

Lección 11: La Constitución como norma jurídica.

1: La Constitución como norma creadora de un sistema de fuentes. 2: Principios constitucionales sobre la estructura del ordenamiento; Jerarquía, competencia, seguridad jurídica. 3: Principios constitucionales sobre la eficacia del ordenamiento; publicidad e irretroactividad. 4: Principios constitucionales sobre la actuación de los poderes públicos; legalidad, interdicción de la arbitrariedad y responsabilidad. 5 La Constitución como norma jurídica a) Supremacía formal y material. b) La eficacia directa de la Constitución. c) Efecto derogatorio. 6: Interpretación e integración de las leyes conforme a la Constitución. 7: Desarrollo de la Constitución.

1.- La Constitución como norma creadora de un sistema de fuentes.

El concepto de fuentes de derecho se refiere a los modos de producción del derecho, y son las categorías o tipos normativos por medio de los cuales se manifiesta el proceso de producción y aplicación del derecho mediante la incorporación de normas jurídicas al ordenamiento, como se hace una ley, que es un reglamento, como se ratifica un tratado, que valor tiene la jurisprudencia del TC.... Es decir que la teoría de las fuentes es el estudio de los procedimientos de producción normativa, cuyo diseño básico viene establecido por la Constitución.

La Constitución en efecto no se limita a ser ella misma norma jurídica, sino que también contiene una serie de normas procedimentales sobre las condiciones en las que se han de producir las restantes fuentes del derecho para su incorporación al ordenamiento jurídico, sobre el quien y el como se elaboran las normas, sobre las normas o fuentes sobre la producción jurídica y en este sentido se puede definir "Fuentes del derecho" como aquellos hechos o actos jurídicos que, en virtud de las normas sobre producción jurídica vigentes en un determinado ordenamiento, tienen como efecto la creación, modificación o derogación de disposiciones o normas integradas en aquel ordenamiento.

La incidencia de la Constitución sobre el sistema de fuentes, tradicionalmente regulado en el Título Preliminar del Código Civil es triple, y a ello vamos a dedicar el conjunto de esta lección.

- Por otra parte establece una serie de principios, todos ellos contenidos en el artículo 9 de la CE que regulan la estructura del ordenamiento, su eficacia y la actuación de los poderes públicos

- Por una parte la Constitución contiene una detallada regulación de los sujetos que pueden producir fuentes del derecho y las condiciones en las que esos productos se incorporan al ordenamiento jurídico. Así establece y disciplina la Ley en sus muy distintas clases (orgánicas, ordinarias, de pleno, de comisión, decretos legislativos, decretos leyes) los tratados, la potestad reglamentaria... las fuentes relacionadas con el Estado autonómico, los estatutos, las leyes marco, las leyes de delegación... En definitiva la Constitución aparece como la norma primaria sobre la producción jurídica, al regular el procedimiento de creación y modificación de las restantes normas del ordenamiento; determinando cuales son las potestades normativas, quien es el titular de cada una de ellas y los caracteres de esas normas, así por ejemplo atribuye en

exclusiva la potestad de dictar leyes a las Cortes generales, al gobierno la de dictar decretos-leyes y decretos legislativos ambas normas con rango, también la potestad reglamentaria...

- Por último la Constitución es considerada en si misma una norma jurídica, la cúspide del ordenamiento jurídico.

Para empezar esta explicación conviene releer el Art. 9.3 de la CE que establece “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”. Para exponer el contenido de estos principios vamos a hacer la siguiente división:

- Principios constitucionales sobre la estructura del ordenamiento; entendiendo como tales los de jerarquía, competencia y seguridad jurídica.

- Principios constitucionales sobre la eficacia de las normas, lo que incluye la publicidad y la irretroactividad.

- Principios sobre la actuación de los poderes públicos; legalidad, interdicción de la arbitrariedad y responsabilidad.

2: Principios constitucionales sobre la estructura del ordenamiento

El principio de jerarquía en su manifestación más general significa que existen diversas categorías de normas jurídicas, cada una con un rango determinado y que las mismas se relacionan jerárquicamente entre sí, de tal manera que la de rango inferior no puede contradecir la de rango superior. Las normas de igual rango poseen en cambio la misma fuerza normativa, y las de superior rango prevalecen sobre las de inferior. Se trata de una estructura jerarquizada que comienza en la Constitución, sigue en las leyes, continúa con los decretos y ordenes... Estructura jerárquica que a su vez refleja la cercanía del sujeto que crea esa norma a la legitimidad popular, de esta forma la Constitución es la cúspide del ordenamiento jurídico porque es producto del poder constituyente, como tal superior a la ley que es el producto del Parlamento que representa la soberanía popular, que a su vez es superior a los decretos que son aprobados por el Gobierno en Consejo de Ministros, encabezado por su Presidente que está sometido a la investidura parlamentaria, que a su vez son superiores a las órdenes que elabora un Ministro, que como tal es sometido a mecanismos de control parlamentario, que a su vez son superiores a las circulares que son producto de los Directores generales que sólo responden ante su Ministro...

La invalidez de una norma por vulneración del principio de jerarquía adolece de un vicio desde su origen, aunque deberá ser declarada por los jueces, por lo que hasta ese momento continuará formando parte del ordenamiento jurídico y podrá en consecuencia ser aplicada.

Este criterio es también muy importante para determinar la vigencia temporal de las normas, ya que mediatiza el criterio de temporalidad, según el cual la norma posterior deroga la anterior, ya que esta eficacia derogatoria sólo se aplica sobre normas de igual o inferior rango.

También se manifiesta con relación a los órganos que producen cada una de las normas. La Constitución es producto del poder constituyente, la ley del legislativo, los decretos del gobierno

y las ordenes de cada uno de los Ministros.

Además de en el 9.3 este principio aparece en el 1.2 del código Civil cuando dispone que "carecerán de validez las disposiciones que contradigan otras de rango superior", y en el Art. 6 de la LOPJ " los jueces y tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa.

El **principio de competencia** aunque no está expresamente mencionado en el Art. 9.3 es otro de los principios esenciales de nuestro ordenamiento. Puede formularse de manera genérica como la necesidad de que cada norma sea dictada por el órgano que posee la competencia normativa correspondiente. Al igual que el de jerarquía es condición de validez de la norma, y su infracción determinará la expulsión del ordenamiento cuando sea apreciada por un juez. Existen tres vertientes de este principio:

En su vertiente orgánica opera entre los distintos órganos de cada una de las administraciones públicas, que tiene normativamente delimitadas sus facultades. Así una orden en materia de agricultura dictada por el ministro de defensa vulnerará este principio al carecer ese órgano de competencias en la materia.

En su vertiente territorial opera entre entidades territoriales dotadas de autonomía política y obedece al principio de atribución de competencias territoriales. Representa la gran novedad del sistema de fuentes de nuestra Constitución, que atribuye a las CCAA determinadas competencias, haciendo así surgir subordenamientos dentro del ordenamiento jurídico estatal.

En su vertiente normativa supone que determinadas categorías de normas tienen un ámbito material establecido por la propia constitución. Así por ejemplo se reservan determinadas materias a la ley orgánica o incluso a una norma concreta; la Ley Electoral General o la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Principio de seguridad jurídica. Es uno de los principios de alcance más general, representa una especie de síntesis de los demás principios del Art. 9.3 Se entiende por seguridad jurídica la regularidad y previsibilidad de la actuación de los poderes públicos, y muy especialmente de la interpretación y aplicación del derecho por parte de la administración y el poder judicial. El principio excluye que los poderes públicos modifiquen arbitrariamente situaciones jurídicas preexistentes. Es un principio de tal importancia en el funcionamiento de un ordenamiento jurídico que el Tribunal Constitucional ha llegado a declarar inconstitucional preceptos legales por simple contradicción con él (STC 147/87 caso de la ley 1/84 de modificación de la ley de amnistía).

3: Principios constitucionales sobre la eficacia de las normas

Publicidad de las normas: consiste en la exigencia de que toda norma ha de ser dada a conocer públicamente antes de que pueda reclamarse su cumplimiento general. La publicidad de las normas se realiza mediante el Boletín Oficial del Estado. La idea de disposiciones secretas vulnera tanto el principio democrático como el conjunto de valores y principios jurídicos básicos del Estado. El contrapunto de la publicidad de las normas es la regla prevista en el Art. 6.1 del código Civil: la ignorancia de las leyes no exime de su cumplimiento.

Irretroactividad: El Art. 9.3 prohíbe los efectos retroactivos de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos. Es una prohibición o limitación a la capacidad retroactiva del

legislador y del poder reglamentario. Ha planteado problemas interpretativos su alcance real. El Tribunal constitucional ha interpretado desde el principio que sólo se refiere a los derechos fundamentales en sentido estricto y rechazando que signifique el reconocimiento constitucional de la teoría de los derechos adquiridos, y por otra parte que sólo afecta a situaciones jurídicas consolidadas pero no a expectativas de derechos (por ejemplo casos de adelanto de la jubilación) Por otra parte el Tribunal ha deducido sensu contrario de este principio el mandato constitucional de retroactividad de las normas penales más favorables, es decir que se impide la aplicación de un derecho sancionador más duro a un acto cometido durante su vigencia si con posterioridad este ha sido sustituido por otro más favorable.

Duración de la prisión de terroristas

4:Principios sobre la actuación de los poderes públicos:

Principio de legalidad: Supone, en su formulación más genérica que todos los poderes públicos están sometidos a la ley, sin perjuicio de la superior posición de la Constitución como norma superior del ordenamiento jurídico.

Opera de distinta manera con relación a cada uno de los poderes del Estado:

Por una parte el poder legislativo no está sometido a la ley, que siempre puede modificar o derogar, sino sólo está sometido a la Constitución, y procedimentalmente a los reglamentos parlamentarios.

Una situación similar tiene el TC, puede declarar la inconstitucionalidad de las leyes, y por tanto no está sometido a ellas, sólo a la Constitución y a la LOPJ en cuanto ordena los procesos constitucionales ante el Tribunal.

El principio de legalidad es también plenamente operativo para el poder judicial cuyo límite constitucional de competencias es precisamente la ley 117.1. Sometidos únicamente al imperio de la ley, sin perjuicio de que puedan plantear la cuestión de constitucionalidad lo que un juez no puede realizar en nuestro país es obviar el contenido de una ley postconstitucional para proceder a aplicar directamente el contenido de la Constitución. Esto supondría una flagrante vulneración del principio de legalidad.

Con relación al poder ejecutivo supone que el Gobierno y la administración han de respetar en todo caso lo dispuesto por el legislador y su sometimiento a la Constitución se encuentra mediatizado por la ley En su manifestación más concreta el principio de legalidad hace referencia a la actuación administrativa que debe ajustarse en todo a lo dispuesto en la ley, y de la que deriva sus competencias. La Constitución recoge el sometimiento del Poder Ejecutivo al principio de legalidad en los Arts. 97 para el Gobierno (de acuerdo a la Constitución y a las leyes) y 103.1 para la administración.

El principio de legalidad juega por otra parte frente a los particulares en un sentido puramente negativo, pueden hacer todo lo no prohibido por las leyes.

Interdicción de la arbitrariedad: Prohíbe cualquier actuación carente de justificación o arbitraria por parte de los poderes públicos. A diferencia de los particulares que pueden actuar libremente dentro del marco legal los poderes públicos sólo pueden hacerlo en beneficio del interés público, en el ámbito de su propia competencia, de acuerdo con los procedimientos

marcados por la ley y con respeto a los principios constitucionales y legales. La arbitrariedad está determinada por el quebrantamiento grave de alguno de esos elementos, ausencia de interés público, omisión del procedimiento legalmente establecido, infracción de principios y valores constitucionales...

Principio de responsabilidad. Es la consecuencia lógica del principio de legalidad y de la interdicción de la arbitrariedad. Los ciudadanos tienen que tener un procedimiento para resarcirse de las actuaciones de los poderes públicos contrarios a estos principios constitucionales, en particular de la actividad de la administración pública y el poder judicial, ya que las leyes, por su contenido general no suelen provocar efectos directos en la esfera jurídica del particular, sino a través de actos de aplicación, que sí van a ser recurribles. Con relación al poder ejecutivo la Constitución recoge en el Art. 106.2 la responsabilidad directa de la administración, y con relación al poder judicial el 121.

5:La Constitución como norma jurídica:

La tradición jurídica española está basada sobre la idea de que la Constitución no era una auténtica norma jurídica sino una simple norma programática, de manera que competía al legislador convertir ese documento político en auténticas normas jurídicas, y sólo en la medida en que se hubiera efectuado esa conversión creaba auténticos derechos para los particulares y obligaciones para los poderes públicos. Era pues un texto dirigido fundamentalmente al legislativo pero el resto de los poderes públicos actuaban sometidos sólo a las leyes. Este panorama cambia radicalmente tras la Constitución de 1978 que convierte a nuestro texto constitucional en una auténtica norma jurídica, la norma jurídica fundamental de la que dependen todas las demás y el instrumento de garantía de esta superioridad será el Tribunal Constitucional que puede declarar la inconstitucionalidad de la ley por oposición a cualquier precepto constitucional. La idea de que la Constitución es la suprema Ley del país (Supreme Law of the Country) y que como tal debe ser aplicada con preferencia y por encima de cualquier otra ley, que resultará nula e inaplicable surge en el Constitucionalismo con una Sentencia del Tribunal supremo americano, la célebre *Marbury vs Madison*, de 1803 en la cual se establece por primera vez que el Tribunal supremo si bien está limitado en su acción por las leyes del Congreso que debe aplicar, sin embargo la validez de esas leyes depende a su vez de que respeten el marco Constitucional como suprema ley del país, de manera que el TS puede inaplicar la ley cuando vulnera la Constitución. *Marbury vs Madison* supone en definitiva y al mismo tiempo la consolidación de la idea de que la Constitución es una norma jurídica que vincula también al legislador y el surgimiento de la Justicia Constitucional como dotada del poder de considerar cualquier ley como inaplicable por contradecir la suprema ley del País.

Estas ideas están claramente reflejadas en la CE de 1978 en los artículos 9.1 y 3, 53 y 161.1a.

Del carácter normativo de la constitución se deducen a su vez varias consecuencias:

En primer lugar que esta Supremacía tiene una dimensión formal y otra material.

La supremacía formal de la Constitución significa que sus mandatos tienen mayor eficacia jurídica que cualquiera otra norma y en particular que las leyes, es decir que la validez misma de las restantes normas y de los simples actos de aplicación dependen de su estricta conformidad con la Constitución que es así jerárquicamente superior a ellas. Esta superioridad

de la Constitución con relación a las leyes se depura mediante los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad. La superioridad formal se expresa sin embargo en la específica rigidez de la constitución, es decir en su resistencia a la modificación, de manera que su reforma sólo es posible a través de los mecanismos previstos en la propia constitución.

En segundo lugar que la Constitución tiene efecto derogatorio. La Disposición Derogatoria tercera establece: “asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución” lo que demuestra claramente la vocación normativa del texto constitucional. Con relación a este aspecto hay que hacer constar que su apreciación corresponde a los jueces ordinarios; a ellos compete con carácter general la determinación del derecho aplicable y este es un supuesto más, no difiere sustancialmente de la derogación de una ley anterior por una ley posterior. Por tanto los tribunales ordinarios podrán no aplicar una ley preconstitucional si consideran que ha sido derogada por la Constitución.

6: El principio de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico conforme a la Constitución

Otra de las consecuencias del carácter normativo de la Constitución es **Interpretación e integración de todas las normas conforme a la Constitución** El origen de esta regla es procesal. La declaración de inconstitucionalidad de una norma supone en cierta forma una quiebra o fractura del Estado democrático. Significa que el representante del poder constituyente y encargado de que todos los poderes constituidos respeten el marco constitucional reprueba la acción del órgano democrático por excelencia. No es una posibilidad fácil de asimilar en los Estados democráticos y es por ejemplo terminantemente negada por el modelo Inglés en el cual la representación del pueblo no puede equivocarse. Por ello cuando surge la justicia constitucional se considera la posibilidad de declarar inconstitucional una ley algo extraordinario y excepcional, un mal inevitable pero que hay que restringir todo lo posible, tal declaración sólo se producirá cuando no existe ninguna posibilidad interpretativa de interpretar la ley conforme a la Constitución. Hay una obligación por parte del Tribunal Constitucional de explorar las posibilidades interpretativas de la ley y sólo cuando no existe ninguna posible interpretación conforme a la Constitución declarar su inconstitucionalidad. El artículo 5 de la LOPJ expresa muy correctamente esta idea cuando señala que los jueces ordinarios sólo plantearán la cuestión de inconstitucionalidad cuando por la vía interpretativa no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento constitucional. Surgen así las llamadas Sentencias interpretativas, de manera que se declara la Constitucionalidad de una norma “siempre que no se interprete en un sentido determinado” o incluso “siempre que se interprete en un determinado sentido” prefijado por el propio Tribunal Constitucional, que excluye por tanto cualquier otra interpretación posible. Sólo cuando ninguno de ellos hace constitucional la norma se declara en consecuencia su inconstitucionalidad. Se trata en definitiva de una aplicación de los principios generales de conservación de las normas y de seguridad jurídica.

Este principio de interpretación e integración de las normas conforme a la Constitución ha sufrido una doble evolución:

Por una parte se ha considerado aplicable no sólo a los Tribunales Constitucionales sino a todos los operadores jurídicos, y por otra ha adquirido un sentido positivo que obliga a todos ellos a, entre varias interpretaciones todas ellas conformes a la Constitución, los órganos aplicadores del derecho han de escoger la más conforme a sus valores y principios.

7 El desarrollo de la Constitución:

Afirmar que la Constitución tiene naturaleza normativa, que es en definitiva una norma jurídica significa también susceptible de aplicación por parte de los poderes públicos encargados de la aplicación del derecho, y sobre todo por parte de los tribunales (9.1). En principio todas las normas de la Constitución son aplicables y vinculan a todos los sujetos de derecho.

Sin embargo es necesario distinguir distintos tipos de preceptos constitucionales, ya que si bien hay algunos susceptibles de aplicación inmediata (como los que reconocen derechos fundamentales o estructuran los órganos del estado. Esto no significa que estos preceptos no admitan una regulación más detallada, sino que la ausencia de esta no impide su plena eficacia. Pero junto a ellos la Constitución contiene también preceptos genéricos de muy distinta naturaleza, preceptos que anuncian objetivos, que reconocen principios o valores que no necesitan en sí mismo desarrollo pero que deben plasmarse en el resto del ordenamiento jurídico, otros que remiten a leyes... Los preceptos constitucionales desde este punto de vista pueden ser clasificados en cinco grupos distintos, los cuatro primeros relativos a la parte dogmática de la Constitución y el último a la parte orgánica:

A) Preceptos que no requieren desarrollo Entre ellos se encuentran los que se refieren a los valores y principios como el Art. 9 o el 14, realmente resulta muy difícil concebir una ley que desarrolle específicamente el principio de igualdad, sin perjuicio de que todo el ordenamiento en su conjunto ha de respetarlo. También hay otros artículos que no requieren desarrollo para su aplicación, aunque en este caso cabe concebir una ley que los trate, por ejemplo la mayoría de edad a los 18, la no obligatoriedad de declarar sobre la ideología o creencias, la duración máxima de la detención preventiva la prohibición de privar a los españoles de su nacionalidad...

B) Preceptos que consagran derechos como tales pero cuya plena eficacia requiere su regulación mediante ley, ley cuyo contenido esta en buena manera determinado en la propia Constitución, que se considera de necesario desarrollo para complementar el marco constitucional y que en cualquier caso ha de respetar el contenido esencial de esos derechos En ese supuesto se encuentra por ejemplo la asistencia de abogado al detenido (17.2, el habeas corpus 17.3 leyes que regulan la educación...

C) Preceptos que contienen una remisión normativa, es decir la imposición al legislador de que redacte una ley sobre la materia, pero con un contenido material menos condicionado que en el supuesto anterior. Son los supuestos de "la ley regulará" por ejemplo el estatuto de los trabajadores del Art. 35, los Colegios profesionales del 36, la cláusula de conciencia y el secreto profesional de los periodistas 20.1d. O la limitación del uso de la informática para proteger la intimidad 18.4.

D) Preceptos que imponen los principios que el legislador debe respetar si decide legislar en una determinada materia, de manera que su eficacia consiste en excluir una legislación de signo contrario y en que si se legisla se deben respetar esos principios, pero no impone al legislador la actuación legislativa. En este supuesto tenemos gran parte de los principios rectores de la política social y económica de los Arts. 33 p. Ej. El Art. 46 no impone necesariamente una ley de protección del patrimonio histórico artístico, pero si se realiza ha de responder precisamente a los valores señalados en ese artículo, y en sentido contrario podría provocar la inconstitucionalidad p. Ej. de la venta del Museo del Prado.

Con relación a los preceptos que regulan la parte orgánica de la Constitución, conviene

recordar la división entre órganos constitucionales y órganos de relevancia constitucional. La regulación constitucional de los órganos constitucionales es mucho más detallada, especificando sus competencias, composición status de sus miembros... que la de los órganos de simple relevancia constitucional, esto quiere decir que el legislador tiene por ejemplo un campo mucho más amplio de actuación para regular el Consejo de Estado, cuya única mención constitucional se encuentra en el Art. 107 como supremo órgano consultivo del gobierno, que el Tribunal Constitucional