que la doctrina denomina como "defensa jurídica" y en ella enmarcamos tanto los sistemas de justicia constitucional, como los procedimientos de reforma de la Constitución.

Al hablar de factores coyunturales aludimos a aquellos que resultan de la situación política por la que en un momento determinado atraviesa la vida de un Estado. En este caso hablamos de "defensa política" de la Constitución porque, su objeto es velar por la supervivencia de un sistema político cuando la Nación atraviesa por circunstancias de especial dificultad (Protección extraordinaria del Estado). Aquí podemos encuadrar no solo los Estados excepcionales sino también la suspensión individual de garantías constitucionales.

La defensa ordinaria de la Constitución puede estar dotada de naturaleza política o de naturaleza jurídica. En el primer caso los encargados de proteger la Constitución son órganos que dependen del poder legislativo, como es el caso de la antigua U.R.S.S. o del derecho histórico francés. En el segundo supuesto, los entes encargados de velar por la supremacía constitucional tienen naturaleza jurisdiccional. Se trata de una tendencia alcista en el momento presente y como ejemplos podemos citar no solo al caso español sino también el de todos los países de Hispanoamérica.

La garantía jurisdiccional de la Constitución también presenta variaciones y en este sentido hablamos de un sistema de justicia constitucional difuso cuando son todos los jueces y tribunales ordinarios los encargados de controlar la adecuación de las leyes ordinarias a la Constitución. La función unificadora de la diversidad de criterios que el sistema permite la lleva a cabo el Tribunal Supremo o, en todo caso, el órgano que ocupe la cúpula del poder judicial. En consecuencia no se establecen órganos especiales al efecto. El ejemplo por antonomasia es el caso de los U.S.A. y el primer referente es la sentencia "Marbury versus Madison" pronunciada en 1803 por el juez Marshall. Este modelo hizo sentir su influencia en numerosos países de Hispanoamérica, sobre todo en aquellos que han configurado sus estados de acuerdo a estructuras federales.

Frente al sistema difuso americano, el austriaco KELSEN, a comienzos del siglo XX, ideó otro sistema de justicia constitucional denominado concentrado en el que encomendó la defensa y garantía de la norma suprema a un órgano de naturaleza jurisdiccional, situado fuera del poder

judicial. Ese órgano "ad hoc" recibe el nombre de Tribunal Constitucional y aparece reconocido en el marco de la Constitución. A él se le encomiendan tareas tales como el control de constitucionalidad de las leyes, la defensa de los derechos fundamentales o la resolución de aquellos conflictos que se originan como consecuencia de la descentralización del poder político. El modelo creado por KELSEN se reconoció por vez primera en la Constitución austriaca de 1920 y, se extendió por Europa consolidándose en las Leyes Supremas aprobadas tras la II Guerra Mundial. Aquí es referencia obligada el supuesto de la Constitución Española de 1978 que dedica el Titulo IX a regular el Tribunal Constitucional como máximo intérprete constitucional y órgano de cierre de nuestro sistema jurídico-político. También algunas nuevas Constituciones de Hispanoamérica han sufrido influencias de este modelo europeo y han optado por adoptar, con ciertas variaciones, algún órgano de esta naturaleza.

Actualmente es difícil encontrar "modelos puros" en su sentido original y la doctrina (entre otros PEGORARO) adopta la expresión de "modelos mixtos" para definir aquellos sistemas de justicia constitucional en los cuales concurren elementos del sistema europeo concentrado y del sistema difuso americano.

La defensa jurídica de la Constitución quedaría incompleta si no hiciésemos referencia a la institución de la Reforma en cuanto instrumento garantizador del principio de rigidez constitucional que surge en el momento revolucionario francés y asegura a la norma suprema una súper legalidad formal frente a las normas ordinarias. Fue Lord BRYCE quién estableció la diferencia entre Constituciones rígidas y flexibles. Las de carácter rígido, a diferencia de las flexibles, exigen para su aprobación y reforma procedimientos más agravados y difíciles de aquellos que se requieren para aprobar y modificar las leyes ordinarias. Esta diferencia ha pasado a ser histórica porque la práctica totalidad de las Constituciones actuales se dotan de un mayor o menor grado de rigidez. La Constitución Española vigente dedica a este apartado el Título X, último de los que se contemplan en su articulado.

El fundamento jurídico de la reforma, en cuanto garantía constitucional, se encuentra en el hecho de que la norma Suprema es elaborada por el Poder constituyente soberano que regula dentro de ella a los poderes constituidos, entre los que se encuentra el poder legislativo encargado de elaborar las leyes ordinarias. También el poder soberano regula al poder constituyente

constituido – Poder de reforma -, que será el encargado, en su día, de proceder a reformar la Constitución.

Se pretende evitar con ello que cualquier mayoría parlamentaria, sin tener en cuenta razones jurídicas, pueda proceder en cualquier momento a la reforma constitucional sin respetar la voluntad soberana del pueblo. No obstante, hablar del carácter rígido de las Constituciones no significa dotarlas de carácter pétreo; Se deben, pues, configurar procedimientos de reforma lo suficientemente dificultosos para proteger a la Constitución de cambios innecesarios pero, que permitan proceder a ello siempre que su modificación sea políticamente conveniente y jurídicamente necesaria.