

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La Constitución Española de 1978: estructura y caracteres. Los valores superiores y principios constitucionales. La Constitución y el sistema de fuentes. Los tratados internacionales y su posición en el sistema de fuentes. La reforma constitucional.

I. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: ESTRUCTURA Y CARACTERES

La Constitución española de 1978 es fruto de un singular y rápido proceso constituyente, iniciado con la proclamación de Juan Carlos I como Rey de España el 22 de noviembre de 1975; hecho que marcó el inicio de la Transición política.

El 18 de noviembre de 1976 las Cortes aprobaron la Ley para la Reforma Política, ratificada el 15 de diciembre en referéndum. A raíz de ello, las elecciones de 15 de junio de 1977 dieron paso a unas nuevas Cortes encargadas de elaborar un nuevo texto constitucional, aprobado el 31 de octubre de 1978; y sometándose a Referéndum el 6 de diciembre, en el que el pueblo respaldó con un 87,78%, frente a un escaso 7,38 % un texto constitucional consensuado, que transformaba a España en un Estado Constitucional.

Su dilatada vigencia contrasta con la agitada e inestable historia constitucional española; caracterizada por continuos cambios pendulares que se concretaron en siete textos constitucionales, sin contar con la Constitución *Non nata* de 1856 —que nunca entró en vigor—, y el Proyecto de Constitución de la I^a República; y exceptuando el paréntesis de las Leyes Fundamentales.

1. Estructura

La Constitución española de 1978 es extensa, ya que consta de 169 Artículos, estructurados en diez Títulos, precedidos por un Preámbulo, que si bien carece de valor normativo, goza de un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de las normas resumiendo las decisiones políticas fundamentales en forma de valores, principios y reglas (son los objetivos de la Constitución), y aludiendo, asimismo, al origen del poder (el titular de la soberanía) (J.M^a Castellá).

PARTE DOGMÁTICA

Integrada por un **Título preliminar**: que contiene los grandes principios determinantes del orden jurídico general, así como las principales fórmulas políticas. El **Título I. De los derechos y deberes fundamentales**, cuya inclusión en el propio texto constitucional implica su consideración como auténticas normas jurídicas. Está dividido en cuatro capítulos, siendo determinante su estructura en la cabal comprensión de la conceptualización y garantía de los derechos en él reconocidos.

Capítulo primero. De los españoles y extranjeros;

Capítulo segundo. Derechos y libertades, que, está a su vez dividido en dos Secciones:

Sección 1ª. De los derechos fundamentales y de las libertades públicas.

y Sección 2ª. De los derechos y deberes de los ciudadanos.

El Capítulo tercero regula los principios rectores de la política social y económica. El Capítulo cuarto regula garantías de las libertades y derechos fundamentales, y el Capítulo quinto prevé la suspensión de los derechos y libertades, de forma individual y colectiva, como un mecanismo extraordinario para su defensa.

PARTE ORGÁNICA

Comprende, tanto la ordenación horizontal de los poderes, como la vertical. La primera de ellas está integrada por los siguientes Títulos: **Título II. De la Corona;** **Título III. De las Cortes Generales** (Capítulo primero. De las Cámaras; Capítulo segundo. De la elaboración de las leyes; Capítulo tercero. De los Tratados Internacionales). **Título IV. Del Gobierno y de la Administración.** **Título V. De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales.** **Título VI. Del Poder Judicial.** **El Título VII. Economía y Hacienda.** regula la denominada “Constitución Económica”, esto es el conjunto de normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica. Mientras que la ordenación territorial se encuentra en **Título VIII. De la Organización Territorial del Estado** (Capítulo primero. Principios generales; Capítulo segundo. De la Administración Local; Capítulo tercero. De las Comunidades Autónomas); Como Título de cierre orgánico **el Título IX. Del Tribunal Constitucional**, previsto en un Título independiente del Poder Judicial, con el objeto de remarcar la diferente naturaleza de este órgano ad hoc de Justicia Constitucional concentrada. Finalmente, **el Título X. De la reforma constitucional**, contiene las disposiciones para la adaptación de la norma constituyendo, en si mismas, un mecanismo de defensa constitucional.

Cierra el texto con 4 Disposiciones adicionales; 9 Disposiciones transitorias; 1 Disposiciones derogatoria (única); y 1 Disposición final (única).

2. Caracteres

Pueden destacarse las siguientes notas características de la Constitución:

a) **Consensuada:** ya que su elaboración estuvo presidida por un esforzado consenso, que permitió que no se identificara excluyentemente con ningún proyecto político. Las distintas fuerzas políticas que convergieron en su elaboración renunciaron a mantener posiciones extremas en aras de la consecución de un texto que aunara diversas opciones ideológicas. Lo que ha permitido, su dilatada y estable vigencia. Dicha convergencia se manifiesta ya en el artículo 1 cuando formula el Estado Social y Democrático de Derecho; siendo el articulado una proyección de dicha formulación.

b) **Rígida:** pues el texto constitucional prevé dos procedimientos de reforma, uno ordinario que no presenta mucha dificultad; y otro extraordinario, tan rígido que se

ha calificado como una gran cláusula de intangibilidad, habida cuenta de su extrema complejidad (Punset).

c) Está inspirada en los principales **textos constitucionales de su entorno**; permitiendo el encuentro tardío con el movimiento constitucional nacido en Europa, señaladamente, tras la II^a Guerra Mundial. Este movimiento, que es el resultado de las luchas contra los totalitarismo, se asentará en la consideración de la soberanía popular proyectada sobre unos derechos considerados como fundamento de todo el orden político y social.

La Constitución española, siguiendo esta estela, proclama la soberanía popular y reconoce y garantiza los derechos fundamentales, estableciendo un completo cuadro de garantías de distintos orden.

d) Es un texto que acoge el fenómeno de la **internacionalización** en todos sus órdenes (arts. 93-96), ya que ha permitido la adhesión de España a organizaciones supranacionales; así como a organizaciones internacionales y regionales: especialmente al Consejo de Europa mediante la ratificación del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la sujeción a sus órganos de control. Además, en virtud del art. 10.2 los derechos habrán interpretarse de conformidad con los Tratados internacionales ratificados válidamente por España; en especial, más recientemente, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a la que de acuerdo con el artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE) **se le reconoce el mismo valor jurídico que los Tratados**.

La ratificación de estos textos implica su integración en nuestro ordenamiento jurídico.

e) Contiene las **grandes proclamaciones políticas del Estado**

• ***Definición de España como Estado Social y Democrático de Derecho.***

– **Social:** que precisa de actuaciones positivas por parte del Estado, alcanzando su máxima expresión en el art. 9.2, al reconocer la igualdad substancial o material, como mandato dirigido a los poderes públicos en orden a la remoción de todos aquellos obstáculos que impidan su realización.

Encontrándose otras manifestaciones del Estado social a lo largo del texto constitucional: la subordinación de la riqueza al interés general (art. 128); el reconocimiento de los sindicatos y la libertad sindical; y la constitucionalización en el Título I de los Principios Rectores de la Política Social y Económica, así como la participación estatal en la economía, entre otras.

– **Democrático:** la Constitución, cimentada sobre el principio democrático, consagra en el artículo 1^o.2 que “*la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado*”; constituyendo el fundamento legitimador del poder: así, el Legislativo directamente y el Ejecutivo indirectamente encuentran su legitimidad en su elección por los ciudadanos, y ambos encuentran los límites a su actuación en la propia Constitución. Y en relación con el Poder Judicial, el art. 117.1 reconoce que “*la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley*”.

El Estado democrático se instrumenta, principalmente, a través del derecho a participar en los asuntos públicos directamente, o a través de representantes (art. 23). Predominando la democracia representativa, articulada a través de un sufragio caracterizado por ser universal, libre, igual, directo y secreto. Y, reconociendo el papel esencial a los partidos políticos, en cuanto que expresan el pluralismo político (art. 1.1), concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política (art. 6). También el texto constitucional prevé, aunque más atenuadamente, mecanismos de participación directa.

– **de Derecho:** que proclama en el art. 9.1 la sujeción de ciudadanos y poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

El Estado de Derecho se concreta en los principios constitucionales del art. 9.2, que regula el principio de legalidad, como postulado básico de un Estado de Derecho. Así como un amplio catálogo de derechos y libertades regulados en el Título I (particularmente los regulados en los arts. 14-29), que gozan de las máximas garantías previstas en el texto constitucional: reserva de ley orgánica, eficacia directa, respeto al contenido esencial, así como garantías jurisdiccionales específicas como la garantía preferente y sumaria, y el recurso de amparo constitucional.

- **La declaración de la Monarquía Parlamentaria** como forma política del Estado, caracterizada por la ausencia del poder político efectivo del Monarca, al que se le atribuyen funciones de representación y símbolo del Estado.

El sistema parlamentario implica una colaboración e interacción entre el Poder ejecutivo y el Legislativo, procurando la estabilidad gubernamental; es el denominado parlamentarismo racionalizado inspirado en el modelo de la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

- La transformación del modelo de **organización territorial del poder**, articulado sobre la unidad, la autonomía política de las nacionalidades y regiones, y la solidaridad (art. 2); como respuesta a **una de las reivindicaciones más enérgicas del proceso de transición política. Y, completado, después, por el principio de colaboración como un principio de articulación esencial del Estado Autonomico.**

f) Una Constitución **Normativa:** que implica la sustitución de la Ley por la Constitución como auténtica fuente del Derecho. Además, que la Constitución sea una norma jurídica significa que no sólo organiza el poder, sino que también lo limita; arbitrando un sistema de jurisdicción constitucional destinado a asegurar el mantenimiento de todos los órganos dentro de los límites constitucionales (Rubio Llorente).

II. LOS VALORES SUPERIORES Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

El constituyente español optó por erigir en el texto constitucional unos valores y principios constitucionales determinando los objetivos del Estado, haciendo descansar todo el ordenamiento sobre los mismos. Esta opción representa la superación de las

tajantes diferencias entre positivismo (Hart, Kelsen) y iusnaturalismo; integrando una teoría de los principios (Dworkin).

1. Diferencias entre valores y principios constitucionales

No parece existir diferencias claras y precisas, siendo esencialmente irrelevantes, pues su naturaleza jurídica no es distinta y tampoco opera entre ellos la jerarquía (L. Parejo).

Sintetizando las diversas posiciones doctrinales, podría decirse que los valores son normas más abstractas y abiertas; mientras que los principios tienen un contenido más preciso y concreto, y más acusada su dimensión jurídica (López Guerra, Parejo).

Los valores marcarían objetivos más generales, mientras que los principios —que son parte de los principios generales del Derecho— serían concreciones de dichos valores.

2. Respecto de su valor en nuestro ordenamiento puede destacarse que:

– **Tienen carácter normativo:** adviértase que el constituyente no los derivó al Preámbulo, sino que tanto principios como valores están integrados en el texto constitucional, concretamente en el Título Preliminar; por lo que gozan de una protección reforzada, ya que su reforma exige acudir al procedimiento agravado.

– Por tanto, **son vinculantes**, no son meros enunciados programáticos, de forma que, como regla general, los valores superiores del ordenamiento y los principios constitucionales pueden bastar para promover recursos o plantear cuestiones de inconstitucionalidad, pudiendo fundamentar la declaración de inconstitucionalidad de una ley (ejemplos claros son las SSTC 132/89, 116/87).

Este carácter vinculante ha sido remarcado por el Tribunal Constitucional al afirmar que para que tengan una realidad efectiva y no la enunciación teórica de unos principios ideales, es preciso que a la hora de regular conductas y, por tanto, de enjuiciarlas, se respeten estos valores superiores (STC 20/1990).

– Además, gozan de un claro **valor hermenéutico**, principalmente en la función encomendada al legislador de creación del derecho, pero también en su aplicación.

Ciertamente, dicho valor permite reforzar la función de los operadores jurídicos, especialmente de los órganos judiciales, quienes en virtud del art. 5.1 de la LOPJ “interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y **principios constitucionales...**”

Ahora bien, la seguridad jurídica exige que la fijación del alcance y significado de los valores y principios ha de ser resultado de un proceso lógico-jurídico razonado, que no entre en colisión con los preceptos constitucionales, y que conduzca a criterios estables (López Guerra).

3. Los Valores Superiores

El art. 1.1. propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Valores que se convierten en basamento normativamente determinante para la interpretación del texto constitucional (M. Revenga).

Libertad: que constituye uno de los pilares básicos del ordenamiento, ha de ser entendida no sólo en su dimensión política, sino en su más amplia y comprensiva dimensión de libertad personal. En tanto que valor, autoriza a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíba, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas (STC 83/1984).

Igualdad: se configura como un valor superior que se proyecta con una eficacia trascendente, de modo que toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la Constitución deviene incompatible con su orden de valores. Como proyección de dicha igualdad, el artículo 14 consagra el derecho a *la igualdad formal*, excluyendo toda discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Y el art. 9.2 CE; recoge *la igualdad substancial o material* como un mandato dirigido a los poderes públicos para su realización efectiva.

Justicia: que se proyecta a lo largo de todo el texto constitucional, pero se concreta, esencialmente, en el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24), y en el Título VI relativo al Poder Judicial.

Pluralismo político: ya que la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo (119/2014). Tiene como expresión los partidos políticos que son los cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular. Pero no se reduce a la existencia de partidos o sindicatos, también cuenta con otras manifestaciones como el pluralismo lingüístico (art. 3); el pluralismo simbólico (4.2); y los derechos de asociación y reunión (arts. 21-22), entre otros.

4. Los principios constitucionales

La Constitución regula en el art. 9.1 como un principio cardinal del Estado de Derecho la sujeción de ciudadanos y poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento.

Además, el art. 9.3 garantiza los principios del ordenamiento jurídico:

– **el principio de legalidad:** que implica el sometimiento de los poderes públicos a la ley. De forma que el ejecutivo (art. 106.1 CE control de los Tribunales de Justicia) y el judicial (art. (117.1) están vinculados positivamente a la ley; pero también vincula al legislador a través de las reservas de ley.

– **la jerarquía normativa:** que ordena las distintas normas integrantes del ordenamiento, partiendo de la primacía constitucional. Aunque dicho principio, ha de completarse con el **principio de competencia**.

Constituyendo los dos condición de validez de las normas, sin embargo, la jerarquía se erige como un *prius* respecto a la competencia (L.M^a Díez-Picazo).

– **publicidad de las normas**, que se encuentra en estrecha conexión con la seguridad jurídica; adquiriendo especial relevancia para los ciudadanos ya que éstos sólo podrán asegurar sus posiciones jurídicas si tienen una efectiva oportunidad de conocerlas. En consecuencia, son contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento (179/1989).

– **la irretroactividad** de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, no es un principio general sino que está referido exclusivamente a las leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales.

– **la seguridad jurídica**, que es la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad. Pero es una suma equilibrada que ha de permitir promover “en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad”(por todas, STC 27/1981).

– **la responsabilidad**: El art. 9.3 garantiza una responsabilidad jurídica, regulada en el art. 106.2 respecto de la Administración y en el art. 121 respecto del Poder Judicial; mientras que la responsabilidad del legislador se deriva del artículo 139.3 de la Ley 30/1992.

– **la interdicción de la arbitrariedad de los todos los poderes públicos.**

Estos principios constitucionales del art. 9.3 de la Constitución no son compartimentos estancos, sino que cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirvan a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho (104/2000)

– Asimismo, a lo largo del texto constitucional encontramos **otros principios**: por ejemplo, el art. 31 se refiere a los principios **de igualdad y progresividad**; el art. 103 se refiere a los principios de actuación de la Administración (**eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación**); el art. 138 desarrolla el principio de **solidaridad**.

III. LA CONSTITUCIÓN Y EL SISTEMA DE FUENTES

1. Concepto de fuentes

Son fuentes del Derecho “los actos y hechos a los que las normas sobre producción de un sistema jurídico concreto atribuyen la capacidad de crear normas con validez *erga omnes*” (Rubio Llorente)

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución el sistema de fuentes estaba regulado en el Código civil, cuyo art. 1.1 establece que “*las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho*”. Y el apartado 6 prevé que “*La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho*”.

La entrada en vigor de la Constitución de 1978 ha transformado el sistema de fuentes, ya que el texto constitucional español está concebido como **una auténtica norma jurídica**. De forma que no se ha producido una derogación del C. civil, pero éste habrá de interpretarse a la luz de la Constitución.

El carácter normativo de la Constitución y su consecuente supremacía la sitúan como fuente principal y, además, como fuente de las fuentes; de modo que las disposiciones contenidas en el Código civil serán válidas siempre y cuando no contradigan los contenidos constitucionales; operando respecto de las relaciones que regula el propio Código.

2. La Constitución como norma jurídica

Ciertamente ningún precepto establece expresamente que la Constitución sea la norma suprema del Ordenamiento español; pero dicho carácter se deriva del enunciado de muchos de ellos (arts. 1.2, 9.1, 95, 161, 163, 167, 168 y disposición derogatoria); siendo consustancial a su condición de norma fundamental.

De la normatividad de la Constitución derivan unas consecuencias precisas para el ordenamiento jurídico:

- Su eficacia directa, por tanto todos los aplicadores del Derecho han de considerarla como norma aplicable, pues no es sólo una norma que regule la producción de normas. No sólo vincula al legislador en el proceso de elaboración de las normas; también vincula a todos los aplicadores del derecho —especialmente a los integrantes del Poder Judicial— que habrán de tomarla “como premisa de su decisión” (De Otto).
- La exigencia de la interpretación del ordenamiento conforme a la Constitución
- Su eficacia derogatoria (Disposición Derogatoria)
- Su supremacía, que se asegura a través del control de la adecuación de las leyes a la Constitución, atribuido al Tribunal Constitucional. Aunque es el Tribunal el que tiene el monopolio de declaración de inconstitucionalidad, también Jueces y Tribunales ordinarios tienen encomendada la función de interpretar constitucionalmente el ordenamiento.
- El carácter de norma suprema, y, por tanto fuente de las fuentes. La Constitución se erige, así, en la “clave de bóveda del sistema jurídico entero” (García de Enterría).

La Constitución es el fundamento del ordenamiento jurídico positivizado (De Otto), por lo que es **la norma primaria sobre la producción de normas**, ya que es la que regula las exigencias formales y materiales de validez de las normas que integran el ordenamiento.

3. La ordenación de las fuentes

La Constitución: se encuentra en el vértice de la pirámide kelseniana de ordenación de las fuentes, de modo que el criterio de jerarquía de la Constitución opera respecto de las normas que integran el ordenamiento, bien sean internas, bien externas.

Por su parte, el Reglamento parlamentario, además de ser fuente del ordenamiento parlamentario, es una norma derivada de la Constitución (Garrorena Morales); sujeta al control de constitucionalidad, aunque no integre el bloque de la constitucionalidad.

A) Internas

1. Leyes

a) *por su procedimiento y por las mayorías requeridas para su aprobación*: Leyes Orgánicas y Leyes Ordinarias (de Pleno y de Comisión).

b) *por su origen*: Les Estatales (art. 66.2) y Leyes Autonómicas (152.1), con naturaleza particular los Estatutos de Autonomía.

c) *por su materia*: Ley de aprobación de Presupuestos (134), Ley de Delegación (82), Ley de Bases (82), Ley Marco (150.1), Ley de Armonización (150.3), Ley de Transferencia (150.2), Leyes que aprueban los Estatutos de Autonomía (art. 81); Leyes de autorización de determinados Tratados Internacionales (art. 93).

4. Normas con fuerza de ley: Decreto Legislativo (82) y Decreto-Ley (86)

5. Actos con fuerza de Ley: regulados en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (arts. 27-33)

3. Derivadas de la potestad reglamentaria del Gobierno: Reglamentos (97)

4. Convenios colectivos

5. Jurisprudencia

6. Disposiciones normativas sin fuerza de Ley.

B) Internacionales y Supranacionales

Tratados Internacionales

Derecho europeo: Derecho Originario y Derecho Derivado (Directivas, Reglamentos, Decisiones, Recomendaciones y dictámenes, actos atípicos).

IV. LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y SU POSICIÓN EN EL SISTEMA DE FUENTES

Las Convenciones de Viena de 1969 y 1986 sobre el Derecho de Tratados son el marco de referencia en esta materia. España es Estado parte de la Convención de Viena de 1969 y prestó el consentimiento en obligarse por la Convención de 1986 el 24 de julio de 1990.

Sin embargo, hasta el año 2014 la única norma específica reguladora de los tratados ha sido el Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales. Norma que quedó derogada en parte al entrar en vigor la Constitución española de 1978; y que en la actualidad ha quedado obsoleta.

La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Acuerdos Internacionales ha venido a actualizar la ordenación de la actividad del Estado en materia de tratados internacionales y otros acuerdos internacionales.

1. Clases de Tratados y Acuerdos

La ley regula, junto a los Tratados Internacionales, otros tipos de acuerdos internacionales, distinguiendo entre tratado internacional, acuerdo internacional administrativo y acuerdo internacional no normativo.

A) **“tratado internacional”**: acuerdo celebrado por escrito entre España y otro u otros sujetos de Derecho Internacional, y regido por el Derecho Internacional, bien conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, y cualquiera que sea su denominación.

B) **“acuerdo internacional administrativo”**: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, y cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación; rigiéndose por el Derecho Internacional.

Aunque no constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno.

C) **“acuerdo internacional no normativo”**: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico.

Este acuerdo no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional.

2. Competencia para la celebración de Tratados

A) Competencia estatal

El art. 63.2 de la Constitución Española establece que corresponde al Rey manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución Española y las leyes. Correspondiendo al Gobierno la dirección de la política exterior (art. 97 CE).

Es el art. 149.1.3 el que reconoce al Estado en exclusiva la competencia en materia de relaciones internacionales; y los arts. 93, 94 y 97 CE, aunque no contienen títulos atributivos de competencias, contribuyen a perfilar dicho título competencial.

De modo que estos preceptos, al regular la intervención de las Cortes Generales y del Gobierno en el procedimiento para la celebración de los distintos tratados internacionales, ponen de manifiesto que corresponde al Estado en exclusiva el *ius contrahendi* [derecho de obligarse] (STC 198/2013).

La Ley 25/2014 (art. 3) reconoce la competencia del Consejo de Ministros para:

a) Autorizar la firma de los tratados internacionales y actos de naturaleza similar a la firma

b) Aprobar su firma *ad referendum*, consistente en acto por el que España firma, sin la previa autorización del Consejo de Ministros, un tratado internacional, y que equivaldrá a la firma definitiva una vez aprobada la firma *ad referendum* por el Consejo de Ministros.

c) Autorizar su aplicación provisional

d) Aprobar y acordar la remisión a las Cortes Generales de los proyectos de ley orgánica previstos en el artículo 93 de la Constitución.

e) Acordar la solicitud de autorización previa y disponer a este efecto la remisión a las Cortes Generales de los tratados internacionales en los supuestos del artículo 94.1 de la Constitución.

f) Disponer la remisión al Congreso de los Diputados y al Senado del resto de los tratados internacionales a los efectos del artículo 94.2 de la Constitución Española.

g) Acordar la manifestación del consentimiento de España para obligarse mediante un tratado internacional y, en su caso, las reservas que pretenda formular.

h) Conocer de los acuerdos internacionales administrativos y de los no normativos cuya importancia así lo aconseje.

B) La participación de las CCAA en la celebración de Tratados:

– reconocimiento jurisprudencial

Sentada la competencia estatal, se ha venido planteando si las CCAA pueden tener competencias en relaciones internacionales. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha clarificado que éstas pueden ejercer ciertas facultades —limitadas respecto al proceso de elaboración de los tratados (capacidad de instar su celebración sobre materias en las que acrediten un interés justificado, recepción de información, entre otras)— siempre que no pongan en cuestión las competencias del Estado para su celebración y formalización (31/2010);

La doctrina constitucional ha venido consolidando las reglas de ordenación de las competencias estatales y autonómicas, avalando desde la Sentencia 125/1984 que:

– el Estado no puede ampararse en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales.

– la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que permita al Estado subsumir toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea. Ya que si fuera así se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

– Son, pues, las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a las controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En consecuencia, la ejecución de los tratados internacionales corresponderá a quien, conforme a dichas reglas, ostente la competencia material (136/2011).

– **reconocimiento legal**

Haciéndose eco de esta doctrina constitucional, el art. 7 de la Ley 25/2014, reconoce a las Comunidades Autónomas la participación en la celebración de tratados Internacionales.

Asimismo, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades Locales podrán celebrar **otros acuerdos internacionales** en el marco de las competencias que les otorgan los tratados internacionales, la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico,

De forma que la participación de las CCAA en la celebración de Tratados Internacionales se concreta en relación con los que tengan por objeto materias de su competencia o interés específico, o por afectar de manera especial a su respectivo ámbito territorial:

- a) La propuesta de apertura de negociaciones.
- b) Deber de información, que el Gobierno ha de remitir a las CCAA sobre la negociación de los dichos tratados.
- c) La posibilidad de solicitar la participación en la delegación española, de las CCAA y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. La decisión motivada corresponde al Gobierno, a propuesta conjunta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del competente por razón de la materia.

Las CCAA también podrán celebrar de **acuerdos internacionales administrativos y no normativos** en ejecución y concreción de un Tratado internacional cuando tengan por ámbito materias propias de su competencia. Asimismo, las Ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades Locales también podrán celebrarlos cuando tengan por ámbito materias propias de su competencia.

C) Las clases de Tratados en virtud del texto constitucional

De acuerdo con los arts. 93 y 94 CE los Tratados Internacionales pueden ser de diversas clases:

- a) **Los que transfieren competencias** (art. 93): soporte constitucional básico de la integración de otros ordenamientos con el nuestro, a través de la cesión del

ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. **La autorización para su celebración requiere ley orgánica.**

b) Los que requieren la previa autorización de las Cortes Generales (art. 94.1)

- Los de carácter político y militar
- Los que afectan a la integridad territorial del Estado
- Los que afectan a los derechos y deberes fundamentales
- Los que impliquen obligaciones para la Hacienda Pública
- Los que supongan una modificación legislativa o exijan medidas legislativas para su aplicación

c) Resto de Tratados respecto de cuya celebración el Congreso y el Senado serán inmediatamente informados (art. 94.2)

3. La posición de los Tratados en el sistema de fuentes

A) En relación con el texto constitucional

Del art. 95.1 puede desprenderse que el Tratado tiene un rango inferior a la Constitución, ya que en caso de que contenga estipulaciones contrarias a la misma sólo podrá celebrarse si previamente se reforma el texto constitucional. Se remarca con ello la subordinación del Tratado al texto constitucional. Sin embargo, se mantiene por parte de los internacionalistas la superioridad de los Tratados en atención al art. 96 CE. Pese esta constante dualidad de posiciones, el texto constitucional prevé el control previo de inconstitucionalidad; a tal efecto, el Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción (art. 79 de la LOTC).

La supremacía o rango superior de la Constitución frente a cualquier otra norma, y en concreto frente a los tratados internacionales, ha sido mantenida por el Tribunal Constitucional en sus Declaraciones 1/1992, y 1/2004. Además, ha considerado que los tratados internacionales no forman parte del denominado “bloque de constitucionalidad” y, por tanto, no pueden ser esgrimidos como parámetro suficiente para determinar la constitucionalidad de las leyes o de las normas con rango de ley (STC 207/2013).

B) En relación con la Ley

En virtud del art. 96.1 gozan de resistencia frente a la ley, ya que los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Es, pues, esta publicación la que determina la plena eficacia del Tratado.

Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.

La prevalencia de los Tratados está expresamente prevista en la Ley 25/2014, afirmando que las “*normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados oficialmente prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno en caso de conflicto con ellas, salvo las normas de rango constitucional*” (Artículo 31).

V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La reforma constitucional constituye un medio de asegurar la supremacía del texto constitucional, arbitrando él mismo los procedimientos que permitan su revisión, sus trayéndola del legislador ordinario.

La opción del constituyente español de no incluir cláusulas de intangibilidad condujo a la previsión de dos procedimientos de reforma: uno ordinario y otro extraordinario, caracterizado por su rigidez y su dificultad.

La Iniciativa está regulada en el artículo 166, con independencia del procedimiento a seguir, correspondiendo a quienes el art. 87 reconoce iniciativa legislativa; pero excluyendo la iniciativa popular.

1. **la iniciativa** de la reforma corresponde al Gobierno, al Congreso, al Senado y a las Comunidades Autónomas.

– **Gobierno:** de acuerdo con art. 22 de la Ley de 50/1997, del Gobierno ha de aprobar en Consejo de Ministros el Proyecto de reforma constitucional, aunque previamente ha de solicitar informe al Consejo de Estado, ya que a este órgano le corresponde emitir informe preceptivo:

– cuando el Gobierno se lo encomiende; debiendo atenerse a los objetivos, criterios y límites señalados por el Gobierno, aunque también podrá hacer también las observaciones que estime pertinentes.

– Y, en virtud de la reforma operada en la LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado por Ley Orgánica 3/2004, el Consejo de Estado en Pleno deberá ser consultado en los Anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado. (Artículo 21. Añadido por la Ley Orgánica 3/2004).

Corresponde a la Comisión de Estudios elaborar las propuestas de reforma constitucional que el Gobierno encomiende al Consejo de Estado; y será el Pleno, el que debe aprobarlas por mayoría simple (art. 23.2).

– **Congreso de los Diputados:**

Las Propositiones de reforma constitucional deberán ir suscritas por dos Grupos Parlamentarios o por una quinta parte de los Diputados (art. 146 RCD).

Las exigencias reglamentarias son mayores que las referidas a la iniciativa legislativa ordinaria, en la que el RC requiere que se presenten por 15 diputados o por un Grupo Parlamentario.

– **Senado:** la iniciativa del Senado corresponde, en su caso, a 50 Senadores que no pertenezcan a un mismo Grupo Parlamentario (art. 152 RS).

También en este caso las exigencias son mayores, ya que el Reglamento del Senado concreta la iniciativa legislativa ordinaria sólo en un Grupo Parlamentario o 25 senadores.

– **Comunidades Autónomas:** Sólo tres Estatutos de Autonomía contienen disposiciones expresas relativas a la iniciativa de reforma: el Estatuto de Autonomía de Aragón reconoce la competencia de las Cortes de Aragón en el ejercicio de la iniciativa de reforma de la Constitución (art. 16). El Estatuto de Autonomía de Castilla León reconoce en los mismos términos la competencia de las Cortes de Castilla y León (art. 15). Y el Estatuto de Autonomía de La Rioja prevé la función del Parlamento relativa a la iniciativa de reforma de la Constitución (art. 19.1).

Los Estatutos de las demás CCAA que no prevén expresamente dicha iniciativa la reconducen a la iniciativa legislativa general. Por tanto, la iniciativa de las CCAA se puede ejercer, bien solicitando al Gobierno que adopte un proyecto de reforma constitucional; bien remitiendo al Congreso una proposición de reforma.

La Constitución prevé que no pueda iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116: estos es, los estados de alarma, excepción o de sitio.

Los dos procedimientos de reforma que prevé la Constitución se articulan en función de los objetos sobre los que se puede proyectar.

2. Procedimientos constitucionalmente previstos

A) *Procedimiento Ordinario (art. 167 CE)*

El procedimiento ordinario ha de seguirse cuando la reforma constitucional propuesta no sea total, o cuando siendo parcial no afecte a las materias reservadas al procedimiento agravado; esto es, que no afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II.

- Una vez presentados los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras.
- Si no hubiera acuerdo entre ambas Cámaras, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.
- Si no se lograra la aprobación siguiendo este procedimiento, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

- Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

El artículo 167 de la Constitución no establece ninguna especialidad procedimental, más allá de que los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Por otro lado, el artículo 75.3 CE excluye la reforma constitucional de la delegación que las Cámaras pueden hacer a favor de las Comisiones Legislativas Permanentes. Se pretende asegurar con ello la intervención del Pleno de la Cámara.

– **La tramitación en el Congreso:** La ausencia de normas procedimentales concretas en el artículo 167 de la Constitución plantea lagunas e interrogantes que tampoco colma el Reglamento del Congreso de los Diputados, ya que regulándose en el Título V (Del procedimiento legislativo) en el capítulo dedicado a las especialidades en el procedimiento legislativo el artículo 146 tan sólo prevé como especialidad la iniciativa.

El texto aprobado por el Pleno habrá de aprobarse en una votación final al menos con el voto favorable de los 3/5 miembros de la Cámara.

– **La tramitación en el Senado:** el procedimiento está desarrollado con carácter específico en el Reglamento del Senado en el Título Quinto “Del procedimiento de revisión constitucional” (arts. 152 a 159), que regula, por un lado (Capítulo I), el procedimiento cuando la iniciativa de reforma parte de esta Cámara, y en el que, los plazos y el número y duración de los turnos de palabra serán los que determine el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces; por otro (Capítulo II) el procedimiento cuando la revisión proviene del Congreso de los Diputados parece más minucioso; no obstante, la declaración por el Congreso de determinados procedimientos vincula a la Cámara Alta, por lo que ha de ajustarse a las condiciones que el Congreso ha determinado.

La práctica ha evidenciado que la reforma constitucional ordinaria pueda tramitarse por el **procedimiento de Lectura única**; correspondiendo la propuesta de someter un texto a lectura única a la Mesa, que deberá oír previamente a la Junta de Portavoces, y la decisión corresponde al Pleno. Se trata de un procedimiento que reduce considerablemente la tramitación de los textos, ya que suprime determinados trámites, esencialmente, la fase de Comisión, y, por tanto, se debate sólo en Pleno, siendo de aplicación al respecto las normas sobre debate y votación de totalidad. Esta especialidad procedimental excluye las votaciones de las enmiendas al articulado, ya que la limitación se traduce concretamente en la imposibilidad de presentar propuestas de modificación al articulado. Así lo ha remarcado recientemente el Tribunal Constitucional en la Sentencia 153/2016, de 22 de septiembre al considerar que ni de la lectura del texto constitucional en su conjunto, “ni de modo especial del título X dedicado por la propia Constitución a su posible reforma, ni del Reglamento del Congreso de los Diputados, se advierte que la aprobación de la reforma constitucional haya quedado excluida del procedimiento de lectura única, pues aquellos preceptos no establecen materias vedadas a dicha tramitación, como sí sucede con el Reglamento parlamentario de alguna Asamblea autonómica”.

Incluso la reforma puede tramitarse por el **procedimiento de urgencia**, que reduce los plazos de duración a la mitad de los establecidos con carácter ordinario. Su petición corresponde al Gobierno, a dos Grupos parlamentarios o a una quinta parte de los diputados, debiéndolo acordarlo la Mesa. Reduce los plazos a la mitad, sin supresión ni modificación de trámites.

La reciente reforma del art. 135 de la Constitución se ha canalizado por el procedimiento de lectura única, y urgente.

B) Procedimiento Agravado (art. 168)

Este procedimiento ha de seguirse cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II.

Consta de distintas fases:

- la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara:
 - o En el Congreso: serán sometidos a un debate ante el Pleno, siguiendo las reglas de los debates de totalidad.
 - o En el Senado: El texto pasa directamente al Pleno, donde el debate se desarrolla con dos turnos a favor, dos en contra y uno de Portavoces de los Grupos Parlamentarios, todos ellos de treinta minutos de duración.
- Una vez aprobado se disuelven inmediatamente las Cortes, y se convocan elecciones Generales.
- Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.
- Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

El Referéndum en el procedimiento ordinario es potestativo, debiendo solicitarlo una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Sin embargo, en el procedimiento agravado constituye una exigencia constitucional. En ambos casos, de acuerdo con el art. 7 de la LO 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum será condición previa la comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular. Convocándose dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes.

3. La reforma del texto constitucional sólo ha tenido lugar en dos ocasiones

- La primera reforma se produjo por exigencia de la ratificación del Tratado de Maastricht, ya que, de acuerdo con el artículo 95.1 de la Constitución, la celebración de un Tratado que contenga estipulaciones contrarias a la misma exigirá la previa revi-

sión constitucional. En virtud de esta cláusula, el Tribunal Constitucional entendió en su Declaración 1/1991, de 1 de julio de 1992 que la ratificación del Tratado exigía la reforma del artículo 13.2 de la Constitución. Se realizó también por el procedimiento de lectura única; sin embargo las circunstancias fácticas en aquel caso evidenciaron la existencia de consenso y la simplicidad de su formulación; por lo que en ningún momento se cuestionó el recurso a este procedimiento.

– La segunda reforma operada es la relativa al artículo 135 de la Constitución el 27 de septiembre de 2011, consagrando, como principio constitucional, el principio de estabilidad presupuestaria de las Administraciones.

Ambas reformas se han tramitado a través del procedimiento ordinario previsto en el art. 167, sin que en ninguno de los dos casos se convocara referéndum potestativo.

4. El control de la reforma

Ante la inexistencia de un control previo que pudiera permitir la revisión de la reforma en sede constitucional, el control del procedimiento de reforma se ha canalizado a través de Recurso de Amparo constitucional alegando lesión del derecho al ejercicio de las funciones parlamentarias regulado en el artículo 23.2 de la Constitución.