

TRIBUNA ABIERTA

FORTALEZA RENOVADA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE*

Hemos cerrado el año 2008 celebrando con gozo la fértil vida de nuestra Constitución en su 30º aniversario, un hecho sin precedentes en nuestra tormentosa historia constitucional que nos permite, con la necesaria perspectiva que proporciona el tiempo, hacer un balance de lo que supuso su aprobación, los efectos de su vigencia y también de su proyección de futuro.

En este sentido resulta especialmente acertado que la revista *Actualidad Jurídica* se sume a los numerosos actos e iniciativas que conmemoran este aniversario «redondo», si se me permite la expresión. Agradezco, por ello, a su Comité de Redacción y, señaladamente, al Profesor don Ignacio García-Perrote, la posibilidad que me brinda de compartir con el lector, desde esta Tribuna Abierta, algunas reflexiones.

Los distintos actos de conmemoración del trigésimo aniversario de nuestra Constitución ofrecen, sin duda, un buen momento para hacer balance de lo que significa el gran acuerdo que encauzó nuestra transición y que nos ha permitido ordenar nuestra convivencia en democracia de manera ejemplar.

Nuestra Constitución es en la actualidad una Constitución cotidianamente aplicada y vivida de modo que el respaldo que obtuvo en referéndum aquel 6 de diciembre de 1978 se mantiene, incluso reforzado por el hecho de que para las generaciones más jóvenes no exista el recuerdo de un régimen dictatorial, constituyendo el pleno disfrute de los derechos y libertades, el Estado social y democrático de Derecho que es España, descentralizado políticamente e incardinado en el marco supranacional europeo y en el concierto internacional, exigencias que ya nos resultan a todos absolutamente irrenunciables.

Es obligado recordar que en los primeros años de la transición, persiguiendo siempre el mayor consenso para cerrar las heridas del pasado y poder ofrecer un mejor futuro a todos los españoles, se sentaron las bases de nuestro actual modelo de convivencia. Y así, hace ya treinta años, las Cortes Generales aprobaron nuestro texto constitucional y el pueblo español ratificó en las urnas la norma fundamental más sabia de la convulsa historia constitucional de España.

Quizás la existencia misma de la Constitución parezca hoy un hecho natural, especialmente a los menores de treinta años que no han conocido más que nuestro sistema constitucional. Pero es necesario reconocer el enorme esfuerzo que supuso pasar de la imposición de un modelo de convivencia por una parte de la sociedad a la otra, a alcanzar, en un juego de renunciaciones recíprocas, el más amplio denominador común. Un esfuerzo y una generosidad fundamentales para poder dar vida a una Constitución y, por lo mismo, para dar vida y mantener el normal funcionamiento de un sistema democrático.

Es por tanto necesario rendir homenaje a nuestra Constitución que nació del consenso y de un clima

(*) Presidenta del Tribunal Constitucional.

político caracterizado por la tolerancia, la concordia y la defensa del pluralismo. La Constitución, como es sabido, constituye a España en un Estado social y democrático de Derecho cuya forma política es la Monarquía Parlamentaria, proclama y asegura nuestros derechos fundamentales, diseña un marco democrático de actuación de los poderes públicos, y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y la solidaridad entre ellas dentro de la unidad indisoluble de la Nación española, que es el fundamento de la Constitución misma.

Del funcionamiento del «*entramado institucional y normativo de la Constitución*», como ha dicho el Tribunal Constitucional, «resulta un sistema de poderes, derechos y equilibrios sobre el que toma cuerpo una variable de modelo democrático que es el que propiamente la Constitución asume al constituir a España en un Estado social y democrático de Derecho» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7)

Y es que la existencia y suerte de la democracia está vinculada a la existencia de una Constitución normativa, sin la que falta —la gran carencia o el gran fracaso de nuestra historia constitucional— la condición que hace de la multitud un pueblo y de los súbditos ciudadanos; sin esa condición de norma de Derecho falta, en suma, la sujeción del poder a normas y como fruto necesario de esa sujeción un espacio en el que el individuo puede encontrar y ejercer la libertad y participar, como dice nuestra Constitución, «en los asuntos públicos» y «acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos» (art. 23.1 y 2).

La Constitución normativa significa el sometimiento de todos a una Ley primera y superior, incontestable; asegura la soberanía de la Nación y la dignidad de su sometimiento al Derecho que, fruto de la voluntad general, somete también a los titulares accidentales de su ejercicio; reconoce a los individuos derechos subjetivos fundamentales que garantizan su libertad y estatuto jurídico. La defensa de la supremacía normativa incondicionada de la Constitución se confía al sistema de justicia constitucional en el que tiene un papel propio y supremo el Tribunal Constitucional (Título IX de la Constitución).

Estando todos los poderes públicos y los ciudadanos sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1), lo están por tanto a la jurisprudencia del órgano que vela jurisdiccionalmente por el cumplimiento de aquélla, el Tribunal Constitucional, siendo necesario distinguir entre la jurisdicción constitucional —exclusiva del Tribunal Constitucional— y la justicia constitucional, com-

partida con el Poder Judicial. En este sistema de justicia constitucional el Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución y de la constitucionalidad de la ley.

Debo subrayar también el enorme valor que supone la existencia misma y la obra del Tribunal Constitucional a lo largo ya de más de veintiocho años, cuya Ley Orgánica reguladora cumplirá este año también treinta años (la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, con sucesivas modificaciones posteriores). La jurisdicción constitucional descansa en la necesidad de garantizar la propia democracia representativa (juego de mayorías-minorías), los derechos fundamentales y libertades públicas, la forma de Estado y los fundamentos y estructuras constitucionales. Cuestiones tan trascendentales constituyen un coto vedado incluso para el legislador democrático, no obstante su amplísima libertad de configuración dentro de la Constitución, la supervisión de cuya observancia corresponde al Tribunal Constitucional.

La Constitución, como también señaló el Tribunal Constitucional en su sentencia 11/1981, de 8 de abril, «*es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo*» (FJ 7), sin más exigencia y límite que el respeto a la Constitución; a las normas que libremente nos hemos dado que han hecho posible el entendimiento básico y el funcionamiento del sistema democrático y, si se desea y se procede a su cambio, a los procedimientos de reforma constitucionalmente establecidos, garantes del consenso expresado en las mayorías cualificadas exigidas para aquella reforma (STC 48/2003, FJ 7). Dentro de los límites establecidos por la Constitución, el legislador goza del amplio margen de libertad que resulta de su posición constitucional y legitimidad democrática. Representante de la voluntad popular, sus productos, sus decisiones políticas formalizadas en leyes, en esencia mudables, expresan las concepciones éticas y políticas de la sociedad en un momento determinado, concepciones ético-políticas que mudan y cambian dentro de la Constitución estable que proporciona estabilidad al sistema político democrático y es en sí misma la norma jurídica establecida por un poder desaparecido, el poder constituyente, y como tal estable en tanto no se reforme por el poder de revisión constitucional en los términos que acaban de exponerse.

La Constitución española reconoce en su Título I, Capítulo II, un conjunto de derechos y libertades fundamentales que se corresponde con los modelos de las democracias occidentales avanzadas y que ocupan —no hay duda alguna al respecto— un

lugar privilegiado en nuestra Constitución. Estos derechos y libertades vinculan a todos los poderes públicos y, desde luego al legislador, que es el único poder habilitado constitucionalmente para regular su ejercicio dentro del respeto de su «contenido esencial» constitucionalmente declarado (artículo 53.1 CE). La práctica totalidad de estos derechos y libertades ha sido desarrollada legislativamente y el control de ese desarrollo y de su correcta aplicación e interpretación por los Jueces y Tribunales ha constituido una tarea esencial en la función jurisdiccional del Tribunal Constitucional, que ha garantizado el ámbito constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales. En este orden de consideraciones hay que señalar que el recurso de amparo ha constituido un valioso instrumento procesal para delimitar el contenido esencial de los derechos fundamentales y, en los años iniciales de la jurisprudencia constitucional, para contribuir a adecuar la jurisprudencia de los Tribunales ordinarios al sistema de principios y valores constitucionales, entre los que los derechos fundamentales adquieren sustantividad propia.

Gracias a la labor de interpretación y aplicación cotidiana de la Constitución realizada con intensidad y constancia por el Tribunal Constitucional y por los Jueces y Tribunales integrantes del Poder Judicial, a quienes corresponde su tutela primera u ordinaria según los procesos regulados al efecto, el catálogo de derechos y libertades constitucionales, que se fundamentan en la dignidad de la persona y en el libre desarrollo de la personalidad y son a su vez fundamento del orden político democrático y de la paz social (según proclama su art. 10.1 CE), se ha convertido en una realidad vivida efectivamente por todos. Como con gran expresividad ha dicho la STC 99/1985, de 30 de septiembre, es verdad que «nuestra Constitución “es obra de españoles”», pero ya no lo es afirmar que es solo «para españoles» (FJ 2). La Constitución (artículo 13.1) consagra también «un estatuto constitucional de los extranjeros», de los inmigrantes en situación administrativa regular y en situación administrativa irregular en España, que la jurisprudencia constitucional ha ido desenrañando en sus decisiones sobre los derechos fundamentales y libertades públicas de los extranjeros en España (STC 236/2007, de 7 de noviembre).

El «doble carácter de los derechos fundamentales» fue tempranamente afirmado por el Tribunal Constitucional:

«[...] en primer lugar, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos

no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un status jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada [...] en [...] el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución» (art. 1.1) (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 5).

La jurisprudencia constitucional ha consolidado los valores democráticos mediante la difusión, la garantía y el enraizamiento de los valores constitucionales en la vida pública y en las relaciones entre los particulares. La tarea del Tribunal Constitucional ha sido realmente decisiva y sin la referencia a su jurisprudencia no se entiende la realidad misma de nuestro Estado constitucional de Derecho ni la constitucionalización de nuestro vivir en comunidad, en el que la presencia de las normas internacionales y europeas sobre derechos humanos —y las decisiones de los Tribunales de ese ámbito— ha penetrado con intensidad significativa por la vía abierta por el art. 10.2 de nuestra Constitución, que otorga a esos tratados internacionales ratificados por España un valor interpretativo cualificado de las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas que la Constitución reconoce. Nuestra cultura constitucional y, especialmente, la cultura de los derechos, y entre ellos, del derecho a la igualdad y a la no discriminación, a su vez elemento identificador y contenido necesario de los demás derechos fundamentales, es así tributaria, en muy buena medida, de la jurisprudencia constitucional.

El Título VIII de la Constitución se ocupa de la organización territorial del Estado. De este modo se abrió el camino desde un Estado centralizado a un Estado de las Autonomías, según un modelo que fue aceptado generalmente y que ha demostrado ser un modelo de organización territorial eficaz y cercano a la ciudadanía. El proceso de descentralización que puso en marcha la Constitución y que hemos vivido y vivimos no tiene precedentes en nuestra historia y las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales se han convertido en el marco de referencia más inmediato y habitual de los ciudadanos. El Tribunal Constitucional ha tenido un papel principalísimo en la construcción y desarrollo del Estado autonómico debido en parte a los caracteres mismos de la regulación constitucional contenida en el Título VIII, especialmente abierta en la ordenación de la distribución de competencias y mate-

rias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y progresivamente integrada por la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional de la Constitución, los Estatutos de Autonomía y demás leyes de delimitación competencial en la fijación de los respectivos ámbitos competenciales, de las materias sobre las que se proyectan las respectivas competencias y de las técnicas de ordenación de las relaciones entre la pluralidad de ordenamientos jurídicos propia de nuestro Estado compuesto.

El artículo 93 de la Constitución (la llamada «*cláusula europea del ordenamiento español*» de la que la Declaración del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre, ha subrayado su «sustancia integracionista») ha permitido nuestra integración, a través de la cesión del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, en la hoy Unión Europea. La Constitución misma ha dado entrada en nuestro sistema constitucional al ordenamiento comunitario europeo, siendo innecesario enunciar aquí las importantísimas consecuencias de todo orden derivadas de esa operación soberana de cesión del ejercicio de competencias a la Unión Europea. Bastará con que me refiera a la moneda única y que me limite a señalar que los cambios políticos, económicos y social, fruto de la integración europea, y también los cambios propiamente jurídicos, no han hecho desde aquella incorporación más que intensificarse.

Entre esos cambios jurídicos no puede pasarse por alto la reforma de la Constitución -la única habida a lo largo de estos treinta años de vida-, que ha afectado exclusivamente a su art. 13.2. La Reforma se produjo el 27 de agosto de 1992 por la vía del art. 167 de la Constitución por causa y con carácter previo a la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea (hecho en Maastricht el 7 de febrero de 1992) de acuerdo con las previsiones del art. 95 y la Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio. El Tribunal declaró que el futuro art. 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la entonces Comunidad Económica Europea, reformado por el art. G,C del Tratado de la Unión Europea, se oponía al art. 13.2 de la Constitución al atribuir el derecho de sufragio pasivo a los ciudadanos de la Unión no nacionales españoles en elecciones municipales. Tras la Reforma el art. 13.2 de la Constitución incorpora el derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales, junto al activo que ya figuraba en el texto inicial, remitiendo su reconocimiento a los extranjeros a «*lo que pueda establecerse*» por los tratados o a la ley, atendiendo a criterios de reciprocidad.

La Constitución y su aplicación nos ha transformado profundamente y España ha pasado a ser en un plazo relativamente breve un país moderno, desarrollado, con una calidad de vida puntera, pese a la profunda crisis económica en la que ahora estamos inmersos y el drama humano y social que significan las elevadísimas cifras de desempleo, comprometido con los valores constitucionales, que ha asumido en su plenitud, y solidario con los países menos avanzados y con un presente y un futuro inimaginables en la fecha que conmemoramos.

No obstante los extraordinarios cambios propulsados precisamente por nuestra Norma Fundamental, la Constitución, ha superado muy bien la prueba del paso de los años y sigue siendo una Constitución «viva», lo que nos permite celebrarla con mucha razón.

Precisamente por causa de esos cambios que la propia Constitución ha puesto en marcha se ha abierto un debate sobre su propia reforma, o con mayor precisión y prudencia, pues nuestra Constitución contempla expresamente la posibilidad de su «revisión total» (art. 168.1), sobre la conveniencia de reformar algunos de sus contenidos. Se trata de un debate que se localiza en el ámbito político y, como no podía ser de otra manera, en el técnico-jurídico —es obligada la cita del «Informe» del Consejo de Estado «*sobre modificaciones de la Constitución Española*», de febrero de 2006— y que es prueba de la madurez alcanzada por nuestro sistema democrático.

El Gobierno al solicitar el mencionado Informe del Consejo de Estado señalaba que «los textos constitucionales no pueden pretender ser definitivos, ni aspirar a permanecer intangibles, si se quiere que continúen sirviendo con fidelidad a los objetivos que se han marcado en su origen. Las generaciones posteriores a la constituyente tienen también el derecho de revisar sus formulaciones, manteniendo el hilo e continuidad que reside en sus valores, en sus principios y en sus opciones fundamentales. En tanto que fundamento de la conciencia colectiva, la Constitución no puede ser indiferente ni insensible a los cambios relevantes que se producen en la comunidad».

Así es, en efecto. La Constitución, pacto fundamental de convivencia democrática de una determinada generación, no puede ser insensible a los cambios sociales y a las nuevas generaciones. A evitarlo contribuyen también -sin perjuicio del ejercicio del poder de reforma de la Constitución- los Tribunales Constitucionales que interpretan las normas constitucionales según un método evolutivo que procura

la adaptación de sus mandatos a los nuevos tiempos. De esta manera la función transformadora de la Constitución se proyecta también sobre la Constitución misma a través del decir jurisdiccional del Tribunal Constitucional, que, naturalmente, tiene su límite infranqueable, como poder constituido que es, en la propia Constitución, en sus enunciados y contenidos normativos, y en su reforma. Reforma constitucional e interpretación constitucional tienen campos separados (claramente en sistemas como el nuestro con procedimientos rígidos para la reforma constitucional), aunque pueden tocarse tangencialmente y contribuyen, en su orden respectivo, a hacer efectiva la predisposición al futuro que es de esencia a la Constitución.

En cuanto a su reforma, es patente que, si en algún momento llega a materializarse en concretos proyectos reformadores, el poder de revisión constitucional ha de ejercerse con estricto atencimiento a los límites formales y procedimentales previstos al efecto (Título X de la Constitución), garantes en todo caso del consenso que expresan las mayorías políticas constitucionalmente exigidas para su aprobación. Pero sería además deseable que el debate reformador de una Constitución tan sabia y rica en su aplicación como la Constitución Española de 1978 se desarrollara en el mismo ambiente de concordia, tolerancia y respeto que caracterizaron el alumbramiento de una Constitución que es motivo de legítimo orgullo.