

Hacia una idea de Constitución. (Concepto, funciones y tipos de constitución).

© Juan Manzanares Rael
Catedrático de Geografía e Historia

El **concepto** de Constitución no es unívoco sino que encierra varios significados. El más elemental, en el que hay plena coincidencia entre todos los tratadistas políticos, es el que se refiere a la **Constitución como el conjunto de reglas superiores que regulan el funcionamiento de una comunidad**. Es por lo tanto la ley máxima que inspira a toda la legislación de un Estado. Al estar por encima de las demás leyes por ser la de rango superior (el principio de la "jerarquía normativa" procede del Derecho romano), prevalece en caso de conflicto entre ciudadanos, entre instituciones y entre ciudadanos e instituciones.

Sin embargo este concepto, aún siendo jurídicamente incuestionable, no es suficiente para definir el significado que actualmente tiene. La Constitución posee **otras connotaciones** que debemos tener presentes en un análisis riguroso:

- Desde tiempos de la promulgación de la Carta Magna (1215), la "Ley de Leyes" cumple una **función de garantía contra toda extralimitación de poder** por parte del Estado respecto a los ciudadanos. De ahí que todas las constituciones dediquen parte de su articulado a consignar los derechos individuales y colectivos, frente a posibles abusos de autoridades e instituciones. Desde esta perspectiva, el profesor Luis Sánchez Agesta (en su obra "Principios de Teoría Política") define la Constitución como una "superley" que tiende a limitar el poder...
- La Constitución recoge las normas de procedimiento de los poderes públicos, indicando cuáles son las instituciones del Estado y las competencias de cada una de ellas. No podemos olvidar que las constituciones nacen en un contexto histórico: el estado absolutista del XVIII y comienzos del XIX. Tradicionalmente se ha considerado a Montesquieu como el ideólogo de la "separación de los poderes del estado" como fórmula perfecta para impedir el totalitarismo de ninguna institución (lógicamente se refería al sistema de monarquía absoluta). Desde este punto de vista hay que considerar como una función de las constituciones establecer los distintos poderes existentes en una comunidad política definiendo cómo se constituyen esos poderes y cuáles son sus facultades.
- Además las constituciones modernas suelen ir precedidas de un Preámbulo que constituye una especie de declaración de principios o intenciones. De esa forma quedan así reflejadas las bases ideológicas en que se asienta y las aspiraciones de toda la comunidad. De ahí que sea comprensible y, hasta cierto punto disculpable, un cierto carácter utópico que la mayoría de estos textos contienen.

- La idea del "contrato social" que propugna J.J. Rousseau en el siglo XVIII (también Locke propone una idea parecida) está presente en la mayor parte de los textos constitucionales: los individuos que pertenecen a una comunidad deciden (libremente en teoría) establecer las "reglas del juego" que van a regular la vida social.
- Actualmente está asumido por todos los analistas que la Constitución es la norma promulgada que permite la pacífica convivencia de los ciudadanos en el marco de un estado de derecho.

Funciones de la Constitución:

La Constitución en el momento de su aparición como concepto moderno tenía como función básica la ya señalada de limitación del poder ejercido hasta entonces de manera incontrolada por unas minorías privilegiadas, reducidas elites, y a veces por una sola persona.

Con la implantación del sistema constitucional, la burguesía hizo prevalecer las libertades y derechos individuales de un sector social más amplio, que en líneas generales coincidía con las clases medias (un sector bastante reducido en este siglo XIX). Este sector pudo mantenerse en el poder en el marco del estado liberal a lo largo de todo el siglo con la ayuda del sufragio censitario, que le permitía neutralizar a un tiempo a los antiguos privilegiados y al proletariado.

Cuando se adoptó el sufragio universal, la Constitución perdió su antigua significación de instrumento de la burguesía al servicio de unos intereses de clase. Ahora se introducen nuevas formulaciones y en consecuencia las funciones responden a nuevas necesidades. Jorge de Esteban, en su obra "Las Constituciones de España" (Madrid, Taurus, 1981) resume estas funciones:

1) **Función legislatora**, que entra en vigor cuando se introduce un cambio político básico o se crean nuevos estados (descolonización).

En España en el siglo XIX y primer tercio del XX cada cambio político iba acompañado de un cambio constitucional.

La Constitución da legitimidad al estado que la posee. En aquellos países que están lejos de la democracia, da apariencia de legitimidad, aunque esté carente de operatividad.

2) **Función política**, que responde a la propia esencia de la Constitución, pues clarifica la problemática central de toda política, es decir quien dirige a quien, en qué sentido, con qué fin, por qué medios y con qué limitaciones. En efecto, las constituciones como normas escritas y promulgadas, surgieron para limitar el poder absoluto y asegurar los derechos de los ciudadanos. En efecto, el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano manifiesta "toda sociedad en donde la garantía de derechos no se encuentra asegurada no tiene Constitución".

3) **Función organizativa**, ya que es un reglamento o código a base del cual se articula la organización del estado. En este sentido toda constitución consta de una **parte dogmática** en la que se define todo lo que se refiere a la soberanía, y una **parte organizativa** en la que se reglamenta la convivencia pública mediante el reparto de las competencias oportunas.

4) **Función jurídica**: se da esta función desde el momento en que cualquier forma de gobierno se sujeta al funcionamiento de esta ley fundamental. Por eso se habla de "estado de derecho".

5) **Función ideológica**. Se da porque la Constitución viene a ser una declaración programática que refleja la ideología del grupo o grupos que la realizan, aunque sea en función de todos los ciudadanos. Fluctúan desde posiciones liberales (Estados Unidos) a posiciones socialistas (República Popular de China).

6) **Función transformadora**, en tanto no debe ser rígida, ni de un grupo o una generación, sino que debe evolucionar de acuerdo con las exigencias sociales del momento. En este sentido la Constitución de Estados Unidos, con más de doscientos años, es un buen ejemplo de ley fundamental dinámica, capaz de sobrevivir al paso del tiempo.

- Analizados algunos de los conceptos de constitución y sus funciones, parece procedente indicar algunos **tipos** atendiendo a diversos criterios:

* **Por su forma**: constituciones **consuetudinarias o históricas** (las que proceden de la fijación de costumbres) y las que son la **obra escrita de un poder constituyente** que, por lo general, no guarda relación con el régimen político anterior.

* **Por su origen**: **pactadas** (si son el resultado de un pacto entre gobernantes y gobernados, o bien entre diversos grupos sociales o políticos), **otorgadas** (si corresponden a una concesión graciosa de los soberanos a sus súbditos), e **impuestas** (si el pueblo, a través del Parlamento, fuerza su concesión).

* Por la **ideología** de la que emanan: **democráticas, autocráticas y socialistas**.

* Según quien ostente la **Jefatura del Estado**: **monárquicas y republicanas**.

* Según la estructura territorial del estado: **unitarias, federales y autonómicas**.

Hacia una idea de constitución:

Aunque bajo el punto de vista formal sigue siendo válido el concepto positivista de Constitución "**Como Norma superior a la Ley**", el único concepto

de Constitución dotado de contenido político concreto es el de García Pelayo, que define la Constitución como **"un modo de organización de la vida política que establece alguna diferencia entre los poderes y garantiza los derechos de los ciudadanos"**. A las diversas maneras de entender este concepto es a lo que hay que llamar "ideas de Constitución", y que resultan de las teorías que pretenden explicar la naturaleza de la Constitución: como decisión de una fuerza política o pacto entre diversas fuerzas, y la relación entre Constitución y Ley.

En nuestra historia constitucional, salvo la Constitución Canovista de 1876, ha prevalecido la **idea decisionista**. Sin embargo los constituyentes de 1978 hicieron una Constitución pactada que no por ello es puramente procedimental (establece los distintos órganos del Poder y sus relaciones...), sino que esta **idea de pacto** la dota de **fuertes contenidos materiales**, cuya modificación está sometida a un proceso muy riguroso (Título Preliminar, Sección Primera del Título I y Título II).

La relación entre **Constitución y Ley** que incorpora el texto de 1978 también es una idea nueva en nuestra historia Constitucional, aunque latente, en alguna medida, en la Constitución de 1931. Frente al jacobinismo francés y el tradicionalismo británico, que dejan en manos del legislador la traducción en norma jurídica concreta los enunciados constitucionales, la Constitución de 1978, mediante la vigorosa proclamación (Art. 9.1 y 53.1) de su carácter vinculante para todos los poderes públicos y la creación de una jurisdicción constitucional de amplias competencias, se presenta como una **norma jurídica directamente invocable ante los tribunales**. Esta **idea de Constitución como norma jurídica**, cuyo surgimiento en los EE.UU. de América ha estudiado García Enterría (1981), en nuestro texto, se debe a la coyuntura histórica en que nace, y su adopción, en buena medida, a la influencia en España de la teoría y práctica constitucional de la República Federal Alemana.

Bibliografía básica:

Sobre el concepto, los tipos y funciones de las constituciones, además del citado libro de Jorge de Esteban, es de particular interés la obra de **Ferdinand Lasalle** (Qué es una Constitución; Barcelona, Ariel, 1984), sobre todo el estudio preliminar realizado por Eliseo Aja bajo el título "Introducción al concepto actual de la Constitución", pág. 7-63.

Asimismo sigue siendo muy útil y clarificadora la clásica obra de Luis Sánchez Agesta "Principios de Teoría Política" (Madrid, Editora Nacional, 1976).

También nos sirve para acercarnos a la idea moderna de constitución la obra "Las formas del poder; estudios sobre la Constitución" (Madrid, Centro de Estudios de Constitucionales, 1993) del profesor Francisco Rubio Llorente, quien define la Constitución como **"un modo de organización de la vida política que establece alguna separación entre los poderes y garantiza los derechos fundamentales de los ciudadanos"**.