

La conveniente sesión introductoria para estudiantes extranjeros en programas de posgrado

Mario Hernández Ramos *

SUMARIO

1. Planteamiento de la cuestión
2. Características de la sesión introductoria
 - 2.1 Sesión presencial
 - 2.2 Sesión con una duración reducida.
 - 2.3. Poca cantidad de contenidos.
 - 2.4. Contenidos generales y no técnicos
3. Contenidos de la sesión introductoria:
 - 3.1. Constitución de compromiso y como “punto de partida”
 - 3.2. Monarquía parlamentaria
 - 3.3. Constitución hipergarantista de los derechos fundamentales
 - 3.4. Constitución con clara vocación internacional
 - 3.5. Poder político descentralizado pero poder judicial centralizado
 - 3.6. Constitución rígida pero sin cláusulas de intangibilidad
 - 3.7. Constitución dividida en dos partes claramente diferenciadas
 - 3.8. Sistema parlamentarista y bicameral
 - 3.9. El Tribunal Constitucional y el Poder Judicial

* Mario Hernández Ramos
Profesor de Derecho Constitucional
Coordinador del Máster en Democracia y Buen Gobierno
Universidad de Salamanca

Resumen:

Uno de los principales problemas a los que tienen que hacer frente los alumnos extranjeros en los estudios de posgrado es contextualizar una gran cantidad de contenidos específicos y especializados. Los estudios de posgrado suelen ser intensos y no dejan mucho tiempo a los estudiantes para estudiar por su cuenta los elementos esenciales del ordenamiento jurídico en el que las explicaciones se van a apoyar y desarrollar. Por eso, desde mi experiencia, es muy positivo celebrar una sesión presencial con todo el alumnado, con una duración muy limitada (1'5-2 horas) en el que se aborden los puntos más importantes del Derecho Público español desde las características más definitorias de la norma suprema iuspublicista nacional: la Constitución española.

Abstract:

One of the main problems the foreigner Master candidates must face is to put in context the big amount of specific and technical contents taught in the Master. Master studies usually are intense and full time demanding. Therefore the foreigner Master candidates have not free time to catch up on the essential issues of the legal system that will be used to support the further explanations and contents. From my experience, it is very helpful to hold an introductory session, very short (1'5 or 2 hours) with the Master candidates to deal with the essential issues of the Spanish Public Law by studying the most defining characteristics of the Spanish Constitution.

1. Planteamiento de la cuestión.

Uno de los principales y primeros problemas a los que debe hacer frente un estudiante extranjero de un Máster o estudio de posgrado de índole jurídica es el desconocimiento de las cuestiones más esenciales del ordenamiento jurídico nacional. Esta carencia de referencias básicas supone un obstáculo evidente para una adecuada comprensión de las asignaturas más específicas y especializadas que se abordarán a lo largo de los estudios de posgrado.

Por ello, partiendo de la experiencia obtenida durante años de la coordinación del Máster oficial en Democracia y Buen Gobierno en la Universidad de Salamanca, creo imprescindible que el alumnado haya adquirido, con anterioridad al inicio de los estudios, una serie de

nociones básicas que le ayuden a comprender las cuestiones específicas que se abordarán a lo largo del Máster.

Cuando dichos estudios se enmarquen en alguna de las áreas del Derecho Público, desde mi punto de vista, lo más adecuado es llevar a cabo un estudio introductorio a partir de la/s norma/s básicas del ordenamiento jurídico en cuestión. En el Estado español, dicha sesión introductoria trataría de explicar, de manera muy somera como no podría ser de otra manera, las principales características de la Constitución Española de 1978. En efecto, desde nuestro punto de vista, ningún estudio serio de cualquier disciplina jurídico-pública española puede realizarse sin conocer las principales características de la Constitución Española de 1978, pues influyen de manera determinante en cualquier ámbito temático del Derecho Público, y ayudan a explicar, entender y contextualizar muchas de las problemáticas y complejidades del sistema jurídico-público español.

Este estudio puede llevarse a cabo a partir de diversas metodologías, desde recomendar bibliografía especializada al respecto, como alguno de los muchos manuales de Derecho Constitucional, colgar materiales en un portal de enseñanza virtual, hasta celebrar una sesión presencial con un profesor.

Desde nuestra experiencia, nos inclinamos por la celebración de una sesión introductoria para todo el alumnado en la que se expliquen las principales coordenadas en las que se van a enmarcar los contenidos y materias de los estudios de posgrado. Esta sesión debería tener unas determinadas características, tanto metodológicas como de contenido, para su máximo aprovechamiento, que se expondrán en las siguientes páginas.

2. Características de la sesión introductoria.

2.1 Sesión presencial.

Dejando aparte el interesante debate sobre la educación presencial o a distancia, y sobre todo posiciones teóricas apriorísticas y generalizadas al respecto, en el caso concreto que nos ocupa sobre la introducción de estudiantes extranjeros en el conocimiento y estudio de la realidad jurídico-política española, creemos que la presencia del profesor y del alumnado ofrece más ventajas que cualquier otro método docente.

Uno de los principales motivos que apoya esta afirmación es el origen tan diverso del alumnado. Más del 90% del alumnado del Máster en Democracia y Buen Gobierno son extranjeros, de entre los cuales priman los estudiantes iberoamericanos, aunque también se pueden encontrar europeos, africanos y asiáticos. Incluso dentro del alumnado iberoamericano, no hay una homogeneidad de orígenes, sino que pueden encontrarse casi de cualquier nacionalidad: mejicanos, costarricenses, salvadoreños, hondureños, dominicanos, nicaragüenses, colombianos, venezolanos, brasileños, argentinos, chilenos, peruanos, uruguayos, paraguayos... etc.

Cada uno de los países de origen de este heterogéneo alumnado tiene instituciones y tradiciones jurídicas diferentes y peculiares, que conforman y estructuran su entendimiento jurídico de la realidad y del que partirán para el análisis y estudio de los contenidos impartidos en el Máster en Democracia y Buen Gobierno. Por esta razón, al hilo de las explicaciones del profesor, irán surgiendo diversas y variopintas dudas y preguntas por parte del alumnado para encajar en su entendimiento jurídico las materias que se van explicando. El estudio a partir de un manual o de materiales colgados en un aula de enseñanza virtual, harán surgir dudas y preguntas; sin embargo, solo en una sesión presencial podrán obtener una respuesta inmediata que consiga su efectivo entendimiento, explicando el porqué de las diferencias y fomentando, desde los primeros minutos de docencia del Máster, una actitud crítica del alumnado. Además, gracias a la heterogeneidad de orígenes y formaciones jurídicas, suelen formarse debates sobre la existencia, diferencias y sus porqués de las diversas instituciones jurídicas y políticas en un gran número de países, generándose así una puesta a disposición directa de conocimiento para el alumnado difícilmente de encontrar de otra manera.

Una postura más personal, o humana si se me permite utilizar este término, que hace por inclinarme por una sesión presencial, es que el alumnado extranjero suele estar solo y no conocer a nadie, ni en la ciudad ni en el Máster. Esta primera toma de contacto puede contribuir a confortar al extranjero y conceder una oportunidad en una sesión más distendida que una clase típica, de entablar contacto con otros estudiantes, contribuyendo a la larga a un mejor ambiente en el grupo de alumnos. Pero, insisto, esta razón no es tanto académica como humana.

2.2 Sesión con una duración reducida.

Esta característica obedece al objetivo esencial de esta sesión: ser una introducción, que “aterrice” al alumnado en las principales cuestiones o características definitorias de la Constitución Española. Obviamente, sobre esta materia podría impartirse una asignatura o incluso un Máster monográfico. Sin embargo, lo que se persigue es situar a los alumnos en la realidad jurídica y política española, intentando captar su atención y ponerlos en una buena predisposición para el comienzo del resto de las actividades académicas programadas en el Máster. La duración óptima de este tipo de sesiones, desde mi experiencia, es de una hora y media, dos horas como máximo. En este tiempo, se pueden exponer los contenidos básicos que analizaremos más adelante, y al mismo tiempo dejar al alumnado con las ganas y el interés por seguir aprendiendo.

2.3. Poca cantidad de contenidos.

Por el mismo objetivo explicado en el punto anterior, los contenidos a explicar en esta sesión introductoria han de ser cuidadosamente seleccionados, siendo muy rigurosos con su importancia y trascendencia para la contextualización de los contenidos del Máster. No

consiste, por tanto, en abrumar al alumnado con datos y conocimientos, sino seleccionar los más significativos para comprender el sistema jurídico-político público español.

Obviamente, las explicaciones pueden ser variables y depender de las materias que se vayan a impartir en los estudios de posgrado, o de la realidad social del momento. Sin embargo, hay una serie de contenidos que estimamos deben ser impartidos y conocidos por el alumnado. Estas materias se refieren a las características definitorias y principales de la Constitución Española de 1978. A partir de estas características, se puede llegar a conseguir una visión panorámica general del contexto jurídico político de Máster en Derecho Público como el Máster en Democracia y Buen Gobierno.

2.4. Contenidos generales y no técnicos.

En la medida de lo posible, la explicación de esos contenidos debe apoyarse en ejemplos fácilmente aprehensibles para el alumnado. Por fortuna o por desgracia, la experiencia política y jurídica española ha generado un gran número de situaciones, como poco peculiares e incluso ridículas y esperpénticas a ojos de un jurista extranjero (también para el nacional), de entre las que seleccionar ejemplos que ayuden a explicar un contenido determinado y llame la atención del estudiante.

3. Contenidos de la sesión introductoria:

Como ya se ha apuntado, la selección de contenidos es clave para el éxito de una sesión introductoria y contextualizadora. En este sentido, desde nuestro punto de vista, hay nueve características de la Constitución Española de 1978 que se trasladan al resto del ordenamiento jurídico e instituciones del Estado Español: la Constitución Española, en primer lugar, es un texto de compromiso; en segundo lugar, consagra un modelo de Estado de Monarquía parlamentaria; en tercer lugar, es una Constitución hipergarantista de los derechos fundamentales de los ciudadanos; en cuarto lugar, ostenta una inequívoca vocación internacional; en quinto lugar, diseña un poder político descentralizado pero un poder judicial centralizado; en sexto lugar, es una Constitución rígida en cuanto a la reforma se refiere; en séptimo lugar, tiene una estructura en la que se diferencia claramente la parte axiológica de la orgánica; en octavo lugar, establece un sistema de gobierno parlamentarista y bicameral; y en noveno y último lugar, introduce la Justicia Constitucional y la separa de la jurisdicción ordinaria.

3.1. Constitución de compromiso y como “punto de partida”:

La Constitución Española de 1978 nace gracias al consenso de la mayor parte de los partidos políticos y de la sociedad española, estableciendo, por primera vez en nuestra historia

reciente, un marco de convivencia que, si bien no satisfacía plenamente a ninguna de las partes, tampoco excluía de manera total a ninguna parte significativa del espectro político o de la sociedad. A pesar de las críticas y de los defectos evidentes del proceso de transición democrática de la dictadura a la democracia², no hay que dejar de poner en valor que, por primera vez en casi dos siglos en este país se alcanzó un consenso por parte de la mayoría de la población y de los sectores políticos en un texto constitucional. La dificultad en conseguir un acuerdo semejante puede verse claramente a la luz de recientes intentos de procesos de transición democrática en países árabes como Egipto. Este consenso tuvo su reflejo en el texto constitucional de 1978, donde cuestiones básicas para el desarrollo de un Estado social y democrático de Derecho, apenas aparecen esbozadas o meramente enunciadas³, se remiten a un desarrollo posterior a través de leyes orgánicas⁴, o aparecen previstas de manera contradictoria⁵.

Es por ello que, al no existir en el momento constituyente un acuerdo sobre muchísimas materias, el texto solo refleja soluciones de compromiso, y puntos de partida para el desarrollo de materias constitucionalmente esenciales en un futuro más o menos lejano, en el que las posiciones de las partes no estuvieran tan enconadas y las

Como ejemplo ilustrativo de las soluciones de compromiso presentes en la Constitución destaca la previsión en la Constitución de la figura de la Monarquía. Si bien es un modelo de monarquía parlamentaria europea, sin poderes efectivos y sometida su actuación al refrendo, la monarquía como forma de Estado, sea del tipo que sea, no deja de ser una institución anacrónica, que plantea problemas *reales* frente a derechos fundamentales y principios constitucionales como la igualdad. Otro ejemplo de consenso son los derechos fundamentales, como el art. 27 CE que recoge el derecho a la educación. El primer párrafo del citado artículo resultó ser uno de los preceptos más polémicos durante el proceso constituyente. Como anécdota, este precepto constitucional motivó al ponente socialista Gregorio Peces-Barba a abandonar temporalmente la ponencia del Congreso, alegando que se trataba de alterar la primera redacción de una serie de artículos, pero en especial de éste. En este precepto conflúan dos tradiciones en materia de educación presente en los dos últimos siglos en el país: por un lado, una tradición liberal estatalista en materia de enseñanza; y por otro, una tradición liberal que se remonta a las Cortes de Cádiz y se consagra en el art. 24 de la Constitución de 1869, favorable al reconocimiento de la libertad de creación de centros docentes, postura con la que estaba de acuerdo la Iglesia Católica. Como señala ALZAGA VILLAAMIL, “la referida polémica y las numerosas enmiendas consideradas en el proceso constituyente explican que el consenso se lograra mediante el excesivamente prolijo art. 27, que, tal y como en 1978 profetizamos sin riesgo a equivocarnos, “desde una perspectiva técnico jurídica, muy

² <http://www.vnavarro.org/?p=4077>

³ Por ejemplo, los derechos fundamentales y libertades públicas.

⁴ Por ejemplo, órganos constitucionales esenciales como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial o el mismo poder judicial.

⁵ Por ejemplo, los arts. 33 CE y 38 CE reconocen el derecho a la propiedad privada y a libertad de empresa en el marco de la economía de mercado; sin embargo, el art. 131 CE establece la posibilidad de que el Estado planifique la actividad económica general.

probablemente su valoración no será demasiado entusiasta por parte de los especialistas”. Sin embargo encierra la gran virtud de haber plasmado unos principios sobre la materia debidamente consensuados”.⁶

Como ejemplo paradigmático de Constitución como punto de partida, podemos referirnos al diseño territorial del Estado Español. En la actualidad, el Estado español está formado por 17 Comunidades Autónomas y 2 ciudades autónomas, Ceuta y Melilla. Sin embargo, en ningún lugar del texto constitucional figuran estos territorios. En la historia reciente española, la cuestión territorial ha sido uno de los problemas más graves y que aún hoy está pendiente de solución. Si durante décadas este problema ha suscitado enfrentamientos armados, la transición de la década de los 70 no hubiera sido una excepción si no se hubiera llegado al compromiso de la descentralización del territorio y el reconocimiento constitucional del principio de autonomía para nacionalidades y regiones que componen el territorio español. Tras este reconocimiento, la Carta Magna puso en el tejado de las nacionalidades y territorios la iniciativa de desarrollar el diseño territorial del Estado español a través de lo que se ha denominado “el principio dispositivo”. Gran parte del Título VIII de la Constitución Española se dedica a regular el punto de partida y desarrollo, sobre todo en los primeros momentos, de este proceso, pero no a prever un punto de llegada concreto. Solo de esta forma se evitó un siempre presente nuevo enfrentamiento armado que hubiera frustrado una transición a la democracia. Por tanto, son los actores políticos actuales, Estado central y Comunidades autónomas, quienes siguen “escribiendo el guión” de esta parte tan esencial del constitucionalismo español. Esta brevísimas introducción es esencial para que el alumnado extranjero pueda entender cuestiones tan incomprensibles como las funciones y competencias del Senado, o tan esenciales como los Estatutos de Autonomía.

3.2. Monarquía parlamentaria.

“El Rey reina pero no gobierna”. Con esta frase se resume y explica de manera corta pero concisa la monarquía parlamentaria, forma de gobierno que sanciona nuestra Carta Magna y que está presente en varios Estados europeos.

Es una institución que llama mucho la atención al alumnado extranjero, les parece, permítaseme la expresión, exótica y contradictoria. Como ya se ha apuntado, la forma de gobierno de la Monarquía parlamentaria supuso una solución de consenso entre todas fuerzas políticas y principalmente entre las de corte monárquico y las de corte republicano. Por ello, su existencia no deja de suscitar a ajenos y extraños dudas lógicas, e incluso recelos.

Una de las principales preguntas que suele hacerse es “¿qué sucedería si el Rey se negara a sancionar una ley? ¿Entraría en vigor o no?”. Una vez explicado el referendo, la doctrina de los actos debidos, y que el Rey encarna una institución y no una persona física, no cabe otra cosa

⁶ VV.AA., *Derecho Político Español según la Constitución de 1978. Derechos Fundamentales y Órganos del Estado*, vol. II, 5ª edición, Editorial Universitaria Ramón Areces y UNED, pp. 118-119.

que afirmar que dentro de la Constitución española esa pregunta no tiene ningún sentido, ya que el Monarca nunca podrá negarse a sancionar una ley. Sin embargo, siempre surge la situación provocada por el Rey Balduino en Bélgica en 1990 respecto de la sanción de una ley que ampliaba los supuestos legales del aborto. Dicho monarca, profesaba profundas convicciones cristianas y se negó a sancionar dicha ley una vez que había sido ya aprobada por el Parlamento. Tras varios intentos de convencer al rey para que sancionara la ley, se alcanzó una solución de compromiso: con base en la Constitución belga, el rey Balduino abdicó y el gobierno asumió la Regencia. De esta forma, el Consejo de Ministros sancionó la ley y entró en vigor. Al día siguiente, el Parlamento belga se reunió y aprobó que Balduino volviera a ser de nuevo el rey de los belgas.

No hay ninguna duda de que la institución de la Monarquía es anacrónica y encaja difícilmente en un sistema lógico y de principios y valores plenamente democráticos. Por esta razón, su mera existencia plantea situaciones esperpénticas o cómicas, aunque también serios problemas que ponen de relieve su desfasada naturaleza.

En cuanto a las primeras situaciones, bastaría con referirse a la actitud de la Iglesia Católica respecto de la última modificación de la regulación del aborto y su diferente amenaza de exclusión de comunión eclesial al Monarca y a los parlamentarios que votaron a favor⁷.

En cuanto a los problemas más serios, no hay que olvidar el sofoco que se llevó la clase política española, principalmente los dos partidos mayoritarios PP y PSOE, cuando los príncipes herederos, Don Felipe y Doña Leticia anunciaron su segundo embarazo. La primogénita de ambos fue una niña y heredera en el trono tras su padre, la Infanta Leonor; sin embargo, si el segundo hijo hubiera resultado varón, conforme a la regulación constitucional (art. 57.1 CE) hubiera adelantado a Leonor en la línea sucesoria. Una regulación tan abiertamente discriminatoria hizo alcanzar el tácito consenso en la clase política de que habría que modificar el precepto constitucional para que una circunstancia de ese tipo, el sexo, no determinara la línea sucesoria al trono. Sin embargo, el procedimiento de reforma constitucional para modificar un precepto del Título II es el agravado (art. 168.1 CE), que nunca se ha llevado a cabo, y hubiera dado la oportunidad para que fuerzas políticas de toda índole solicitaran la modificación de aspectos esenciales del Estado como los regulados en el Título Preliminar (principio de autonomía, unidad de España, lenguas oficiales... etc) o derechos fundamentales. Los dirigentes de los partidos mayoritarios respiraron aliviados con la noticia de que habría una Infanta más en la línea sucesoria.

⁷ http://elpais.com/diario/2010/02/26/sociedad/1267138807_850215.html

3.3 Constitución hipergarantista de los derechos fundamentales.

Tras décadas de vulneración sistemática de derechos fundamentales en el régimen dictatorial de Francisco Franco, la Constitución Española de 1978 fue provista de un amplio arsenal de instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Sin ánimo de exhaustividad y de entrar en cuestiones técnicas, es inexcusable apuntar a la importancia del art. 53 CE como precepto en el que se concentra gran parte de las garantías normativas (vinculación directa de los derechos fundamentales; reserva de ley, orgánica y ordinaria; contenido esencial y jurisdiccionales de los derechos (recurso de amparo, ordinario y constitucional; control de constitucionalidad de las normas con rango de ley), así como la razón por la que los derechos fundamentales están distribuidos en diferentes Capítulos y Secciones del Título I de la CE. El Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo, así como la suspensión de los derechos fundamentales son materias que llaman también mucho la atención del alumnado extranjero.

3.4. Constitución con clara vocación internacional.

“Una norma básica de convivencia como es la Constitución debe ser enmarcada en una sociedad, la española contemporánea, que está abocada a un nudo complejo de relaciones con otras sociedades internas, relaciones protagonizadas por sus ciudadanos, por sus grupos socioeconómicos y por el propio Estado. Por ello, el Estado necesita reflejar en su Constitución ciertas exigencias del ordenamiento jurídico internacional, que regula sus relaciones con otros Estados y delimita sus competencias soberanas, además de configurar la incorporación del Derecho internacional general y convencional en el Derecho interno, y acoger y regular en el texto constitucional normas internas con incidencia y relevancia jurídica en el ordenamiento internacional. Nuestra Constitución no ha olvidado esa dimensión internacional de la sociedad y del Estado, dimensión iuspublicista que puede localizarse en numerosos preceptos constitucionales.”⁸ Tras el período de aislamiento que sufrió España de la comunidad internacional durante la dictadura franquista, la Constitución española, a pesar de adolecer de la falta de “una declaración de principios sobre la conducta a seguir en las relaciones internacionales o sobre lo que pudiéramos denominar una política de Derecho internacional”⁹, ha querido reflejar una vocación internacionalista mediante diversos instrumentos jurídicos y preceptos, principalmente, en primer lugar, a través de facilitar la incorporación del acervo jurídico europeo al Derecho interno español en materia de derechos fundamentales; en segundo lugar, a través de una regulación constitucional de la firma de tratados internacionales por parte del Estado Español; y por último, a través de la previsión constitucional de incorporación a procesos de integración supranacional.

⁸ Por ejemplo, arts. 10.2, 39.4, 56, 63, 75.3, 87.3, 93, 94, 95, 96, 97, 132.2, 149.3, 161.1.a), 163 CE. MANGAS MARTÍN, A., “Cuestiones de Derecho internacional público en la Constitución española de 1978”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 61, 1980, pp. 143-184, pp. 143 y 144.

⁹ *Idem*, pág. 144.

Uno de los preceptos más importantes para la consolidación del Estado de Derecho y la eficacia de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución es el art. 10.2 CE. En virtud de este precepto, *las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce* deben ser interpretadas *de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*. El significado de esta importantísima norma, no es que se puedan incorporar nuevos derechos fundamentales sancionados en textos internacionales, sino que el elenco de derechos y libertades previstos en la Constitución sigue inalterable, pero su contenido *ha de ser* interpretado a la luz de los textos internacionales y de la jurisprudencia que los aplica.¹⁰ Esta norma fue de gran ayuda durante en los primeros años de la Constitución española, y sobre todo en la actividad del recién constituido Tribunal Constitucional. El Alto Tribunal, sobre el que pesaban críticas de legitimidad democrática, las propia a la justicia constitucional, así como las añadidas por colectivos de juristas y políticos de nuestro país que no lo veían desde el primer momento con buenos ojos, apoyó muchas de sus decisiones en textos internacionales en materia de derechos fundamentales y en la jurisprudencia de tribunales internacionales, principalmente la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. De esta forma, el Tribunal Constitucional afianzó su papel protagonista en la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas, incorporando el acervo europeo en la materia a su contenido. Preceptos similares al art. 10.2 CE se han ido incorporando en múltiples países que han firmados tratados internacionales de protección de derechos humanos y prevén órganos jurisdiccionales para su protección, como por ejemplo el art. 1 de la Constitución de los Estados Unidos de México.

Por otro lado, la Constitución regula, de manera muy parca y a veces insuficiente, el proceso de celebración de tratados internacionales, con especial atención a los sujetos protagonistas en cuanto a la iniciativa o la prestación del consentimiento. Esencial para esta sesión introductoria es la puntualización que la Carta Magna establece un sistema monista moderado de recepción del Derecho internacional en el ordenamiento jurídico español (art. 96.1 CE).

Por último, la Constitución prevé la posibilidad de la cesión mediante ley orgánica del ejercicio de competencias soberanas a una organización o institución internacional. A pesar de que no se hizo constar explícitamente, el art. 93 CE se redactó pensando en el ingreso de España en la Unión Europea, entonces las Comunidades Europeas. Sin embargo, el desarrollo del proceso de integración europea ha evidenciado las carencias del art. 93 CE y se demandan reformas constitucionales como las acometidas en el art. 23 de la *Grundgesetz* alemana.

Con estos tres ejemplos, que obviamente no agotan los muchos preceptos a los que se podrían aludir, se da un reflejo claro de la citada vocación internacional de la Carta Magna.

¹⁰ SAIZ ARNAIZ, A., *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos: el art. 10.2 de la Constitución española*, Consejo General del Poder Judicial, 1999.

3.5. Poder político descentralizado pero poder judicial centralizado.

Como ya se ha señalado, la cuestión territorial fue una cuestión muy compleja que no quedó resuelta con la redacción de la Constitución, y dentro del mismo texto se aprecian las peculiaridades de este complejo proceso de transición democrática. Una de estas peculiaridades que pueden apreciarse es que el poder político, esto es, el poder legislativo y el poder ejecutivo, están descentralizados, es decir, hay un poder ejecutivo y un poder legislativo central y 17 autonómicos, uno por cada Comunidad Autónoma; pero no así el Poder Judicial, que es único a nivel estatal. Por tanto, no hay ninguna manifestación de poder judicial que emane de las Comunidades Autónomas. Los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, a pesar de su denominación, se encuentran dentro del poder judicial central y único.

La descentralización política tiene una crucial importancia en la elaboración de las normas, pues nos encontramos por tanto, con un sistema jurídico muy complejo, con normas emanadas del Parlamento del Estado y normas emanadas de los parlamentos autonómicos, cuyas relaciones se rigen principalmente por el criterio de competencia.

3.6. Constitución rígida pero sin cláusulas de intangibilidad.

Teniendo en cuenta el periplo constitucional de nuestro país hasta el advenimiento del texto de 1978, no es de extrañar que el acuerdo alcanzado sobre la materia de reforma constitucional estuviera presidido por la cautela. Sin embargo, debido a que la Carta Magna también se concebía con vocación de duración en el tiempo, se estimó necesaria la posibilidad de reforma constitucional para su adaptación al tiempo en el que se estuviera aplicando. De esta forma, la Constitución prevé dos procesos de reforma, dependiendo de la materia objeto de reforma, a saber, un procedimiento muy agravado cuando se pretenda reformar toda la Constitución o alguna de las partes que afecte al Título preliminar, al núcleo duro de los derechos fundamentales (arts. 14-29 CE) o al Título II (La Corona) (art. 168 CE); y un proceso sencillo, cuando afecte a cualquier otra parte de la Constitución (art. 167 CE).

Desde 1978, la Constitución española solo ha sido reformada en dos ocasiones, y siempre debido a demandas procedentes de fuera de España. La primera reforma tuvo lugar en 1992, como consecuencia de la firma por parte del Estado Español del Tratado de Maastricht, por el que se concedía el derecho de sufragio pasivo a los extranjeros en las elecciones municipales (art. 13.2 CE). La modificación del art. 135 CE fue la segunda y última modificación del texto constitucional, llevada a cabo durante el mes de agosto de 2011 y con una celeridad y un perfil bajo impropios de una reforma de este calado. En un contexto de grave crisis económica y financiera, se demandó por parte de España la inclusión en la Carta Magna del principio de estabilidad presupuestaria para las Administraciones Públicas como existe en otros países como Alemania. Ambas reformas se llevaron a cabo a través del procedimiento sencillo (art. 167 CE); sin embargo, será interesante asistir a la aplicación del procedimiento agravado para algunos preceptos constitucionales que necesitan una actualización de contenidos.

3.7. Constitución dividida en dos partes claramente diferenciadas.

La Carta Magna tiene una estructura muy clara: una primera parte axiológica, que contienen los principios que inspiran el ordenamiento jurídico constitucional y los derechos fundamentales, y una segunda parte orgánica, donde se regulan los poderes y órganos constituidos del Estado.

La primera parte está compuesta por el Título Preliminar y el Título Primero. El Título Preliminar contiene las afirmaciones más esenciales para un Estado, como es la enunciación del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE); los valores superiores del ordenamiento jurídico (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político) (art. 1.1 CE); la soberanía popular (que no nacional) (art. 1.2 CE); la forma de gobierno (Monarquía Parlamentaria) (art. 1.3 CE); la unidad del territorio español (art. 2 CE); el principio de autonomía (art. 2 CE); y los principios generales del Derecho como el principio de legalidad, de jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). El Título I trata “De los derechos y deberes fundamentales”, y contiene tanto la carta de derechos fundamentales de nuestro texto constitucional como gran parte de sus garantías al final del Título, concretamente en el Capítulo IV “De las garantías de las libertades y derechos fundamentales” y el Capítulo V que trata “De la suspensión de los derechos y libertades”.

La segunda parte de la Constitución está compuesta por los órganos o poderes constituidos. La primera institución prevista, como no podía ser de otra manera, es la Jefatura del Estado, encarnada en la Corona, Título II. A continuación, en el Título III, se regula el órgano con la máxima legitimación democrática, las Cortes Generales. En el Título IV, como órgano en el que se deposita la confianza del Parlamento, se regula el Gobierno y también la Administración. El Título V contiene las normas básicas referentes a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. El siguiente Título, el VI, regula el Poder Judicial, “*the least dangerous branch*”. El Título VII establece las normas relativas a la Economía y Hacienda. El Título VIII se centra en la Organización territorial del Estado. Y por último, el Título IX en el Tribunal Constitucional.

3.8. Sistema parlamentarista y bicameral.

La Constitución de 1978 establece un sistema parlamentarista como forma de gobierno, esto es, los titulares de la soberanía, los ciudadanos, elegimos unas Cortes Generales en los que depositamos nuestra confianza y quienes nos van a representar y tomar las decisiones más trascendentales por nosotros. De esta forma, se forja una relación de confianza entre ambos sujetos, ciudadanía y Parlamento, que permite el ejercicio de control, de rendición de cuentas, así como de hacer surgir la posibilidad de exigir responsabilidades directas. El Gobierno, concretamente el Presidente del Gobierno, goza de una legitimidad democrática indirecta,

pues a diferencia de los sistemas presidenciales, no es elegido directamente por la ciudadanía, sino por el Congreso de los Diputados (art. 99 CE). La primera y trascendental consecuencia, es que el Presidente del Gobierno responde por sus actos en primera instancia ante el Congreso de los Diputados, depositario de su confianza, y no ante los ciudadanos directamente. Como ya apuntamos al principio de estas páginas, la gran mayoría del alumnado del Máster proviene de países de Iberoamérica, y por tanto de sistemas presidencialistas. Es importante, por tanto, insistir en el régimen parlamentarista del sistema constitucional español, y en los problemas que ocasiona una cultura democrática aún bastante inmadura como la española, en la que las posturas del principal grupo parlamentario en las Cortes Generales apenas se diferencia del Ejecutivo, constituyendo un gran problema para la correcta eficacia y despliegue de efectos del principio de separación de poderes¹¹.

Otro punto importante a tener en cuenta al tratar las Cortes Generales, es que el Parlamento en España es bicameral, esto es, se compone por una Cámara Baja, el Congreso de los Diputados, y la Cámara Alta, el Senado. El Congreso de los Diputados representa la voluntad de los ciudadanos (art. 68 CE), y el Senado “es la Cámara de representación territorial” (art. 69 CE). Consecuentemente a un Estado compuesto, formado por Comunidades Autónomas, a un Estado descentralizado como reconoce a España la Constitución, le corresponde una Cámara en la que esos territorios puedan discutir y tomar sus decisiones. Esa Cámara, como acabamos de citar, en teoría, es el Senado. Sin embargo, en la práctica, el papel que la Constitución y los actores políticos reservan para el Senado es, con algunas excepciones, una Cámara de segunda lectura en el proceso legislativo, pero no desempeña ninguna función de representación de territorios, sino que son los propios ciudadanos, a través de la misma circunscripción electoral que para el Congreso de los Diputados, la provincia, quienes eligen la composición de la Cámara Alta. La razón de esta incongruencia, que está plenamente vigente hasta la actualidad, es el problema sobre la cuestión territorial al que ya nos hemos referido repetidamente. Difícilmente puede configurarse en el Texto constitucional la composición y funciones del Senado, si ni siquiera se han previsto cuáles son las Comunidades Autónomas que componen el Estado Español. Esto no es óbice para que, superado el proceso estatuyente en sus primeras etapas, se hubiera abordado ya la modificación de la composición y funciones de la Cámara Alta. Sin embargo, las luchas por ganar cotas de poder de las Comunidades Autónomas, han impedido abordar una reforma del Senado para que pudiera funcionar como una auténtica Cámara de representación territorial.

3.9. El Tribunal Constitucional y el Poder Judicial.

La Carta Magna prevé la creación de un Tribunal Constitucional, separado del Poder Judicial. Se crea así una diferenciación, problemática, entre las normas constitucionales y las de mera

¹¹ En el año 2003, el Primer Ministro Toni Blair obtuvo el respaldo del Parlamento para la guerra contra Irak. Sin embargo, muchos de los parlamentarios de su partido votaron en contra y obtuvo el apoyo gracias a parlamentarios de otras formaciones políticas, principalmente los conservadores. A pesar de la trágica temática de la noticia, el ejemplo ilustra muy bien la, por lo general, madurez democrática británica, que contrasta con la española: <http://www.theguardian.com/politics/2003/mar/18/iraq.iraq6>

legalidad. La diferenciación del Tribunal Constitucional frente al Poder Judicial es tajante en la Constitución, basta con comprobar que el Poder Judicial está regulado en el Título VI y el Tribunal Constitucional en el Título IX.

Son muchas las razones que obedecieron a la creación del Alto Tribunal y en las que no podemos detenernos en un artículo de estas características. Sin embargo, es necesario apuntar que este tipo de Tribunales se han establecido en Europa en aquellos países que han sufrido una interrupción violenta en la evolución democrática del Estado Constitucional: Alemania, Austria, Italia, Portugal, países de la órbita soviética...; no está presente, sin embargo, en países como Estados Unidos, Reino Unido, Australia... etc.

La introducción de esta instancia jurisdiccional, separada del Poder Judicial y con la atribución de poder revisar las actuaciones de todos los poderes públicos con parámetros constitucionales, ha supuesto una serie de problemas que podía agruparse, a muy grandes rasgos en dos: por un lado, el problema de la legitimidad democrática del Tribunal Constitucional para poder controlar la actuación de la institución con máxima legitimidad democrática como es el Parlamento; por otro lado, un problema que podríamos denominar de “coordinación entre altas instancias jurisdiccionales”.

En primer lugar, si el Tribunal Constitucional tiene la competencia de controlar la constitucionalidad de las normas con rango de ley y expulsarlas del ordenamiento jurídico como si nunca hubieran existido, está claro que la legitimidad democrática y la disociación del órgano con actores políticos que debe respaldar al Tribunal ha de ser suficientemente clara y tajante como para no levantar sospechas de decisiones partidistas o movidas por intereses políticos. En la Constitución de 1978 se trata de conseguir este objetivo a través de la elección de los magistrados constitucionales con participación de todos los poderes del Estado: cuatro magistrados por el Congreso de los Diputados, cuatro por el Senado, dos por el Ejecutivo y dos por el Consejo General del Poder Judicial. Los nombrados por cada una de las Cámaras exigen una mayoría de 3/5 para su aprobación (art. 159.1 CE), con el objetivo de poner de acuerdo a la mayoría de las Cámaras y rechazar así candidatos muy significados políticamente. Sin embargo, los dos grupos parlamentarios mayoritarios, PP y PSOE han acordado un “sistema de cuotas”, es decir, un reparto en el nombramiento de los magistrados que viola claramente el espíritu del art. 159.1 CE y que conduce a la formación de un Tribunal completamente polarizado. No solamente la actitud de las formaciones políticas mayoritarias es censurable, sino también la actitud de algunos magistrados constitucionales, que han contribuido a destrozarse en la última década la buena reputación e imagen de la que gozaba el Alto Tribunal, tanto en España como en el extranjero.

Varios casos son paradigmáticos sobre este tema. En primer lugar, la recusación del magistrado Pablo Pérez Tremps¹² en la resolución del recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña¹³, promovida por el Grupo Parlamentario del Partido Popular en el Congreso de los Diputados pero en la que los magistrados incumplieron

¹² ATC 26/2007, de 5 de febrero.

¹³ <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/02/05/espana/1170703376.html>

la doctrina de no recusar a un magistrado por trabajos académicos¹⁴ realizados en un período previo a ser magistrado¹⁵. Esta situación coincide en el tiempo con la polémica sobre la renovación como Presidenta del Tribunal a María Emilia Casas Baamonde, debido a la introducción por la L.O. 6/2007, de 24 de mayo, del art. 16.3 LOTC que prorroga en el cargo de Presidente del Tribunal a quien ostentara el cargo hasta que no se produzca la renovación del Tribunal. Desde la aprobación de esta norma a instancias del Gobierno socialistas, con la que conseguía seguir contando con el voto de calidad de la Presidenta nombrada a instancias del PSOE, hasta la sentencia del Tribunal Constitucional que declara esta reforma conforme a la Carta Magna¹⁶, se sucedieron la demanda de múltiples recusaciones de magistrados constitucionales por parte tanto del Gobierno del PSOE como del Grupo Parlamentario Popular hasta amenazar con el bloqueo funcional del Alto Tribunal por falta de quórum¹⁷, que llevó al mismo Tribunal Constitucional a demandar de los Diputados recurrentes del Grupo Parlamentario del Partido Popular guardar “el respeto que institucionalmente le es debido al Tribunal y a sus miembros”. Un poco más tarde en el tiempo, a mediados del 2013 se destapa en los medios de comunicación que el por entonces Presidente del Tribunal Constitucional, Francisco Pérez de los Cobos, era militante del Partido Popular. En la comparecencia en el Senado previa a la propuesta de magistrado constitucional omitió este dato.¹⁸ La Constitución prohíbe a los magistrados constitucionales el desempeño de funciones directivas y el empleo al servicio de los partidos políticos (art. 159.4 CE), pero no su afiliación política. Finalmente, el Tribunal Constitucional inadmitió la recusación de este magistrado en 25 procesos constitucionales en los que se entendió comprometida su imparcialidad por su afiliación a dicho Partido Político¹⁹. No deja de ser más que pasmoso, y por tanto muy criticable, el cambio de criterio manejado por el Tribunal Constitucional respecto a la decisión de recusar al magistrado Pablo Pérez Tremps.

Estos tres ejemplos constituyen un capítulo de la historia del Tribunal Constitucional, sin duda, de auténtica vergüenza, descaro y desprecio absoluto por los valores institucionales y democráticos más básicos, un asalto a las instituciones por parte de algunos actores políticos que ilustran muy bien a los estudiantes extranjeros las carencias del juego político de nuestro país.

En segundo lugar, y ya para concluir con el artículo, es importante insistir en la existencia de dos instancias jurisdiccionales supremas en el ordenamiento jurídico español, una para las cuestiones de mera legalidad como es el Tribunal Supremo, y otra para las cuestiones constitucionales como es el Tribunal Constitucional. Sin embargo, como afirma Francisco Rubio Llorente, “Supremo no hay más que uno, pero no es el verdadero”²⁰. En muchas ocasiones no es fácil deslindar las cuestiones de mera legalidad de las constitucionales, o hasta dónde llegan

¹⁴ <http://www.lavanguardia.mobi/slowdevice/politica/20070213/51308053479/la-presidenta-del-constitucional-afirma-que-para-apartar-a-perez-tremps-se-muto-la-doctrina-plena.html>

¹⁵ <http://www.lavanguardia.mobi/slowdevice/noticia/51308027546/index.html>;

¹⁶ STC 49/2008, de 9 de abril.

¹⁷ ATC 443/2007, de 27 de noviembre.

¹⁸ Art. 184.7 Reglamento del Senado.

¹⁹ ATC 180/2013, de 17 de septiembre.

²⁰ http://elpais.com/diario/1994/02/09/opinion/760748409_850215.html

las competencias del Tribunal Constitucional. Por ello, surgen conflictos entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional. En algunas ocasiones, el Tribunal Supremo ha demandado más rigor y medida al Tribunal Constitucional en el desarrollo de sus funciones. Como ejemplo paradigmático para ilustrar las tensiones y conflictos que surgen entre ambos Tribunales, ha de aludirse a la condena por parte del Tribunal Supremo a los magistrados del Tribunal Constitucional por inadmitir un recurso de amparo sin estudiarlo en profundidad²¹. En la STS de 23 de enero de 2004, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo condena a los magistrados a indemnizar al recurrente con 5500 euros (500 euros por magistrado) por adoptar *“una conducta absolutamente antijurídica”* ya que *“se negaron lisa y llanamente a entrar a resolver una petición de amparo so pretexto de que iba dirigida a un hipotético tribunal, lo que implica un non liquet inadmisibile (...) al no dar respuesta lógica a la pretensión de amparo, los Magistrados demandados han actuado con una negligencia profesional grave, que supone, para el caso concreto, una ignorancia inexcusable”*. Esta situación absolutamente disparatada, fue resuelta por la STC 133/2013, de 5 de junio, y previamente en el plano legislativo, con la reforma del art. 4 de la LOTC y prohibir cuestionar cualquier sentencia del Tribunal Constitucional.

Estos nueve puntos abordados, a partir de la metodología descrita, ayudan al estudiante extranjero a contextualizar muchas de las explicaciones que recibirán a lo largo del Máster. De esta forma, el comienzo de los estudios es menos traumático y al comprenderlos mejor, se asimilan con más facilidad los contenidos impartidos. Desde mi experiencia, y si se me permite, desde una perspectiva coste-beneficio, la celebración de este tipo de sesiones es altamente recomendable.

Palabras clave: Sesión introductoria – presencial - Constitución española - contenidos seleccionados - ejemplos amenos.

Key words: Introductory session - in person session - Spanish Constitution - selected issues - entertaining examples.

²¹ <http://www.elmundo.es/elmundo/2004/01/23/espana/1074857523.html>