

## CAPÍTULO PRIMERO

# CONSTITUCIÓN Y CONTROL DEL PODER

### I. PRECURSORES DEL CONTROL DEL PODER

Al abordar el tema del control político resulta obligado referirse a la inextricable relación entre Constitución y control del poder. La idea de controlar el ejercicio del poder es una constante en la historia política de la humanidad; desde Platón y Aristóteles, este último quien al construir su teoría de la Constitución mixta entendió que ésta “no es otra cosa que la repartición regular del poder”,<sup>1</sup> hasta Locke y Montesquieu, durante el liberalismo, se construyeron importantes teorías que tuvieron por objeto amigar la concentración del poder y moderar los abusos en el ejercicio del mismo. La teoría de la división de poderes elaborada por el último de los autores citados,<sup>2</sup> debe interpretarse no como una separación rígida o estricta de poderes,<sup>3</sup> sino más bien

<sup>1</sup> Dentro de estos precursores podemos citar las obras de Platón —*La república* y *Las leyes*— y Aristóteles —*Política*, libro IV, capítulo I, título III—, quienes articularon la teoría de la Constitución mixta, que más tarde desarrollaría Polibio —*La historia*, libro VI, capítulo XI— y cuyo exponente más claro sería la Constitución de la República romana; retomada durante la Edad Media por Tomás de Aquino. Sobre estos temas puede verse Theímer, Walter, *Historia de las ideas políticas*, Barcelona, Ariel, 1979, pp. 18 y ss.; García Gual, Carlos, *Historia de la teoría política I*, Madrid, Alianza, p. 163.

<sup>2</sup> Concretada en el libro XI, “De las leyes que dan origen a la libertad política en su relación con la Constitución”, capítulo VI, “De la Constitución de Inglaterra”, de su obra *Esprit des Lois*, publicada en 1748.

<sup>3</sup> Duguit demostró, con éxito, que Montesquieu no quiso nunca que los órganos a los que atribuyen funciones fueran absolutamente extraños entre sí. Cf. *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1 II, p. 517; *Tratado de derecho público y constitucional*, Madrid, Reus, 1927; Hauriou, Maurice, *Précis de Droit Constitutionnel*, París, 1923, p. 401. Es decir, Montesquieu concibe al orden político no como

como una combinación, fusión o enlace de los mismos; es decir, detrás de las interconexiones entre los poderes subsiste una idea de control mutuo que alienta la Constitución.

La evolución más plena del pensamiento de Locke y Montesquieu sobre la división de poderes la encontramos en la tesis de los *checks and balances* recogida en las primeras Constituciones de los estados de la Unión Americana y en la propia Constitución Federal de los Estados Unidos de América.<sup>4</sup> La idea tripartita de dividir el poder trascendió hasta nuestros días a través de las pioneras Constituciones de los siglos XVIII y XIX. Así se universalizó la idea de que: “Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder”. De esta manera la Constitución surge como el instrumento más idóneo para limitar y controlar al poder, pues ésta deberá establecer los límites dentro de los cuales podrán moverse libremente los titulares del mismo.

Vincular las nociones de control y Constitución supone concebir a ésta no sólo como un conjunto de normas jurídicas, de máximo rango, que regulan la organización del Estado y las relaciones básicas de éste con los ciudadanos, sino también como el orden en el que el poder se legitima y cuya función política es poner límites jurídicos al ejercicio del poder.<sup>5</sup> De tal manera que las

una ordenación monocéntrica, tal como sucedía en la monarquía absoluta, sino pluricéntrica, resultado de relaciones de fuerzas que generan un estado de equilibrio. García Pelayo, Manuel, “División de poderes”, en González Encinar, José Juan (comp.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, p. 230.

<sup>4</sup> La influencia de la teoría de Montesquieu en el pensamiento de los padres de la Constitución estadounidense es evidente, como puede constatarse, por ejemplo, en *El Federalista* (véase el apartado XLVII), México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 207 y 208. Sobre las posturas dominantes en la convención puede verse Corwin, Edward S., *La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual*, Buenos Aires, Fraterna, 1987, pp. 23, 199 y 267, entre otras. También Solozábal Echavarría, Juan José, “Sobre el principio de separación de poderes”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 24, noviembre-diciembre de 1981, p. 225.

<sup>5</sup> Así lo reconocen autores como Kelsen, Hans, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, Tecnos, 1995; Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la Repú-*

limitaciones se establecerán en normas y los controles los realizarán órganos determinados; es a estos últimos a los que corresponde actualizar dichos límites.

De esta manera, en el Estado constitucional el poder está, o al menos debe estar, limitado; la Constitución, el derecho positivo, configura al poder como poder juridificado, esto es, sometido al derecho que lo organiza y lo limita. No es concebible, pues, la Constitución como norma y menos la Constitución de un Estado democrático de derecho si no descansa en la existencia de controles. De tal forma que el equilibrio de poderes que caracteriza al Estado democrático se asienta no sólo en una compleja trama de limitaciones que singulariza a dicha forma política, sino incluso en la existencia de diversos controles a través de los cuales esas limitaciones se hacen efectivas.

## II. UNIVERSALIZACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ESCRITA

La Constitución escrita es un fenómeno relativamente reciente en la historia de la organización de las sociedades humanas.<sup>6</sup> Únicamente a lo largo del siglo XVIII empiezan a existir documentos en

blica Federal Alemana, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987; Hesse, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992; Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995; Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1983; Jellinek, George, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1981; Friedrich, Carl, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Ediciones de México, 1946; Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Universidad, 1992. En la doctrina española, García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad, 1987; García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991; Rubio Llorente, Francisco, “La Constitución como fuente del derecho”, *La Constitución Española y las fuentes del derecho*, Madrid, 1979, t. I; Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995.

<sup>6</sup> Si como hemos señalado la Constitución escrita es un fenómeno relativamente reciente, no lo es el término Constitución, pues, éste es antiquísimo, se viene utilizando desde las primeras reflexiones sobre la política, habiéndose

los que se pretende fijar, por escrito, las normas a las que debe responder la organización política general de la sociedad, con especial interés en los órganos y en los procedimientos a través de los cuales se debe ejercer el poder, así como la forma en que se relacionan tales órganos con los individuos y los derechos que asisten a éstos.

Dichos documentos aparecen por primera vez en las colonias inglesas de América del Norte y después en los Estados Unidos de América constituidos por dichas colonias tras la independencia de Inglaterra. Con posterioridad, Francia se incorpora al sistema de la Constitución escrita con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y con la Constitución de 1791. De Francia la Constitución escrita se extenderá a todo el continente europeo a lo largo del siglo XIX. Tras su independencia de España y Portugal, también en las colonias hispanoamericanas se asumirá la idea de la Constitución escrita en dichos territorios convertidos, desde entonces, en Estados independientes. De esta manera el nacimiento de las Constituciones escritas se da en un lugar muy localizado del contexto mundial y en los dos siglos siguientes se producirá un proceso de expansión extraordinario, que hará de la Constitución escrita la *forma general de organización del poder en, prácticamente, todo el mundo*. Se inaugura, por consiguiente, la época del Estado constitucional.

Por su puesto que la diversidad de cada país se refleja en su propio texto fundamental pero, como ideal y como término del que se hace uso, la Constitución se ha convertido en una expresión universal. Justamente porque dicho vocablo es universal tanto desde un punto de vista temporal como espacial, es por lo que importa definir con la mayor precisión posible qué debe entenderse por el mismo; dicho de otra manera, hay que pasar del término al concepto de Constitución.<sup>7</sup>

empleado de manera abundante en la antigüedad clásica, así como en la literatura política y jurídica medieval y moderna.

<sup>7</sup> Coincidimos con García Pelayo, cuando afirma que el concepto de Constitución es uno de los que ofrece mayor pluralidad de formulaciones. Por ello

### III. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA FUNDAMENTAL

El carácter fundamental de la Constitución deriva de que en ella el constituyente quiso establecer una serie de fundamentos firmes y prácticamente inamovibles (o, al menos, alterables con cierto grado de dificultad) de convivencia civil; de la actuación de los poderes públicos sujetándolos a estrictas normas de comportamiento garantizando con ello los derechos de los ciudadanos. El hecho de que una Constitución tenga como objetivo principal organizar las instituciones del Estado y garantizar los derechos de los ciudadanos deja clara su vocación para convertirse en la norma fundamental del ordenamiento, ello se traduce, en principio, en dos características relevantes, a saber:

- a) El texto constitucional ostenta un carácter de norma *supra-legal* en virtud del cual no puede ser alterado o reformado mediante los procedimientos ordinarios de creación y/o modificación de las normas con rango de ley. Esto es, la Constitución sólo podrá reformarse mediante un procedimiento específico, de carácter agravado, más difícil que el procedimiento legislativo ordinario. Por consiguiente, podemos afirmar que la ley no puede modificar la Constitución.
- b) La otra seña distintiva de la Constitución es que sus preceptos no sólo no pueden ser alterados, sino tampoco contradichos, o ignorados, por la acción u omisión de los poderes públicos. La Constitución tiene un valor de derecho más

es frecuente que la palabra Constitución vaya adjetivada, pero no es menos frecuente que en realidad lo que aparece como adjetivo se convierte en sustantivo y con esto se olvide el concepto de Constitución como un todo. *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad, 1993, p. 33. En el idéntico sentido se ha manifestado Rubio Llorente para quien: “El concepto mismo de constitución sigue siendo un concepto polémico y el término que lo designa continúa afectado de una multivocidad radical que obliga frecuentemente a adjetivarlo”, *La forma del poder (estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1998, p. 79.

fuerte, en el sentido de que esos poderes no podrán válidamente contravenir sus disposiciones, si así lo hicieran su actuación será inconstitucional y susceptible, por tanto, de la correspondiente sanción, que puede llegar, incluso, a la declaración de nulidad de sus actos.

En suma, lo que significa el carácter fundamental de la Constitución es que sus mandatos quedan fuera de la disponibilidad de las fuerzas políticas, esto es, no son alterables o modificables por los poderes públicos en su actuación ordinaria. Por ello los mandatos constitucionales han de entenderse también como límites a los poderes del Estado.<sup>8</sup>

#### IV. LA FUERZA NORMATIVA DE LA CONSTITUCIÓN. EL CARÁCTER FORMAL Y MATERIAL

El reconocer a la Constitución como la norma fundamental del ordenamiento, nos inserta en la problemática de su eficacia o, mejor dicho, en la cuestión de la fuerza normativa de la Constitución. La contraposición entre la Constitución formal y material y la interrogante sobre la fuerza normativa de la Constitución es un problema que se presenta respecto de la Constitución porque no existe ni puede existir una voluntad superior que imponga coactivamente su cumplimiento. La fuerza normativa de la Constitución descansa, más que en las demás normas, en el consentimiento de la sociedad, en la aceptación por parte de ésta de la Constitución como el mejor instrumento para ordenar jurídicamente los conflictos políticos que en aquélla se producen.

En el proceso evolutivo del concepto de Constitución dos han sido las respuestas que se han dado al problema de la fuerza nor-

<sup>8</sup> Sobre la normatividad de la Constitución, véase García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas,

mativa de la Constitución: la del constitucionalismo liberal y la del constitucionalismo democrático.

### *1. El constitucionalismo liberal. La concepción material de la Constitución*

El derecho como ordenamiento jurídico, no como normas individualmente consideradas sino como orden de la sociedad en su conjunto, no puede descansar en la coacción, tiene que descansar en la aceptación social. Para que esto sea así, la Constitución tiene que ser el derecho adecuado a la sociedad en el momento de desarrollo histórico en que ésta se encuentra. Cuando lo anterior no ocurre, la realidad se rebela contra la norma y se acaba imponiendo la fuerza de lo fáctico. En casi todas las áreas del derecho la tensión entre la norma y la realidad ha tenido manifestaciones puntuales, pero no de alcance general. En el derecho constitucional, por el contrario, esta tensión en su forma más radical se vivió de forma generalizada a lo largo del siglo XIX.

El proyecto de ordenación racional-normativa del Estado que se expresó a través del constitucionalismo revolucionario era simultáneamente un *proyecto de ruptura* con el antiguo régimen y un proyecto de ordenación del Estado como forma política de la nueva sociedad. En cuanto ruptura con el pasado dicho proyecto estaba perfectamente adecuado al momento en que fue formulado. En cuanto prospecto de ordenación del Estado, se anticipaba considerablemente a la realidad de la sociedad a la que se dirigía. De ahí que el proyecto constitucional revolucionario fuera el instrumento de liquidación del antiguo régimen, pero no el vehículo para ordenar en la práctica el Estado constitucional en Europa. Las Constituciones revolucionarias —especialmente la francesa de 1791— son documentos de ruptura con el pasado y se proyectan como un ideal de organización política durante mucho

1994, p. 63; Otto y Pardo, Ignacio de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1989, pp. 11-23.

tiempo, pero no fueron Constituciones operativas, que ordenaran realmente al Estado en su funcionamiento práctico.

En este contexto el prototipo de Constitución que se impondrá a lo largo del siglo XIX será distinto; concebido como “reacción” frente al modelo revolucionario tomará como punto de partida una *Constitución no escrita*, que tendrá como principal referencia la experiencia de la Constitución inglesa consuetudinaria.

Es evidente que el ideal revolucionario de la Constitución racional normativa, vinculada a la soberanía nacional y al poder constituyente de la nación, no desaparecerá del horizonte político y constitucional durante todo ese siglo; pero el concepto de Constitución que se impone en la realidad es el concepto de Constitución material,<sup>9</sup> entendida como resultado de la evolución secular de un pueblo y no como el producto de una Asamblea Constituyente. Por tanto, el ideal de la Constitución será el de la Constitución no escrita.

Desde esta óptica no era necesario que la Constitución se formulara por escrito, ya que las Constituciones existen en la realidad de un país como resultado de la evolución histórica. Ahora bien, como tras la Revolución francesa esto no es posible en el continente europeo, la Constitución tiene que ser lo menos escrita, es decir, nos encontramos frente a documentos que se limitan casi exclusivamente a la institucionalización de los agentes del proceso político, esto es, el rey y el Parlamento, dejando a la manifestación de la voluntad conjunta de ambos, es decir, a la ley, la regulación de cualquier asunto sin límite jurídico alguno para dicha manifestación de la voluntad.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Es importante señalar que el concepto material de Constitución no hace referencia a ningún tipo de contenido. Esta idea se entiende mejor en el pensamiento de Schmitt cuando señala que: “Donde hay una organización hay una constitución” o en palabras de Zagrebelsky la Constitución material es un tipo de “constitución inmanente”. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1992, p. 94; Zagrebelsky, Gustavo, *Manuale di Diritto Costituzionale. Il sistema delle fonti*, Turín, 1993, pp. 24-26.

<sup>10</sup> Diversas son las constancias que podemos observar de esta época, como son por ejemplo las precisiones que Benjamín Constant señalaba en 1815 cuan-

La Constitución del siglo XIX es la Constitución material. La Constitución formal o escrita es un mal necesario, un producto del terremoto que tuvo su epicentro en la Revolución francesa. Es claro que en este contexto la fuerza normativa de la Constitución escrita es nula frente al concepto material de la misma.

Curiosamente, esa idea de Constitución que es la correspondiente al pensamiento liberal-conservador, sería también la del pensamiento socialista de los primeros partidos de la clase trabajadora. “Las cuestiones constitucionales no son cuestiones jurídicas, sino cuestiones de poder, de fuerza”. Es la tesis que haría famosa Ferdinand Lassalle en su conferencia *Über Verfassungswesen* dictada en Berlín en 1862 en el *Burger-Bezirks- Verein*. La Constitución escrita es una “hoja de papel”. La Constitución verdadera de un país es la relación real de fuerzas que existen en la sociedad. Son los factores reales de poder. La Constitución escrita: o es expresión de esa relación real de fuerzas o no sirve para nada.<sup>11</sup> La finalidad era obviamente la opuesta a la del pensamiento conservador, pero el planteamiento era el mismo. Era la otra cara de la misma moneda. Una vez que cambie la relación real de las fuerzas en la sociedad, la Constitución cambiará en sentido socialista. Pero lo que cuenta son las fuerzas de la sociedad, no la norma. La Constitución escrita no era en definitiva, sino lo que el refrán popular califica de “un buen abrigo de verano”.

do sostenía que: “En Inglaterra el concurso del Rey y de las dos Cámaras pueden introducir en los mecanismos de Gobierno y de la Administración todos los cambios que les parezcan necesarios...”. Es pues esa la época en la que se entendía que las Constituciones rara vez eran producto de la voluntad de los hombres. Es el tiempo el que se encargará de elaborarlas. Vale también recordar aquí la célebre frase de Hegel cuando sostenía que: “Preguntarse a quién, o a qué autoridad pertenece el poder de hacer una Constitución es preguntarse a quién pertenece hacer el espíritu del un pueblo... Toda Constitución ha salido del espíritu de un pueblo, se ha desarrollado idénticamente con él... Es el espíritu inmanente y la historia los que han hecho y hacen las constituciones”.

<sup>11</sup> Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Madrid, Hispánica, 1998.

## 2. *El concepto adecuado de la fuerza normativa de la Constitución: el constitucionalismo democrático*

La Constitución racional normativa, aunque no había dejado de formar parte de la historia constitucional del siglo XIX, no volverá a hacer acto de presencia como forma de ordenación jurídica del Estado sino hasta después de la Primera Guerra Mundial. El motivo de que así fuera es históricamente claro, era necesario reafirmar el principio de soberanía popular como el fundamento indiscutible del concepto de Constitución. A nadie se le ocurriría hoy discutir si el principio de soberanía debe ser el monárquico-constitucional o el parlamentario. Todas las Constituciones del siglo XX (a partir de 1917) han sido, podríamos decir, Constituciones de soberanía popular, en las que la afirmación de que todo el poder procede del pueblo se ha convertido en una suerte de cláusula de estilo.

La ausencia de dicho principio fue, por decirlo de algún modo, el “talón de Aquiles” del proyecto revolucionario europeo de finales del siglo XVIII; se trataba de un proyecto constitucional de la igualdad que pretendía imponerse, en la práctica, sobre la base de la discriminación; hasta ese momento, la participación política quedaba reservada a un porcentaje reducido de ciudadanos como consecuencia del *sufragio censitario*. Por eso la Constitución a todo lo del siglo XIX no pudo afirmarse como norma jurídica. La restricción del sufragio universal lo hace imposible. Hasta que no se reconoce el sufragio a un mayor número de ciudadanos y se le adjetiva como *universal* la Constitución racional normativa no puede ser el instrumento de ordenación real y efectiva del Estado.

La gran diferencia que existe entre la Constitución liberal y la Constitución democrática, es que ésta es una *norma jurídica* y no un simple documento político.<sup>12</sup> El mundo del derecho empieza

<sup>12</sup> Como sostiene Ignacio de Otto: “Con la palabra Constitución ya no se designa un régimen, sino una norma a la que han de sujetarse todos los poderes del Estado”, *op. cit.*, p. 14.

en la Constitución y no en la ley. Por eso, lo que distingue a las Constituciones del siglo XX frente a la Constitución del XIX son las *garantías constitucionales*, es decir, las garantías de la soberanía popular frente a la soberanía parlamentaria, las garantías de la Constitución frente a la ley. Mientras que la *Constitución del siglo XIX* es una *Constitución flexible* en la que no existen límites jurídicos para el legislador y en la que, en consecuencia, no puede plantearse el control de constitucionalidad de la ley, la Constitución del siglo XX va a ser una *Constitución rígida* únicamente reformable a través de un procedimiento distinto del procedimiento legislativo ordinario y considerablemente agravado con respecto a éste, con base en el cual se va a ir afirmando progresivamente el control de constitucionalidad sobre los actos del legislador.<sup>13</sup>

## V. EL CONCEPTO RACIONAL-NORMATIVO DE LA CONSTITUCIÓN

Al hablar de la fuerza normativa de la Constitución ya hemos, en gran medida, hecho alusión al concepto racional-normativo de la misma; merece la pena detenernos aquí a explorarlo con cierto detenimiento, sobre todo porque de éste derivan las garantías que hacen de la Constitución la *norma normarum*. Como bien señala García Pelayo, el concepto racional-normativo concibe a la Constitución como un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos.<sup>14</sup> La Constitución, desde esta óptica, es un *sistema de normas* y no la suma o resultante de decisiones parciales tomadas según van

<sup>13</sup> En palabras del juez Marshall en su célebre sentencia *Marbury vs. Madison*: “Los poderes del legislador son limitados y para que tales límites no se confundan u olviden se ha escrito la Constitución”.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, p. 34.

surgiendo los acontecimientos. Dicho concepto parte de la idea de poder establecer de una vez, para siempre y de manera general, un esquema de organización en el que se contenga toda la vida del Estado y en el que se subsuman todos los casos particulares posibles.

La idea de concebir a la Constitución como racional-normativa parte de un supuesto muy lógico o racional, si se prefiere, que podemos explicar —siguiendo a Pérez Royo—<sup>15</sup> de la siguiente manera: si la naturaleza tiene sus leyes y el descubrimiento de las mismas permite al hombre utilizarlas en su propio beneficio, lo mismo debe ocurrir en lo que a la sociedad se refiere. Hay que descubrir cuáles son las leyes que deben ordenar la vida en sociedad a partir de la definición de la auténtica naturaleza del ser humano, dichas leyes no son otras que la igualdad y libertad personales; partiendo de éstas hay que ordenar racionalmente la convivencia humana. De la misma manera que el hombre no puede ir en contra de las leyes de la naturaleza, sí puede, utilizando la razón, evitar los accidentes que las mismas causan y no quedar a merced de dichas fuerzas. Lo mismo debe suceder en su vida social. Si el hombre puede luchar contra la sequía mediante la construcción de embalses y puede evitar las inundaciones mediante la alteración del curso natural de los ríos; por qué no va a poder luchar contra el despotismo y el derecho del más fuerte mediante el establecimiento de unas normas racionales para el ejercicio del poder. De la misma manera que el hombre no puede quedar al libre albedrío de las fuerzas de la naturaleza, tampoco debe estar a merced de la fuerza bruta y de las catástrofes que el ejercicio de la misma provoca en la convivencia de los seres humanos. En suma, el concepto racional-normativo es la aplicación al campo jurídico-político del mundo de las formas intelectuales propias de la Ilustración.

Esta es la cuestión que estuvo en juego en el proceso constituyente estadounidense de finales del siglo XVIII, así fue recogido

<sup>15</sup> *Derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996, pp. 91-93.

en la defensa del proyecto de Constitución Federal aprobada por la Convención de Filadelfia cuando se dijo que lo que en ese momento importaba era si las sociedades humanas son realmente capaces de establecer un gobierno a partir de la reflexión y la opción racional, o si están destinadas para siempre a depender en sus organizaciones políticas del azar y de la fuerza. Era este el momento en el que tal decisión debía ser tomada y quizás una opción errónea merecería ser considerada una desgracia general para la humanidad.

El ideal del constituyente de finales del siglo XVIII es descubrir a partir del estudio de la naturaleza del ser humano y mediante el uso de la razón cuál es la Constitución que debe presidir su organización en sociedad. Y una vez descubierta esa Constitución, fijarla por escrito, de manera prescriptiva, a fin de evitar que su olvido, desconocimiento o menosprecio provoque que los hombres sufran las desgracias a las que se había visto sometido en el pasado.

Estas son las razones fundamentales por las que la Constitución escrita ha sido definida como racional-normativa. La Constitución escrita tiene que ir acompañada de un determinado contenido, que sea distinto y aun contrario al que ha presidido la organización de las sociedades humanas en el pasado.<sup>16</sup> En este contexto, la Constitución racional-normativa es el resultado de la combinación de dos elementos, uno formal y otro material: *formalmente* tiene que ser un producto de la sociedad, creado por ella misma, y no una norma que se le impone sin su consentimiento, y *materialmente*, la Constitución tiene que permitir a la sociedad autodirigirse políticamente de manera permanente.<sup>17</sup> Esto es, la

<sup>16</sup> Como sostiene Hesse el efecto estabilizador y racionalizador se ve potenciado cuando la Constitución es una Constitución escrita. *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 21.

<sup>17</sup> Cuando alguno de estos dos elementos falla, aunque se utilice el término Constitución, no nos encontramos ante un “régimen constitucional”, sino ante algo distinto. A lo largo de estos dos últimos siglos han sido muchas las experiencias de abuso del término Constitución en las partes más diversas del

sociedad no solo debe ser libre en el momento de aprobar y darse *su* Constitución, sino que debe continuar siéndolo después de manera indefinida.

Del concepto de Constitución racional-normativa derivan una serie de implicaciones de tipo formal que no se habían planteado nunca antes en la ordenación jurídica de la convivencia humana, y que atraviesan por completo al derecho constitucional o, si se prefiere, a la teoría de la Constitución, y que son las siguientes:

- 1) La cuestión de quién tiene autoridad para hacer la Constitución, es decir, las dificultades en torno al *poder constituyente*.
- 2) La necesidad de garantizar la estabilidad y permanencia de la Constitución y, desde luego, su adaptación a la evolución de la sociedad tiene implicaciones desde el punto de vista de la *reforma de la Constitución*.
- 3) La exigencia de garantizar la supremacía de la Constitución sobre las demás normas del ordenamiento implica el *control de constitucionalidad*.
- 4) Si como hemos afirmado la Constitución es una norma (aunque se trate de la *norma normarum*), es susceptible de interpretación y es aquí donde se presenta el cuestionamiento de quién debe de ser el intérprete de la Constitución.

Todas estas implicaciones derivan de la propia naturaleza de la Constitución escrita como racional-normativa; alguien tiene que crearla, en algún momento habrá que revisarla y de alguna forma hay que evitar su vulneración y de alguna manera hay que interpretarla. Estos son los problemas jurídico-formales que plantea tener una Constitución, pero al mismo tiempo son las garantías que hacen de la misma un texto excepcional dentro de cualquier ordenamiento jurídico. A través de estas garantías constitucionales

mundos. Tanto es así que Karl Loewenstein ha llegado a clasificar ontológicamente a las Constituciones como: normativas, nominales y semánticas. *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1983, pp. 216-222.

les la Constitución ha sido colocada en los ordenamientos jurídicos como la norma cabecera del mismo, en relación con la cual tienen que interpretarse el resto de las normas que integran el ordenamiento jurídico.

Desde la perspectiva de la Constitución racional normativa dos ideas deben quedar suficientemente claras, a saber: la Constitución como norma suprema exige de interpretación y su intérprete privilegiado es, sin la menor duda, el legislador, de ahí la importancia de la función legislativa de los parlamentos a la que dedicaremos el siguiente apartado.

Por otra parte, la Constitución racional normativa configura y ordena los poderes del Estado por ella creados y, a su vez, establece los límites del ejercicio del poder, lo que supone el establecimiento de un sistema de competencias delimitadas y atribuidas a cada uno de los poderes constituidos. En este sentido, limitación y control se presentan como dos términos inseparables en cuanto que el segundo garantiza la actualidad del primero. Por consiguiente, cuando nos referimos al poder limitado hablamos, también, de poder controlado.<sup>18</sup> Esto nos lleva a afirmar que aunque el término control no tiene un significado unívoco,<sup>19</sup> la acepción más exacta del mismo es la que entiende que éste es el vehículo más idóneo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder.<sup>20</sup> Es

<sup>18</sup> Aragón Reyes, Manuel, “La reserva reglamentaria en el proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones Parlamento-gobierno”, *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Madrid, M. Ramírez ed., 1978, p. 298.

<sup>19</sup> Dentro de la doctrina italiana diversos tratadistas han intentado una unificación conceptual del término control, así, Giannini, S., “Controllo: nozioni e problemi”, *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 4, 1974, pp. 1263-1283; Zanobini, Guido, *L'amministrazione locale*, Padova, CEDAM, 1932, p. 26; Rescigno, Giuseppe Ugo, *Corso di diritto pubblico*, Bolonia, Zanichelli, 1980, p. 387.

<sup>20</sup> Así lo entiende Aragón al señalar que: “Bajo las diversas formas (parlamentaria, judicial, social) del control del poder y bajo las diversas facetas (freno, vigilancia, revisión, inspección, etcétera) que tal control puede revestir, late una idea común: hacer efectivo el principio de limitación del poder. Todos los medios de control están orientados en un solo sentido y todos responden objetiva-

dentro de este contexto que la Constitución atribuye al Parlamento la facultad de controlar y fiscalizar las funciones del Ejecutivo. Pero, aunque ésta ha sido una facultad que muy tempranamente se reconoció a dichas asambleas, sus efectos, como veremos en el capítulo III, no siempre han sido los mismos.

mente, a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos”. *Constitución y control del..., cit.*, p. 71.