

# BOLETÍN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

■ Año LXXII

■ Núm. 2.214

■ Diciembre de 2018

## ESTUDIO DOCTRINAL



### LA CONSTITUCIÓN Y SUS GARANTÍAS: LIMITACIÓN Y CONTROL DEL EJERCICIO DEL PODER

**José Luis López González**

CONSEJO DE REDACCIÓN  
BOLETÍN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

DIRECTOR

D. Antonio Pau  
**Registrador de la Propiedad**  
*Académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*

SECRETARIO

D. Máximo Juan Pérez García  
**Profesor titular de Derecho Civil**

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Enrique Peñaranda Ramos  
**Catedrático de Derecho Penal**

D. Alfonso Luis Calvo Caravaca  
**Catedrático de Derecho Internacional Privado**

Excmo. D. Francisco Marín Castán  
**Presidente de la Sala Primera del Tribunal Supremo**

Excma. D.<sup>a</sup> Encarnación Roca Trías  
**Magistrada del Tribunal Constitucional**  
**Catedrática de Derecho Civil**  
*Académica de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*

D.<sup>a</sup> Magdalena Nogueira Guastavino  
**Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social**

D.<sup>a</sup> Nieves Fenoy Picón  
**Profesora titular de Derecho Civil**

D. Ángel Menéndez Rexach  
**Catedrático de Derecho Administrativo**

D.<sup>a</sup> Teresa Armenta Deu  
**Catedrática de Derecho Procesal**

ENLACES DE CONTACTO

Contacto Boletín

Normas de publicación en el Boletín del Ministerio de Justicia

Suscripción al Boletín

# **LA CONSTITUCIÓN Y SUS GARANTÍAS: LIMITACIÓN Y CONTROL DEL EJERCICIO DEL PODER**

José Luis López González

*Profesor titular de Derecho Constitucional  
de la Universidad Autónoma de Madrid*

Deseo dedicar este trabajo a Guadalupe Murillo Solís, con todo el cariño que soy capaz de ofrecer y mi inacabable admiración hacia una persona que tiene la preciosa virtud de mejorar sin descanso todo lo mucho, complejo y diverso que cae bajo su responsabilidad a lo largo de un camino, el de su vida, que no es otro que el de la perfección moral y personal.

*«El poder es como un explosivo: o se maneja con cuidado, o estalla»*

Enrique Tierno Galván

## **Resumen**

*La Constitución es el cauce que hace posible la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Simultáneamente, la Norma Suprema organiza los poderes constituidos al objeto de garantizar la democracia como expresión de la voluntad de la mayoría y del respeto y salvaguarda de los derechos de las minorías. La Constitución nace con la pretensión de ordenar la comunidad política creando el entorno adecuado para la expresión del pluralismo político.*

## **Palabras clave**

*Derecho constitucional, Constitución, límites al poder, control del poder, garantías de la Constitución, garantías políticas, garantías jurídicas y garantías sociales.*

## **Abstract**

*The Constitution is the means which makes the distinction between constituent power and constituted powers possible. Simultaneously, the Supreme Law organizes the constituted powers in order to guarantee Democracy as the expression of the will of the majority and the respect and safeguard of the rights of minorities. The Constitution is born with the presumption of organizing the political community becoming the path to the expression of political pluralism.*

## **Key Words**

*Constitutional Law, Guarantees of the Constitution, Political Guarantees, Juridical Guarantees and Social Guarantees.*

## **SUMARIO**

- I. Introducción
- II. Garantías sociales
- III. Garantías políticas
- IV. Garantías jurídicas
- V. Conclusiones
- VI. Referencias bibliográficas

## I. INTRODUCCIÓN

La Constitución se convierte en un instrumento de limitación del poder conforme al histórico proceso de sometimiento del poder al derecho, es decir, de sustitución del gobierno de las personas por el gobierno de las normas. Este proceso culmina cuando la Constitución se transforma en verdadera expresión de la voluntad popular fruto del convencimiento general de que es necesario un orden normativo basado en el respeto de los derechos fundamentales como elementos sustantivos de la propia democracia.

Las normas jurídicas se encuentran garantizadas a través de los diferentes instrumentos jurídicos que el derecho pone al servicio de la norma, unos instrumentos que se encuentran apoyados, en última instancia, en la coacción. Sin embargo, no existe derecho alguno que se mantenga exclusivamente a través de la coacción institucionalizada. Por ende, el derecho es eficaz porque además de las garantías jurídicas existen también garantías políticas y sociales, en otros términos, las normas jurídicas requieren unos mínimos de aceptación social y política. Como sostiene J. Rawls, «no es suficiente con que las instituciones básicas de la sociedad sean ordenadas y eficientes, es necesario que sean justas. Y si no lo son, deben ser reformadas o abolidas<sup>1</sup>».

Por tal motivo, Menéndez Menéndez define el derecho como «el gran sistema de ordenación colectiva contrario a la arbitrariedad, contrario a la decisión sin sujeción a una norma», pero partiendo de la base de que «ese ordenamiento logra su máxima afirmación cuando hace posible la paz social de una colectividad asentada con suficiente convicción en un determinado sistema de ideas y creencias<sup>2</sup>».

---

1 RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1971, p. 17.

2 MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. «Discurso pronunciado en el Acto de Entrega del V Premio Pelayo». *La Gaceta Judicial y Legislativa Corpus Iuris*, núm. 12 (1999), p. 3. Como dejó escrito J. ORTEGA Y GASSET, la nación de los ciudadanos depende de que efectivamente sea capaz de desarrollar «un proyecto sugestivo de vida en común». Ello significa que habrá de propiciar un marco institucional en el que los propios miembros de la comunidad social sean capaces de consolidar un proyecto en el que los ciudadanos puedan desarrollar su libertad, del mejor modo posible, en los planos individual y colectivo (ORTEGA Y GASSET, J. *España invertebrada*. Madrid, Alianza Editorial-Revista de Occidente, 2000, p. 33). En realidad, como apunta A. RIVERO RODRÍGUEZ: «La democracia al conceder a todos por igual una parte en el proceso político, es máximamente integradora [...]» En efecto, la nación únicamente es nación de ciudadanos cuando puede definirse como reunión de los mismos para la protección de sus derechos. Es decir, un baluarte desde donde defender la libertad. Este es el legado perdurable del liberalismo español que vale la pena conservar: la nación como agrupación del conjunto de la ciudadanía en cuanto soporte de la democracia, cuyo objetivo irrenunciable es preservar la libertad. Así las cosas, concluye el autor, «la nación de los ciudadanos es un instrumento de integración política y esto significa que articula la democracia, cuyo fin es la protección de la libertad de los individuos [...] Dicha nación de los ciudadanos, en definitiva, será el resultado de su propia Constitución, esto es, de su política constitucional» (RIVERO RODRÍGUEZ, A. *La Constitución de la Nación. Patriotismo y libertad individual en el nacimiento de la España liberal*. Fundación FAES, Madrid, 2011, pp. 207, 211 y 215).

Naturalmente esas garantías constitucionales, como pone de manifiesto Aragón Reyes, «son los medios a través de los cuales se asegura el cumplimiento de la Constitución. Conviene no confundirlas con las "garantías institucionales" que son sólo un grupo reducido de aquellas. En definitiva, las "garantías constitucionales" son un tipo de garantías, no "subjetivas" sino "objetivas" y que aseguran no el cumplimiento de cualesquiera normas o principios sino sólo de las normas y principios constitucionales [...] la efectividad de estas garantías sólo se asegura mediante los instrumentos de control». Para ilustrar esta idea recuerda Aragón que en el ámbito del derecho público la reserva de ley es una garantía del cumplimiento del principio constitucional de división de poderes, pero su efectividad se logra, finalmente, cuando, al no respetarse, un órgano jurisdiccional anula el reglamento que vulnera esa reserva. En lo que afecta al ámbito de las relaciones puramente políticas, mantiene el autor que «en un régimen parlamentario, la exigencia de que el Gobierno haya de gozar de la confianza del Parlamento es una garantía del principio de supremacía de las Cámaras, pero sólo la exigencia de responsabilidad mediante una moción de censura permite convertir en efectiva esa garantía». En suma, concluye Aragón, el delicado equilibrio de poderes que caracteriza al Estado constitucional no se apoya exclusivamente en la compleja red de limitaciones que presta singularidad a esta forma política (y al concepto mismo de Constitución en que se asienta), sino también en la presencia de múltiples controles a través de los cuales las limitaciones se articulan. Por consiguiente, limitación y control se configuran como dos términos fuertemente implicados, en cuanto el segundo viene a garantizar precisamente la vigencia del primero. Poder limitado es, en definitiva, poder controlado. Dicho lo cual, no existe limitación efectiva sin control<sup>3</sup>.

Un clásico como G. Jellinek ha distinguido tres tipos de garantías diferentes en el derecho público: sociales, políticas y jurídicas<sup>4</sup>.



Figura 1. Garantías en el marco del derecho público según G. Jellinek. Elaboración propia.

En lo que ahora nos concierne, procede trasladar estas tres diferentes garantías a la Constitución para concluir, finalmente, que la Norma Suprema precisa, de manera simultánea, del concurso de todas ellas.

3 ARAGÓN REYES, M. *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, pp. 87-88.

4 JELLINEK, G. *Teoría General del Estado*. Buenos Aires, Albatros, 1970, pp. 592-593.

## II. GARANTÍAS SOCIALES

En la realización efectiva del texto constitucional se encuentran implicadas todas las fuerzas sociales o, desde otro punto de vista, ese compromiso que supone la Constitución no alcanza de modo exclusivo a los poderes políticos y a los órganos judiciales sino a la comunidad en su conjunto.

Las garantías sociales carecen de institucionalización pero revisten una extraordinaria importancia. Consisten, en definitiva, en la aceptación social mayoritaria de la Constitución como un factor que se ha convertido en parte de la mentalidad o de la forma de ser de los ciudadanos. La Constitución debe propiciar el encuentro y la convivencia de toda la enorme gama de impulsos y de motivaciones sociales de la dinámica política.

En este sentido, la Norma Suprema configura el orden global de la comunidad acomodándolo a sus grandes valores. Siguiendo idéntica línea de argumentación ha podido sostener Solozábal Echavarría: «El orden constitucional no puede sostenerse desde sí mismo ni su justificación puede hacerse exclusivamente en base a la consideración de la excelencia o rigor técnicos: bastaría con aducir, para probar esto, fracasos constitucionales como los de la Constitución de Weimar o la de nuestra Segunda República. No hay, habría que concluir, Constitución, ni orden constitucional sin voluntad de Constitución, sin convicción de su necesidad para establecer un orden político efectivo y justo<sup>5</sup>».

A pesar de su carácter difuso, las garantías sociales son extraordinariamente importantes en la medida en que si la Constitución no es aceptada por la sociedad termina por diluirse. La vigencia de la Constitución guarda una estrecha relación con lo que se ha dado en llamar cultura constitucional y, al mismo tiempo, la Constitución viene a ser un importante instrumento en el desarrollo de esa cultura cimentada en la democracia y en la libertad. Eso sí, como escribía Loewenstein, «han pasado muchos siglos hasta que el hombre político ha aprendido que la sociedad justa, que le otorga y garantiza sus derechos individuales, depende de la existencia de límites impuestos a los detentadores del poder en el ejercicio de su poder, independientemente de si la legitimación de su dominio tiene fundamentos fácticos, religiosos o jurídicos<sup>6</sup>».

Es decir, como recuerda el profesor L. L. Hierro, en la medida en que, con carácter general, todo sistema normativo tiene como presupuesto algún sistema valorativo, «forma parte de la vocación del jurista un compromiso inevitable "con" los valores que el Derecho impone en la sociedad [esto es así en mayor grado, si cabe,—añadimos nosotros— en relación a los valores constitucionales], compromiso cuya dimensión

---

5 SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. «Principialismo y orden constitucional». *Institut de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat Autònoma de Barcelona*, Working Papers, núm. 155 (1998), p. 24.

6 LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel, 2018, p. 149.

moral se traduce en una lucha por los valores que el Derecho "debe imponer" en la sociedad, a los que normalmente denominamos "Justicia"<sup>7</sup>.

En la consolidación de la cultura constitucional va a resultar decisivo el hecho de que la Constitución tenga la virtualidad de articular de manera armónica la tradición histórica con las expectativas de progreso de la sociedad. A ello hay que añadir que el valor del pluralismo político exige que la Norma Suprema esté orientada a las necesidades colectivas de la comunidad y no exclusivamente a las de un sector de la misma. Para Jimena Quesada, «España todavía tiene importantes asignaturas pendientes de índole europea, sobre todo en lo que atiende al Estado social. Sin embargo, el balance de la pertenencia, tanto a la Unión Europea como al Consejo de Europa, es indubitadamente positivo en cuanto a los valores, principios y derechos constitucionales<sup>8</sup>».

La Constitución debe posibilitar, en consecuencia, un proceso político libre, y para alcanzar este objetivo habrá de ser sensible a los cambios fundamentales que tengan lugar en el propio seno de la sociedad. Y aun así Loewenstein afirmaba que la Constitución escrita en la democracia constitucional se ha desvalorizado funcionalmente y ha perdido su brillo<sup>9</sup>. Por ende, la Constitución precisa ser sentida y defendida por la comunidad social como una parte fundamental de su propia cultura. Se requiere que la Constitución sea capaz de favorecer, de modo efectivo y ágil, el desarrollo de la libertad y de la participación cívica plural en los asuntos públicos, logrando asentar así una cultura democrática pluralista. No en vano el derecho se manifiesta como un sector de la cultura que refleja los propios valores de la sociedad. Por esta misma razón, resulta imprescindible que el jurista comprenda los problemas económicos y sociales de la comunidad a la que el propio ordenamiento jurídico trata de servir.

En conexión con lo anterior, como señala Häberle, la Constitución no es solo, aunque también, un conjunto de reglas normativas: es expresión de un cierto grado de desarrollo del conocimiento, manifestación del legado cultural de la nación y, además, sentimiento y fundamento de sus esperanzas y deseos. La Constitución forma parte de un todo cultural que en modo alguno debilita su validez ni genera confusión. Antes al contrario, pone de manifiesto el auténtico valor de su entorno histórico-cultural y político perfilando así sus raíces más allá del ámbito exclusivamente positivista. El sistema de valores y los elementos culturales básicos integran el marco referencial de la propia Constitución.

Sin embargo, el propio Häberle nos advierte de la necesidad de no confundir planos diferentes, pues «si bien los textos jurídicos necesitan ser aclarados, profundizados y ampliados mediante el recurso de acudir a sus propios contextos culturales, no por ello

---

7 HIERRO SÁNCHEZ-PESCADOR, L. L. «Las profesiones jurídicas: una visión de conjunto». *Revista Sistema*, núm. 137-2, (1997) p. 44.

8 JIMENA QUESADA, L. «La internacionalización de la Carta Magna española de 1978: signo de madurez constitucional». *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 101-1 (2018), p. 840.

9 LOEWENSTEIN, K. Ob. cit., p. 222.

deben dejar de ser bajo ningún concepto textos jurídicos [...] hay que evitar como sea que el texto jurídico se pierda en el proceloso océano de la cultura<sup>10</sup>. Como de manera particularmente certera y brillante ha advertido nuestro Tribunal Constitucional, la Constitución viene a establecer un «marco de coincidencias lo suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo» (STC 11/1981). Ciertamente, la Constitución viene a representar el punto de equilibrio entre las diferentes fuerzas políticas propias de un Estado democrático, es decir, el lugar de encuentro entre las distintas corrientes de opinión sobre el modo de organizar la vida en una comunidad de seres humanos libres.

Como apunta el profesor Solozábal, «evidentemente la voluntad —las ganas— de Constitución son el supuesto de la instauración del régimen constitucional, pero también de su mantenimiento. El éxito constitucional depende de la convicción de la comunidad de su necesidad, lo que remite ciertamente a la imprescindibilidad de cualquier Constitución efectiva —que organice y limite el poder— pero sobre todo a la adecuación de la Constitución al patrón de orden político —al orden justo, por tanto— querido por la comunidad<sup>11</sup>». Por otra parte, y al hilo de esta misma perspectiva, observa García Pelayo que, dentro de su ámbito normativo, la Constitución tiene su propio logos, su propia dialéctica de naturaleza jurídica y, en ese sentido, se configura como un sistema autónomo. Sin embargo, esta autonomía de la dimensión jurídica de la Constitución no significa su autarquía, o sea, su independencia total de cualquier otro factor circundante, pues la Constitución comprende también unos modelos de procesos de decisión que no tienen lugar en un vacío histórico<sup>12</sup>.

---

10 HÄBERLE, P. *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*. Madrid, Tecnos, 2000, pp. 34 y 104.

11 SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. «Principialismo y orden constitucional». *Institut de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat Autònoma de Barcelona*, Working Papers, núm. 155 (1998), p. 24.

12 GARCÍA PELAYO, M. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 144.

### III. GARANTÍAS POLÍTICAS

Las garantías políticas se encuentran institucionalizadas. Se trata de todos aquellos instrumentos de carácter político que favorecen la eficacia de la Constitución. Estos instrumentos se apoyan en un sistema de pesos y contrapesos que se encuentra al servicio de la división de poderes. En consecuencia, el control político comienza ya en las convocatorias electorales en la medida en que es posible otorgar o retirar la confianza, según los casos, a los diferentes candidatos. Cuando una opción política ha obtenido el respaldo mayoritario del cuerpo electoral tiene ante sí un doble reto: dar cumplimiento a su programa electoral y hacer realidad, al propio tiempo, las previsiones constitucionales. Tal situación aconseja recordar, de la mano de Nieto García, que en cierta medida «la Constitución no es lo que dicen los Tribunales, sino lo que hacen las fuerzas políticas que ocupan los órganos del Estado en su sentido más amplio<sup>13</sup>».

Tras lo analizado anteriormente señalaba Loewenstein que una «Constitución podrá ser jurídicamente válida, pero si la dinámica del proceso político no se adapta a sus normas, la Constitución carece de realidad existencial». En este caso, en la terminología del propio autor, cabría calificarla de «Constitución nominal<sup>14</sup>». Como pone de manifiesto Matia Portilla, «el reto más importante al que se enfrenta hoy al Derecho Constitucional español es la desafección social hacia la clase política». El autor destaca, asimismo, la importancia de la introducción de una asignatura específica de educación para el ejercicio de la ciudadanía aunque reconoce que no tendrá efectos probables a medio plazo<sup>15</sup>.

En relación con la reflexión precedente, en opinión de Montero Gibert y García Morillo, el control en el Parlamento representa el pluralismo consustancial al Estado democrático y actúa además como mediador entre el titular de la soberanía y el Gobierno para garantizar que la acción del segundo se acomode a la voluntad del primero<sup>16</sup>. Un Parlamento democrático habrá de acoger, por definición, no solo la

---

13 NIETO GARCÍA, A. «Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional». *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102 (1983), p. 406.

14 LOEWENSTEIN, K. Ob. cit., p. 218.

15 MATIA PORTILLA, F. J. «Estado constitucional y democracia: algunas consideraciones sobre la actual desafección hacia la clase política». En F. Rubio Llorente et al. *La Constitución política de España. Estudios en Homenaje a Manuel Aragón Reyes*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, pp. 180 y 185.

16 MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J. *El control parlamentario*. Madrid, Tecnos, 1984, p. 21. En realidad, mientras la democracia representativa surge como culminación de un proceso histórico que desemboca en una progresiva racionalización del poder público, otra modalidad participativa como el referéndum nos sitúa, en cambio, en las proximidades de concepciones estrictamente voluntaristas del poder político. Por lo demás, como recuerda P. Häberle, la diferenciación entre democracia directa y democracia representativa no se debe al proceso revolucionario de 1789 sino que más bien se impuso contra los principios de tal revolución (Häberle, P. *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*. Madrid, 1998, p. 78). Sobre las instituciones de democracia directa como instrumentos complementarios y de profundización democrática, véase Vega García, P. (de). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, 1985, p. 125.

opción mayoritaria surgida de las urnas sino la voluntad popular en toda su expresión, es decir, habrá de albergar a las minorías parlamentarias como máximo exponente del pluralismo político. La legitimidad de la mayoría democrática precisa de la existencia de otras opciones con las que concurrir en la expresión de la voluntad popular. El propio concepto de sociedad plural incorpora, como elemento esencial, el respeto a la oposición, que se traducirá en la posibilidad de alternancia en el poder.

Nada resulta más propio de la democracia que el debate abierto y plural del que podrán surgir, al menos potencialmente, decisiones más objetivas, pues solo el diálogo permite el contraste de información y pareceres. Para que ese debate democrático resulte en verdad representativo del pluralismo social es necesario proteger el derecho de las minorías a la información y a la libre expresión de sus propuestas. Abundando en este argumento, ha escrito E. Díaz que las mayorías parlamentarias no deben actuar con prepotencia anulando al discrepante. Antes al contrario, deben favorecer la libertad crítica y la libre expresión de opiniones, ideas y juicios<sup>17</sup>.

Si acaso, la labor de Gobierno requiere de una actividad parlamentaria por parte de la oposición capaz de garantizar el adecuado control político en beneficio de la plena vigencia de los derechos y libertades de los ciudadanos. Una mal orientada vinculación entre Gobierno y mayoría parlamentaria dificulta de manera extraordinaria un control político eficiente. Dicho lo cual, tampoco cabe obviar lo que apunta Aragón Reyes, ya que no hay actividad gubernamental excluida del control político. Un control político que habrá de ser entendido en una concepción amplia, no restringida a la exigencia de responsabilidad. El control parlamentario se entenderá, en todo caso, como comprensivo de toda crítica con publicidad realizada en la Cámara<sup>18</sup>.

El propio Aragón Reyes pone el acento en que la actividad continuada de control parlamentario permite a la Cámara detectar y aislar los aspectos programáticos incumplidos por el Ejecutivo, haciendo llegar a la opinión pública las deficiencias y carencias observadas en el funcionamiento de la Administración y de los servicios públicos. Dentro de ese control parlamentario distingue el autor, con excelente criterio propedéutico o didáctico, entre control «por» el Parlamento y control «en» el Parlamento. El primero de ellos se materializa en actos que expresan la voluntad o decisión de la Cámara. Así sucede, a modo de ejemplo, cuando se aprueba una ley.

Se trata, como es de sobra conocido, de decisiones de la mayoría que se articulan como expresión de la voluntad del Parlamento. Diferente es el control «en» el Parlamento. Esta modalidad de control se lleva a cabo a través de diversas actividades de los diputados o de los grupos parlamentarios desarrolladas en la Cámara, aunque

---

17 DÍAZ GARCÍA, E. *De la maldad estatal y la soberanía popular*. Madrid, Debate, 1984, p. 142.

18 ARAGÓN REYES, M. Prólogo a la obra de C. Aguado Renedo *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*, Madrid, Civitas, 2001, p. 18. Véanse también ARAGÓN REYES, M. «Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 109 (2017), pp. 15-34, y «La reforma Constitucional». *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 24-1, (2017) pp. 7-10.

no lleguen a culminar en un acto de control formalizado como voluntad de la asamblea. A través de estas actividades, el Parlamento contrasta el criterio del Gobierno con el suyo propio, que es el del pueblo en la medida en que este solo existe, desde una perspectiva política, mediante su representación. Asimismo, como con toda razón recuerda Loewenstein «En la moderna sociedad de masas, el único medio practicable para hacer participar a los destinatarios del poder en el proceso político es la técnica de representación, que en un principio fue meramente simbólica y más tarde real<sup>19</sup>».

En otras palabras, se trata de una serie de medios que hacen posible la actividad de control en un sentido amplio. De este modo, la conexión entre los poderes Legislativo y Ejecutivo se manifiesta en el control ordinario que el Parlamento lleva a cabo sobre el Gobierno. Entre los aludidos medios de control pueden mencionarse las comparecencias de miembros del Gobierno en la Cámara correspondiente, preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación. De esta manera, aunque no se llegue a producir una decisión de la Cámara con efectos negativos directos para el Gobierno, no deja de haber control parlamentario, en la medida en que la discusión en la asamblea influye en la opinión pública. En este caso, el Parlamento se convierte en la sede en la que se desarrolla el control y el electorado se constituye en el receptor de los mensajes. Así, los ciudadanos se encontrarán en condiciones de valorar tanto la actuación del Gobierno como las alternativas que plantea la oposición<sup>20</sup>.

Esta circunstancia, allí donde se ha producido, ha dado lugar a una indeseable pérdida de protagonismo por parte de las Cámaras parlamentarias como foros de debate y crítica política en el marco del Estado democrático, al que resulta consustancial la garantía de la división de poderes. La pérdida de fortaleza de la institución parlamentaria provoca un nada constructivo protagonismo de los medios de comunicación que, en ocasiones, y debido a su progresiva pérdida de independencia frente a grupos de presión ideológicos y/o económicos (no se olvide que se encuentran en muchos casos en manos de potentes grupos empresariales), llegan a transformar la información en mercancía y se han convertido, lamentablemente, en los protagonistas de la agenda política. A lo anterior ha de añadirse un protagonismo excesivo de los órganos jurisdiccionales, hasta el punto de prescindir en ocasiones de la discreción y el rigor jurídico a los que están llamados a servir, con la consecuencia negativa de una excesiva judicialización de la política y, de modo paralelo, una politización de la justicia generada precisamente por la ausencia de controles políticos eficaces.

Ante esta situación, al constitucionalista únicamente le es posible contribuir a la superación de estos desajustes a través de estudios doctrinales que aporten nuevos enfoques y soluciones en ámbitos de tanta trascendencia para el sistema parlamentario como la regulación de los partidos políticos con la finalidad de favorecer avances en lo

---

19 LOEWENSTEIN, K. Ob. cit., p. 151.

20 ARAGÓN REYES, M. *El control parlamentario como control político*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995. pp. 164-174.

relativo a su democracia interna y en lo que atañe a la transparencia en su financiación; la reforma de las normas electorales, para promover una relación más fluida entre representantes y representados y, en fin, la revitalización de un control parlamentario más intenso y extenso.

Precisamente, como escribe Aragón Reyes, frente a estos problemas «[...] el Derecho Constitucional no puede hacer gran cosa por sí sólo, ya que únicamente con el concurso de los políticos (de los partidos habría que decir, con mayor propiedad) puede encontrarse remedio a este defectuoso funcionamiento del Estado constitucional. Y como los partidos, por inercia, no suelen ser proclives a adoptar reformas que moderen el poder de sus propios dirigentes, quizá corresponda a la opinión pública, o más aún, a la cultura jurídica, apremiar a la llamada clase política para salir de esta situación que está deteriorando, sin duda, la legitimidad democrática<sup>21</sup>».

Por lo demás, es conveniente resaltar la trascendental misión del poder legislativo en lo que se refiere al desarrollo de los propios preceptos constitucionales en los que tan frecuentes resultan las reservas de ley. La plenitud aplicativa de los derechos fundamentales, por referirnos a una materia constitucional particularmente sensible y de trascendencia decisiva para la vigencia efectiva de nuestra Norma Superior, únicamente resultará posible cuando hayan sido desarrolladas legalmente las condiciones para su ejercicio.

La ley, según afirma Díez-Picazo y Ponce de León, no es ya la norma primaria del derecho, que lo es la Constitución, pero continúa siendo la norma primordial del ordenamiento, de manera que obviamente corresponde esencialmente a la ley el desarrollo de las reglas y principios constitucionales. Baste recordar el inestimable servicio que presta la ley en lo relativo a la adecuada y precisa delimitación del régimen jurídico de los derechos proclamados en la Constitución, que se traduce, a modo de ejemplo, en su disfrute igual para todos o en la posibilidad de dotarlos de eficacia frente a terceros<sup>22</sup>. Según Bartolomé Cenzano, la reserva de ley debería quedar fuera de cualquier acción gubernamental<sup>23</sup>.

En relación con todo lo anterior, afirmó Aragón Reyes que los instrumentos técnicos básicos de defensa y garantía de los derechos fundamentales ya no dependen de la ley sino de la Constitución. Aquella los podrá desarrollar o concretar. Pero no podrá desconocerlos o vaciarlos. Como ordena el art. 53.1 CE, tendrá que respetar siempre

---

21. ARAGÓN REYES, M. «Encuesta sobre la orientación actual del Derecho Constitucional». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1-1 (1998), p. 45.

22. Díez-PICAZO y PONCE DE LEÓN, L. «Constitución, ley, juez». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15-4 (1985), pp. 9-23.

23. BARTOLOMÉ CENZANO, J. C. (de). *Derechos Fundamentales y Libertades Públicas*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, p. 270.

su contenido esencial<sup>24</sup>. Se da vida así a la célebre aseveración de H. Krüger, en 1950<sup>25</sup>. «Antes los derechos fundamentales sólo valían en el ámbito de la ley». Hoy son las Leyes las que solo valen en el ámbito de los derechos fundamentales proclamados en la Constitución. Porque, en definitiva, las leyes solo valen en el ámbito de la Constitución.

No en vano, es el legislador el único órgano genuinamente representativo en las democracias parlamentarias y verdadera garantía del pluralismo político. Por esta misma razón, las decisiones principales (en especial, las contenidas en normas jurídicas) habrán de ser adoptadas por el Parlamento. Ciertamente, en relación con los derechos fundamentales la Constitución asegura, frente al pluralismo político, solo su contenido esencial, pero no el completo y detallado régimen jurídico del ejercicio de cada derecho (STC 11/1981). En consecuencia, y como alega Aragón Reyes, ha de concluirse que «corresponde "constitucionalmente" al legislador desarrollar (concretar) los derechos fundamentales y, que la reserva de ley en la materia tiene no solo el significado de una obligación impuesta al legislador [...]»<sup>26</sup>.

Como se ha podido apreciar, la función parlamentaria de control resulta imprescindible en el Estado, entendido como marco de la Constitución, y la efectiva protección de las minorías, una exigencia irrenunciable derivada del principio democrático. En este sentido, un Parlamento que no facilite la intervención y participación efectiva de las minorías no representa la soberanía popular. La representaría en todo caso parcialmente, en tanto permite la acción de la mayoría, pero de una manera falsa y sesgada, porque la propia mayoría se define por la existencia de unas minorías que son también expresión de la voluntad popular.

En definitiva, cuando la minoría no participa de modo suficiente en el Parlamento, la adopción de decisiones políticas no resultará realmente democrática y, por consiguiente, tampoco se podrá considerar democrático el ejercicio de las competencias parlamentarias en relación con los restantes órganos constitucionales del Estado<sup>27</sup>. Es vital entonces que la ciudadanía se implique, y se sienta responsable. En tal sentido Schmelkes insiste en

---

24 ARAGÓN REYES, M. «El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad». En: M. Aragón Reyes *Estudios de Derecho Constitucional*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, pp. 361-384. Véanse, en especial, pp. 373-381. Díez-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L. «Constitución, ley y juez». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15 (septiembre-diciembre 1985), pp. 9-23, en especial, pp. 12-20.

25 BACHOF, O. *Jueces y Constitución*. Madrid, Civitas, 1985, p. 41.

26 ARAGÓN REYES, M. «El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 1 (1997), p. 192. Este trabajo también puede localizarse en la obra del propio autor *Estudios de Derecho Constitucional*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, p. 374.

27 COLOMER VIADEL, A. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L. «El papel y las garantías de la oposición parlamentaria en Europa». En: A. Colomer Viadel, *Estudios Constitucionales*. México, UNAM, 1994, p. 209.

que «una sociedad más justa e igualitaria supone también una educación más justa e igualitaria. Si bien lo segundo no necesariamente causa lo primero —o al menos no es la única causa de lo primero—, lo que sí es cierto es que lo primero no puede darse sin que se dé lo segundo. Por tanto, si queremos una sociedad más justa, necesitamos una educación más equitativa<sup>28</sup>».

---

28 SCHEMELKES, S. Equidad, diversidad, interculturalidad: las rupturas necesarias. En A. Marchesi et al. (Coords.) *La Educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid, Fundación Santillana, 2009, p. 48.

#### IV. GARANTÍAS JURÍDICAS

Con todo, a través del control jurídico se defiende el derecho y, en particular, la Constitución, tanto frente a actos (decisiones jurídicas) como frente a normas. En efecto, en su pretensión de lograr una efectiva limitación del poder, la norma constitucional deberá verse respaldada por las adecuadas garantías.

Estas garantías van a ser de diferente tipo. Así, cabe diferenciar entre garantías excepcionales (como pueden ser los estados de excepción —art. 116 CE—) y garantías ordinarias. A su vez, estas últimas admiten dos modalidades: las garantías normativas y las garantías jurisdiccionales.

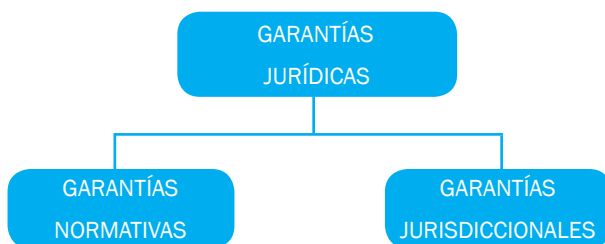


Figura 2. Garantías jurídicas. Elaboración propia.

**Garantías puramente normativas.** Mediante ellas la norma conserva una determinada posición en el ordenamiento jurídico. Efectivamente, se trata de aquellas garantías que protegen el rango de las normas. Están previstas, pues, exclusivamente para sostener el peso de la jerarquía de las normas. Estas garantías se materializan en los procedimientos de emanación y reforma de la propia Constitución. Por lo demás, cabe afirmar que la supralegalidad de la Constitución se garantiza por su rigidez. O dicho de otro modo, la rigidez es consecuencia de la propia posición de la Constitución en el vértice mismo del sistema de fuentes del derecho.

**Garantías jurisdiccionales.** Constituyen, en realidad, la garantía de las anteriores. Una garantía jurídica que no vaya acompañada de una garantía jurisdiccional deviene completamente ineficaz. Por esta razón, el Estado de derecho no puede existir sin jurisdicción. Por ende, a esta necesidad responde el establecimiento de unos órganos jurisdiccionales que sustituyen al imperio de la pura fuerza física.

En el marco de las garantías jurídicas, dos instrumentos gozan de la mayor trascendencia: la rigidez y el control de constitucionalidad de los actos del poder.

Por una parte, la Constitución debe ser indisponible para el legislador, pero a su vez, la manera más eficaz de hacer efectiva tal indisponibilidad es a través de un eficiente control de constitucionalidad. En consecuencia, como apunta Aragón Reyes, «el constitucionalismo del presente [...], no es otra cosa que la regulación jurídica de la

democracia, de manera más gráfica, la unión entre democracia y Estado de Derecho<sup>29</sup>». En realidad, estas garantías suponen una clara manifestación de la fuerza normativa de la Constitución, pero al mismo tiempo, son los instrumentos para hacer efectiva dicha normatividad. Con todo, la Constitución como norma no puede entenderse considerando de modo exclusivo sus garantías. La suprallegalidad de la Constitución se deriva de su propia supremacía, es decir, de su contenido, que a la vez es consecuencia de las funciones que la Constitución tiene encomendadas. El máximo rango que tiene asignado la Constitución dentro del sistema normativo comporta la atribución a la misma de una estabilidad jurídica reforzada.

La garantía de tal estabilidad reside en que la modificación o derogación de sus preceptos se encuentra sometida a unos procedimientos diferentes y más complejos que los previstos para los restantes tipos de normas. De esta manera, las minorías que quedan al margen del Gobierno tras una elección disponen de la garantía de que la mayoría coyuntural no modificará la Constitución para ponerla al servicio de sus exclusivos intereses partidarios.

El mecanismo de la reforma constitucional se perfila en cambio como esencial cuando su puesta en marcha resulta indispensable para permitir la adecuación de la Constitución a la realidad social cambiante. Por tal motivo, como pone de relieve Aragón Reyes, una «Constitución "viva" es precisamente la que es capaz de adaptarse a los nuevos tiempos, acudiendo incluso, cuando sea preciso, a sus procedimientos de revisión<sup>30</sup>».

Con todo, compartimos plenamente el criterio de Solozábal Echavarría, cuando pone de manifiesto que «no es un mal principio de respeto constitucional y de prudencia política el que antes de abordar la reforma se intenten extraer las posibilidades de una interpretación dinámica de la Constitución, pero el desarrollo constitucional, incluida la propia mutación constitucional, tiene unos límites que no pueden superarse, sin atribuir funciones semiconstituyentes a poderes constituidos, incurriendo así en un fraude constitucional indefendible<sup>31</sup>».

---

29 ARAGÓN REYES, M. «Dos problemas falsos y uno verdadero "neoconstitucionalismo", "garantismo" y aplicación judicial de la Constitución». *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 29-2 (2013), pp. 3-26, la cita corresponde concretamente a la p. 5.

30 ARAGÓN REYES, M. «Constitución y Derecho Constitucional». En: M. Aragón Reyes. *Estudios de Derecho Constitucional*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, p. 3. Como apunta P. de Vega, las normas que las Constituciones suelen incluir en relación a su propia reforma obedecen, al menos, a tres finalidades. En primer lugar, se plantean «como instrumento de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política. En segundo término, como mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado. Y, por último, como institución básica de garantía» (VEGA GARCÍA, P. [de]. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 67).

31 SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. «Presupuestos y límites de la reforma constitucional del Senado». *Autonomies. Revista catalana de Dret Públic*, núm. 20 (1995), p. 73.

A la garantía del procedimiento de reforma establecido en el artículo 168.1 de la CE hay que añadir la que representa la justicia constitucional, en la que destaca el carácter jurídico y no político del control, en la medida en que el propio parámetro de control —la Constitución— es, con independencia de sus innegables peculiaridades, un texto normativo. No se debe olvidar que el Tribunal Constitucional es un órgano constituido y no delegado del poder constituyente. Para Alzaga Villaamil, el art. 168 de la CE es «una transacción encomiable entre la desconfianza radical hacia las cláusulas de intangibilidad y la fe de los juristas en las mismas, que puede situarse de espaldas a que las cláusulas de irreformabilidad en muchas ocasiones —y nuestra historia del siglo XIX [...]»<sup>32</sup> nos ofrece más de un ejemplo— han servido de excusa para el golpe militar, para la ruptura violenta o para, mediante una decisión enérgica, archivar un orden constitucional y abrir un nuevo proceso constituyente, sobre cuya legitimidad siempre cabrá que un sector de la población albergue dudas. Sin embargo, la previsión de fórmulas de revisión constitucional, aunque contengan dispositivos especialmente diseñados para fortalecer la rigidez de la norma constitucional, supone incorporar puertas abiertas que invitan a evitar rupturas de legalidad y de legitimidad y a andar por la senda más segura de la reforma constitucional [...]».

Ahora bien, el procedimiento de reforma constitucional siempre supondrá una protección reforzada tanto de los derechos como de las libertades fundamentales<sup>33</sup>.

| DERECHO COMPARADO ART. 168 CE    |          |
|----------------------------------|----------|
| Constitución belga               | ART. 131 |
| Constitución luxemburguesa       | ART. 114 |
| Constitución danesa              | ART. 88  |
| Constitución de los Países Bajos | ART. 211 |
| Constitución portuguesa          | ART. 290 |

Tabla 1. Derecho comparado del Art. 168 de la CE en relación a algunas constituciones europeas. Elaboración propia a partir de Alzaga Villaamil (2016: 736).

Las diferentes modalidades de protección de la Constitución se perfilan como auténticas garantías en tanto que hacen efectivo el principio de limitación del poder y permiten, con la imprescindible prudencia y rigor, la adaptación de la norma constitucional a la realidad. Además de las referidas garantías, la plena eficacia de la

32 ALZAGA VILLAAMIL, O. *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Madrid, Marcial Pons, 2016, p. 737.

33 BARTOLOMÉ CENZANO, J. C. (de). *Derechos Fundamentales y Libertades Públicas*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2003. En relación a la delimitación constitucional de los derechos fundamentales, puede consultarse: SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. «Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales». *Revista de Estudios Políticos*, 71-1 (1991), pp.87-110.

Constitución normativa hace necesaria la presencia de un sistema de controles que contribuya a hacer efectivas dichas garantías. La limitación del poder solo puede lograrse a partir del control de la actividad estatal. Únicamente así podrá hacer valer su fuerza normativa, pues «solo si existe control de la actividad estatal puede la Constitución desplegar su fuerza normativa y sólo si el control forma parte del concepto de Constitución puede ser entendida ésta como norma<sup>34</sup>». Así se ha entendido en el sistema constitucional norteamericano, culminando toda una tradición que arranca, como antecedente remoto, en el pensamiento de Aristóteles y Polibio. En Norteamérica, en efecto, se buscó, mucho antes que en Europa, un gobierno bien equilibrado mediante un complejo sistema de *checks and balances*, esto es, de control fundamentado en el juego de frenos y contrapesos<sup>35</sup>.

La existencia de controles supone, entonces, el presupuesto y la consecuencia de la propia idea de normatividad de la Constitución como artífice del sistema de derechos fundamentales. En este marco, el derecho constitucional ordena jurídicamente determinadas relaciones de poder, estableciendo límites con la finalidad de evitar los abusos derivados de las decisiones puramente arbitrarias y dotando al sistema de la imprescindible seguridad jurídica.

De esta forma, en todo contenido de seguridad jurídica encontramos necesariamente un componente de limitación y, de manera simultánea, una garantía de libertad. En consecuencia, limitación del poder y garantía de libertad son conceptos hermanados en el ámbito del derecho constitucional.

Como se ha podido apreciar, los controles en el Estado constitucional no se limitan a los estrictamente jurisdiccionales sino que, por el contrario, son diversos (reparemos, a modo de ejemplo, en controles de carácter político, como el control parlamentario del Gobierno o el control del electorado sobre el Parlamento). Con todo, los controles más eficaces son, en realidad, los jurisdiccionales. La aplicación jurisdiccional tanto de la Constitución como del resto del ordenamiento jurídico es la garantía más importante del Estado democrático de derecho. Como ha escrito Jellinek, «las garantías jurídicas se distinguen de las sociales y políticas en que sus efectos son susceptibles de un cálculo seguro<sup>36</sup>». Al hilo de lo anterior, Aragón Reyes señala que «el Derecho, en materia constitucional, no lo puede todo; pero sin el Derecho la Constitución, simplemente, no existe, al menos como la entendemos hoy: una constitución democrática, es decir, una Constitución que anuda, necesariamente, democracia y Estado de Derecho<sup>37</sup>».

---

34 ARAGÓN REYES, M. *Constitución y control del poder*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995 p. 12.

35 Véase LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L. «Cortes Generales». Este trabajo formará parte de una obra colectiva sobre la organización constitucional del Estado, coordinada por el profesor Alejandro Villanueva Turnes, y cuya publicación está prevista para el año 2019.

36 JELLINEK, G. *Teoría general del Estado*. Buenos Aires, Albatros, 1970, p. 593.

37 ARAGÓN REYES, M. «¿Cambiar la Constitución para adaptarla o para transformarla?». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36 (2015), p. 317.

Desde la perspectiva del derecho constitucional, la aplicación de la Constitución por los órganos jurisdiccionales y, muy particularmente, por el Tribunal Constitucional se presenta como una actividad extraordinariamente decisiva, jalonada por multitud de problemas que han venido a converger en lo que conocemos como interpretación constitucional. La interpretación en este terreno es materia de notable complejidad en función, precisamente, de las peculiaridades de la norma constitucional, cuyos preceptos no son susceptibles de ser reconducidos a la clásica estructura de supuesto de hecho y consecuencia jurídica debido a su carácter eminentemente abierto.

De esta manera, toda teoría de la Constitución reposa en una teoría de la interpretación jurídica y, a la inversa, una adecuada teoría jurídica de la interpretación de la Constitución arranca siempre de una sólida teoría constitucional.

La legitimidad de los órganos jurisdiccionales, y en particular, del Tribunal Constitucional, no tiene un origen representativo sino técnico-jurídico. En definitiva, el Tribunal Constitucional ostenta el monopolio de rechazo de la ley y, además, tiene atribuida la función de supremo intérprete de la Constitución y de la constitucionalidad del resto del ordenamiento. A nuestro parecer, el juez constitucional está obligado a justificar racionalmente su decisión apoyándose en el ordenamiento jurídico.

El órgano jurisdiccional habrá de ajustarse al tenor literal de los preceptos que ha de interpretar para resolver el caso y, en segundo lugar, la justificación de su decisión no puede venir dada por argumentos de mera racionalidad sino que ha de construirse a partir de razonamientos de carácter necesariamente jurídico. Estos razonamientos resultan especialmente complejos si atendemos a la generalidad y abstracción propias de las normas constitucionales, a la singular estructura de dichas normas, a su carácter fragmentado y, en fin, a la trascendencia que reviste la interpretación de los preceptos constitucionales en relación con el sistema normativo en su conjunto.

En la interpretación jurídica en sentido amplio, pero muy particularmente, en la interpretación constitucional, existe una aportación a cargo del intérprete que no figuraba de antemano en la norma general. El aplicador del derecho habrá de orientar su actividad al objetivo de dar pleno sentido a la norma jurídica que, como ya se ha indicado y es de sobra conocido, está formulada en términos de notable amplitud y abstracción. Incluso cuando el texto de esa norma responde a un empleo escrupuloso de los conceptos jurídicos, cabe afirmar que el intérprete, al proceder a su aplicación, la enfrenta al sentido y alcance de la situación particular que tiene ante sí y, en cierto modo, la «recrea».

Ciertamente, la propia existencia del derecho constitucional tiene como presupuesto la limitación del poder y, en consecuencia, la garantía de esferas de libertad. Al mismo tiempo, para que esa limitación resulte eficaz y, por consiguiente, la Constitución se encuentre dotada de auténtica fuerza normativa, tal limitación habrá de contar con la presencia de controles efectivos del poder. Por esta razón, para que tales controles se puedan llevar a cabo resulta de la mayor importancia que el fundamento último de la validez del derecho se encuentre situado fuera de sí mismo y al margen también del aparato del Estado.

No se deben cerrar estas líneas sin poner de manifiesto que, a nuestro juicio, y en el escenario hasta aquí esbozado, únicamente si se sitúa la titularidad de la soberanía fuera del aparato del Estado se puede construir este como un poder limitado y

sometido a control y dar la oportuna respuesta, de este modo, a las exigencias del principio democrático.

A continuación, se ofrece un cuadro panorámico de la materialización en los diferentes preceptos constitucionales de las distintas garantías que han configurado el objeto de estudio del presente trabajo.

| ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA SOBRE LAS TRES MODALIDADES GENERALES DE CONTROL |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CONTROL JURÍDICO                                                                      | <p>Art. 1.1. Estado de derecho.</p> <p>Art. 24. Tutela judicial efectiva.</p> <p>Art. 53. Garantías jurídicas y recurso de amparo en materia de derechos y libertades.</p> <p>Art. 95.2. Control de constitucionalidad de tratados internacionales.</p> <p>Art. 106.1. Control judicial de la Administración.</p> <p>Art. 153 a). Control de constitucionalidad de disposiciones normativas autonómicas con fuerza de ley.</p> <p>Título VI «Del Poder Judicial». Arts. 117-127.</p> <p>Título IX «Del Tribunal Constitucional». Arts. 159-165.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| CONTROL POLÍTICO                                                                      | <p>Art. 54. Defensor del Pueblo. Control institucional, de naturaleza político-administrativa, de la eficacia de los derechos constitucionales. Entre sus funciones destaca la de supervisar la actividad de todas las Administraciones públicas (a modo de ejemplo, ministerios, consejerías de las comunidades autónomas, ayuntamientos, etc.). Asimismo, es competente en lo que afecta a la supervisión de la actividad de las empresas públicas y de los agentes o colaboradores de las Administraciones cuando su actividad se orienta a fines o servicios públicos.</p> <p>Art. 108. Responsabilidad política del Gobierno.</p> <p>Art. 109. Medios de control político en Cámaras parlamentarias y sus comisiones.</p> <p>Art. 111. Interpelaciones y preguntas en sede parlamentaria.</p> <p>Art. 112. Cuestión de confianza.</p> <p>Art. 113. Moción de censura.</p> |
| CONTROL SOCIAL                                                                        | <p>El control social parte de un sentimiento espontáneo de adhesión a la Constitución más allá de su carácter obligatorio como norma vigente. Tal sentimiento queda plasmado en el Preámbulo de la Constitución y en el art. 10.1 de la misma, en cuanto ponen en primer plano los aspectos decisorio y de actitud de los miembros de la comunidad política ante los elementos definitorios de la Norma Suprema. Decisión y motivación en el origen del texto constitucional (preámbulo) y, a partir de su vigencia, actitud de respeto, derivada de un sentimiento constitucional más allá de la obligación de cumplimiento derivada de la norma a la dignidad de la persona y a los derechos de los demás como fundamento del orden político y de la paz social (art. 10.1 CE).</p>                                                                                          |

Tabla 2. Relación de artículos de nuestra Norma Suprema que ofrecen cobertura y garantía del control, en sus diferentes especialidades y en su condición de elemento arquitectural básico del propio concepto de Constitución. Elaboración propia.

## V. CONCLUSIONES

- La democracia tiene, como se sabe, una plena identificación con el núcleo mismo de la idea de participación materializada, entre otras modalidades, pero de manera especialmente cualificada, en el concepto de sufragio universal y su correlato: el empleo de la regla de la mayoría para la adopción de las decisiones. Ahora bien, en todo caso, tal participación debe ser necesariamente informada, consciente y comprometida.
- El control del ejercicio del poder se configura como un elemento arquitectural básico del propio concepto de Constitución. Sin dicho control, construido de manera eficaz a través del ordenamiento constitucional, no hay derechos fundamentales ni, en definitiva, democracia.
- La sociedad, en su configuración como comunidad política, ha de tener como soporte un elemento imprescindible: la cultura constitucional. Dicha cultura constitucional, esencial tanto para la construcción como para el fortalecimiento de un sistema democrático, debe formar parte de las materias obligatorias en la enseñanza primaria y en la secundaria si pretendemos hacer frente, en el medio y largo plazo, a la crisis de representatividad que padecemos. Se trata, en suma, de favorecer la adquisición por los estudiantes de la necesaria formación para un ejercicio de la ciudadanía democrática plenamente informado, consciente y responsable.
- Es sumamente importante ofrecer respuestas eficaces al problema de la muy sensible desafección social hacia nuestros representantes políticos. Resulta de la mayor importancia una labor de pedagogía que ponga en valor la trascendental función de los partidos políticos. El logro de este objetivo pasa necesariamente por alejar a tales formaciones políticas de las irregularidades en su financiación y, en fin, de diferentes vicios que las asolan como el vaciamiento de las instituciones, y de este modo de la democracia misma, hasta su confusión con los propios partidos, la deriva oligárquica y presidencialista que las desenfoca hasta transformarlas en meros órganos de asesoramiento y propaganda de un líder y, en fin, la corrupción que con demasiada frecuencia las golpea y que se cristaliza en la depredación de lo público.
- El control electoral materializado en el voto consciente, reflexivo y fundamentado en el seguimiento de la vida política democrática en general, y de la actualidad parlamentaria en particular, constituye la mejor garantía para propiciar el acceso a los cargos de responsabilidad de unos representantes políticos realmente capacitados y dotados de integridad en el plano ético como exige de manera irrenunciable el ejercicio del poder público.
- Un Poder Judicial independiente y dotado de los juristas más capacitados, tanto en el aspecto técnico, del que deriva su legitimidad más esencial, como en lo que hace a la integridad personal, es garantía imprescindible para el correcto funcionamiento del modelo normativo de democracia constitucional, íntimamente unido, como categoría indisociable, al concepto mismo de derecho positivo.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALZAGA VILLAAMIL, O. *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Madrid, Marcial Pons, 2016.
- ARAGÓN REYES, M. *Constitución y control del poder*. Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995.
- ARAGÓN REYES, M. «Encuesta sobre la orientación actual del Derecho Constitucional». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1-1 (1998), pp. 15-61.
- ARAGÓN REYES, M. «Dos problemas falsos y uno verdadero "neoconstitucionalismo", "garantismo" y aplicación judicial de la Constitución». *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 29-2 (2013), pp. 3-26.
- ARAGÓN REYES, M. «¿Cambiar la constitución para adaptarla o para transformarla?». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36 (2015), pp. 313-328.
- ARAGÓN REYES, M. «Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37-109, (2017), pp. 15-34.
- ARAGÓN REYES, M. «La reforma constitucional» *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 24-1 (2017), pp. 7-10.
- BARTOLOMÉ CENZANO, J. C. (de). *Derechos fundamentales y libertades públicas*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.
- COLOMER VIADEL, A. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L. «El papel y las garantías de la oposición parlamentaria en Europa». En: A. Colomer Viadel. *Estudios Constitucionales*. México, UNAM, 1994.
- GARCÍA PELAYO, M. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- HÄBERLE, P. *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*. Madrid, Tecnos, 2000.
- HIERRO SÁNCHEZ-PESCADOR, L. L. «Las profesiones jurídicas: una visión de conjunto». *Revista Sistema*, núm. 137-2 (1997), pp. 27- 44.
- JELLINEK, G. *Teoría General del Estado*. Buenos Aires, Albatros, 1970.
- JIMENA QUESADA, L. «La internacionalización de la Carta Magna española de 1978: signo de madurez constitucional». *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 101-1 (2018), pp. 819-866.
- LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel, 2018.
- MATIA PORTILLA, F. J. «Estado Constitucional y democracia: algunas consideraciones sobre la actual desafección hacia la clase política (ensayo)». En: F. Rubio Llorente et al. *La Constitución política de España. Estudios en Homenaje a Manuel Aragón Reyes*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, pp. 179-200.
- NIETO GARCÍA, A. «Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional». *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102 (1983), pp. 371- 415.
- ORTEGA Y GASSET, J. *España invertebrada*. Madrid, Alianza Editorial-Revista de Occidente, 2000.

- SCHEMELKES, S. «Equidad, diversidad, interculturalidad: las rupturas necesarias». En: A. Marchesi et al. (coord.). *La Educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Madrid, Fundación Santillana, 2009, pp. 47-56.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. «Presupuestos y límites de la reforma constitucional del Senado». *Autonomies. Revista catalana de Dret Públic*, núm. 20 (1995), pp. 61-78.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. «Principialismo y orden constitucional». *Institut de Ciències Politiques i Socials de la Universitat Autònoma de Barcelona*, Working Papers, núm. 155 (1998).
- RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.
- RIVERO RODRÍGUEZ, A. «La Constitución de la Nación. Patriotismo y libertad individual en el nacimiento de la España liberal». Madrid, Fundación FAES, 2011.
- VEGA GARCÍA, P. (de). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Tecnos, 1985.

MAQUETACIÓN:

Ministerio de Justicia

Secretaría General Técnica

Subdirección General de Documentación y Publicaciones

ENLACES DE CONTACTO

Contacto Boletín

Normas de publicación en el Boletín del Ministerio de Justicia

Suscripción al Boletín

