
La Constitució espanyola i les altres fonts del dret

PID_00258348

Clara Marsan Raventós
Marcel Mateu Vilaseca

Temps mínim de dedicació recomanat: 7 hores





Clara Marsan Raventós

Professora de Dret constitucional de la UOC.



Marcel Mateu Vilaseca

Professor de Dret constitucional a la UOC.

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. L'ordenament jurídic i el sistema de fonts	7
1.1. L'ordenament jurídic espanyol	7
1.2. Les relacions entre normes i entre subordenaments	11
1.2.1. Les relacions entre normes dins d'un mateix ordenament	12
1.2.2. Les relacions entre subordenaments	15
2. La Constitució com a norma jurídica suprema	18
2.1. El caràcter normatiu de la Constitució	18
2.2. El caràcter suprem i fonamental de la Constitució: supremacia formal i material	19
2.3. Eficàcia de la Constitució	21
2.4. Elaboració i reforma de la Constitució espanyola	23
2.4.1. L'elaboració de la Constitució espanyola del 1978	23
2.4.2. La reforma de la Constitució espanyola del 1978	29
2.5. Característiques generals de la Constitució del 1978 i influències rebudes	33
2.5.1. Característiques generals de la Constitució del 1978	33
2.5.2. Influències rebudes per la Constitució espanyola	35
3. La llei, les normes governamentals amb rang de llei i el reglament parlamentari	38
3.1. La llei	38
3.1.1. El procediment legislatiu	38
3.1.2. Classes de lleis	43
3.1.3. Rang, força i valor de llei	45
3.2. Les normes governamentals amb rang de llei: decrets llei i decrets legislatius	46
3.2.1. El reial decret llei	46
3.2.2. El reial decret legislatiu	49
3.3. El reglament parlamentari	53
4. Les normes amb rang de reglament	56
4.1. Concepte i règim jurídic	56
4.2. El control jurisdiccional dels reglaments	59
5. Els tractats internacionals i el dret comunitari	61

5.1.	Els tractats internacionals	61
5.1.1.	Concepte	61
5.1.2.	Classes de tractats	61
5.1.3.	La recepció interna de tractats internacionals	62
5.1.4.	El procediment d'elaboració i de reforma dels tractats	63
5.1.5.	El control de constitucionalitat dels tractats	64
5.2.	El dret comunitari europeu	64
5.2.1.	La Unió Europea	64
5.2.2.	El dret originari i el dret derivat de la Unió Europea	64
5.2.3.	Les relacions entre l'ordenament comunitari europeu i l'ordenament intern	66
6.	L'estatut d'autonomia i l'ordenament jurídic autonòmic.....	69
6.1.	Els ordenaments jurídics autonòmics	69
6.2.	Els estatuts d'autonomia	69
6.3.	Les relacions entre l'ordenament jurídic estatal i els autonòmics	71
Resum.....	74
Activitats.....	79
Exercicis d'autoavaluació.....	79
Solucionari.....	81
Glossari.....	82
Bibliografia.....	84

Introducció

En el mòdul «L'estat, la constitució i el constitucionalisme» hem estudiat tota una sèrie de conceptes bàsics del dret constitucional (estat, constitució, constitucionalisme, justícia constitucional) que en bona mesura són patrimoni comú, si més no, dels països del nostre entorn occidental. Amb aquest bagatge, en aquest segon mòdul abordarem específicament el sistema de fonts d'un ordenament jurídic concret, l'espanyol.

En aquest mòdul analitzarem el sistema espanyol de fonts del dret, és a dir, els diferents tipus de normes que formen l'ordenament jurídic espanyol i les relacions que mantenen entre si per tal de formar un conjunt sistemàtic i coherent. I començarem per la Constitució del 1978, que és la norma jurídica suprema i fonamental de l'ordenament, i que regula en part el sistema de fonts. La Constitució determina quines institucions o òrgans disposen de potestat normativa, de quina classe o qualitat és aquesta potestat i com es relacionen entre elles les diverses normes. Veurem també que l'ordenament jurídic espanyol és un conjunt complex, format per normes que tenen el seu origen en diversos centres de producció públics (els de l'estat central, de les comunitats autònomes, ens locals, la Unió Europea i del Dret internacional) i privats (hi ha normes jurídiques que no són dictades pels poders públics, sinó reconegudes per aquests com a jurídiques). Ens adonarem que en l'ordenament jurídic espanyol, les normes jurídiques estan organitzades en tres rangs jeràrquics: en primer lloc, trobem únicament la Constitució, norma suprema; en un segon nivell, les lleis i les altres normes amb rang o valor de llei, i subordinades a aquestes les normes amb rang reglamentari. Dins del rang de llei, hi ha diferents tipus de lleis (de producció parlamentària) i encara altres normes amb valor de llei, com els reglaments parlamentaris, els tractats internacionals i les normes governamentals amb rang de llei (decrets legislatius i decrets llei). De lleis pròpiament dites (aprovades en seu parlamentària), n'hi ha d'àmbit estatal (aprovades per les Corts Generals –que poden ser de dos tipus: llei orgànica o llei ordinària–) i les lleis elaborades pels diferents parlaments autonòmics, que en cap cas no poden aprovar lleis orgàniques. En el tercer i últim rang, la potestat reglamentària no es troba només en el Govern central de l'Estat i en els governs autonòmics, sinó també en l'àmbit local: als plens dels ajuntaments i de les diputacions provincials. Dins del rang reglamentari, els diferents reglaments també estan jerarquitzats, segons l'òrgan que els aprova.

Objectius

En els materials didàctics d'aquest mòdul trobareu els continguts i les eines procedimentals per a assolir els objectius següents:

- 1.** Reconèixer l'ordenament jurídic espanyol com un conjunt complex, format per normes que tenen el seu origen en diversos centres de producció públics i privats.
- 2.** Saber quins són els tipus de normes que formen l'ordenament jurídic l'espanyol, les seves principals característiques i les relacions que mantenen entre si.
- 3.** Conèixer les regles d'incorporació del dret internacional en l'ordenament jurídic espanyol.
- 4.** Saber quins són els tipus de normes del dret comunitari (europeu), les seves principals característiques i els principis de relació entre el dret de la Unió Europea i l'ordenament jurídic espanyol.

1. L'ordenament jurídic i el sistema de fonts

1.1. L'ordenament jurídic espanyol

L'ordenament jurídic d'un estat és el conjunt ordenat i sistemàtic de normes jurídiques que hi són vigents, producte del sistema de fonts del dret.

Les fonts del dret són els tipus normatius o categories de normes jurídiques que es poden produir o reconèixer pels poders públics en un ordenament jurídic. Però, hi ha diferents conceptes de font del dret. En un sentit material, la font del dret seria qui crea la norma, qui té reconeguda la potestat per a crear la norma (fonts de producció: l'òrgan –el parlament, el govern, etc.– o el grup social que hi ha al darrere, interessat en què s'aprovi una norma: empresaris, pagesos, homosexuals, etc.). En un sentit més formal una font del dret és l'acte normatiu que introdueix les normes dins l'ordenament, les formes per mitjà de les quals s'expressa o s'exterioritza la norma jurídica (per exemple, llei orgànica, decret legislatiu, decret o directiva europea).

La Constitució espanyola del 1978 és la norma jurídica suprema i fonamental de l'ordenament jurídic espanyol, que regula en part el sistema de fonts, per això es diu que és «la norma de les normes». La Constitució actua com a «font de les fonts del dret»: determina quines institucions o òrgans disposen de potestat normativa, de quina classe o qualitat és aquesta potestat i com es relacionen entre elles les diverses normes.

L'ordenament jurídic espanyol és un conjunt complex, format per normes que tenen el seu origen en diversos centres de producció públics (no només els de l'Estat central, sinó també els de les comunitats autònomes, ens locals i la Unió Europea i del Dret internacional) i privats: hi ha normes jurídiques que no són dictades pels poders públics, sinó que el seu contingut és expressió de la voluntat de persones privades, que poden crear costums jurídics, convenis col·lectius, estatuts de les associacions i, fins i tot, contractes, als quals els poders públics reconeixen caràcter jurídic.

A tots els estats, el conjunt de normes vigents és amplíssim i molt variat. Hi ha moltes normes (moltíssimes), i diferents tipus de normes (normes amb característiques molt diverses entre si). Hi ha tantes normes que cap persona humana no pot conèixer ni una mil·lèsima part de l'ordenament jurídic; per tant, el bon jurista no és el que memoritza normes o articles, sinó més aviat el que, sabent com s'ordenen, troba la norma aplicable

al cas i sap interpretar-la. Aquest nombrosíssim conjunt de normes no és un conjunt desordenat o caòtic; és un conjunt que es vol que sigui ordenat, coherent i complet o completable, és a dir, un sistema (hi ha moltes nocions de sistema, però totes tenen en comú la idea de conjunt ordenat, amb unes relacions entre els seus elements regides per unes regles).

En l'ordenament jurídic espanyol, les normes jurídiques estan organitzades en tres rangs jeràrquics: en primer lloc, trobem únicament la Constitució, norma suprema; en un segon nivell, les lleis i les altres normes amb rang o valor de llei, i subordinades a aquestes les normes amb rang reglamentari.

La determinació de les fonts del dret és una competència exclusiva de l'Estat central (art. 149.1.8 CE), però l'estatut d'autonomia (que és aprovat per llei orgànica i és, per tant, llei estatal a més de ser la norma superior de l'ordenament autonòmic) pot contenir especificacions sobre la regulació feta per la Constitució. Així, per exemple, l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006, dins d'uns principis comuns, presenta algunes singularitats (com la llei de desenvolupament bàsic o les matèries vedades al decret llei i al decret legislatiu) i en l'àmbit específic del Dret civil especial de Catalunya la legislació catalana pot determinar l'existència de fonts específiques (art. 129 EAC), d'acord amb l'incís final de l'art. 149.1.8 CE.

A més de la Constitució espanyola, la regulació de les fonts es troba principalment al Codi civil, que és molt anterior però inferior jeràrquicament a la Constitució i, per tant, cal reinterpretar aquella regulació d'acord amb el que s'hi estableix. L'article 1.1 del Codi civil estableix que «les fonts de l'ordenament jurídic espanyol són la llei, el costum i els principis generals del dret».

Des de l'entrada en vigor de la Constitució, **la referència a la llei cal entendre-la en el sentit de norma general escrita**, que inclou la mateixa Constitució i tots els diversos tipus de llei i normes amb valor de llei, i els reglaments, i per tant també els diferents tipus de normes autonòmiques (lleis i reglaments) i les provinents de la Unió europea (directives i reglaments). **El costum** (l'ús social reiterat que els poders públics accepten com a norma vinculant i obligatòria) no pot ser contrari a una norma escrita vigent i només tindrà validesa i vigència com a font secundària, si no hi ha norma escrita («en defecte de llei»), per la qual cosa **avui dia té una importància jurídica escassa**. Els intèrprets de la llei no estan vinculats al costum, que ha de ser provat per qui l'al·lega davant l'autoritat corresponent, en darrera instància, davant el jutge. D'acord amb l'art. 1.4 del Codi civil, **els principis generals són normes de caràcter subsidiari que s'han d'aplicar en defecte de llei i de costum** per a omplir els buits en l'ordenament jurídic o per a resoldre conflictes entre normes (funció integradora de l'ordenament) i tenen també «caràcter informador de l'ordenament jurídic», i per tant serveixen de pauta orientadora per a la in-

interpretació i l'aplicació de la resta de normes jurídiques. El concepte de principi general del dret és avui un terme poc clar doctrinalment i tradicionalment s'ha discutit com es determina. Si bé des d'un punt de vista jusnaturalista es considera que són veritats jurídiques universals o bé valors de tipus ètic i social, en un estat democràtic (en què les normes s'han d'elaborar i aprovar pels canals establerts a partir del principi de participació política de la ciutadania), només són principis generals del dret els que es puguin deduir de les normes escrites de l'ordenament.

Juntament amb aquestes fonts directes, l'article 1.6 del Codi civil estableix que **la jurisprudència «complementa» l'ordenament jurídic espanyol**. La jurisprudència (la doctrina que deriva de les sentències dels jutges) ha de ser reiterada (dues o més sentències en el mateix sentit) i només es desprèn dels tribunals que actuen com a última instància (el Tribunal Suprem i en determinats casos els tribunals superiors de justícia de les comunitats autònomes). Respecte el seu valor jurídic, en l'actualitat hi ha un acord majoritari entre els experts respecte del fet que els jutges no es limiten únicament a aplicar les normes vigents, sinó que, a més, són en certa mesura creadors de dret; però, a més, cal tenir present que el 1984 es va produir un gir molt important respecte del seu valor jurídic anterior, pel fet que el recurs de cassació davant del Tribunal Suprem es pot basar en la infracció tant de les normes legals com, en certs supòsits, de la seva pròpia jurisprudència; es reconeixia així el valor normatiu de la jurisprudència, ja que si la seva infracció és motiu de recurs, la doctrina emanada de les seves sentències forma part de l'ordenament i és, per tant, vinculant per a tothom.

D'altra banda, cal subratllar que **en l'ordenament jurídic espanyol el Tribunal Constitucional no exerceix només la funció de «legislador negatiu»** (segons la doctrina kelseniana, la funció d'expulsar de l'ordenament jurídic tota norma que estigui en contradicció amb algun precepte constitucional), **sinó que també exerceix una certa funció de «legislador positiu» en algunes de les seves sentències, les anomenades sentències interpretatives** (les que estableixen quin significat cal atribuir a un precepte legal perquè sigui conforme a la Constitució). **En aquests casos, el TC va més enllà de la simple declaració d'inconstitucionalitat d'una norma i contribueix a crear normes, contingudes en les seves sentències, que s'incorporen en l'ordenament jurídic espanyol, perquè les resolucions del Tribunal Constitucional vinculen els òrgans judicials** (art. 40.2 LOTC i art. 5.1 LOPJ).

Per acabar de perfilar la noció d'ordenament jurídic espanyol s'hauria de considerar un sistema amb les característiques següents: és un conjunt reconduïble a la unitat, que té una coherència final (si més no, hi ha previstos uns mecanismes per a solucionar les contradiccions), és complet o com a mínim completable, és un conjunt dinàmic (disposa de mecanismes de modificació i d'adaptació als canvis) i és plural o compost.

La primera característica de l'ordenament jurídic espanyol és que **és un sistema que té unitat**. A l'ordenament espanyol **hi ha una pluralitat de normes i subsistemes, però hi ha mecanismes per a reconduir aquesta pluralitat a la unitat. Hi ha un únic ordenament jurídic, tot i que hi ha diversos subsistemes** (el de l'Estat central, els autonòmics, el comunitari). Les normes de l'Estat central també formen un subsistema dins de l'ordenament espanyol global. **Cap dels subsistemes no és complet** (inclòs el de l'Estat central); només ho és l'ordenament espanyol global. Com hem vist, de tot el conjunt de normes de l'ordenament espanyol, la CE n'és la norma jurídica suprema, la norma que obre la cadena de validesa i la que ordena la producció normativa.

La segona característica del sistema és que **té una coherència final**. L'ordenament jurídic vol ser coherent, és a dir, **està dotat de regles per a resoldre les contradiccions entre normes**, el que s'anomena **les antinòmies (contradicció real o aparent entre normes)**. Què succeeix quan dues normes vàlides en el mateix temps es contradueixen? Cal que hi hagi uns criteris d'aplicació. I hi són: en plural, perquè no sempre es resol pel criteri de jerarquia. **En cas de conflicte per a trobar la norma aplicable dins de l'ordenament jurídic hi ha quatre criteris o regles: la jerarquia, la temporalitat, l'especialitat i la competència** (que explicarem en l'apartat següent). Per tant, malgrat que hi pugui haver contradiccions entre normes, hi ha mecanismes per a resoldre-les, amb una interpretació sistemàtica i conjugant aquests quatre criteris esmentats.

La **completesa** (o compleció) és una exigència formal de qualsevol ordenament que es basi en una doble exigència: **l'obligació del jutge de donar resposta a totes les controvèrsies jurídiques que se li plantegin i l'exigència que aquesta resposta sigui jurídica**, és a dir, s'ajusti a les normes que integren l'ordenament. Aquestes dues regles són vigents a l'ordenament espanyol; concretament l'art. 1.7 del Codi civil estableix que: «los jueces y tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido» (art. 1.7 Codi civil). **Però, a la pràctica, de tant en tant hi ha casos no previstos per l'ordenament jurídic. Són les denominades llacunes jurídiques, els buits normatius**. I el jutge ha de donar una solució. **Hi ha bàsicament tres maneres de resoldre les llacunes jurídiques:**

- **Amb la interpretació** més o menys flexible de les normes existents.
- **Amb l'analogia**, que és un mètode d'aplicació del dret per mitjà el qual una norma que regula un cas determinat es fa extensiva a casos similars no previstos. Cal que hi hagi una relació de semblança important. El principi de legalitat comporta la prohibició de l'analogia en l'àmbit penal o sancionador.
- **Amb l'aplicació de principis generals**, com, per exemple, el que considera que allò no jurídicament prohibit està permès.

L'ordenament espanyol és un sistema dinàmic, és a dir, pot integrar el canvi. Té mecanismes de dos tipus:

- Per a la **modificació de normes (alterant els enunciats semàntics)**: reforma, derogació, anul·lació.
- Per a adaptar o **canviar el contingut sense alterar enunciats semàntics**: interpretació, mutació (modificació no formal de la norma jurídica, canviant el significat sense modificar el text). Els perills de la mutació són evidents: s'afecta el principi de seguretat jurídica (que implica que hem de poder preveure la norma aplicable i la interpretació que se'n farà); si no es fa amb la unanimitat dels afectats, es pot perjudicar algú (majoria o minoria).

Finalment, en un estat compost com és l'actual Estat espanyol hi ha una pluralitat de centres de producció normativa (i també de centres d'aplicació). Aquests diversos centres de producció generen uns subordenaments dins de l'ordenament espanyol (l'ordenament o subordenament jurídic de les comunitats autònomes); però, no només hi ha pluralitat de centres de producció interns, també n'hi ha d'externs: diversos organismes internacionals (com ara la Unió Europea amb el dret comunitari) amb els respectius tractats internacionals. I per acabar de completar la visió de conjunt complex, cal recordar que a part de la pluralitat de centres públics de producció normativa (Estat central, comunitats autònomes, ajuntaments, UE, etc.), també hi ha la privada: estatuts d'associacions, de societats, convenis laborals, contractes entre els ciutadans, etc.

1.2. Les relacions entre normes i entre subordenaments

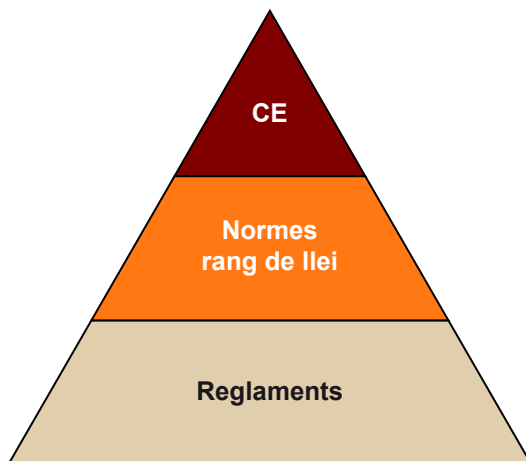
Cal diferenciar el que són regles de relació entre normes dins d'un mateix ordenament i el que són regles de relació entre sistemes o subordenaments.

1.2.1. Les relacions entre normes dins d'un mateix ordenament

Dins d'un mateix ordenament, per tal de trobar la norma aplicable a un cas concret tenim bàsicament quatre grans regles (o criteris d'aplicació), que abans ja hem esmentat en parlar de la pretensió de coherència de l'ordenament. Són els criteris de jerarquia, temporalitat, especialitat (o especificitat) i el de competència.

Criteri de jerarquia normativa

Aquest criteri està constitucionalitzat a l'art. 9.3 CE i reconegut també a l'art. 1.2 del Codi civil («no tindran validesa les disposicions que en contradiguin altres de superiors»), i reconegut encara a l'art. 6 de la LOPJ en establir que «els jutges i tribunals no aplicaran els reglaments o qualsevol altra disposició contrària a la Constitució, a la llei o al principi de jerarquia normativa». **La jerarquia normativa implica estructurar l'ordenament jurídic en una escala de rangs o nivells.**



Aquesta piràmide reproduïx l'esquema clàssic que ordena jeràrquicament les fonts del Dret. És la coneguda piràmide de Kelsen.

El criteri de jerarquia normativa és clar i simple: **la norma de rang inferior no pot contradir la superior**. O vist des d'una altra perspectiva: la norma de rang superior no ha de respectar la inferior perquè la pot modificar o derogar, és a dir, deixar sense vigència (des del moment en què una norma és derogada ja no es pot aplicar més). Perquè una norma posterior pugui modificar-ne o derogar-ne una altra d'anterior en el temps ha de ser del mateix rang o superior. Aquesta és la regla general, però hi ha una excepció: l'ordenament espanyol preveu algunes reserves procedimentals: en aquests casos en què hi ha una reserva procedimental, una norma del mateix rang, però que no sigui d'aquell tipus específicament previst no pot ni modificar ni derogar les normes que regulin aquelles matèries reservades. És el cas, per exemple, de la llei orgànica (no es pot derogar si no és per una altra llei orgànica).

El rang de la norma va lligat a l'òrgan que la crea. Després veurem que hi ha excepcions, però en principi les normes que crea un mateix òrgan tenen el mateix rang. Com hem vist, a l'ordenament espanyol hi ha bàsicament tres nivells o tres rangs normatius: Constitució, normes amb valor de llei i normes amb rang reglamentari (reglaments). Com a regla general, el rang deriva de l'òrgan que crea la norma: la CE, el poble espanyol (que va elegir uns representants que varen redactar el text que, un cop tancat, va ser sotmès en el seu conjunt a referèndum); la llei, els representants d'aquest poble, i els reglaments, el Govern, que en un règim parlamentari com l'espanyol, és elegit pel Parlament i té una legitimació democràtica, però més indirecta que el Parlament (que és elegit directament pels ciutadans). Tots els òrgans constitucionals que poden fer normes estan legitimats democràticament perquè tots deriven directament o indirectament del poble. En democràcia la sobirania recau en el poble i del poble deriven tots els poders: **segons si és més o menys directe el grau de connexió democràtica d'un òrgan amb qui és el sobirà en un estat democràtic, la norma que faci tindrà un rang o un altre** (CE, llei, reglament).

En parlar d'aquest principi de jerarquia normativa sorgeixen dos conceptes importants: **la validesa i la vigència** (i els seus contraris: la nul·litat i la derogació). Deixant de banda un concepte sociològic de validesa (una norma és vàlida si és obeïda o, en cas de desobediència, s'aplica efectivament una sanció) i un concepte ètic (una norma és vàlida quan està moralment justificada; i la validesa, que es basa en la correcció, ha de ser demostrada per mitjà d'una justificació moral), **jurídicament una norma és vàlida quan és produïda pel procediment previst en l'ordenament jurídic i no contradiu materialment una norma superior.** Una norma nul·la s'ha d'expulsar de l'ordenament jurídic. **En canvi la vigència fa referència a la temporalitat. Una norma és vigent quan és aplicable,** és a dir, des que s'incorpora a l'ordenament jurídic i fins que una norma posterior la deroga. **La derogació posa fi a la vigència.** A l'ordenament jurídic espanyol les normes entren en vigor al cap de 20 dies de publicar-se al BOE, si la mateixa norma no preveu una altre termini, superior o inferior (és el període conegut com a *vacatio legis*).

A partir d'una declaració de nul·litat o d'una derogació, una norma ja no es pot aplicar més; per tant, cap al futur, nul·litat (falta de validesa) i derogació (falta de vigència) tenen la mateixa conseqüència (la norma no és pot aplicar més). La diferència és en relació amb el passat: una norma nul·la no hauria d'haver existit mai i els efectes produïts per una norma declarada nul·la també s'haurien d'intentar anul·lar d'alguna manera, compensant si convé; en canvi, una norma vàlida pot estar vigent durant un temps i posteriorment ser derogada per una altra norma: però, els efectes que ha produït no cal eliminar-los, perquè mentre ha estat vigent era una norma vàlida; es deroga només perquè el legislador considera que la matèria s'ha de regular d'una altra manera, no perquè sigui nul·la. En canvi si es declara que una norma és nul·la, s'està dient que aquella norma no hauria hagut d'existir mai, perquè des del moment que es va aprovar ja no tenia validesa. Validesa i vigència són dos conceptes teòricament clars, però, a la pràctica, a vegades el Tribunal Constitucional espanyol ha fet equilibris: tot i que la inconstitucionalitat és un tipus de nul·litat, en alguna ocasió el TC ha declarat un precepte inconstitucional i nul, però n'ha mantingut la vigència de manera transitòria (STC 151/2017, de 21 de desembre) o la inconstitucionalitat d'un precepte, però no la seva nul·litat; és el cas de la llei de l'IRPF del 1978 que el TC va declarar onze anys després (1989) inconstitucional, però no nul·la (STC 45/1989, de 20 de febrer). Així, malgrat que l'art. 39.1 LOTC estableix que quan una sentència del TC declari la inconstitucionalitat, declararà igualment

la nul·litat, han aparegut algunes sentències que declaren la inconstitucionalitat, però no la nul·litat dels preceptes impugnats, amb la voluntat de protegir la seguretat jurídica (art. 9.3 CE) i procurar que la restauració de la normalitat constitucional trencada per la llei inconstitucional es produeixi afectant el mínim possible la seguretat del tràfic jurídic.

Criteri de temporalitat (o de successió cronològica)

La norma posterior pot derogar o modificar l'anterior, sempre que sigui del mateix rang o superior, i sempre que no hi hagi una reserva procedimental en favor d'algun tipus específic de norma.

La derogació posa fi a la vigència. En general, la vocació de les normes és tenir una vida indefinida. Són vigents fins que la mateixa norma ho estableixi (i això succeeix molt poques vegades) o fins que sigui derogada. **La derogació pot ser total o parcial**, que és el més freqüent (alguns articles o part d'algun article). La derogació **pot ser expressa** (especificant la norma o les normes que deroga i si les deroga totalment o parcialment) **o tàcita** (una norma posterior regula una mateixa matèria que una norma anterior d'una manera no només diferent, sinó contradictòria). Les derogacions tàcites provoquen inseguretat en l'aplicador del dret.

Criteri d'especialitat o especificitat

La norma més concreta preval sobre la més genèrica. Ni la deroga ni l'anul·la. L'especialitat provoca la prevalença, no afecta la validesa ni la vigència. La norma més genèrica continua essent vàlida i vigent, però en allò que reguli la més específica, s'aplicarà aquesta.

Exemples

El Codi mercantil continua vigent encara que sorgeixi una llei de societats (SA, SL, etc.).

La Llei general pressupostària no es veu derogada per la llei de pressupostos de cada any: preval aquesta última per posterior i per específica.

Criteri de competència (o de procediment)

El criteri de competència és un criteri de relació entre normes i després veurem que també és un principi de relació entre sistemes (principi de competència territorial).

El criteri de competència **estableix que determinades matèries han de ser regulades per un tipus específic de norma**. Ja hem vist que una de les característiques de l'ordenament jurídic espanyol és que estableix reserves en favor d'un òrgan concret o d'un procediment específic. La competència **requereix sempre una norma superior que estableixi la reserva, en favor d'un òrgan o d'un procediment**. Ja hem comentat que un mateix òrgan pot dictar normes amb diferents rangs si segueix procediments diferents.

Exemple: el govern

El reial decret té rang reglamentari; però com veurem més endavant pot dictar dos altres tipus de normes amb rang de llei: el reial decret llei i el reial decret legislatiu.

El criteri de competència matisa, doncs, el de jerarquia: si hi ha una reserva, el conflicte entre normes del mateix rang no es resol per jerarquia, sinó que cal examinar si s'ha respectat o no la reserva fixada per la norma superior.

Exemple

Les matèries reservades per la CE a la llei orgànica no poden ser regulades ni per llei ordinària, ni per reial decret llei ni reial decret legislatiu; totes tenen el mateix rang, però la CE estableix que determinades matèries només poden ser regulades per llei orgànica, que és un tipus de llei que veurem que requereix, per ser aprovada, majoria absoluta del Congrés en una votació final sobre el conjunt del text.

Aplicació dels criteris

Per acabar aquest epígraf de les relacions entre normes, una qüestió important. Aquests quatre criteris (jerarquia, temporalitat, especialitat i competència) serveixen per a ajudar a trobar la norma aplicable, però **pot succeir que en un conflicte normatiu es puguin aplicar no un sinó alguns d'aquests criteris i que aplicant-ne un o altre s'arribi a solucions diferents** (que s'hagin d'aplicar normes diferents segons si triem un criteri o un altre). Què succeeix si hi ha conflicte entre aquests criteris, quin preval? No hi ha normes formalitzades, però en general es pot dir que el criteri cronològic cedeix normalment davant de qualsevol col·lisió amb les altres regles (tant la competència com la jerarquia i l'especialitat s'acostumen a imposar sobre el criteri cronològic). A més, el criteri jeràrquic també s'imposa generalment sobre el d'especialitat. El conflicte entre jerarquia i competència en principi no es pot donar, perquè quan intervé l'un no pot intervenir l'altre (la competència requereix una norma superior que estableixi els àmbits competencials de les normes susceptibles d'entrar en conflicte). En aquest sentit, podríem dir que el criteri competencial s'imposa per sobre de tots els altres.

1.2.2. Les relacions entre subordenaments

Les relacions entre subordenaments o subsistemes es basen fonamentalment en el principi de competència territorial, que ja hem vist com a regla de relació entre normes (també anomenat en aquell context principi de procediment). D'acord amb el principi de competència, sobre unes matèries pot legislar l'Estat central, sobre unes altres matèries la comunitat autònoma i encara respecte d'unes altres la Unió Europea.

Qui fixa aquesta distribució de competències?

En relació amb la UE, els que han anat definint les seves competències i institucions són els diferents tractats constitutius (que han hagut de signar tots els estats que en formen part), **i la interpretació que n'ha fet el Tribunal**

de Justícia de la UE (TJUE), que ha tingut una importància decisiva en aquest terreny. Actualment, les competències de la UE són recollides bàsicament en el Tractat de la Unió Europea (que atorga a la UE la competència per a definir i realitzar una política exterior i de seguretat comuna que inclogui la definició progressiva d'una política de defensa comuna) i el Tractat de Funcionament de la UE (TFUE, arts. 2 a 6). Les competències de la UE poden ser de quatre tipus:

- **Exclusiva:** només la UE pot actuar (article 3 del TFUE). Afecten les competències següents: unió duanera, establiment de les normes sobre competències necessàries per al funcionament del mercat interior, política monetària dels estats membres (la moneda dels quals sigui l'euro), conservació dels recursos biològics marins dins de la política pesquera comuna i política comercial comuna. La Unió també disposa de competència exclusiva per a la celebració d'un acord internacional quan aquesta celebració estigui prevista en un acte legislatiu de la Unió, quan sigui necessària per a permetre-li exercir la seva competència interna o en la mesura que pugui afectar normes comunes o alterar el seu abast.
- **Compartida:** els estats membres poden actuar únicament si la UE ha optat per no fer-ho (article 4 del TFUE). Les competències compartides entre la Unió i els estats membres són principalment en els àmbits següents: mercat interior, política social (en els aspectes definits en el TFUE), cohesió econòmica, social i territorial, agricultura i pesca, excloent-ne la conservació dels recursos biològics marins, el medi ambient, protecció dels consumidors, transports, xarxes transeuropees, energia, seguretat i justícia, els assumptes comuns en matèria de seguretat i salut pública (els aspectes definits al TFUE).
- **Competència per a donar suport, coordinar o complementar l'acció dels estats membres:** són àmbits en què la UE no pot adoptar actes jurídicament vinculants que obliguin a l'harmonització de les legislacions i reglamentacions estatals (article 6 del TFUE). En la seva finalitat europea, els àmbits d'aquestes accions són: la protecció i millora de la salut humana; la indústria; la cultura; el turisme; l'educació, la formació professional, la joventut i l'esport; la protecció civil, i la cooperació administrativa.
- **Competència per a prendre mesures que garanteixin la coordinació de les polítiques dels estats membres** (article 5 del TFUE). Aquestes competències per a garantir la coordinació de les polítiques dels estats membres es donen en tres àmbits: polítiques econòmiques (i preveu que s'aplicaran disposicions particulars als estats membres que tinguin l'euro com a moneda); polítiques d'ocupació (en particular definint les orientacions d'aquestes polítiques), i polítiques socials.

En l'àmbit intern, la distribució de competències queda definida de la manera següent: **la Constitució estableix una reserva competencial a favor de l'Estat central** (art. 149 CE) i **l'estatut de cada comunitat autònoma esta-**

bleix les competències que assumeix aquella comunitat, d'acord amb el que estableix la CE (art. 148 i 149). Així, cada estatut d'autonomia va crear noves institucions a les quals va atorgar competències normatives, és a dir, els va reservar determinades matèries sobre les quals poden utilitzar la potestat de fer normes (lleis o reglaments). I en virtut d'aquesta reserva competencial, les normes de l'Estat central que puguin regular aquestes mateixes matèries (per a altres comunitats autònomes que no hagin assumit aquella competència), encara que siguin posteriors i de rang jeràrquic superior, **no poden derogar les normes autonòmiques**. Perquè **entre l'Estat central i les comunitats autònomes no regeix el principi de jerarquia**. Ni les lleis estatals són superiors a les autonòmiques, ni les autonòmiques són superiors a les estatals.

És important tenir clar que les lleis autonòmiques (aprovades pels respectius parlaments autonòmics) ni són superiors ni estan subordinades a les lleis de l'Estat (aprovades per les Corts Generals); i el mateix criteri respecte de les estatals. No regeix el principi de jerarquia sinó el de competència (el de distribució de les matèries que cadascú pot regular).

Ara bé, **en l'àmbit intern**, les relacions entre els subordenaments de l'Estat central i els autonòmics, **la regla general del principi de competència es matisa en alguns casos pels principis de prevalença i de supletorietat del dret estatal**. I en l'àmbit de la UE, **el principi de competència també s'ha de complementar per dos altres principis bàsics: l'eficàcia directa del dret comunitari i la primàcia del dret comunitari sobre l'intern**.

Vegeu també

Tractarem els principis de prevalença i de supletorietat del dret estatal en l'apartat «Les relacions entre l'ordenament jurídic estatal i els autonòmics».

Tornarem sobre la primàcia del dret comunitari sobre l'intern en l'apartat «El dret comunitari europeu» d'aquest mateix mòdul.

2. La Constitució com a norma jurídica suprema

La Constitució espanyola de 1978 és la norma jurídica suprema de l'ordenament jurídic espanyol i la que conté les regles que fonamenten l'ordre jurídic i polític de l'Estat.

A continuació analitzarem breument cadascuna d'aquestes tres notes definidores de la Constitució: caràcter normatiu, supremacia formal i contingut polític fonamentador (supremacia material).

2.1. El caràcter normatiu de la Constitució

El valor normatiu de la Constitució és un dels seus trets definitoris. **La Constitució és Dret, forma part de l'ordenament jurídic i, per tant, els seus mandats vinculen jurídicament els poders públics i els ciutadans.** Però, històricament no sempre ha estat així: al contrari, la història constitucional espanyola ha estat dominada per documents constitucionals amb valor merament polític o programàtic. En canvi, en l'actualitat, el TC ha declarat en múltiples ocasions que els preceptes de la CE són origen immediat de drets i obligacions, i no mers principis programàtics (STC 21/81, de 15 de juny) i que la CE és precisament això: la norma suprema de l'ordenament jurídic i no una declaració programàtica (STC 80/1982, de 20 de desembre).

Les forces polítiques que van participar en l'elaboració de la Constitució van manifestar clarament la seva voluntat que fos una norma jurídica i **el mateix text constitucional s'autoatribueix eficàcia normativa**, quan estableix que «els ciutadans i els poders públics resten subjectes a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic¹» (art. 9.1 CE). **El caràcter normatiu de la Constitució es manifesta també en la seva disposició derogatòria.** Només una norma jurídica pot derogar altres normes jurídiques². La disposició derogatòria de la CE consta de tres apartats. Als apartats 1 i 2 trobem clàusules derogatòries expressives i determinades; la disposició derogatòria tercera és una disposició expressa però de caràcter genèric³: deroga totes les normes anteriors que se li oposin. No deroga totes les normes anteriors a la Constitució del 1978, **deroga només aquells preceptes** (poden ser només algunes parts d'una norma o d'un article) **que siguin contraris a la CE.**

⁽¹⁾La CE no vincula només els poders públics (noció clàssica de constitució), sinó també els ciutadans (art. 9.1 CE).

⁽²⁾Les derogacions poden ser expressives o tàcites (la norma posterior regula la mateixa matèria de forma nova: diferent i contradictòria amb l'anterior).

⁽³⁾Disposició derogatòria 3a. CE: «queden derogades totes les disposicions que s'oposin al que estableix aquesta constitució».

L'incompliment de la Constitució és sancionable. **Per a garantir la normativitat de la CE hi ha uns procediments en mans dels òrgans jurisdiccionals.** Si l'incompliment prové del legislador, el Parlament espanyol (Corts Generals) o els autonòmics, qui el controla és el Tribunal Constitucional (principalment, mitjançant el recurs d'inconstitucionalitat o la qüestió d'inconstitucionalitat);

si l'incompliment de la Constitució prové de l'executiu (Govern de l'Estat, de les comunitats autònomes o dels ajuntaments), qui l'ha de controlar és el Poder Judicial, en concret els jutjats del contenciós-administratiu; finalment, si qui incompleix algun aspecte de la Constitució és el Poder judicial, la garantia la trobem en el sistema de recursos del mateix Poder judicial i en el TC (recurs d'empara).

2.2. El caràcter suprem i fonamental de la Constitució: supremacia formal i material

La CE no és una norma jurídica més de l'ordenament, sinó la seva norma suprema, i això comporta que **se situï jeràrquicament sobre totes les altres, incloent-hi les lleis. Aquesta supremacia formal, jeràrquica, de la CE, no es pot desvincular del seu contingut polític**: són les regles que fonamenten l'ordre estatal. La Constitució és la norma jurídica que crea i regula l'Estat. Són les «regles de joc» de l'Estat.

La CE estableix:

- Els valors i els principis en els quals es fonamenta l'Estat.
- Els drets i llibertats dels ciutadans.
- Les regles bàsiques de l'organització i funcionament de les principals institucions de l'Estat, com ara el parlament, el govern, el poder judicial, el TC, etc.
- Uns principis i uns procediments en relació amb l'organització territorial de l'Estat.
- El seu propi procediment de reforma, ja que només pot ser reformada pel procediment específic que ella mateixa estableix.

Tenint en compte aquest contingut polític de la Constitució, el Tribunal Constitucional ha afirmat que **la CE és una norma qualitativament diferent de les altres**, no només perquè és jeràrquicament superior a les altres i els atorga validesa, sinó **perquè conté un marc bàsic de principis i valors que serveixen de fonament de l'ordre jurídic i polític**. La CE no és una norma **neutra** que tan sol estableixi els òrgans i els procediments per a adoptar decisions; **fixa límits a l'actuació del poders públics**.

Juntament amb la supremàcia formal, podem parlar d'una supremàcia material de la CE: la validesa de les normes i, en general, de l'actuació dels poders públics depèn del fet que siguin compatibles amb el contingut de les normes constitucionals.

Exemple

Una llei aprovada seguint tots els requisits procedimentals i per majoria absoluta a les Corts Generals que establís la pena de mort per a un determinat delicte comès pels ciutadans no militars en temps de pau, seria una llei vàlida? No, una llei així seria materialment contrària a l'art. 15 de la CE.

D'altra banda, **la supremàcia de la CE també està vinculada al seu origen i a la seva elaboració.** La CE és obra del poder constituent, és a dir, del poble espanyol, que segons la mateixa CE és en qui recau la sobirania. De fet, el conjunt de la ciutadania espanyola, amb uns condicionants importants que explicarem més endavant, va elegir unes Corts (15 de juny del 1977), que són les que van elaborar la CE i, posteriorment, quan ja estava completament redactada i aprovada per aquests representants, la va ratificar en referèndum el 6 de desembre del 1978. La CE adquireix inicialment la seva legitimitat del fet de provenir de la voluntat de la comunitat a la qual va adreçada i és la CE la que legitima els òrgans de l'Estat, que deuen la seva existència i els seus poders a la CE.

Aquest caràcter suprem de la CE es posa de manifest en la mateixa Constitució, en l'art. 9.1 (els ciutadans i els poders públics estan subjectes a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic), però és més clarament deduïble del fet que **la CE conté dos mecanismes asseguradors de la seva supremàcia normativa:**

- **El Tribunal constitucional** (títol IX de la CE): només partint del fet que la CE és la norma suprema té sentit l'existència d'un òrgan jurisdiccional que pot declarar la nul·litat de les lleis que la contradiguin (art. 161.1 CE).
- **La rigidesa constitucional:** només si la CE té el caràcter de norma suprema té sentit impedir-ne la reforma al legislador ordinari.

Finalment cal tenir present que **la Constitució, com a norma suprema**, compleix dues funcions essencials en relació amb l'ordenament jurídic:

- **És la norma que obre la cadena de validesa.** La CE és la norma de la qual deriva la validesa de totes les altres normes de l'ordenament jurídic espanyol.
- **És la norma que ordena la producció i l'aplicació** (administrativa i judicial) **del dret.** És la *norma normarum* (la norma de les normes), la norma que regula els aspectes bàsics de la producció de la resta de les normes de

l'ordenament jurídic (qui pot fer-les, amb quins procediments i quins límits han de tenir els seus continguts). **La CE pren les grans decisions en relació amb la producció normativa i l'aplicació del dret.**

En síntesi, la CE no és només la norma jurídica suprema de l'ordenament sinó que és la norma fonamental i fonamentadora de l'ordenament jurídic. Té una supremacia formal (jeràrquica) i material (els principis i valors que conté operen com a límit a l'actuació dels poders públics, de manera que aquesta i la validesa de les normes depèn de la seva compatibilitat amb el contingut de les normes constitucionals).

2.3. Eficàcia de la Constitució

A l'hora d'interpretar les constitucions ja hem vist que la vaguetat semàntica n'és sovint una de les característiques. És el cas de la Constitució espanyola, però a més cal tenir en compte que **té una estructura normativa interna complexa**: està integrada per normes concretes que poden ser aplicades directament per un jutge, però també per preceptes molt oberts, molt principals. De fet, la mateixa naturalesa de la Constitució significa que una gran part dels seus preceptes tinguin una estructura principal; en el cas espanyol, aquest fenomen es produeix bàsicament per tres motius:

- **A causa del procés d'elaboració**: la CE es fa per un pacte polític entre diverses forces amb voluntat de consens. **L'ambigüitat i la polivalència del contingut de molts dels preceptes constitucionals és una tècnica conscient per a intentar arribar a acords quan no hi ha consens**. Els redactors de la Constitució **van optar per posposar totes les qüestions en què no hi havia consens**, i molt especialment la que era la qüestió constitucional «clau»: l'organització territorial de l'Estat, sobre la qual els partits polítics mantenien posicions contradictòries i els diversos territoris presentaven posicions molt diferents. Així, **la Constitució, més que elaborada a partir del consens, va ser redactada per a fer possible el consens**: quan hi havia més consens «es tancaven» més les qüestions (es concretava més) i **en les matèries que no hi havia tan consens es deixa més «obert»**.

La Constitució tanca la qüestió dels drets fonamentals i les llibertats públiques, el tema de la participació política i tots aquells aspectes relacionats amb els procediments per decidir (allò que en podríem dir les regles de joc); el que clàssicament s'ha considerat el nucli d'una constitució liberal democràtica; allò materialment constitucional. En canvi deixa oberts alguns aspectes importants en relació amb l'organització territorial de l'Estat (de fet, no estableix l'estat de les autonomies, sinó que només el possibilita) o encara més obert tot el que fa referència als drets socials i en especial els principis rectors de la política social i econòmica (Capítol III del Títol I).

El tan lloat consens constitucional, més que un compromís previ i conscient dels principals protagonistes, va ser en gran mesura conseqüència dels resultats de les eleccions del 1977 i va tenir alguns inconvenients: exclusió d'algunes minories polítiques importants, devaluació dels debats parlamentaris pel secretisme de les negociacions clau, i desmobi-

lització cívica (apatia social, creixent abstencionisme i crisis internes en quasi tots els partits), al marge de no aclarir l'abast de moltes disposicions constitucionals genèriques, ambigües o contradictòries que han donat un marge d'intervenció al Tribunal Constitucional que es pot considerar excessiu.

- **Perquè la CE vol garantir la seva permanència:** vol possibilitar i garantir l'alternança política sense necessitat de modificar el text constitucional. La CE vol ser un marc prou ampli i flexible perquè pugui ser concretada per opcions polítiques molt diverses sense necessitat de reformar la CE.

De fet, han governat diferents majories parlamentàries des de la UCD, el PSOE o el PP i han aplicat els seus programes sense necessitat de reformar la CE; i segurament, si governessin altres forces polítiques (Podemos o IU, per exemple) podrien desenvolupar el seu programa (o bona part del seu programa) dins de la CE. Per tant, la Constitució té diferents possibilitats de ser desenvolupada, tot i que també té límits (no tot hi té cabuda).

- **Perquè la CE ha de deixar un marge de creació al legislador,** perquè el legislador no és ni ha de ser un mer executor de la CE (en canvi el govern sí que ho ha de ser respecte de la llei quan aprova un reglament).

Per tot això, i per les diferents funcions que acompleix com a norma fonamental, a la CE hi ha diferents tipus de normes (preceptes) constitucionals:

- **Els principis estructurals** (estat social i democràtic de dret; els principis d'unitat i d'autonomia).
- **Els principis de l'art. 9.3 CE** (la jerarquia normativa, la seguretat jurídica, la publicitat de les normes, etc.).
- **Els valors de l'art. 1.1** (la llibertat, la igualtat, la justícia i el pluralisme polític).
- **Els mandats al legislador** (per exemple, els dels articles 8.2, 13.4, 18.4, 54, 92.3 i 107, entre molts altres).
- **Els preceptes finalistes** o de programació (com els principis rectors de la política social i econòmica –al capítol III del títol I de la Constitució, art. 39 a 52 CE–).
- **Les normes organitzatives** (ja siguin constitutives d'òrgans com el Govern –art. 97– o el Tribunal Suprem –art. 123–, o per regular la seva estructura interna, com en el cas de les Corts Generals –art. 66 i 69– o per atribuir competències a òrgans públics com la Corona –art. 62– o el Ministeri fiscal –art. 124–).
- **Les normes reguladores** (per exemple, reguladores del sistema de producció normativa –art. 81 a 86, 93 a 96 o 147 CE– o de matèries concretes com les llengües oficials, la bandera o la capital –art. 3 a 5 CE–, o la majoria d'edat –art. 12–).

Tota la Constitució és norma jurídica, però té diferents graus d'eficàcia segons que el precepte en concret tingui una o altra estructura normativa.

Hi ha algunes normes directament aplicables pels jutges i tribunals per a resoldre casos concrets, com, per exemple, els preceptes que regulen els drets pròpiament fonamentals. Es pot reclamar al jutge directament la seva aplicació encara que no hi hagi llei que les desenvolupi; però, no tots els preceptes constitucionals són d'aplicació directa. **La majoria de preceptes constitucionals necessiten un desenvolupament legislatiu**, que es farà en funció de l'orientació política de la majoria parlamentària que hi hagi al parlament en cada moment. Per tant, **els diferents preceptes constitucionals tenen diferents graus d'eficàcia, en una gradació** que va des de l'eficàcia merament orientadora, la interpretativa, l'eficàcia mediata i fins a l'eficàcia immediata.

2.4. Elaboració i reforma de la Constitució espanyola

En el mòdul «L'estat, la constitució i el constitucionalisme» hem vist com **els procediments d'elaboració d'una constitució incideixen directament sobre la seva legitimitat**. Una constitució democràtica es considerarà legítima en la mesura que sigui efectivament el producte de la voluntat del poder constituent, és a dir, del poble, expressada lliurement en el moment de la seva elaboració. Per tant, **la legitimitat democràtica de la constitució prové del mateix procés constituent i del fet que el text constitucional respongui realment a les expectatives i valors del poble** (Fossas i Pérez Francesch). Però, la legitimitat d'una constitució no queda establerta i fixada per sempre més en el moment de ser elaborada, sinó que **depèn també de si l'exercici dels poders constituïts respecta el text constitucional i, alhora, si aquest text i aquesta pràctica continuen responnent a la voluntat i a les necessitats i conveniències del poble**, que en renova contínuament els integrants. Per això és bo conèixer el procés constituent i comparar-lo amb el procediment de reforma de la constitució, per plantejar-se en el cas concret fins a quin punt es pot considerar legítim que les generacions passades condicionin amb un procediment rígid de reforma la voluntat de les generacions presents i futures.

2.4.1. L'elaboració de la Constitució espanyola del 1978

L'actual Constitució del 1978 fou elaborada en un procés constituent *de facto*, guiada per la Llei per a la reforma política del 1977 (LPRP), vuitena i última de les lleis fonamentals de la dictadura de Franco⁴. Una interpretació d'aquesta llei va permetre que les Corts bicamerals sorgides de les eleccions del 15 de juny del 1977, sense estar convocades formalment com a constituents, iniciessin de fet un procés constituent perquè la majoria de les forces polítiques amb representació parlamentària van acordar fixar-se aquesta tasca com a prioritària, encara que no única. La Constitució del 1978 fou el resul-

⁽⁴⁾Llei 1/1977, de 4 de gener, per a la Reforma política: va ser aprovada el 18 de novembre de 1976 per les Corts franquistes, en rebre el suport de 435 dels 531 procuradors (81% a favor), i sotmesa a referèndum el 15 de desembre posterior, amb una participació (segons les autoritats de l'època) del 77% del cens i un 94,17% de vots a favor.

tat d'un procés constituent que es desenvolupà durant la transició política, amb uns condicionants importants. La Constitució del 78, com totes, va venir condicionada pel context en què es va elaborar. Tots els condicionants de la transició política ho foren també, en major o menor mesura, del procés constituent.

Per a alguns autors com F. J. Bastida, J. L. Requejo i J. Varela, no es podria parlar pròpiament de procés constituent en el cas de la transició espanyola:

«Para que exista un proceso constituyente es preciso que se produzca una ruptura entre el viejo orden constitucional y el nuevo, de tal forma que la Constitución nazca al margen del procedimiento de revisión constitucional establecido. Un proceso es verdaderamente constituyente, pues, cuando, a la inversa de lo que ocurre en un proceso de revisión constitucional, no existe nexo jurídico alguno entre la vieja i la nueva legalidad, con independencia de la mayor o menor continuidad política. Sentadas estas premisas, el proceso constitucional español que culminó con la aprobación del texto constitucional de 1978 no puede calificarse de constituyente. Se trató, por el contrario, de un proceso de revisión total de las Leyes Fundamentales del franquismo.»

F. J. Bastida, J. L. Requejo, J. Varela (1992). *Derecho constitucional. Cuestionario comentado* (pàg. 180). Barcelona: Ariel.

En aquest sentit, però anant més enllà de les precisions tècnico-jurídiques, també es pronuncia José Luis L. Aranguren:

«La actual Constitución española no surgió, sin duda porque no era posible al no haberse producido la ruptura con el régimen anterior, de un auténtico proceso constituyente, sino que fue elaborada, en constante tira y afloja, por las fuerzas políticas representativas. La constitución real del país, mientras los parlamentarios redactaban la “papela” llamada Constitución, era la de una estructura (o constitución) política consistente en la unidad Monarquía-Ejército, poseedora de la soberanía de hecho.»

José Luis L. Aranguren (1983). *España: una meditación política* (pàg. 30). Barcelona: Ariel.

Els condicionants de la transició política

La transició de la dictadura franquista al règim que establí la nova Constitució es va produir en una situació complexa deguda a la interferència de diversos factors com ara la crisi econòmica continuada i el terrorisme d'ETA i el GRAPO que se superposava a la tensió existent en el si de les Forces Armades i a la mobilització de sectors civils orientats per actituds involucionistes. Però, la transició política va venir especialment marcada, com a mínim, per uns altres quatre condicionants:

- **La coalició electoral del Govern espanyol** –la Unión del Centro Democrático (UCD), la principal protagonista de la transició– **concorregué amb notable avantatge a les eleccions del 15 de juny del 1977**, gràcies al control dels ressorts del poder: amb un pressupost altíssim respecte a la resta dels partits polítics, a més de controlar quasi tota l'administració local i provincial, la cadena de ràdio i premsa del Movimiento i la RTVE, va ser afavorida pel marc legal, prèviament pactat pels «reformistes» i els «continuistes» del franquisme, que incloïa unes regles electorals que asseguraven una sobrerrepresentació de les zones rurals i menys poblades i una

Lectura recomanada

Marcel Mateu (1999). “Dèficits democràtics en el procés d'elaboració de la Constitució”. *Diàlegs, revista d'estudis polítics i socials* (vol. 2, núm. 4, pàg. 49-69). Barcelona.



Propaganda electoral de les primeres eleccions legislatives el 15 de juny del 1977, de les quals sorgiren les Corts de facto constituents.

«prima» en escons per als dos partits majoritaris; i, a més, no tots els partits polítics van ser legalitzats formalment abans d'aquestes eleccions. Així, els partits polítics situats més a l'esquerra del Partit Comunista (PCE) i els declarats republicans (com Esquerra Republicana de Catalunya) no van ser legalitzats formalment fins després d'aquestes primeres eleccions en què s'elegiren les Corts que elaboraren la Constitució; així, per exemple, ERC (que havia estat el partit majoritari en l'últim període de democràcia a Catalunya) hi va haver de concórrer camuflada dins d'una coalició electoral (Esquerra de Catalunya) en què també hi havia el no legalitzat Partit del Treball d'Espanya (PTE).



Si Hitler o Mussolini haguessin triat el seu successor, com va fer Franco, haurien pogut ser caps d'estat en una Alemanya o Itàlia en democràcia?

- Contràriament als cànons democràtics, **les Corts que actuaren com a constituents no varen ser elegides pels ciutadans en la seva totalitat**, sinó que fins a una cinquena part del senat (41 senadors) van ser elegits pel rei, que havia estat designat pel dictador Franco saltant-se la línia successòria monàrquica.

José Manuel Roca, en relació amb aquesta prerrogativa reial, destaca que:

«L'elecció va recaure, en la seva majoria, en persones vinculades al vell règim, 19 dels designats havien estat ja procuradors en les Corts orgàniques, 16 en la darrera legislatura i 14 en més d'una.»

(«20è aniversari de la Constitució. Peculiaritats del darrer procés constituent», *L'Avenç*, núm. 231, 1998, pàg. 12).

De fet, els senadors finalment designats pel rei respongueren més a una diversitat professional (juristes, literats, militars, economistes) que ideològica, i si bé no foren un model de cromatisme sociopolític, tampoc no s'incorporaren en bloc a cap grup polític.

- **Els mitjans de comunicació controlats pel Movimiento continuaren tenint un paper rellevant al servei de l'aparell estatal.** Els nous mitjans democràtics apareixen progressivament a partir del 1976, però no només s'hauran d'enfrontar a deficiències estructurals i manca de publicitat en un context de crisi econòmica, sinó que hauran de superar els residus d'autocensura, alimentats per la por i l'amenaça, i l'acció pública de jutges i de fiscals (impulsada des dels mateixos òrgans de l'Administració), que feu augmentar considerablement l'activitat jurídica en contra dels periodistes.

El Movimiento Nacional és la denominació del conjunt de forces polítiques que es van adherir a l'aixecament militar del 18 de juliol del 1936 i van constituir posteriorment el partit únic del règim franquista (FET y de las JONS). Els seus principis, totalitaris i feixistes, proclamats en la *Ley Fundamental de Principios del Movimiento Nacional* del 1958, constitueixen la ideologia oficial de la dictadura de Francisco Franco. L'excap de l'Estat espanyol, el rei Joan Carles I, va jurar en la seva coronació (22 de novembre del 1975) complir i actuar segons les *Leyes Fundamentales del Reino*, entre les quals hi havia inclosa la *Ley Fundamental de Principios del Movimiento Nacional*.

La premsa del Movimiento, després enquadrada en un organisme que pren el nom de Medios de Comunicación Social del Estado, estava formada per una trentena de diaris que funcionaven en règim altament deficitari gràcies al pressupost de l'Estat; a aquests diaris, s'hi ha de sumar més d'una trentena d'emissores locals (que en conjunt constituïen l'antic aparell de la propaganda franquista), i la televisió (RTVE), l'única que hi havia,

l'exemple més clar de parcialitat i sotmetiment al poder constituït, que assegurava que els ciutadans de l'Estat veïessin i escoltessin allò que uns pocs volien que veïessin i escoltessin. Després d'un llarg període de dictadura en què es controlava la notícia, es creava artificialment, es manipulava o se silenciava, el paper dels mitjans de comunicació no va canviar instantàniament. No és fins al 6 d'octubre de 1977 –passades, per tant, les primeres eleccions– que s'establí la liberalització dels serveis informatius per a les emissores de ràdio, en suprimir-se mitjançant reial decret l'obligatorietat (vigent des de la guerra del 36-39) de connectar amb «el diari hablado» de Radio Nacional. La informació política a la ràdio deixava així d'estar exclusivament en mans oficials, la qual cosa va obrir un nou panorama de major llibertat que sembla que va influir molt en l'auge d'aquest mitjà durant la transició.



El rei Joan Carles I va jurar per Déu i sobre la Bíblia complir i fer complir les lleis fonamentals franquistes i guardar lleialtat als principis del Movimiento Nacional del règim franquista, però tres anys després, en promulgar la Constitució, no la va jurar, tal com estableix l'art. 61 CE per als seus successors.

- **Els poders de l'Estat no estaven encara subjectes a un control democràtic.** No només l'Administració local, que encara no havia estat renovada democràticament (ja que les eleccions municipals tingueren lloc amb posterioritat a l'aprovació de la Constitució), sinó que els aparells de l'Estat actuaren com a fre dels canvis polítics, i especialment les Forces Armades –però, no únicament elles dins de l'aparell de l'Estat–, amb clara hostilitat cap al procés democràtic, i aportaren un element tan real com difícil de mesurar: la por (el *ruido de sables*, en expressió de l'època).

En ple procés d'elaboració de la Constitució es produí, com a mínim, un intent de cop d'estat (l'anomenada Operació Galaxia). Però potser més importants que aquesta forma d'actuació –encara que més discretes– foren altres tipus d'intervenció que es donaren, especialment per la cúpula militar, en els nivells d'*influència* o de *xantatge* (els «suggeriments» que venien de *los medios castrenses*). Els successius projectes al llarg del procés d'elaboració de la Constitució varen ser modificats, que se sàpiga, almenys quatre vegades com a conseqüència de la pressió militar, entre les quals, la més important de totes: obligaren a reformular l'art. 2, introduint-hi el concepte de *Nación española, patria común e indivisible*. Però, no s'hauria d'oblidar que les Forces Armades encara tingueren altres formes d'intervenció en el procés d'elaboració de la Constitució, com ara que a les Corts constituents de 1977-1978, hi varen pertànyer nou militars (alguns d'ells de molt alta graduació), dels quals quatre eren senadors per designació reial i uns altres quatre procedien dels cossos jurídics de les Forces Armades; en aquest context de pressió, la seva influència va anar més enllà d'allò que la lògica aritmètica els permetia.

Durant tot aquest període de la transició, el rei té el dret com a cap de l'Estat no només de regnar, sinó també de governar, ja que pot presidir i prendre part activa en el Consell de Ministres. El rei confirma Arias Navarro –un genuí continuista– en la presidència del Govern. El primer govern de

Lectura recomanada

Bonifacio de la Cuadra; Soledad Gallego-Díaz (1981). *Del consenso al desencanto*. Madrid: Editorial Saltés.

la monarquia no porta a terme cap pas rellevant per a l'avanç de la democràcia i no és fins al juliol del 1976 (mig any després de ser coronat) que el rei nomena el seu segon govern que, presidit per **Adolfo Suárez, iniciarà un procés reformista**. Un procés de «reforma pactada» del règim autoritari, perquè durant tota una primera fase de la transició –que arriba fins a les eleccions del juny del 1977– les negociacions i els pactes decisius varen tenir lloc entre els *reformistes* i els *continuistes* del franquisme. **Durant aquesta fase pre-electoral del procés no hi va haver pràcticament cooperació real entre el Govern reformista i l'oposició rupturista**. En aquestes transaccions «des de dalt» entre la fracció tova-reformista i la fracció dura-continuista dels franquistes, l'oposició antifranquista no va intervenir de manera significativa. L'única negociació important entre el president Suárez i un membre de l'oposició es va dur a terme, en secret, amb el líder del Partit Comunista, Santiago Carrillo, per a la seva legalització.

Com a resultat d'aquesta legalització (feta per sorpresa, durant la Setmana Santa del 1977) els comunistes del PCE, i igualment la resta dels principals partits de l'oposició, acceptaren el marc legal de la reforma prèviament pactada pels reformistes i continuistes del franquisme. El pacte per a la reforma donà una posició d'avantatge als antics governants, especialment per a mantenir la forma monàrquica de l'Estat i configurar un primer disseny institucional que els fos relativament favorable. I així, és important assenyalar que durant aquesta fase de reforma pactada s'establí la monarquia, un règim parlamentari amb dues cambres asimètriques i un sistema electoral basat en un principi de representació proporcional només al Congrés i majoritària al Senat, la circumscripció provincial i un mínim de diputats per província que, en conjunt, donà –i dona, perquè en els seus grans trets no ha variat– un notable avantatge als dos partits majoritaris.

Després de les eleccions, quan es va comprovar que, en contra del que s'esperava, les candidatures governamentals havien obtingut una majoria insuficient a les noves Corts, **els reformistes de Suárez van haver d'abandonar llavors la reforma limitada que havien preparat i van acceptar la cooperació dels partits de l'antiga oposició antifranquista**, bàsicament els socialistes, els comunistes, els del Pacte Democràtic per Catalunya i, en menor mesura, el PNB. **El Govern i quasi tots els partits firmaren els «Pactes de la Moncloa»** sobre política econòmica, acordaren la creació de governs preautonòmics a Catalunya, el País Basc i Galícia, que més endavant varen ser reproduïts a la resta de l'Estat i procediren a elaborar una constitució. És **la segona fase de la transició, la «ruptura pactada» entre els reformistes del franquisme i l'oposició democràtica**, en què es constitucionalitzen els drets fonamentals i les llibertats dels ciutadans, i s'inicia la descentralització de l'Estat en les comunitats autònomes.

Les principals etapes del procés constituent espanyol que va portar a l'aprovació de la CE del 1978 es poden sintetitzar en les següents:

1) Redacció: després de les eleccions del 15 de juny del 1977, es constituí al Congrés dels Diputats la comissió d'Afers Constitucionals i de Llibertats Públiques.

La comissió d'Afers Constitucionals i de Llibertats Públiques del Congrés dels Diputats estava formada per 36 membres: 17 de la UCD, 13 del PSOE, 2 d'AP, 2 del PCE, i 2 de la Minoria Basca-Catalana. En la ponència de set parlamentaris que va redactar el primer projecte hi havia una relativa pluralitat ideològica i territorial, però no de gènere perquè tots set eren homes; va ser integrada per: J. P. Pérez Lorca, M. Herrero de Miñón i G. Cisneros (UCD), G. Peces-Barba (PSOE), J. Solé Tura (PCE), M. Fraga Iribarne (AP) i M. Roca Junyent (Minoria catalana-basca).

El dia 1 d'agost es nomenà una ponència de set parlamentaris que varen fer la primera redacció del text. Finalment, l'avantprojecte es publicà al Butlletí Oficial de les Corts el 5 de gener del 1978.

2) Discussió i aprovació al Congrés dels Diputats: després de presentar-se més de mil esmenes, s'aprovà en Comissió i finalment al Ple del Congrés el 21 de juliol.

3) Discussió i aprovació al Senat: també es presentaren unes mil esmenes, i es discutiren així mateix en comissió i en Ple fins al 5 d'octubre.

4) Conciliació entre totes dues cambres: es formà una Comissió Mixta paritària Congrés-Senat, seguint el que disposava la LRP, que acordà un text el 25 d'octubre.

5) Aprovació per cadascuna de les cambres: separadament, van aprovar el text el 31 d'octubre del 1978.

El resultat de la votació fou el següent:

Congrés dels Diputats: Sí: 325 (94,1%); No: 6 (1,8%); Abstencions: 14 (4,1%).

Senat: Sí: 226 (94,4%); No: 5 (2,3%); Abstencions: 8 (3,3%).

6) Aprovació per referèndum: es va celebrar el 6 de desembre.

El resultat de la votació fou el següent:

Electors: 26.632.180

Participació: 67,11%

Abstenció: 32,89%

Vots a favor: 87,87% sobre els vots emesos; 58,97% sobre el total d'electors

Lectura recomanada

Clara Marsan (2018). «¿I les "founding mothers"?». *El Periódico* (09/03/2018, pàg. 9). Consultable a la xarxa: arxiu.elperiodico.cat/ed/20180309/pag_009.html
Article que posa de manifest el molt baix percentatge de dones que hi havia en el parlament constituent espanyol.

Vots negatius: 7,83%

Vots en blanc: 3,55%

Vots nuls: 0,75%

7) Promulgació i publicació: es va promulgar pel rei el 27 de desembre, es va publicar en castellà, català, gallec i basc al Butlletí Oficial de l'Estat (BOE) del 29 de desembre de 1978, i va entrar en vigor el mateix dia.

El rei va promulgar la Constitució el 27 de desembre, però no es va publicar com fora lògic al BOE l'endemà (dia en què tradicionalment es fan bromes a l'estat espanyol), sinó el 29 de desembre del 1978, dia que va entrar en vigor.

Les Corts que havien aprovat la Constitució es van dissoldre, segons el que disposava el mateix text constitucional (disposició transitòria vuitena), i l'1 de març del 1979 se celebraren noves eleccions legislatives, el resultat de les quals permeté constituir la I Legislatura constitucional. **El procés constituent va durar uns setze mesos, un període relativament llarg** (com a referència, el de la Segona República en va durar només sis).

2.4.2. La reforma de la Constitució espanyola del 1978

El títol x de la CE conté el conjunt de previsions per a la reforma constitucional. **La regulació de la reforma constitucional la trobem als articles 166 a 169 CE**, desenvolupats per l'RCD (art. 146 i 147), i per l'RS (art. 152 a 159), a banda de la LO 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diferents modalitats de referèndum.

S'estableixen dos procediments, un a l'art. 167 CE i l'altre al 168 CE, **diferents i més complexos que el procediment legislatiu ordinari**. Per tant, **es tracta d'una constitució rígida**.

Segons la matèria que es vulgui reformar caldrà seguir un procediment o l'altre. El segon es preveu només per a quatre casos: per a una revisió total de la Constitució o una reforma parcial que afecti el títol preliminar (art. 1 a 9 CE), la secció primera del Capítol II del Títol I (art. 15 a 29 CE) o el títol II (de la Corona). El procediment, quan afecti aquestes matèries, és molt rígid i difícil. **Per tot el que no siguin aquests quatre casos, cal seguir el procediment ordinari.**

Cal remarcar que s'equipara la Corona d'una manera no gaire lògica o no justificada a les parts més importants de la Constitució (principis estructurals, drets fonamentals), i d'aquesta manera s'inclou la monarquia en el procediment més rígid de l'art. 168, un procediment tan difícil que sembla destinat a impedir la reforma de determinades parts de la Constitució.

No hi ha cap clàusula d'intangibilitat i només s'estableix un límit temporal (a l'art. 169 CE), de no iniciar la reforma en temps de guerra i durant la vigència d'alguns dels estats excepcionals. Per tant, qualsevol matèria es pot reformar, fins i tot una revisió total del text, això sí, seguint en tot moment el procediment establert. De tota manera, s'ha discutit si tot és reformable, atenent a la idea dels límits implícits, ja que, per exemple, es podria reformar el principi democràtic i això no seria una reforma, sinó una destrucció de la constitució. També s'ha discutit si és admissible una reforma de l'art. 168 CE mitjançant l'art. 167, ja que si bé no està prohibit, podria significar deixar sense protecció les matèries que el constituent va ubicar en aquell article.

La iniciativa de reforma correspon al Govern, al Congrés dels Diputats (dos grups parlamentaris o una cinquena part de diputats), **o al Senat** (50 senadors que no formin part del mateix grup parlamentari); les assemblees legislatives de les comunitats autònomes poden demanar al Govern o al Congrés que iniciïn una reforma, però no tenen pròpiament capacitat per a iniciar directament una reforma constitucional. **S'exclou la iniciativa legislativa popular**. Les cambres tenen un gran poder de decisió de tirar endavant o no la iniciativa.

En síntesi, els dos procediments de reforma són els següents:

- **El procediment ordinari** (art. 167 CE) exigeix que el projecte de reforma sigui **aprovat per una majoria de tres cinquenes parts de cada cambra** (Congrés i Senat).

En cas que no hi hagués acord entre aquestes dues cambres, s'intentarà aconseguir-lo mitjançant la creació d'una comissió mixta paritària de diputats i senadors, la qual haurà de presentar un text de consens que requerirà la mateixa majoria (3/5 parts dels membres de cada cambra). Però, en cas que tampoc no s'aconseguís aquesta majoria, el text es considerarà aprovat sempre que hagués obtingut majoria absoluta al Senat (més del 50% dels vots favorables) i el suport de dues terceres parts del Congrés dels Diputats. Així, podríem dir que es permet que la majoria que «falta» al Senat «es compensi» amb el plus que hi ha al Congrés (no només 3/5, sinó 2/3).

Un cop aprovada la reforma per les Corts Generals, **només serà sotmesa a referèndum popular si ho demanen una desena part dels membres de qualsevol de les dues cambres** (dins del termini de 15 dies des de l'aprovació parlamentària). **Es tracta, per tant, d'un referèndum facultatiu, però**, si finalment es fa, és jurídicament **vinculant**. La majoria de la ciutadania decidirà si hi ha reforma o no: només que hi hagi un vot més a favor que en contra s'aprovarà la reforma, independentment del nombre de vots en blanc i nuls, i independentment de la participació.

- **El procediment especial o agreujat** (art. 168) es diferencia de l'anterior perquè implica una dificultat procedimental més gran i perquè el referèn-



En el procediment de l'art. 168 CE, el referèndum perquè els ciutadans ratifiquin o no la decisió parlamentària és preceptiu. I tant en el procediment ordinari (si es fa) com en l'agreujat, el referèndum és sempre jurídicament vinculant.

dum que preveu és preceptiu (s'ha de fer obligatòriament). Consta de les fases següents:

- Aprovació del «principi de reforma», és a dir, de la necessitat o conveniència de la reforma, la qual cosa exigeix una **majoria de 2/3 parts de cada cambra**.
- **Dissolució de les cambres** i convocatòria d'eleccions generals.
- **Les noves cambres han de ratificar la decisió de la necessitat de la reforma:** al Congrés per majoria simple (com que no es fixa específicament una majoria reforçada, la majoria de funcionament ordinari és la majoria simple; art. 147.4 del Reglament del CD); i al Senat, per majoria absoluta (art. 159 RS).
- Les cambres han de discutir i debatre el projecte de reforma, que finalment haurà de ser **aprovat altre cop per majoria de 2/3 de cada cambra**.
- **Celebració obligatòria d'un referèndum** perquè els ciutadans ratifiquin o no la decisió parlamentària. A diferència del procediment ordinari, en el procediment agreujat de l'art. 168 CE el referèndum és preceptiu. I, igual que en el procediment ordinari, és jurídicament vinculant.

Si en qualsevol d'aquestes fases no s'aconsegueixen els requisits establerts, no hi ha reforma.

Aquest procediment agreujat de reforma, en exigir una majoria de dues tercers parts de cada cambra, **a la pràctica dona el dret de blocatge a una minoria per a oposar-se a la voluntat de la majoria**. Un terç pot vetar la voluntat de dos terços. I amb l'agreujant que aquest terç de parlamentaris pot representar bastant menys d'un terç dels electors (del cens), perquè el sistema electoral espanyol és teòricament proporcional per a elegir el Congrés, però a la pràctica no ho és a les províncies poc poblades (que són la majoria), i al Senat, en què amb un sistema ja directament no proporcional i que atorga quatre senadors per província independentment de la seva població, és possible aconseguir un terç dels senadors sense tenir un terç dels vots dels electors. Aquest procediment i aquestes majories reforçades per a poder reformar fan plantejar la reflexió de fins a quin punt la no modificació aporta necessàriament estabilitat al sistema polític o només permanència d'un mateix text, i fins a quin punt la voluntat d'una generació passada ha de prevaldre sobre l'actual, és a dir, perquè unes clàusules de reforma constitucionals aprovades en el passat s'han d'imposar a un parlament elegit democràticament avui.

Així, per a alguns autors, la Constitució espanyola és formalment una constitució totalment reformable, però en alguna de les seves parts, materialment no ho és. El procediment agreujat es va dissenyar perquè no es poguessin reformar alguns preceptes constitucionals. Tal com afirma Pérez Royo, «el poder constituent del poble espanyol que s'expressà el desembre del 1978 ha quedat pres d'aquella expressió sense trobar la forma de renovar-se». Per aquest autor, «si no hi ha un equilibri entre la reforma com a límit del poder constituït i la reforma com a vehicle de renovació del poder constituent, l'institut deixa de complir la funció que hauria de complir i, en conseqüència, és el mateix text constitucional el que es desequilibra».

Fins a l'actualitat, només s'han fet dues reformes de la CE del 1978. La primera només afectà l'art. 13.2 CE, i allà on només es feia referència al sufragi actiu dels estrangers en les eleccions municipals s'afegí l'expressió «i passiu» per tal de fer possible la ratificació del Tractat de la Unió Europea per l'Estat espanyol, el 1992. La segona reforma constitucional es va dur a terme l'estiu del 2011 i va donar una nova redacció a l'art. 135 CE, en elevar el principi d'estabilitat pressupostària a rang constitucional i fer-lo vinculant per a totes les administracions públiques. En tots dos casos, la reforma es va fer, lògicament, seguint el que preveu l'art. 167, i no es va sol·licitar la convocatòria de referèndum.

En la primera reforma, d'acord amb el que preveu l'art. 95.2 CE, el Govern de l'estat va acordar demanar al Tribunal Constitucional si l'art. 8 B del Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica europea, tal com va quedar redactat pel Tractat de la Unió Europea (el conegut com a tractat de Maastricht) era contrari o no a la Constitució espanyola. El TC va declarar que aquella nova redacció de l'art. 8B era contrària a la Constitució i que si es volia signar aquell tractat calia reformar abans la Constitució seguint el procediment de l'art. 167 CE. La proposició de reforma de l'art. 13.2 CE va ser presentada conjuntament per tots els grups parlamentaris (Socialista, Popular, Convergència i Unió, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, CDS, PNV i Mixt) i en la tramitació parlamentària no es van presentar esmenes ni al Congrés ni al Senat.

A diferència de la primera reforma, **la segona es va fer de manera inesperada** (no estava prevista en els programes electorals de cap de les forces polítiques amb representació parlamentària ni fou precedida d'un debat públic profund i generalitzat) **i en un temps rècord** (l'acord el feu públic l'aleshores president del Govern espanyol, José Luis Rodríguez Zapatero, el 26 d'agost i tot el procés de reforma quedà completat amb la publicació al BOE el 27 de setembre). **Una part de la doctrina n'ha criticat diversos aspectes:** com es va negociar l'acord (fora del parlament, entre el president del Govern i el líder de l'oposició, amb la intervenció posterior del candidat del PSOE), quin procediment parlamentari es va emprar (lectura única), la declaració d'urgència del procediment (hi hagué només 48 hores per a presentar esmenes), la falta de voluntat de consens (en la tramitació al Congrés i al Senat es van rebutjar les 53 esmenes presentades i només es va acceptar una correcció gramatical) i

Lectura recomanada

Javier Pérez Royo (2015). *La reforma constitucional inviable*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Lectures recomanades

Textos complets de la reforma de l'article 13.2 de la Constitució espanyola (BOE número 207-3, de 28 d'agost del 1992) i de la reforma del 135 (BOE número 233, de 27 de setembre del 2011).

Lectura recomanada

Declaració del TC 1/1992, d'1 de juliol (BOE núm. 177, de 24 de juliol del 1992).

els veritables motius de la reforma (si fonamentalment varen ser les pressions del Banc Central Europeu i de la cancellera alemanya Angela Merkel, o si van ser només els que recull el BOE a l'exposició de motius: la situació econòmica i financera, marcada per una profunda i prolongada crisi, i la voluntat de reforçar el compromís amb la Unió Europea i la confiança en l'estabilitat de l'economia espanyola a mitjà i llarg termini).

Políticament, més enllà dels dos partits majoritaris (PSOE i PP) que van presentar la proposta de reforma i del partit Unió del Pueblo Navarro, que també hi va donar suport, la resta de grups minoritaris van expressar el seu descontentament o directament rebuig al fons i també a la forma com es va fer la modificació; alguns reclamaren la conveniència de fer un referèndum (IU-ICV) i altres denunciaren que s'havia trencat el consens amb què es va fer la Constitució del 1978 (IU-ICV i CiU). Així, el grup parlamentari de Convergència i Unió (CiU) va manifestar que se sentia exclòs de la reforma tot i haver participat en la redacció de la Constitució del 1978 i, igual que el PNB, no votaren tot i que estaven presents al Congrés; la resta de partits de l'oposició (ERC, BNG, IU-ICV i Nafarroa Bai) sortiren del Ple del Congrés abans de la votació per a manifestar el seu malestar i rebuig.

D'altra banda, la remissió de l'art. 135 a una llei orgànica va ser desenvolupada per la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Entre la resta de legislació aprovada al respecte, destaca el Reial decret-llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per a garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat. Tanmateix, el principi d'estabilitat (que es fonamenta en la idea que els pressupostos han de ser elaborats, aprovats i executats sota la condició que no han de tenir dèficit) a l'ordenament jurídic espanyol ja estava expressament regulat des d'una dècada abans: després que es van aprovar disposicions a la Unió Europea sobre aquesta qüestió, l'Estat espanyol les va introduir mitjançant la Llei 18/2001, de 12 de desembre, General d'Estabilitat Pressupostària (LGEP) i la Llei Orgànica 5/2001, de 13 de desembre, Complementària a la General d'Estabilitat Pressupostària.

2.5. Característiques generals de la Constitució del 1978 i influències rebudes

2.5.1. Característiques generals de la Constitució del 1978

La majoria de la doctrina coincideix en el fet que les característiques principals de la Constitució espanyola vigent són les següents:

- **És considerablement extensa:** no només perquè pels seus 169 articles (més quatre disposicions addicionals, nou de transitòries, una derogatòria i una final) és la segona més llarga de la història constitucional espanyola, després de la de Cadis (1812), sinó sobretot perquè aquesta llargària respon al fet que **regula una gran amplitud de matèries**, en part per la mateixa complexitat de l'estat social i democràtic de dret, però també perquè el constituent volia marcar una certa diferència amb el règim dictatorial anterior i regular amb detall algunes institucions que en altres països amb més tradició democràtica i parlamentària s'han anat establint per costums o convencions. Així, per exemple, la Constitució regula les funcions i estatus del rei en una forma parlamentària de govern, establint en dret el que a la majoria de monarquies europees del centre i del nord d'Europa són bàsicament costums i convencions, resultat de la pràctica constitucional.

Perquè a diferència d'aquests països, la instauració de la monarquia parlamentària a l'Estat espanyol no fou el resultat d'un lent procés de pràctica política, perquè en la història constitucional espanyola la monarquia va tenir un caràcter absolutista i antidemocràtic que va impedir-ne la parlamentarització, i perquè durant la transició, Joan Carles I era rei per decisió de Franco, amb unes atribucions molt més àmplies que les que li va acabar fixant la Constitució.

- **Conté força ambigüitat i polivalència** en el contingut de molts dels seus preceptes, més enllà d'un cert grau de generalitat i abstracció que sovint trobem en les constitucions; en part, perquè com ja hem explicat, fou la tècnica que es va utilitzar conscientment per a arribar a acords quan no hi havia suficient consens, però en part també per dues altres raons: perquè la Constitució espanyola vol ser un marc prou ampli i flexible perquè pugui ser concretada per opcions polítiques molt diverses sense necessitat d'haver de recórrer a la reforma, i lligat amb aquesta idea, també perquè el constituent no va concebre el legislador com un simple executor de la CE sinó que li va voler deixar un marge de creació.
- **És rígida i, respecte d'algunes matèries, molt rígida.** Potser per a evitar incloure alguna clàusula d'intangibilitat, dificulta molt la reforma en els supòsits que cal recórrer al procediment agreujat de l'art. 168 CE.
- **És potencialment transformadora** de la societat, a partir de la clàusula d'igualtat real de l'art. 9.2 CE, de l'aplicació efectiva de les normes finalistes i programàtiques que contenen els principis rectors de la política social i econòmica (capítol III del Títol I) i d'alguns altres principis constitucionals (com ara el de progressivitat tributària de l'art. 31 o alguns dels continguts en els articles 128 a 131 CE). Com veureu en el mòdul 3, aquests preceptes preveuen la intervenció i la correcció de l'economia de mercat i atribueixen a l'Estat espanyol les funcions pròpies de l'estat social.
- **És inacabada**, no només perquè conté una regulació incompleta de bona part dels drets i institucions que remet al legislador, sinó **sobretot en relació amb l'organització territorial**. La Constitució no crea un model definit d'estat autonòmic, sinó només un model potencial. La Constitució fonamentalment conté uns principis i uns procediments: uns principis bàsics relatius a l'organització territorial i uns procediments perquè uns territoris amb unes determinades característiques puguin acabar constituint una comunitat autònoma.
- **És escassament original**, pel fet que en els constituents **va predominar el pragmatisme d'incorporar bàsicament allò que ja havia estat llargament experimentat per sobre de l'opció innovadora** i experimental. Per tant, no hauria de sorprendre que sigui una constitució que recuperi alguns aspectes del constitucionalisme històric espanyol i, sobretot, que estigui directament influïda per les constitucions europees posteriors a la

Segona Guerra Mundial, que tenien ja una considerable vigència. En conjunt, la Constitució espanyola incorpora bona part dels principis i institucions del constitucionalisme propi de l'estat social i democràtic de dret.

2.5.2. Influències rebudes per la Constitució espanyola

Influències del constitucionalisme espanyol històric

El constitucionalisme espanyol es desenvolupa en el context del constitucionalisme europeu dels segles XIX i XX i comparteix amb ell algunes característiques, però en presenta de pròpies, com ara la inestabilitat constitucional i l'absència de constitucions amb ple valor normatiu que generen el que alguns autors (Torres del Moral, Sánchez Agesta) han qualificat com a *superficialitat del constitucionalisme espanyol o manca de cultura constitucional* (Viver Pi-Sunyer, que destaca que les constitucions, per a poder complir les seves funcions necessiten una cultura constitucional arrelada a la societat). Així, des de l'Estatut de Baiona (1808) i la Constitució de Cadis (1812) no només es van succeir nombroses constitucions, projectes de constitució i reformes constitucionals (que capgiraven a la pràctica el sistema polític), sinó que la majoria d'aquests textos constitucionals van tenir una vida breu i la seva aplicació sovint no es va produir de forma plena.

S'ha afirmat que la història constitucional espanyola té un moviment pendular que oscil·la de la dreta a l'esquerra per a tornar al punt de partida; però es tracta d'un moviment pendular especial, perquè quasi sempre ha estat a la dreta: els períodes en que han estat vigents constitucions que per l'època podríem considerar progressistes han estat més aviat breus. La Constitució de Cadis va estar vigent del 1812 al 1814, del 1820 al 1823 i del 1836 al 1837; la Constitució del 1837, entre aquest any i el 1843; la Constitució del 1869, només cinc anys (1869-1874) i la Constitució del 1931, entre el 1931 i el 1939 (tot i que, des del 1936, a una part del territori espanyol ja no s'aplicà). Per tant, cal coincidir amb Isidre Molas quan afirma que:

«En realitat, l'Estat espanyol s'ha forjat al llarg de tres llargs períodes històrics de predomini dels interessos, valors i creences de la dreta: el moderat, sota la Constitució del 1845; la Restauració, sota la Constitució del 1876, i el franquisme, sota les *Leyes Fundamentales*.»

A més de la inestabilitat constitucional i l'absència de constitucions amb ple valor normatiu, també són característiques del constitucionalisme espanyol la manca de democràcia i de llibertats, el predomini del rei (excepte en les constitucions de 1931 i 1869, i fins a cert punt la del 1812) i el domini d'una concepció no només centralista sinó uniformitzadora de l'estat, inspirada en el model jacobí francès, que ignora o nega la realitat plurinacional de l'Estat espanyol.

Lectures recomanades

Carles Viver Pi-Sunyer (1998). «20 años de Constitución y de incipiente constitucionalismo». A: *Revista de Occidente* (núm. 211, pàg. 23-53).

Antonio Torres del Moral (2015). *Constitucionalismo histórico español*. Madrid: Editorial Universitas.

Per tant, tot i que d'entrada es podria pensar que la Constitució espanyola del 1978 s'havia d'inspirar poc en el constitucionalisme històric espanyol, per aquestes característiques i perquè només un dels seus textos (la Constitució del 1931) es pot considerar plenament democràtic, el cert és que **en la Constitució del 78 podem trobar ben visibles diverses influències de la història constitucional espanyola.**

Així, per exemple, els criteris de successió de la Corona (art. 57 CE) que trobem a totes les constitucions monàrquiques espanyoles des de la Constitució del 1837; o el nom de Corts Generals (que és el que utilitza l'Estatut reial del 1834) o l'estructura bicameral de les Corts Generals (que havia estat una constant en la història espanyola, amb les excepcions de les constitucions de 1812 i 1931 i les Lleis Fonamentals del franquisme).

Entre les constitucions històriques espanyoles, la que va tenir més influència sobre l'actual va ser la republicana del 1931 (CE31): l'estat de les autonomies s'inspira en part en l'estat regional de la Segona República, que havia instaurat les autonomies polítiques sota el criteri del principi dispositiu, del qual partirà també la Constitució del 78; el recurs d'emparament de l'article 53.2 CE segueix en part l'art. 121.b de la Constitució del 1931; el Consell General del poder judicial (art. 122 CE) també segueix parcialment l'art. 96 de la Constitució republicana, que també preveia la institució del Jurat popular (art. 103 CE 1931) i la Diputació permanent (art. 78 CE i 62 CE31, que ja regulava la Constitució del 1812 i que és una institució que assumeix les funcions de les cambres parlamentàries quan no estan reunides o estan dissoltes). A més, la Constitució del 1931 va ser una referència important en la formulació d'alguns drets i llibertats, i la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE i art. 66 CE31). Però, malgrat la importància d'aquestes matèries, les dues influències més directes i rellevants segurament es donen en la rigidesa constitucional i en el Tribunal Constitucional, que en bona part s'inspira en el Tribunal de Garanties Constitucionals, que fou una de les novetats destacades de la Constitució del 1931, que incorporà el model concentrat de justícia constitucional poc després que l'instaurés per primera vegada la Constitució austríaca del 1920.

I encara que pugui semblar estrany, també es poden trobar en la Constitució del 78 algunes influències de les Lleis Fonamentals franquistes, especialment de la Ley Orgánica del Estado, com ara la redacció de l'art. 8 CE (translació quasi literal de l'art. 37 d'aquella llei de la dictadura) que regula el paper de les Forces Armades, i de la Ley para la Reforma Política, que condicionà la redacció d'alguns preceptes com, per exemple, els art. 68 i 69 CE, que ja hem comentat quan hem explicat com es va elaborar la Constitució.

Influències del constitucionalisme europeu

La Constitució espanyola també va inspirar-se en algunes constitucions europees, especialment en tres: la Llei Fonamental de la República Federal d'Alemanya del 1949, la italiana del 1947 i la portuguesa del 1976; però també foren font d'inspiració les constitucions escandinaves, per a la regulació detallada de la monarquia parlamentària i en relació amb la figura

del defensor del poble (*Ombudsman*), i la **Constitució francesa del 1958**, en matèries com les lleis orgàniques, la legislació delegada o el reforçament de l'executiu. A més d'aquestes constitucions europees, els redactors de la Constitució també s'inspiraren a l'hora d'elaborar el Títol I (els drets i deures fonamentals) en **les principals declaracions internacionals de drets**: la Declaració Universal dels Drets Humans (1948), els Pactes Internacionals de Nova York (1966), el Conveni per la Protecció dels Drets Humans i les Llibertats Fonamentals (1950) i la Carta Social Europea (1966).

La Constitució alemanya va servir d'inspiració fonamentalment en tres grans línies:

- L'adopció de la clàusula «Estat social i democràtic de dret» (malgrat l'alteració de l'ordre dels adjectius democràtic i social respecte de l'art. 20.1 del text alemany).
- L'establiment de mecanismes que pretenen reforçar l'estabilitat governamental (especialment el procediment d'investidura i la moció de censura constructiva i per majoria absoluta).
- El model de justícia constitucional i la configuració del Tribunal Constitucional.

La influència de la Constitució italiana es pot observar també en part en el Tribunal Constitucional, en el Consell General del poder judicial (el Consiglio Superiore della Magistratura), en la iniciativa legislativa popular i en l'organització territorial regional, però sobretot en l'adopció de l'art. 9.2 CE (derivat de l'art. 3.2 de la Constitució italiana) i l'aprovació de lleis en Comissió parlamentària (sense passar pel Ple del parlament, art. 75.2 CE inspirat en el 72 de la Constitució d'Itàlia).

De la Constitució portuguesa del 1976 (quasi contemporània de l'espanyola) es va adoptar una concepció àmplia i progressista dels drets fonamentals, introduint nous drets econòmics, socials i culturals, i es va incorporar el Consell Econòmic i Social d'Espanya com a òrgan consultiu del Govern central en matèria socioeconòmica i laboral (art. 131.2 CE).

3. La llei, les normes governamentals amb rang de llei i el reglament parlamentari

Gràficament podríem representar l'ordenament jurídic (el conjunt de totes les normes jurídiques vigents a l'estat) com una piràmide on les normes estan jerarquitzades en tres nivells o rangs. Com hem vist, en el nivell superior de la piràmide hi ha una única norma, la constitució. En el segon esglaó hi ha totes les normes amb valor de llei: les lleis pròpiament dites, tant estatals (orgàniques i ordinàries) com autonòmiques, i les altres normes amb valor de llei: els decrets llei i els decrets legislatius (tant autonòmics com estatals), els tractats internacionals i els reglaments parlamentaris. Finalment, a la base de la piràmide i en un tercer nivell, hi ha els reglaments, subordinats jeràrquicament a totes les altres normes.

3.1. La llei

La llei és la norma jurídica aprovada pel parlament seguint el procediment legislatiu.

A l'Estat espanyol, la llei només pot ser obra, o bé de les Corts Generals (i, per tant, d'abast estatal) o bé d'algun dels parlaments autonòmics (i, per tant, d'aplicació només en aquella comunitat autònoma). **La CE estableix que algunes matèries només poden ser regulades per llei (reserva de llei)**, i no per alguna altra font del dret, preservant que sigui el parlament (on hi ha representada la pluralitat de la ciutadania) que ho reguli, amb les garanties que aporta el procediment legislatiu.

3.1.1. El procediment legislatiu

El procediment legislatiu es pot definir com la successió d'actes necessaris per a l'elaboració de la llei i és regulat a l'ordenament espanyol per alguns preceptes constitucionals (art. 87 a 91 CE) i pels reglaments de les cambres.

Lectura recomanada

Juan Carlos Gavara de Cara;
Antoni Roig Batalla (2009).
Sistema constitucional espanyol. Barcelona: UOC.

El procediment legislatiu ordinari es pot dividir en tres fases: la fase d'iniciativa (en què es posa en marxa el procediment legislatiu i serveix per a delimitar el contingut d'allò que han de discutir les cambres), **la fase constitutiva** (o de deliberació, en la qual els membres de la cambra expressen la seva opinió sobre la llei mitjançant el debat i la votació per a arribar a una decisió unitària de la cambra, que finalment fixa el contingut de la llei) **i la fase integrativa** de l'eficàcia de la llei (o perfectiva, que al·ludeix a la intervenció formal del cap de l'Estat i a la publicació per al coneixement general; en l'àmbit autonòmic aquesta intervenció formal la realitza, en nom del rei, el president o presidenta de la comunitat autònoma, com a representat ordinari de l'Estat en aquella comunitat).

La iniciativa legislativa en l'àmbit autonòmic és regulada fonamentalment en els reglaments parlamentaris de cada comunitat autònoma. **En l'àmbit estatal, la iniciativa legislativa és limitada en la Constitució a cinc òrgans:** el Govern, el Congrés dels Diputats, el Senat, les assemblees legislatives de les comunitats autònomes, i els ciutadans, en nombre no inferior a cinc-cents mil, mitjançant l'exercici de la denominada *iniciativa legislativa popular* (art. 87 CE). La potestat d'iniciativa és condicionada en alguns casos: positivament, ja que determinats projectes de llei només poden ser presentats pel Govern (com la llei de pressupostos generals de l'estat –art. 134 CE– o els projectes sobre planificació econòmica –art. 131.2 CE–) i negativament, quan determinades matèries estan excloses de la iniciativa popular (l'art. 87.3 CE estableix que no poden ser objecte de la iniciativa popular les matèries pròpies de llei orgànica, tributàries, de caràcter internacional, ni la prerrogativa de gràcia). **L'objecte de la iniciativa** ha d'estar constituït per una proposta de text redactada en forma articulada, que es denomina **projecte de llei, quan és a iniciativa del Govern, i proposició de llei, en els altres casos**. Presentada una proposició de llei, el Senat (si la iniciativa ha estat presentada per senadors) o el Congrés (en tots els altres casos) n'ha de debatre i votar la *presa en consideració*⁵; si s'aprova prendre en consideració la proposició, el procediment legislatiu en prosseguirà la tramitació ordinària. El govern pot oposar-se a la tramitació de qualsevol proposició de llei quan impliqui un augment de despesa o una disminució d'ingressos (art. 134.6 CE).

⁽⁵⁾Els projectes de llei no han de passar pel tràmit de la presa en consideració (que es reserva només per a les proposicions de llei) per la presumpció que hi ha una coincidència entre la majoria parlamentària i el govern.

Però, tal com ha assenyalat el TC en la STC 34/2018, de 12 d'abril (FJ 9), com que qualsevol iniciativa o proposició de llei és susceptible de representar un increment de despesa o una disminució d'ingressos, el Govern ha de justificar de manera explícita l'adequada connexió entre la mesura que es proposa i els ingressos i despeses pressupostàries, i aquesta connexió ha de ser directa i immediata, actual, per tant, i no merament hipotètica. A més, ha de referir-se al pressupost en particular, sense que pugui acceptar-se un veto de l'Executiu a proposicions que, en el futur, puguin afectar els ingressos i despeses públiques, ja que això significaria un eixamplament de la potestat de veto incompatible amb el protagonisme que en matèria legislativa atorga a les cambres la mateixa Constitució (art. 66 CE).

La fase constitutiva és en la qual es produeix la fixació del contingut de la llei. Es configura com un conjunt de tràmits parlamentaris en què un projecte o proposició de llei pot passar fins a set lectures o discussions successives, en tres fases (primer al Congrés, després al Senat i finalment pot retornar al Congrés):

a) Debat al Congrés.

- Després de la **qualificació i admissió del projecte o proposició de llei que fa la Mesa**, s'envia a la comissió corresponent i se n'ordena la publicació al Butlletí de les Corts Generals, amb obertura d'un termini de 15 dies per a la presentació d'esmenes.
- Es fa un **debat en ponència** (un grup reduït de parlamentaris dels que formen part de la comissió), el resultat del qual és l'**emissió d'un informe**.
- Després, el text torna a la comissió, en què les esmenes presentades són acceptades o rebutjades, la qual cosa dona lloc a un text rectificat que es denomina **Dictamen de la Comissió**.
- **En el Ple**, es tornen a discutir i es voten successivament tots i cadascun dels articles i les esmenes que, rebutjades en la comissió, hagin estat mantingudes per a aquest tràmit pels seus proponents. L'aprovació de cada article o esmena s'ha de fer per majoria simple dels diputats presents al Ple vàlidament convocat (és a dir, més vots a favor que en contra, sense comptar les abstencions ni les absències). El text així aprovat es denomina **dictamen del Ple del Congrés** i es remet immediatament al Senat.

b) Discussió al Senat.

El text, després que hagi estat debatut i aprovat pel Congrés, **passa al Senat**. La discussió al Senat segueix unes pautes similars a la del Congrés: publicació, esmenes, ponència, comissió i Ple. No obstant això, les seves possibilitats respecte del text són limitades per l'art. 90 CE a tres opcions:

- **Aprovar el text del Congrés sense introduir esmenes o modificacions** (en aquest cas finalitza el procediment legislatiu sense haver de retornar el text al Congrés).
- **Oposar el seu veto** (que equival a un rebuig total del text).
- **Presentar esmenes a l'articulat**.

El veto ha de ser aprovat per majoria absoluta del Senat (almenys la meitat més un dels membres que componen la Cambra), mentre que per a l'aprovació d'esmenes és suficient la majoria simple. **Tots aquests tràmits** (tant la presen-

Tramitació parlamentària de les lleis

La tramitació parlamentària de les lleis a l'Estat espanyol comença per regla general al Congrés (art. 74.2 CE), amb només dues excepcions (art. 158.2 i 145.2 CE); en canvi, en altres països l'autor de la iniciativa pot optar per la cambra que vol que tramiti primer el text.

tació del veto com de les esmenes) **han de fer-se en el termini màxim de dos mesos** des del dia de la recepció del text pel Senat, que encara es redueix més (20 dies) en els projectes que el Govern o el Congrés declara urgents.

c) Retorn al Congrés.

El text pot retornar al Congrés (encara que no necessàriament). Si s'hi ha oposat veto o introduït esmenes, el text torna al Congrés acompanyat d'un «misatge motivat» en què s'explica les raons del veto o l'esmena. El veto del Senat pot ser rebutjat pel Congrés, ratificant per majoria absoluta el text inicialment aprovat per majoria simple, un cop transcorreguts dotze mesos des de la interposició del veto (art. 90.2 CE y art. 122.2 RCD). Cadascuna de les esmenes proposades pel Senat són acceptades o rebutjades per majoria simple. El pronunciament final del Congrés, com tots els textos anteriors, es publiquen en el Butlletí Oficial de les Corts Generals amb el títol de «text definitiu aprovat pel Congrés», i aquest text es remet al president del Govern, amb la qual cosa es conclou la fase constitutiva.

Amb l'aprovació final del Congrés o del Senat (si no modifica el text remès pel Congrés), el text de la llei queda fixat, sense que s'hi pugui introduir veto o cap alteració. Però, per a adquirir la seva plena eficàcia obligatòria s'han de complir tres requisits: la sanció, la promulgació i la publicació. És la fase integrativa, la tercera i última del procediment legislatiu.

L'art. 91 CE estableix que el rei ha de sancionar en el termini de 15 dies les lleis aprovades per les Corts Generals, les ha de promulgar i ordenar-ne la publicació immediata. **La sanció és la firma del rei**, que és una formalitat simbòlica, però és **un acte degut** per al rei (no es pot negar a sancionar). **La promulgació ha estat entesa com a acte de reconeixement de l'adopció del text pel parlament i d'autenticació del contingut de la llei, i actualment inclou l'ordre de publicació de la llei**, però tampoc no implica la possibilitat que es pugui donar una negativa reial a promulgar. La sanció i promulgació es duen a terme en un sol acte, en què el rei posa la seva firma al peu del text original de la llei. El requisit de **la publicació de la llei es compleix mitjançant la publicació íntegra del text de la llei en el Butlletí Oficial de l'Estat (BOE)**. L'art. 2.1 del Codi civil estableix que les lleis entraran en vigor 20 dies després de la publicació completa en el BOE, llevat que disposin una altra cosa. Aquest termini es denomina *vacatio legis*.

L'art. 23 de la Llei 50/1997 (d'acord amb la nova redacció que li va donar la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic) matisa el que estableix l'article 2.1 del Codi civil respecte de l'entrada en vigor de les lleis que tinguin un origen governamental i també respecte dels reglaments: preveuran el començament de la seva vigència el 2 de gener o l'1 de juliol següents a la seva aprovació, si imposen noves obligacions a les persones físiques o jurídiques que exerceixi una activitat econòmica o professional.

En conjunt, el procediment legislatiu vol assegurar que la llei sigui l'expressió de la voluntat de la majoria del parlament, però una voluntat formada amb la participació de la minoria o minories (que tenen dret a expressar la seva opinió per a intentar influir en la decisió de la cambra); per tant, encara que finalment la llei pugui ser una decisió de la majoria, el procediment legislatiu garanteix la possibilitat que pugui ser el resultat de la integració de les diferents minories perquè exigeix que la voluntat de la majoria es formi mitjançant el debat públic entre les diferents opcions representades a la cambra, fet que comporta també que els representats (el conjunt dels ciutadans) puguin conèixer allò que han fet (o deixat de fer) els seus representats. I actuar en conseqüència. D'altra banda, encara que **en l'àmbit estatal formalment és un procediment legislatiu bicameral** (perquè el text de la llei ha de passar per les dues cambres), les possibilitats d'incidència real del Senat són mínimes, i **la decisió final correspon al Congrés dels Diputats**. Així mateix, si ens fixem en com funciona a la pràctica, veurem que tot i que teòricament les cambres poden adoptar qualsevol decisió sobre el text (rebutjar, alterar, dividir, suprimir i afegir qualsevol part del text), **a la pràctica el poder legislatiu del parlament és condicionat per la influència que el Govern exerceix sobre les cambres per mitjà del grup o grups parlamentaris** que li donen suport, de tal manera que es pot considerar que **sovint el procediment, més que d'elaboració, és de ratificació i de lleu modificació del text proposat pel Govern, que és qui té la iniciativa en la gran majoria de les lleis que finalment s'aproven**.

La complexitat de la funció legislativa exigeix que, a més del procediment legislatiu ordinari, s'estructurin una sèrie de procediments legislatius especials, diferenciats, sia per la matèria objecte de regulació, sia perquè la necessitat d'abreujar el temps de tramitació imposi retallar terminis o suprimir algunes fases de la tramitació.

Procediments abreujats

En l'àmbit estatal, són tres els procediments abreujats:

- **El procediment d'urgència.** Aplicable a qualsevol procediment legislatiu, i la via normal d'accelerar els tràmits. Significa reduir a la meitat els terminis establerts, sense modificar les fases del procediment, ni la seva estructura. S'acorda per la Mesa en qualsevol moment del procediment legislatiu, a petició del Govern, de dos grups parlamentaris o de la cinquena part dels membres del Congrés. En la tramitació davant el Senat també es poden escurçar els terminis.
- **La tramitació en lectura única.** S'eliminen les lectures successives del text per a efectuar una única lectura davant del Ple de la Cambra. Se'n requereix l'aprovació pel Ple, a petició de la Mesa, oïda la Junta de Portaveus. Es produeix un debat sobre la totalitat, excloent-hi les esmenes a l'articulat, i es produeix una votació sobre la totalitat de l'articulat. Perquè es pugui donar aquesta tramitació és necessari que la naturalesa del projecte o proposició ho aconsellin o ho permeti la simplicitat de formulació (art. 150 RCD).
- **La delegació de competència legislativa en les comissions,** prevista en l'art. 75.2 CE. que estableix que les cambres podran delegar en comissions legislatives permanents l'aprovació de projectes o proposicions de llei. El Ple, però, pot demanar en qualsevol moment el debat i la votació d'aquests projectes o proposicions. Aquesta

via, que en principi semblava excepcional, s'ha convertit en l'ordinària. L'art. 148 del Reglament del Congrés dels Diputats (RCD) preveu que l'acord del Ple per a delegar projectes o proposicions a les comissions es presumeix sempre en els supòsits constitucionalment delegables, de manera que el caràcter excepcional plantejat per la Constitució s'ha convertit en el procediment ordinari o habitual. Tanmateix, cal tenir present que hi ha unes matèries (art. 75.3 CE) que necessàriament s'han d'aprovar pel Ple sense que sigui admissible la delegació a la Comissió legislativa.

En l'àmbit estatal, a part dels procediments especials abreujats, encara hi ha alguns tipus de llei que s'han d'aprovar seguint alguna modalitat o particularitat procedimental, com ara la llei de pressupostos (art.134 CE), la llei d'harmonització (art. 150.3 CE) o la llei orgànica (art. 81 CE, que explicarem tot seguit). En l'àmbit autonòmic, els reglaments parlamentaris preveuen un procediment ordinari i uns procediments especials semblants, per raó de la tramitació abreujada. En algunes comunitats autònomes, com per exemple a Catalunya, s'ha previst algun altre tipus de procediment a més de l'ordinari. Així, a Catalunya, a més del procediment ordinari o comú, el Reglament del Parlament (RPC) estableix procediments especials per raó de la matèria (la llei de pressupostos, les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut i la llei electoral) i per raó de la tramitació parlamentària accelerada (lleis de comissió, de lectura única i d'urgència), procediments aquests últims que una part de la doctrina considera modalitats del procediment comú, i regula també alguns aspectes de la tramitació de les iniciatives legislatives populars i el procediment per a la consolidació de la legislació vigent (un nou procediment incorporat amb l'RPC del 2015).

3.1.2. Classes de lleis

A l'Estat espanyol hi ha dos tipus de lleis: orgàniques i ordinàries. Les orgàniques només les poden aprovar les Corts Generals. Les ordinàries poden ser estatals o autonòmiques.

Les lleis orgàniques

Les lleis orgàniques es caracteritzen per un element material i un de formal. És la mateixa Constitució la que estableix de quina forma s'han d'aprovar i quines matèries han de tractar. La llei orgànica només està reservada a determinats àmbits materials (no pot regular altres matèries i les matèries reservades a llei orgànica no es poden regular per cap altra norma que no sigui llei orgànica).

Pel que fa a l'element material, l'art. 81.1 estableix que **són lleis orgàniques les relatives al desenvolupament dels drets fonamentals i les llibertats públiques, les que aprovin els estatuts d'autonomia i el règim electoral general, i les altres previstes per la Constitució.** Per tant, només tindran el caràcter d'orgàniques les que regulin aquestes matèries, amb les precisions següents: pel que fa als drets fonamentals el TC ha entès (STC 160/1987, FJ 2, i STC 212/1996, FJ 11) que no són tots els reconeguts al Títol I de la CE sinó només els compresos a la Secció 1a. del Capítol 2n. del Títol I (articles 15 a 29), i només cal que es reguli per llei orgànica el desenvolupament directe del dret, els seus aspectes essencials; el TC ha definit el règim electoral general reservat a la llei orgànica en l'STC 38/1983, declarant que no es refereix tant sols a les eleccions generals (a les Corts Generals), sinó a determinats aspectes del procés electoral que afecten totes les eleccions (autonòmiques i locals), i per això la LOREG (Llei Orgànica del Règim Electoral General) estableix ella mateixa quins dels seus articles tenen caràcter orgànic. Quan l'art. 81 CE dis-

posa que també són lleis orgàniques les altres «previstes a la Constitució», s'ha d'entendre que són les que es preveuen expressament en algun article de la Constitució.

Exemple

En més de vint preceptes de la CE es preveuen matèries que han de ser regulades per llei orgànica: per exemple, les bases de l'organització militar (art. 8.2 CE), el defensor del poble (art. 54 CE), la suspensió de determinats drets en relació amb el terrorisme (art. 55.2 CE), la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE), les modalitats de referèndum (art. 92.3 CE), per a determinar les funcions, actuació i estatuts de les forces de seguretat (art. 104 CE) o els estats d'alarma, excepció i setge (art. 116 CE), entre moltes altres.

Per tant, són lleis orgàniques les que fan referència als drets fonamentals i a qüestions bàsiques per al funcionament i l'estructura de l'Estat.

Pel que fa a l'**element formal**, per a regular aquestes qüestions el constituent va exigir un consens més gran que el que demana per a regular matèries menys rellevants dins l'ordre constitucional. Així, per a regular aquestes matèries s'exigeix un element formal: per a la seva aprovació, modificació o derogació **es requereix majoria absoluta del Congrés dels Diputats** (la meitat més un dels diputats que formen el Congrés i, per tant, com que actualment el Congrés està format per 350 diputats, com a mínim 176), **en una votació final sobre el conjunt del projecte** (art. 81.2 CE). En canvi, per a aprovar una llei ordinària només es requereix majoria simple (més vots a favor que en contra, dels que participen en aquella votació).

Els estatuts d'autonomia són lleis que tenen una doble naturalesa: **formalment són lleis orgàniques, però atípiques**, pel seu caràcter de norma pactada, que es pot veure tant en el seu procediment d'elaboració com de reforma (com a mínim en els estatuts que es van elaborar per la via de l'art. 151 CE); **i al mateix temps són també la norma institucional bàsica de cadascuna de les comunitats autònomes**. Com a **norma institucional bàsica de la comunitat autònoma** regula les institucions autonòmiques i estableix les competències que ha de tenir; no pot ser modificat per cap altra llei (ni autonòmica ni estatal): només es pot reformar pel procediment que ell mateix preveu; és norma superior a totes les que formen l'ordenament jurídic autonòmic, i al mateix temps, una norma subordinada a la Constitució.

Les lleis ordinàries

Les lleis ordinàries són, per exclusió, les que regulen matèries no reservades a llei orgànica. El seu procediment d'aprovació només **requereix majoria simple** de les Corts Generals, cosa que n'és, doncs, l'altra gran diferència, a més de les matèries, que les distingeix de les lleis orgàniques.

Hi ha altres lleis que tenen una denominació pròpia, però totes són orgàniques (per exemple, les lleis de transferència o delegació de l'art. 150.2 CE) o ordinàries (les lleis marc de l'art. 150.1 CE, la llei de pressupostos, etc.).

No hi ha cap relació jeràrquica entre la llei ordinària i la llei orgànica. Simplement es tracta d'una relació regida pel principi de competència procedimental: per a les matèries reservades a llei orgànica s'haurà d'utilitzar el procediment que s'assenyala a l'article 81.2 de la Constitució.

Les lleis de les comunitats autònomes són lleis ordinàries, que no estan subordinades a les lleis de l'Estat (aprovades per les Corts Generals). Per tant, **entre les lleis de l'Estat i les lleis autonòmiques no hi ha jerarquia sinó que la seva relació es basa en el principi de competència**: sobre unes matèries pot legislar l'Estat i sobre altres matèries pot legislar la comunitat autònoma perquè en té atribuïda la competència d'acord amb el que preveu la Constitució i el seu estatut d'autonomia (i algunes altres normes com les previstes a l'art. 150 de la CE, que acaben de definir el sistema de distribució de competències).

3.1.3. Rang, força i valor de llei

Són tres conceptes que sovint es fan servir com a sinònims, tot i que tècnicament defineixen atributs diferents de la llei, que la Constitució concedeix, a vegades de manera no global, a altres normes jurídiques.

El rang de llei fa referència a la posició de les normes en l'ordenament jurídic, al seu ordre jeràrquic. Hi ha un únic rang de llei (subordinat a la Constitució i superior al rang reglamentari), però dins d'aquest rang hi ha un altre tipus de normes a més de la llei: dues normes que malgrat que emanen del govern (el decret llei i el decret legislatiu) la Constitució els atorga el mateix rang que a la llei. Les normes amb rang de llei vinculen el Govern, l'administració i tots els integrants del poder judicial i, per tant, han d'aplicar-les sempre.

La força de llei al·ludeix a la relació de la llei amb les altres normes de l'ordenament jurídic. Tenir força activa de llei vol dir que, pel rang que té, aquella norma pot derogar o modificar totes les de rang inferior i, entre les del seu mateix rang, aquelles que siguin del seu mateix tipus. Tenir força passiva de llei implica que una norma pot resistir ser modificada o derogada per una norma de rang inferior, com és el rang reglamentari. La Constitució reconeix als tractats internacionals força passiva enfront de la llei (art. 96.1 CE), i per tant els possibles conflictes entre tractat i llei no es resolen ni mitjançant el criteri de jerarquia ni el de temporalitat, sinó que els tractats (i el dret que se'n derivi) gaudeixen de primacia en l'aplicació, és a dir, d'aplicació preferent.

Finalment, **el valor de llei fa referència al tractament de l'acte normatiu dins de l'ordenament en relació amb el control de constitucionalitat**, és a dir, al·ludeix a les normes i actes que són objecte del control de constitucionalitat del Tribunal Constitucional. Tenen valor de llei no només les normes, sinó també els actes que són susceptibles de declaració d'inconstitucionalitat

pel TC (art. 27.2 LOTC): a més de les lleis (estatals i autonòmiques), els reglaments parlamentaris (estatals i autonòmics), els tractats internacionals i les normes governamentals amb rang de llei (decrets legislatius i decrets llei, tant estatals com autonòmics); i pel que fa als actes, tenen valor de llei i, per tant, poden ser objecte del control de constitucionalitat del TC: l'autorització de tractats, la convalidació o derogació de decrets llei, les autoritzacions d'estats excepcionals i les mesures de l'art. 155 CE.

3.2. Les normes governamentals amb rang de llei: decrets llei i decrets legislatius

La Constitució atorga a les Corts Generals l'exercici de la potestat legislativa, perquè representen el poble espanyol; potestat legislativa que només comparteixen amb les assemblees legislatives de les comunitats autònomes. Però, com a resultat de la col·laboració de poders pròpia del sistema parlamentari, la Constitució –en l'àmbit estatal– i alguns estatuts –en el seu àmbit autonòmic– concedeixen a dues normes del govern el mateix rang, força i valor que la llei: el decret legislatiu i el decret llei.

Ja hem vist que hi ha normes que, sense ser lleis (aprovades pel parlament), tenen rang de llei i, per tant, poden modificar una llei anterior. No són lleis en sentit formal i se'n distingeixen per l'òrgan que les dicta (el govern) i per la forma que adopten (i, per tant, pel seu procediment d'aprovació), però no per la seva força d'obligar i pel lloc que ocupen a l'ordenament jurídic. Són normes que no aprova el parlament sinó el govern (de l'Estat o de les autonomies), i que malgrat això tenen rang de llei perquè sempre hi ha algun tipus d'intervenció parlamentària. En l'àmbit estatal són els denominats *reials decrets llei* i els *reials decrets legislatius*, i en l'àmbit autonòmic, els decrets llei i els decrets legislatius. Els que porten la paraula «reial» al davant són d'àmbit estatal (tot i que és un adjectiu que no figura en la Constitució) i, per tant, d'aplicació a tot l'Estat, però el rang normatiu d'uns i altres és el mateix. Així doncs, la denominació que reben informa del seu origen governamental (decret) i de la seva força legislativa (decret *lle*i i decret *legislatiu*).

3.2.1. El reial decret llei

El reial decret llei és una norma amb rang de llei, de caràcter provisional, dictada pel govern de l'Estat en cas d'una necessitat extraordinària i urgent.

El decret llei està configurat per l'article 86 CE sobre la base de cinc característiques principals:

- És una facultat pròpia del Govern, no com els decrets legislatius, en què la facultat de legislar s'exerceix per delegació de les Corts per a cada cas.
- Té rang de llei i no rang reglamentari, malgrat que és aprovat pel Govern.
- Requereix un pressupòsit habilitant (la necessitat extraordinària i urgent).
- Té unes limitacions materials; és a dir, hi ha matèries excloses de la seva regulació.
- És una norma provisional. La Constitució qualifica els decrets llei com a «disposicions legislatives provisionals».

Ara, veurem en detall les tres darreres característiques.

El pressupòsit habilitant

Perquè el Govern pugui aprovar un reial decret llei **cal que es doni el pressupòsit habilitant (la necessitat extraordinària i urgent)**, però és el mateix Govern que ha d'apreciar quan es dona aquest cas. Ara bé, correspon al Tribunal Constitucional el control jurisdiccional per a verificar que no es fa un ús abusiu o arbitrari del decret llei; quan el TC entengui que no es dona el pressupòsit del fet habilitant podrà declarar la inconstitucionalitat del decret llei. Per tant, d'entrada, és un judici en bona part polític perquè **s'atribueix al Govern la competència i la iniciativa per a apreciar la concurrència de la situació de necessitat extraordinària i urgent** (que no ha de coincidir amb supòsits extrems d'amenaça excepcional per a la comunitat o l'ordre constitucional), **però posteriorment es reserva al TC el control de si el govern ha fet ús abusiu o arbitrari del decret llei**, examinant, per exemple, que la necessitat d'adoptar mesures urgents respongui a motius conjunturals i no estructurals (STC 68/2007). Així doncs, el Tribunal ha reconegut un ampli marge d'apreciació al Govern i ha aplicat tradicionalment la tesi de la necessitat relativa, que ve a reconèixer la legitimitat constitucional dels decrets llei dictats en funció dels objectius governamentals de la realització del programa polític del Govern, i considera el decret llei com un instrument normatiu per tal de donar resposta a les situacions canviants de la vida, i per tant no cal que hi hagi necessitats absolutes o extremes, sinó relatives, que s'originin en el desenvolupament ordinari de la tasca governamental. Segons el TC, la Constitució autoritza el Govern a utilitzar el decret llei en aquells casos en els quals es requereixi una acció normativa immediata. Fins al 2007 no hi va haver la primera sentència que declarava una inconstitucionalitat sobre la base del pressupòsit de la necessitat extraordinària i urgent (STC 68/2007). Posteriorment, el TC també va declarar la inexistència d'una situació de necessitat d'extraordinària i urgent en la STC 31/2011, de 17 de març, i la STC 137/2011, d'1 de setembre.

Límits materials del decret llei

Com que el decret llei és una excepció a l'assignació al parlament de la potestat legislativa, la CE estableix una limitació en les matèries que pot regular: no pot *afectar* l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat, els drets, deures i llibertats dels ciutadans regulats al Títol Primer de la Constitució, el règim de les comunitats autònomes i el règim electoral general (art. 86 CE). I, per descomptat, les reservades a la llei de pressupostos. Les matèries excloses són totes les reservades a llei orgànica, però la restricció és més àmplia. El Tribunal Constitucional ha interpretat les institucions bàsiques com les organitzacions públiques que el mateix text constitucional exigeix que han de ser regulades per llei, i entra òbviament en aquest concepte el Govern i l'Administració de l'Estat (STC 60/1986); però, combinant aquesta delimitació material amb la referència a l'«afectació» s'entén que el decret llei no pot realitzar una regulació general ni establir les línies essencials de la regulació d'aquestes institucions, però sí aspectes no estructurals (accessoris), parcials i concrets d'una institució. Pel que fa al «règim de les comunitats autònomes», l'art. 86.1 CE utilitza una fórmula molt àmplia que no s'esgota en el contingut del corresponent estatut d'autonomia, sinó que es remet al procediment d'aprovació dels estatuts i a totes les disposicions estatals (lleis orgàniques i ordinàries) mitjançant les quals, d'acord amb la Constitució, s'atribueixen competències a les comunitats autònomes (STC 29/1986). El «Dret electoral general» s'ha d'entendre que està format per les normes electorals vàlides per a totes les institucions representatives de l'Estat en el seu conjunt i en el de les entitats territorials previstes en l'art. 137 CE (STC 38/1983), en una fórmula que en aquest cas sí que es pot considerar equivalent a la que fa servir la Constitució per a definir les matèries reservades a llei orgànica (règim electoral general). En canvi, el límit material en relació amb els drets i deures no coincideix amb la reserva de llei orgànica (secció 1a. del capítol 2n. del Títol I CE), perquè la Constitució exclou de l'àmbit material que pot regular el decret llei un conjunt més ampli: la regulació general dels drets i deures dels ciutadans consagrats en els capítols 1 i 2 del Títol I, i incidir negativament en el nucli essencial d'aquests drets i deures.

Provisionalitat del decret llei

El decret llei és una norma provisional, la validesa de la qual està limitada a 30 dies a partir de la seva aprovació. Perquè es converteixi en permanent, el Congrés dels Diputats l'ha de convalidar. El termini de 30 dies perquè el Congrés convalidi o derogui un decret llei s'ha de comptar a partir de la seva publicació i es tracta de dies hàbils. El pronunciament del Congrés ha de ser exprés i, en cas de no pronunciar-se en cap sentit, s'entén que el decret llei no ha estat convalidat. Dins d'aquests 30 dies, el Congrés pot convalidar-lo, tramitar-lo com a llei o derogar-lo. Per tant, hi ha sempre un control del poder legislatiu, encara que *a posteriori*:

En la convalidació, la derogació i en la decisió de tramitar-lo com a llei només intervé el Congrés, que és la cambra de la qual depèn la confiança del Govern. El Senat no hi intervé, en una mostra més del bicameralisme asimètric que hi ha a l'Estat espanyol: el Congrés té més funcions i més importants que el Senat.

- Convalidar el decret llei. Quan el decret llei ha estat convalidat no es converteix en llei formal, sinó que simplement perd el seu caràcter de norma amb validesa temporal limitada i s'incorpora amb caràcter estable a l'ordenament com a decret llei convalidat; de fet, es podria entendre que no és pròpiament una *convalidació* sinó una *ratificació*, perquè el Govern exerceix legítimament una competència pròpia que li atorga la Constitució. En paraules del TC «el que l'article 86.2 anomena convalidació és més genuïnament una homologació respecte de l'existència de la situació de necessitat que justifica la norma» (STC 29/1982).
- Tramitar el decret llei com a llei, perquè consideri que necessita modificacions perquè es pugui incorporar com a norma estable a l'ordenament; en aquest cas, tot i que la Constitució fixa el mateix termini de 30 dies perquè les Corts el tramitin com a projecte de llei pel procediment d'urgència, no és possible que s'aprovi abans d'aquest termini fixat per a la seva convalidació o derogació. Per tant, si el Congrés descarta la derogació, necessàriament ha de convalidar el decret llei, perquè encara que de la Constitució es dedueix l'existència de dues vies alternatives (convalidació o tramitació com a llei) en realitat operen com a successives; i així ho regula l'art. 151.4 del Reglament del Congrés dels Diputats: només quan un decret llei hagi estat convalidat, si un grup parlamentari en sol·licita la tramitació com a projecte de llei, se sotmetrà la decisió final a l'acord del Congrés.
- Derogar el decret llei. El decret llei es pot derogar perquè el Congrés considera que ja no fa falta, perquè ja no es dona la necessitat extraordinària i urgent, o perquè considera que el Govern no hauria hagut d'aprovar-lo, amb la qual cosa es posa de manifest una crisi de confiança entre el Govern i la majoria parlamentària del Congrés (que és qui el pot cessar), crisi que pot ser més o menys greu segons si el desacord és puntual o no. En qualsevol cas, el resultat negatiu en la votació de convalidació (o el no pronunciament dins dels 30 dies des de la seva publicació) produeix la cessació immediata dels efectes del decret llei i la seva desaparició de l'ordenament, però no l'anul·lació dels efectes produïts durant la seva vigència (perquè no és una norma inconstitucional i nul·la, sinó simplement derogada).

3.2.2. El reial decret legislatiu

El reial decret legislatiu és una norma amb rang de llei dictada pel Govern de l'Estat en virtut d'una delegació efectuada per les Corts Generals.

El decret legislatiu està regulat als articles 82 a 85 CE que el configuren sobre la base de quatre característiques principals: té rang de llei (i no rang reglamentari, malgrat que –igual que el decret llei– és aprovat pel Govern), requereix una llei habilitant prèvia (una delegació legislativa de les Corts Generals al Govern que ha de ser expressa, per matèria concreta i per temps determinat), té uns límits materials (fonamentalment les matèries que s'han de regular per llei orgànica), i la seva validesa depèn de l'adequació a dues normes (la Constitució i la llei de delegació) i pot estar sotmès a un triple control (de les Corts Generals, el Tribunal Constitucional i la jurisdicció ordinària).

La delegació legislativa (la llei habilitant)

La delegació pot ser de dos tipus: habilitació per a refondre diversos textos normatius ja en vigor, **o unes bases** (principis o criteris) **que indiquin les orientacions polítiques que ha de seguir el Govern** per a redactar el text definitiu, que aprovarà com a reial decret legislatiu.

Si només es tracta de **refondre en un sol text normativa dispersa** en diferents actes normatius, **la delegació s'ha d'atorgar mitjançant una llei ordinària**; en aquests casos, el Govern no té l'encàrrec d'innovar sobre el contingut material (no es tracta de decidir políticament com es regula una matèria), sinó bàsicament de fer una tasca tècnica d'ordenar en un sol text diverses regulacions ja existents (de codificar tota una sèrie de normativa feta al llarg del temps i dispersa en diversos textos). Tanmateix, qualsevol refosa implica una sèrie de valoracions i decisions que no es poden deixar a mans del govern: la llei que autoritza la refosa ha d'indicar amb exactitud les normes a refondre i si la refosa es circumscriu a la formulació d'un text únic (que ordeni la matèria i elimini les normes derogades i les incoherències) o si es poden regularitzar, aclarir o harmonitzar els textos legals que han de ser refosos.

En aquest sentit, el Govern bàsicament podria realitzar tres funcions: d'addició (però la possibilitat d'afegir normes noves està limitada a incorporar normes que cobreixin llacunes que ofereixin les refoses), de supressió (es poden suprimir les normes que ja estiguin derogades expressament o implícitament per altres posteriors, les de caràcter repetitiu i les de caràcter transitori que hagin esgotat la seva operativitat) o d'alteració de normes (per correcció del llenguatge o per aclarir el sentit de determinades expressions ambigües o polisèmiques).

En canvi, **si les Corts Generals volen delegar al Govern la capacitat de legislar una matèria no regulada o volen modificar el contingut material d'una regulació existent, la delegació haurà de ser mitjançant una llei de bases**, que haurà de delimitar de forma precisa l'objecte i l'abast de la delegació (no és acceptable una delegació en blanc); la delegació haurà d'establir uns principis i criteris (unes directrius o orientacions polítiques) que el Govern haurà de respectar a l'hora d'elaborar el reial decret legislatiu (que és el que regularà la matèria amb el grau de detall necessari). La llei de bases no pot autoritzar la modificació de la mateixa llei de bases o establir dins el text articulat preceptes amb caràcter retroactiu (art. 83 CE).

Així, tant si les Corts aproven una llei de bases com una llei ordinària, **en l'acte de delegació ja hi ha un control parlamentari, en aquest cas** (a diferència del reial decret llei) **a priori**, abans que s'elabori el reial decret legislatiu. En ambdós casos (llei ordinària o llei de bases), **la delegació ha de complir uns requisits:**

- **Només la poden fer les Corts Generals:** a diferència del que succeeix en el decret llei, aquí sí que intervé el Senat i no només el Congrés; no està permesa l'autodelegació feta pel Govern mitjançant decret llei.
- **Només pot recaure en el Govern:** tal com està definit en l'art. 98.1 CE, i no pot ser feta a ministres concrets; la Constitució prohibeix la subdelegació a altres autoritats, però això no impedeix que el Govern s'habiliti a si mateix o a una altra autoritat, en un text articulat, per a desenvolupar reglamentàriament algun extrem del decret legislatiu.

La qüestió de la supervivència o no de la delegació en el cas de cessament del Govern està resolta per l'article 21.6 de la Llei 52/1997, de 27 de novembre, del Govern, que estableix que «Les delegacions legislatives atorgades per les Corts Generals quedaran en suspens durant tot el temps que el Govern estigui en funcions com a conseqüència de la celebració d'elections generals». Quan el Govern deixi d'estar en funcions s'entén que novament pot exercir les delegacions legislatives durant el termini que s'hagués establert.

- **Ha de ser expressa** (el que exclou qualsevol fórmula tàcita o implícita de delegació, tal com estableix l'art. 82.3 CE).

Prohibint que la delegació es pugui considerar concedida de manera implícita, per qualsevol matèria o per temps indeterminat, la Constitució exclou taxativament els mecanismes d'atorgament de plens poders que tan nefastes experiències van comportar en el període d'entreguerres (Constitució de la III República Francesa i Constitució de Weimar).

- **Per una matèria concreta:** la delegació ha de concretar el seu àmbit material, però aquest caràcter concret no impedeix la delegació sobre matèries de certa amplitud, sempre que es tracti d'un sector delimitat d'intervenció legislativa o administrativa (SSTC 13/1992, de 6 de febrer, i 205/1993, de 17 de juny).
- **Amb un termini màxim per a ser executada:** la delegació legislativa s'ha d'atorgar amb indicació expressa del termini per al seu exercici, cosa que exclou tant la delegació sense termini com la fixació de terminis tan dilatats que facin inoperant aquest requisit. A vegades el Govern no és capaç de complir el límit temporal previst per la llei de delegació i força una nova intervenció del legislador per a prorrogar el termini previst inicialment.

Límits materials (matèries vedades al decret legislatiu)

El reial decret legislatiu no pot regular les matèries reservades a la llei orgànica, que, tot i que són un conjunt de matèries bastant semblant al que no pot regular el reial decret llei, ja hem vist que no és exactament igual (el conjunt de matèries vedades al reial decret legislatiu és més ampli que el que no pot regular el reial decret llei).

A més de les matèries regulades per llei orgànica, **també estan excloses de delegació les matèries que requereixin actes que necessàriament han de fer les Corts Generals, com ara els actes d'autorització** –per exemple, convocar un referèndum (art. 92.2 CE)–, **els nomenaments** –per exemple, els magistrats del Tribunal Constitucional (art. 159.1 CE)–, **o l'aprovació dels pressupostos generals de l'Estat** (art. 134.1 CE).

El control sobre els decrets legislatius

La validesa dels decrets legislatius depèn no només de l'adequació a la Constitució, sinó també a la llei de delegació. La legislació delegada pot estar sotmesa a un triple control: per les Corts Generals, el Tribunal Constitucional i la jurisdicció ordinària.

Pel que fa als **mecanismes de control parlamentari**, la Constitució permet que cada llei de delegació pugui establir qualsevol tipus de control diferent del que realitzen els tribunals (art. 82.6 CE). Aquests mecanismes addicionals de control parlamentari es regulen en els articles 152 i 153 del Reglament del Congrés dels Diputats (RCD).

L'article 152 RCD ordena al Govern que quan hagi fet ús de la delegació legislativa ho comuniqui al Congrés, incloent en aquesta comunicació el text articulat o refós, que es publicarà en el Butlletí Oficial de les Corts Generals. D'acord amb l'article 153 RCD, si la llei de delegació ha previst que el control de les Corts el faci el Congrés s'obrirà un termini d'un mes per a formular objeccions a l'ús de la delegació. Si no es formula cap objecció, s'entén que la delegació s'ha emprat correctament. En cas de formular objecció mitjançant escrit adreçat a la Mesa, la comissió competent ha d'emetre un dictamen que serà debatut al Ple amb els efectes jurídics que assenyali la llei de delegació. Si les Corts no estan d'acord amb la regulació feta per un decret legislatiu sempre poden modificar-la o derogar-la. Si el decret legislatiu fos contrari a la Constitució o a la llei de delegació també es podria atacar per via jurisdiccional.

Sobre el **control jurisdiccional dels decrets legislatius**, cal dir que el debat doctrinal inicial sobre si la jurisdicció ordinària podia o no revisar els preceptes que haguessin incorregut en excés (*ultra vires*) per a regular matèries no cobertes per la llei de delegació va quedar resolt amb l'article 1.1 Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquest article afirma que els jutjats i tribunals de l'ordre contencios administratiu tenen competència per a revisar els decrets legislatius quan excedeixin els límits de la delegació, i acull així la línia interpretativa que sosté la degradació de rang de la part dels decrets legislatius que excedeixin els límits de la llei de delegació (el Govern no pot donar al decret legislatiu un rang que no li pertoca per falta de cobertura de la llei de delegació). Les normes amb valor de llei només

poden ser controlades pel Tribunal Constitucional, però si hi ha hagut un cas d'*ultra vires*, l'excés no pot tenir rang de llei, sinó de reglament i llavors ja pot ser controlat per la jurisdicció ordinària. Per tant, els tribunals ordinaris han d'enjudiciar els decrets legislatius per a apreciar si s'ajusten o no a la delegació i, en allò que no s'hi ajustin, han de procedir ells mateixos a la seva inaplicació (perquè es considera que tenen rang reglamentari, i els jutges poden inaplicar un reglament, però no una norma amb valor de llei).

Pel que fa al **control del Tribunal Constitucional** cal dir que, a més del control per la jurisdicció ordinària, els decrets legislatius estan subjectes al control del Tribunal Constitucional, perquè són normes amb valor de llei (STC 51/1982, de 18 de juliol, i STC 47/1984, de 4 d'abril).

Quan els tribunals de la jurisdicció ordinària han determinat que s'ha incorregut en *ultra vires*, no cal que el Tribunal Constitucional confirmi que s'ha produït una pèrdua del rang legislatiu de la norma en qüestió; la resolució judicial ordinària és en si mateixa suficient perquè el decret legislatiu quedi rebaixat a rang reglamentari (STC 166/2007, de 4 de juliol). D'altra banda, la jurisprudència del TC també ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre la possibilitat d'exercir el control sobre la legislació delegant, sia lleis de bases sia lleis ordinàries per a la refosa de textos legislatius. La STC 61/1997, de 20 de març, va avalar que la impugnació d'aquestes normes es faci en el si dels recursos contra els decrets legislatius als quals hagin donat lloc.

Finalment, cal tenir present que en l'àmbit autonòmic, i d'acord amb els respectius estatuts d'autonomia, el decret llei i el decret legislatiu responen bàsicament a la mateixa caracterització del reial decret llei i el reial decret legislatiu que hem vist per a l'àmbit estatal, però qui els aprova és el govern autonòmic i el control va a càrrec del seu parlament⁶.

⁽⁶⁾ L'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 va ser el primer en incorporar la figura del decret llei en l'àmbit autonòmic.

3.3. El reglament parlamentari

Tots els òrgans constitucionals (Corona, Govern, Tribunal Constitucional, etc.) estan configurats per la Constitució i regulats per la llei (en allò que no ha previst directament la Constitució), amb l'excepció de les Corts Generals i les seves cambres (Congrés i Senat). La Constitució disposa que cadascuna de les cambres configuri la seva pròpia organització i funcionament mitjançant una font del dret específica: el reglament parlamentari, que és **una norma singular tant pel seu procediment d'elaboració com des d'un punt de vista de la matèria que regula**. És una manifestació de l'autonomia parlamentària (art. 72.1 CE, que té el seu equivalent en els estatuts d'autonomia).

La Constitució estableix una **reserva de reglament parlamentari** per a la regulació de l'estructura i funcionament de les cambres (SSTC 101/1983, 44/1995) i també per a la regulació del procediment legislatiu (STC 44/2015), de manera que aquestes matèries queden excloses de l'àmbit de la llei i, per descomptat, de les normes governamentals. Tanmateix, malgrat que emana de la Cambra parlamentària (Congrés, Senat o parlaments autonòmics) **el reglament parlamentari no és una llei, sinó una norma amb valor de llei**.

Entre la llei i el reglament parlamentari no hi ha jerarquia: **el principi de la reserva material és el més important per tal d'entendre les relacions del reglament parlamentari amb les lleis.**

Es tracta d'una norma jurídica primària, que deriva directament de la Constitució o dels estatuts d'autonomia⁷, i que estén els seus efectes més enllà de la regulació interna de la cambra, atès que pot afectar tercers. Aquesta naturalesa primària sorgeix de la mateixa naturalesa de la cambra parlamentària respecte els altres òrgans constitucionals o estatutaris; es tracta de l'òrgan que representa al poble. El reglament parlamentari no és un reglament administratiu ni una llei formal. El reglament parlamentari, malgrat el seu nom arrelat en la pròpia tradició, no és comparable amb una disposició dictada pel Govern a l'empara de l'art. 97 CE. Tampoc no és una llei formal: en l'àmbit estatal, és aprovat per una sola cambra, la seva elaboració no se subjecta a les exigències del procediment legislatiu i no és sancionat ni promulgat pel rei. Es tracta d'una norma primària **directament vinculada a la Constitució** (STC 101/1983) i que per això té un valor de llei.

⁽⁷⁾El TC ha afirmat que els reglaments de les cambres estan directament vinculats i subordinats a la Constitució (STC 101/1983).

Com a norma amb valor de llei, el Reglament parlamentari és **objecte de control de constitucionalitat**. L'art. 27.2.f LOTC reconeix expressament els reglaments del Congrés i Senat, de les Corts Generals i els reglaments de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes com a objectes de control de constitucionalitat. Així doncs, la Constitució tracta els reglaments parlamentaris com a veritables normes jurídiques, equiparables a la llei als efectes del control de constitucionalitat.

D'altra banda, **el reglament parlamentari ha de ser incorporat al paràmetre o cànon de constitucionalitat**, perquè encara que l'art. 28.1 LOTC no s'hi refereix, el Tribunal Constitucional ha afirmat que **alguns dels seus preceptes** (no tots, segons la STC 36/1990 o la 199/2016, només els relatius al procediment d'elaboració de les normes amb rang de llei) sens dubte **formen part del bloc de la constitucionalitat** (STC 99/1987 i ITC 135/2004), que podríem definir com el conjunt de normes jurídiques que, a més de la Constitució, ha de tenir en compte el TC com a paràmetre per a determinar la constitucionalitat de la resta de normes de l'ordenament jurídic.

A més del reglaments parlamentaris és important conèixer que hi ha altres normes intraparlamentàries, la majoria escrites, però algunes consuetudinàries, que no podran contradir el Reglament (STC 208/2003, d'1 de desembre). **Els presidents de les cambres són els encarregats d'interpretar i suplir el Reglament mitjançant resolucions.**

Segons Isidre Molas (*Derecho constitucional*), quan, més enllà de l'acte singular d'aplicació la resolució adopti la forma de norma interpretativa o supletòria, s'ha d'entendre que adquireix caràcter de reglament parlamentari i el mateix valor de llei a efectes del seu control per a garantir-ne l'adequació a la Constitució, ja que d'altra manera aquestes resolucions gaudirien d'un grau de «llibertat» superior a la del mateix reglament parlamentari. La dificultat d'obtenir acords suficients per a reformar els reglaments parlamentaris

ha afavorit l'aparició de nombroses normes interpretatives o supletòries emanades de les presidències de les cambres per a desenvolupar els mateixos reglaments, però aquesta no és la via idònia per a l'actualització dels reglaments parlamentaris ni pot ser un substitutiu de la reforma reglamentària efectuada d'acord amb el mateix Reglament.

Aquesta relativa dificultat per a reformar els reglaments parlamentaris és causada perquè **la Constitució ha volgut exigir als reglaments uns especials nivells d'acord o consens i per això** estableix que tant per a la seva aprovació com per a la seva reforma **es requereix majoria absoluta en una votació final sobre la totalitat** del text (art. 72.1 CE). Per la dificultat d'obtenir aquests consensos o per altres raons, el cert és que el Reglament del Congrés dels Diputats continua essent, bàsicament, l'aprovat el 1982; i el del Senat, tot i ser reformat el 1994, continua responent fonamentalment a la seva versió del 1982.

En l'àmbit estatal, a més dels reglaments de cada cambra, l'art. 72.2 CE preveu l'existència d'un Reglament de les Corts Generals. Aquesta previsió encara es troba pendent de desenvolupament, quatre dècades després de l'entrada en vigor de la Constitució, sense que aparentment hi hagi raons que ho justifiquin.

4. Les normes amb rang de reglament

4.1. Concepte i règim jurídic

Un reglament és una disposició normativa de caràcter general i innovadora de l'ordenament jurídic, aprovada pel Govern o l'Administració i que és jeràrquicament inferior al rang de la llei.

Com es desprèn d'aquesta definició, el reglament es diferencia tant de la llei (pel seu rang diferent) com de l'acte administratiu, que no és una norma jurídica. Un reglament innova l'ordenament mentre que l'acte administratiu es limita a aplicar l'ordenament a un supòsit concret. L'acte administratiu, tant si el seu cercle de destinataris és singular com general, s'exhaureix en el seu compliment; per un nou compliment caldrà dictar un nou acte. En canvi, el reglament té voluntat de permanència i no es consumeix amb el seu compliment singular, sinó que s'afirma, es manté i és susceptible d'una pluralitat indefinida de compliments.

D'acord amb la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), «les resolucions administratives de caràcter particular no poden vulnerar el que estableix una disposició de caràcter general, encara que aquelles procedeixin d'un òrgan de jerarquia igual o superior al que va dictar la disposició general» (article 37.1 LPAC); és el que es coneix com a inderogabilitat singular. Perquè cal tenir clar que «són nul·les les resolucions administratives que vulnerin el que estableix una disposició reglamentària» (art. 37.2 LPAC).

Per la subordinació jeràrquica dels reglaments a la llei, són il·legals aquells que la contradiguin. Així, en virtut de la seva superioritat jeràrquica, **les normes amb rang de llei** (per tant, no només la llei formal, sinó també el decret llei i el decret legislatiu) **gaudeixen de plena força activa i passiva davant els reglaments**, és a dir, deroguen qualsevol norma reglamentària prèvia que s'oposi al seu contingut i causen la invalidesa dels reglaments posteriors contradictoris.

D'altra banda, la llei pot regular qualsevol matèria i hi ha matèries reservades a la llei, però en canvi **no hi ha matèries reservades al reglament**. Així ho ha declarat el Tribunal Constitucional que constata la inexistència d'un principi de reserva reglamentària en el sistema espanyol de producció normativa (STC 60/1986 FJ 2). Per al TC:

«El sistema constitucional desconeix una cosa semblant a una reserva reglamentària, inaccessible al poder legislatiu, de manera que, dins el marc de la Constitució i respectant les seves específiques limitacions, la llei pot tenir en el nostre ordenament qualsevol contingut i de cap manera li està vedada la regulació de matèries abans atribuïdes al poder reglamentari.»

(STC 73/2000 FJ.15)

Tenen potestat reglamentària (capacitat per a dictar reglaments) **tant el govern de l'estat, com els autonòmics i els locals**. Quan ens referíem a la llei, diferenciàvem la potestat legislativa estatal de la que els corresponia a les comunitats autònomes; en relació amb la potestat reglamentària, hem d'afegir un tercer actor, com són les administracions locals i, a més, també es reconeix aquesta facultat a alguns òrgans de l'Estat com el Consell General del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional. Així, a més d'aquests òrgans estatals als quals es reconeix potestat d'autoorganització, la potestat reglamentària està atribuïda en l'ordenament jurídic espanyol als òrgans següents (art. 128 LPAC):

- **En l'àmbit estatal**, l'atribució constitucional de la potestat reglamentària es fa en favor del Govern. Ara bé, el Govern és un òrgan complex (format necessàriament pel president o presidenta i els ministres, encara que també hi pot haver una o més d'una vicepresidència) que actua mitjançant diversos òrgans (els membres del Govern es reuneixen en Consell de Ministres o en comissions delegades del Govern). **Els reglaments estan ordenats jeràrquicament, en funció de l'òrgan que els dicta**. Els reglaments que aprovi el president del Govern o el Consell de Ministres adoptaran la forma de **reial decret** (són expedits pel rei –art. 62 f CE–) i són jeràrquicament superiors als que aprovin els ministres, que adoptaran la forma d'**ordre ministerial** (art. 24.2 de la Llei 50/1997). Els reglaments que puguin adaptar les comissions delegades rebran el nom d'Acord (art. 24.1 de la Llei 50/1997), però aquests acords tindran la forma d'ordre del ministre competent o del ministre de la Presidència, quan la competència correspongui a diferents ministres. Ara bé, cal tenir present que amb la forma de reial decret, ordre ministerial o acord no només s'aproven normes amb rang reglamentari, sinó també alguns actes o resolucions (de caràcter no normatiu, com, per exemple, els nomenaments) que han d'adoptar aquesta forma jurídica.
- **En l'àmbit autonòmic**, la potestat reglamentària correspon als governs autonòmics: **decret** (del president o presidenta o del govern) i **ordre** de la conselleria o departament.
- **En l'àmbit local**, correspon als **plens dels ajuntaments i de les diputacions provincials** (art. 22.2.d i 33.2.b de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local –LBRL–) i habitualment **reben el nom d'ordenances**, però també en algun cas de reglament.

La funció del reglament, en principi, és desplegar la llei, concretar-la, facilitar-ne l'aplicació. No obstant això, **l'administració pot exercir la potestat reglamentària** no només en desenvolupament de normes legals, sinó **també en absència de llei**, és a dir, quan una matèria no està regulada per cap norma legal i no està subjecta a reserva de llei. Per tant, en l'àmbit estatal, la potestat reglamentària és una funció pròpia del Govern (art. 97 CE), que pot aprovar reglaments sia en desenvolupament i execució de lleis, sia perquè crea, d'acord amb el que les lleis permeten, *reglaments independents* de caràcter normalment organitzatiu. Així, **la potestat reglamentària es confereix al Govern directament per la Constitució** (no deriva de mandats o habilitacions legals), **amb caràcter general** i sense sotmetre-la a la concurrència de circumstàncies de necessitat urgent (com en el cas del decret llei) ni de delegació expressa (com en el cas dels decrets legislatius), **però es tracta d'una potestat limitada, perquè no pot contradir normes amb rang de llei ni regular matèries objecte de la reserva de llei.** En aquest sentit, la Llei del procediment administratiu comú de les administracions públiques (Llei 39/2015, d'1 d'octubre LPAC) explicita que els reglaments, més enllà de la seva funció de desenvolupament o col·laboració amb la llei, no podran tipificar delictes, faltes ni infraccions administratives, establir penes o sancions, ni tampoc tributs, cànon o altres càrregues o prestacions personals o patrimonials de caràcter públic (art. 128 LPAC).

A més d'aquests límits materials, **l'exercici de la potestat reglamentària està sotmès a determinats requisits procedimentals**, que fixa la Llei del Govern (Llei 50/1997, art. 26), que són els mateixos que per als avantprojectes de llei i dels projectes de real decret legislatiu. Per tant, si bé l'elaboració de normes pel Govern (amb rang de llei o amb rang de reglament) no està sotmesa al debat públic i contradictori de la potestat legislativa (procediment legislatiu), sí que ha d'ajustar-se a un procediment i a uns requisits fixats per llei.

Entre els requisits per a elaboració dels reglaments que fixa l'art. 26 de la Llei del Govern destaca: **una consulta pública amb caràcter previ a l'elaboració del text**, de com a mínim 15 dies, mitjançant el portal web del departament competent, en la qual es demanarà l'opinió dels subjectes potencialment afectats per la futura norma i de les organitzacions més representatives; **una memòria de l'Anàlisi d'Impacte Normatiu**, que entre altres apartats haurà de contenir un **informe de l'impacte de gènere** de les mesures que estableixin; i un cop redactada la norma, s'haurà de publicar el text al portal web corresponent, amb l'objecte de **donar audiència als ciutadans afectats** i obtenir totes les aportacions addicionals que puguin fer altres persones o entitats, quan els seus drets i interessos legítims es puguin veure afectats per la norma. El termini d'aquesta audiència i informació públiques serà de 15 dies hàbils (que podrà ser reduït fins a un mínim de set dies hàbils quan raons degudament motivades).

Per tal que puguin entrar en vigor i produir efectes jurídics, els reglaments han de ser vàlidament publicats segons si el seu àmbit és territorial, al Butlletí Oficial de l'Estat (BOE), als de les comunitats autònomes o al de la província.

4.2. El control jurisdiccional dels reglaments

El control sobre la legalitat dels reglaments correspon a la jurisdicció ordinària, els membres de la qual (jutges i magistrats) només estan sotmesos a la llei (art. 117.1 CE) i a la Constitució (art. 9.1 CE). De fet, la Constitució no només encomana als tribunals el control de la potestat reglamentària, sinó també la legalitat de l'actuació administrativa i la submissió d'aquesta a les finalitats que la justifiquen (art. 106.1 CE). En el cas de comprovar la il·legalitat d'un reglament, en virtut del principi de jerarquia normativa, els jutges i tribunals han d'invalidar-lo (art. 6 de la Llei orgànica del poder judicial). I, d'acord amb el principi *iura novit curia*, que imposa als jutges el coneixement del Dret, abans d'aplicar un reglament, els òrgans jurisdiccionals han de procedir d'ofici (d'iniciativa pròpia) a fer-ne un control de la legalitat i en cas que el trobin il·legal hauran d'invalidar-lo.

En el cas que un reglament sigui il·legal pot ser declarat nul pels tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa mitjançant un recurs directe respecte al reglament (art. 25.1 de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa). A més de la impugnació directa dels reglaments (disposicions de caràcter general), també és admissible la dels actes que es produeixen en la seva aplicació, fonamentada en el fet que aquests reglaments no són conformes a dret (art. 26.1 LJCA).

Quan un jutge o tribunal contenciós-administratiu hagi dictat sentència ferma estimatòria perquè considera il·legal el contingut d'un reglament, haurà de plantejar la qüestió d'il·legalitat davant el tribunal competent per a conèixer el recurs directe contra la disposició, excepte en dos casos: que el mateix tribunal ja sigui competent de declarar la nul·litat o bé, perquè es tracti del Tribunal Suprem, que pot anul·lar qualsevol norma amb rang reglamentari quan conegui un recurs contra un acte fonamentat en la il·legalitat d'aquella norma.

La competència per a declarar la nul·litat d'un reglament, en cas que sigui il·legal, correspon:

- Al Tribunal Suprem en el cas dels reials decrets, de les disposicions generals de les comissions delegades del Govern i disposicions generals del Consell General del Poder Judicial (art. 12.1. LJCA i art. 58.1 LOPJ).
- A l'Audiència Nacional en el cas de les ordres ministerials (art. 66 LOPJ i art. 11.1. LJCA).
- Als tribunals superiors de justícia en el cas dels reglaments de les comunitats autònomes i entitats locals (art. 74.1 LOPJ i art. 10.1.b LJCA).

En síntesi, per a la subordinació jeràrquica dels reglaments a la llei, són il·legals aquells que la contradiguin. L'adequació del reglament a la llei és controlada per la jurisdicció contenciosa-administrativa.

No obstant això, s'han de tenir presents dos supòsits en què per a conèixer recursos contra reglaments no sigui competent la jurisdicció ordinària, sinó el Tribunal Constitucional:

El primer és el supòsit d'un reglament que envaeixi la distribució competencial entre l'Estat i una comunitat autònoma (l'art. 161.1.c CE); és la via del *conflicte de competències*, que pot ser plantejat tant per l'Estat com per les comunitats autònomes.

El segon dels supòsits és el del *recurs d'empara* davant d'una disposició reglamentària que hagi vulnerat un dret o llibertat fonamental. A la STC 167/1986 es va admetre que per mitjà d'aquest recurs es podia aconseguir la declaració d'inconstitucionalitat d'algun precepte reglamentari, però tan sols incidentalment per al restabliment d'una lesió d'un dels drets o llibertats que donen lloc a l'empara. Tanmateix, no es pot utilitzar aquest recurs per a aconseguir una declaració en abstracte d'inconstitucionalitat d'un reglament, sinó que cal que hi hagi una lesió real d'un dret fonamental.

5. Els tractats internacionals i el dret comunitari

Ja hem vist que l'ordenament jurídic espanyol és un conjunt complex, format per normes que tenen el seu origen en diversos centres de producció privats i sobretot públics, i entre aquests últims no hi ha només els de l'estat central, sinó també els de les comunitats autònomes, ens locals, la Unió Europea i del Dret internacional.

5.1. Els tractats internacionals

Dels tractats internacionals, n'examinarem el concepte, les classes, la recepció a l'ordenament intern (com s'integren a l'ordenament espanyol) i, molt breument, el seu procediment d'elaboració i reforma, i el control de constitucionalitat pel Tribunal Constitucional.

5.1.1. Concepte

La Constitució del 1978 preveu com una altra de les fonts del dret els tractats internacionals, que podríem definir com **l'acord internacional celebrat per escrit entre estats i regit pel dret internacional**, tant si consta en un document únic o en més instruments connexos, sigui quina en sigui la denominació particular.

Aquesta definició de tractat es pot completar dient que **és un pacte o contracte** entre dos o més estats (o, més exactament, **entre dos o més subjectes de dret internacional**, que són els estats i les organitzacions internacionals), **pel qual les parts adquireixen determinades obligacions l'incompliment de les quals dona lloc a responsabilitat internacional davant les altres parts** (*pacta sunt servanda*). Entre aquestes obligacions a les quals l'estat es compromet mitjançant un tractat, hi pot figurar la de respectar o aplicar unes normes determinades (i no solament actuacions o compromisos singulars, que s'esgotin un cop realitzats). Per això, en la mesura en què un tractat pot establir normes jurídiques que l'estat s'obliga a complir i respectar, el tractat es converteix en una font del dret: és un instrument que conté normes jurídiques i del qual es desprenen drets i obligacions per a les persones i per als poders públics.

5.1.2. Classes de tractats

Els tractats internacionals poden ser de tipus molt diversos, en funció de les parts que hi intervenen, de la matèria que tracten, de la forma que adopten, del temps que duren, del tipus d'obligacions que contenen, i d'altres criteris

i factors. Aquí únicament assenyalarem els tipus o classes de tractats que tenen rellevància des del punt de vista constitucional, perquè la Constitució estableix diferències de règim segons si es tracta d'una classe o d'una altra.

En aquest sentit, **es poden diferenciar tres tipus de tractats internacionals**, per als quals, **en funció del seu contingut**, la Constitució exigeix un procediment d'aprovació interna diferent (amb una intervenció de les Corts Generals en la fase de la seva aprovació interna –autorització–, més intensa com més transcendent n'és el contingut):

- Els tractats que atribueixen a una organització internacional l'exercici de competències que corresponguin als poders interns (art. 93 CE). Són **tractats que transfereixen part de la sobirania interna a una organització supraestatal** i, per aquest motiu, la Constitució exigeix els requisits més severos per a la seva celebració: han de ser **autoritzats prèviament per les Corts Generals mitjançant llei orgànica**.
- Els tractats que versin **sobre algunes matèries d'especial transcendència**, la celebració dels quals ha de ser **autoritzada prèviament per les Corts Generals**, mitjançant un procediment que equival substancialment al **procediment legislatiu ordinari**. Els tractats per als quals la Constitució preveu aquesta autorització prèvia de les Corts són els de caràcter polític o militar, els que afectin la integritat territorial i els drets i deures fonamentals recollits al títol I, els que impliquin obligacions financeres per a la hisenda pública i els que exigeixin la modificació o aprovació de lleis per al seu compliment.
- Els **tractats internacionals que tinguin qualsevol altre contingut**, que **poden ser celebrats directament pel Govern**, que simplement n'ha d'informar posteriorment a les Corts Generals.

5.1.3. La recepció interna de tractats internacionals

L'article 96 CE estableix que «els tractats internacionals celebrats vàlidament formaran part de l'ordenament intern una vegada hagin estat publicats oficialment a Espanya». D'acord amb aquesta disposició, els tractats s'incorporen a l'ordenament intern de manera automàtica, pel fet de la seva celebració per l'Estat espanyol, sense necessitat que una norma interna els hagi de rebre i transposar al dret intern.

Aquest sistema de recepció fa que es pugui considerar l'Estat espanyol com a *monista*. Els estats monistes són els que incorporen el dret internacional al qual s'han obligat sense necessitat de promulgar cap norma interna per a donar

entrada a aquella norma internacional. En canvi, estats com el Regne Unit han d'elaborar una norma interna per tal que l'instrument internacional produeixi efectes a escala interna; són els estats denominats *dualistes*.

Per tant, els tractats vàlidament celebrats només **passen a formar part de l'ordenament intern a partir del moment en què són publicats oficialment** (al Butlletí Oficial de l'Estat, BOE). Aquesta és, per tant, una condició imprescindible.

5.1.4. El procediment d'elaboració i de reforma dels tractats

L'element clau per a la incorporació dels tractats internacionals a l'ordenament intern és la seva celebració vàlida. Perquè es produeixi, s'han de complir dos tipus de requisits, un de caràcter formal i un altre de material:

- Formalment, els tractats s'han d'haver elaborat seguint el procediment previst.
- Materialment, han de ser compatibles amb la Constitució; és a dir, no han de contenir estipulacions que hi siguin contràries.

En general, es pot dir que tot tractat internacional segueix diverses **fases en la seva elaboració**:

- **La negociació**, a càrrec del Govern (en virtut de la seva facultat de direcció de la política exterior, art. 97 CE), que acaba amb la signatura, que és l'acte pel qual es fixa el text definitiu del tractat (però, encara sense que les parts s'hi obliguin).
- **L'aprovació interna o autorització** per a manifestar el consentiment de l'Estat per a obligar-se al tractat.
- **La ratificació**, que és l'acte pel qual l'Estat exterioritza aquest consentiment per a obligar-s'hi.

El Govern negocia els tractats i en fixa els termes definitius mitjançant la signatura, i després sotmet el text a l'autorització de les Corts Generals (si són tractats de l'article 93 CE o de l'article 94.1 CE, perquè si no, n'hi ha prou amb l'acord del Govern), i, un cop autoritzats segons escaigui, són ratificats pel rei.

Un tractat vàlidament celebrat i publicat al BOE i, per tant, incorporat plenament a l'ordenament intern, només pot ser derogat, modificat o suspès pels procediments previstos en el mateix tractat o pels procediments generals previstos en el dret internacional (en particular, la Convenció de Viena, especialment art. 39 a 72). Això els confereix una rigidesa especial, que té conseqüències importants en la seva relació amb les altres normes amb força de llei.

5.1.5. El control de constitucionalitat dels tractats

L'article 95.1 CE estableix que «la celebració d'un tractat internacional que contingui estipulacions contràries a la Constitució exigirà la revisió constitucional prèvia». A partir d'aquí s'ha d'entendre, doncs, que la Constitució prohibeix la celebració de tractats que la contradiguin, de tal manera que els poders interns (Govern, Corts, segons escaigui) no podran donar l'autorització per a la prestació del consentiment de l'Estat a un tractat que tingui estipulacions o pactes contraris a la Constitució. L'art. 78 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional (LOTIC) regula el procediment de control previ dels tractats internacionals (abans que l'Estat espanyol n'hagi prestat el consentiment).

5.2. El dret comunitari europeu

5.2.1. La Unió Europea

Des de l'1 de gener del 1986, l'Estat espanyol forma part de la Unió Europea (Comunitat Europea, en aquell moment), a la qual es va adherir mitjançant un tractat celebrat per la via prevista en l'article 93 CE, que permet que es transfereixin poders sobirans interns a organitzacions supraestats.

El Tractat d'adhesió d'Espanya i Portugal, firmat el 12 de juny del 1985, i l'Acta d'adhesió annexa al tractat, impliquen l'assumpció per aquests dos estats dels tractats constitutius, com també l'acceptació del conjunt d'actes i normes de les institucions europees adoptats amb anterioritat a l'adhesió.

L'any 1951 es va constituir la primera de les tres Comunitats Europees (la Comunitat Econòmica del Carbó i de l'Acer, CECA), que es va completar el 1957 amb la Comunitat Econòmica Europea (CEE) i la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica (Euratom). Totes tres juntes van formar les Comunitats Europees, que van desembocar, l'any 1993, en la creació de la Unió Europea.



Bandera de la Unió Europea (UE).

La Unió Europea és una organització supraestatal, creada i regida per una sèrie de tractats internacionals, signats i ratificats pels estats membres, que formen l'anomenat *dret originari* de la Unió Europea. Al seu torn, aquestes institucions comunitàries europees poden dictar una sèrie de normes, en exercici de les competències que els han estat transferides pels estats i que els atorguen els tractats fundacionals. Aquest dret que emana de les institucions és l'anomenat *dret derivat* de la Unió Europea.

5.2.2. El dret originari i el dret derivat de la Unió Europea

Per **dret originari** s'entén el conjunt que formen els tractats internacionals que van crear inicialment les diverses Comunitats Europees, i també els tractats que posteriorment els van modificar i que han conduït al naixement de

la Unió Europea. Aquest conjunt de tractats forma una espècie de «Constitució» europea, perquè són les normes fundacionals de la Unió i en regulen els trets bàsics de l'organització, el funcionament i les competències, que deté per transferència dels diversos estats.

Formalment la UE no té constitució; el Tractat de Lisboa, de 13 de desembre del 2007, tracta de pal·liar el fracàs de l'aprovació de la Constitució Europea i representa una àmplia reforma en competències i organització institucional.

Les institucions comunitàries, creades pel dret originari, poden dictar normes en exercici de les seves competències i dels poders atorgats pels tractats; són el que es coneix com a **dret derivat** de la Unió Europea. Aquestes normes són de diversos tipus i, en general, estan previstes en l'article 249 del Tractat CEE, segons la numeració donada pel Tractat d'Amsterdam. Aquest article distingeix entre tres grans tipus de fonts:

- **Els reglaments** són normes generals que emanen del Consell o de la Comissió, obligatòries en tots els seus elements i per a tots els estats membres. Són directament aplicables. Els reglaments comunitaris no tenen res a veure conceptualment amb els reglaments de dret intern. Si es vol fer el paral·lelisme amb les fonts internes, serien més aviat les lleis europees. Essencialment, presenten dues grans característiques:
 - **Són normes d'abast general**, que s'apliquen de manera igual a tot el territori de la Unió.
 - **Disposen d'aplicació directa**: no cal que siguin desenvolupats pels estats per a produir efectes, ja que es produeixen directament sobre els poders públics i els ciutadans. Els reglaments creen drets i obligacions de manera directa i immediata per als particulars, i les autoritats i els jutges interns estan obligats a aplicar-los com si fossin dret intern sense que se'ls puguin oposar, a més, drets interns que hi resultin contraris.
- **Les directives** són també normes generals, que emanen igualment del Consell o de la Comissió, però que **obliguen els estats a la consecució del resultat o la finalitat que preveuen i deixen en mans de cada estat l'elecció dels mitjans per a aconseguir-la**. A diferència dels reglaments, les directives no necessàriament produeixen efectes directes (encara que, segons la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, també poden fer-ho en cas d'incompliment de l'obligació dels estats d'adoptar les normes internes de transposició adients, si estableixen disposicions clares i incondicionades que puguin ser aplicades de manera directa i immediata), sinó que estableixen uns objectius determinats. Les directives obliguen els estats a aconseguir aquests objectius, però amb els mitjans que cadascun d'ells consideri més adequats a la seva pròpia situació. Per això, les directives necessiten quasi sempre ser desenvolupades per normes estatals posteriors, en una operació que rep el nom de **transposició**.

- **Les decisions** són actes normatius singulars, obligatoris en tots els seus elements, però destinats a un cercle determinat de subjectes (estats o particulars). S'assemblen als reglaments perquè són obligatoris en tots els seus elements i disposen d'eficàcia directa; però, en canvi, no tenen el seu grau de generalitat.

Les tres fonts esmentades –reglaments, directives i decisions– no són les úniques del dret comunitari. També cal tenir en compte les següents:

- **Els principis generals del dret.** Es considera que formen part també del dret comunitari els principis comuns dels drets interns dels estats membres (art. 288 del Tractat CEE), i també les seves «tradicions constitucionals comunes» (art. 6 del TUE, sempre en la numeració donada pel Tractat d'Amsterdam).
- **Les fonts derivades no obligatòries,** integrades especialment per **recomanacions** i **dictàmens**, que no tenen força d'obligar i que, per tant, no poden ser considerades normes en sentit estricte.

5.2.3. Les relacions entre l'ordenament comunitari europeu i l'ordenament intern

La relació entre el dret europeu i el dret intern de cada estat es regeix pel que disposen els tractats fundacionals i per la interpretació que n'ha fet el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE), que ha tingut una importància decisiva en aquest terreny. D'aquesta manera, les relacions són uniformes per a tots els estats membres.

Les relacions entre els dos ordenaments es regeixen bàsicament pel principi de competència i per dos altres grans principis: l'eficàcia directa del dret comunitari i la primacia del dret comunitari sobre l'intern.



El Tribunal de Justícia de la UE (TJUE) té com a principal funció garantir que la legislació de la UE s'interpreti i s'apliqui de la mateixa manera a cadascun dels països membres i, per tant, garantir que els països membres i les institucions europees compleixin la legislació de la UE. Té la seu a Luxemburg.

L'eficàcia directa es pot entendre en dos sentits diferents:

- En sentit formal, eficàcia directa significa que **no cal cap norma interna de recepció del dret comunitari** que en reculli el contingut perquè sigui obligatori i desplegui els seus efectes, siguin quins siguin. En aquest sentit, totes les normes comunitàries estan dotades d'aquesta eficàcia formal directa.
- En sentit material, eficàcia directa **significa aplicabilitat directa**: aptitud de la norma per a crear de manera immediata drets i obligacions per als particulars, exactament igual que si es tractés d'una norma interna. I aquests drets i obligacions han de ser tutelats pels tribunals ordinaris interns, que

han d'aplicar la norma comunitària que està revestida d'aquesta qualitat com si fos una norma interna. En aquesta segona accepció, en sentit material, l'eficàcia directa de les normes comunitàries no està expressament reconeguda en els tractats fundacionals: és una creació jurisprudencial del TJUE (aleshores TJCE).

A partir de la sentència del cas Van Gend i Loos, de 5 de febrer del 1963, la jurisprudència ha reconegut aquesta eficàcia directa a certes disposicions dels tractats fundacionals, als reglaments amb caràcter general, a les decisions i fins i tot a les directives (en cas d'incompliment de l'obligació de transposició dels estats, si estableixen obligacions clares i incondicionades, perquè no resulta admissible que l'estat al·legui el seu propi incompliment –a l'obligació de transposar la directiva– per a oposar-se a l'aplicació del dret comunitari: sentència Van Duyn, de 4 de desembre del 1974).

En virtut del **principi de primacia**, el dret de la Unió Europea s'imposa, en cas de conflicte, al dret intern dels estats. Aquest principi tampoc no està explícitament formulat als tractats originaris, sinó que es deu a la doctrina del TJUE (que el va establir per primera vegada a la sentència Costa/ENEL, de 15 de juliol del 1964). Té el seu fonament en el fet de la transferència de poders sobirans que han fet els estats membres a la Unió, de tal manera que les normes d'aquesta, que es dicten en exercici dels poders que ha rebut, han d'imposar-se a les dels estats, que en realitat ja no tenen poder per a dictar-les.

El principi de primacia desplega els seus efectes en dues direccions diferents:

- Cap enrere, fa que l'aparició d'una norma comunitària europea desplaci totes les normes estatals vigents que s'hi oposin, que hi siguin contràries. La conseqüència d'aquest desplaçament (que no és derogació) és que el jutge dels estats membres està obligat a inaplicar automàticament la norma interna contrària, sigui quin en sigui el rang, encara que es tracti d'una llei, i encara que el sistema constitucional intern –com és el cas espanyol– no autoritzi els jutges ordinaris a inaplicar d'ofici les lleis, sinó que simplement els permeti plantejar la qüestió al Tribunal Constitucional.
- Cap endavant, amb vista al futur, quan s'ha dictat una norma comunitària, els estats no en poden dictar altres que hi siguin contràries o incompatibles. La norma comunitària provoca un efecte de bloqueig o d'ocupació del camp (encara que limitat, perquè en el mateix terreny, llevat que es tracti d'una competència exclusiva de la comunitat, els estats encara podran dictar normes internes, sempre que no siguin incompatibles amb la comunitària). També en aquest cas el jutge ordinari nacional està obligat a inaplicar la norma posterior incompatible, encara que sigui una llei, i sense necessitat d'acudir als mecanismes previstos de control de constitucionalitat (Sentència Simmenthal, de 9 de març del 1978).

En qualsevol cas, el Dret comunitari no és paràmetre de constitucionalitat. El Tribunal Constitucional ha considerat que el Dret comunitari no pot ser utilitzat com a cànon o paràmetre de constitucionalitat de les normes internes. En conseqüència, no correspon al Tribunal Constitucional controlar l'adequació

Lectura recomanada

DTC 1/2004 de 13 de desembre del 2004. En aquesta decisió, el TC defineix la diferència entre supremacia i primacia per tal de justificar d'una banda que la Constitució és la norma suprema però, de l'altra, que el dret de la Unió prima en aplicació. Aquesta decisió s'emmarca en la consulta que es va fer al TC per a saber si la futura (i fallida) Constitució per a Europa podia ser inconstitucional.

de l'activitat dels poders públics estatals al Dret comunitari europeu. Aquest control correspon als òrgans de la jurisdicció ordinària, en tant que són aplicadors del dret comunitari, i també, en el seu cas, al Tribunal de Justícia de la UE, per mitjà del recurs per incompliment.

6. L'estatut d'autonomia i l'ordenament jurídic autonòmic

6.1. Els ordenaments jurídics autonòmics

L'ordenament jurídic espanyol està integrat per normes que provenen tant de la instància central de govern (Estat), com de les instàncies territorials (comunitats autònomes), i també de la Unió Europea i del Dret internacional, la qual cosa forma una estructura complexa en què les diverses normes mantenen un tipus determinat de relacions per a aconseguir que l'ordenament, en el seu conjunt, sigui complet i coherent, que són les dues característiques i exigències bàsiques de tot ordenament jurídic, com a sistema.

Les institucions de les comunitats autònomes (parlament, govern) disposen de potestats normatives de caire divers (legislatiu, reglamentari), i n'emanen normes jurídiques que, com les que emanen de les institucions estatals, s'ordenen segons unes regles i uns principis determinats, i formen un ordenament o subordenament jurídic propi. **Aquests ordenaments jurídics autonòmics no són complets materialment, com tampoc no ho és l'estatal**, perquè no abasten el conjunt de matèries que són regulades pels poders públics, sinó només aquelles sobre les quals cada comunitat té competència normativa. Els 17 ordenaments autonòmics de les 17 comunitats autònomes⁸ juntament amb l'estatal, més el dret comunitari, formen l'ordenament jurídic espanyol.

⁽⁸⁾Ceuta i Melilla no són comunitats autònomes, sinó ciutats autònomes.

Cada ordenament autonòmic es compon de diverses fonts, que, essencialment, són les mateixes que es donen al si de l'ordenament estatal: la llei i les normes governamentals amb rang de llei, i les normes amb rang de reglament. A l'interior de cada ordenament autonòmic, les diverses fonts existents (llei i reglament, bàsicament) s'ordenen segons el principi bàsic de jerarquia; la llei se situa a la cúspide de l'ordenament autonòmic, subordinada només a la Constitució i a l'Estatut. Els reglaments estan subordinats a la llei, i entre ells s'ordenen igualment segons un criteri de jerarquia, d'igual manera que passa al si de l'ordenament estatal. Així doncs, ens podem remetre al que ja s'ha explicat sobre aquesta qüestió.

6.2. Els estatuts d'autonomia

Ja hem explicat també que els estatuts d'autonomia són lleis que tenen una doble naturalesa: són lleis orgàniques, però atípiques, i al mateix temps són també la norma institucional bàsica de cadascuna de les comunitats au-

tònomes. És la norma fundacional de la comunitat respectiva, la norma que la crea i la dota d'institucions pròpies i de competències. Però, l'estatut no és una norma autonòmica (no ho pot ser perquè la comunitat autònoma encara no existeix com a tal quan s'aprova), sinó una norma estatal, encara que de característiques especials, que s'expliquen per la funció també especial que compleix.

L'estatut és formalment una llei orgànica. Es tracta però d'una llei orgànica singular, atès que **té un procediment d'elaboració i reforma diferent a les altres lleis orgàniques**, processos que posen de manifest el seu **caràcter paccionat**, que exigeix la concurrència de dues voluntats (l'estatal i l'autonòmica). L'estatut completa la constitució (que deixa força oberta l'organització territorial de l'estat) i en aquest sentit són normes materialment constitucionals, que a més formen part d'allò que s'ha anomenat «bloc de la constitucionalitat», i són paràmetre de la validesa de la resta de les normes autonòmiques. En conseqüència, la seva naturalesa no es pot comprendre només des de la categoria de llei orgànica, atès que és una norma singular, amb funcions específiques i, en el cas de les comunitats que van accedir a l'autonomia per la via del 151 CE, com Catalunya, una llei paccionada i votada en referèndum⁹.

⁽⁹⁾La STC 31/2010 devalua la posició de l'EAC dins el bloc de constitucionalitat. El configura com a llei orgànica i norma institucional bàsica, però l'allunya del caràcter materialment constitucional.

Com a norma institucional bàsica de la comunitat autònoma, a més de regular les institucions autonòmiques i establir les competències que ha de tenir, no pot ser modificada per cap altra llei (ni autonòmica ni estatal) i és norma superior a totes les que formen l'ordenament jurídic autonòmic, però en tant que llei orgànica és una norma subordinada a la Constitució.

La rigidesa de l'estatut fa que cap altra norma el pugui contradir, amb la qual cosa se situa així per sobre de totes les altres normes autonòmiques i estatals (fins i tot de les que, com el mateix estatut, tinguin rang de llei orgànica). L'estatut ocupa una posició immediatament inferior a la Constitució, però superior a qualsevol altra norma interna, sigui estatal o autonòmica. Qualsevol norma, estatal o autonòmica, que sigui contrària a l'estatut, serà també, al mateix temps, contrària a la Constitució, perquè haurà pretès modificar l'estatut per un procediment diferent del que aquest preveu, com disposa l'article 147.3 CE. Per aquest motiu es poden impugnar davant el Tribunal Constitucional les lleis estatals i autonòmiques que es considerin contràries a l'estatut. La relació de l'estatut amb la resta de lleis estatals és similar a la relació entre una llei orgànica i una llei ordinària.

Els estatuts d'autonomia formen part del bloc de la constitucionalitat previst a l'article 28.1 LOTC, i són per tant paràmetre de constitucionalitat de la resta de les lleis i altres normes internes.

No obstant això, com s'ha apuntat, **la STC 31/2010 limita de manera important la funció de l'estatut com a norma delimitadora de les competències autonòmiques i estatals, i la seva funció constitucional com a norma integrada en el bloc de la constitucionalitat** (noció jurisprudencial que aquesta sentència omet).

En conseqüència, bona part de les novetats introduïdes per l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 en la definició de la tipologia de competències exclusives, compartides i executives resten desactivades per la sentència, i es permet que el legislador estatal precisi en cada cas l'abast de les diferents competències sectorials, amb l'únic control del Tribunal Constitucional (FJ 56 a 61).

Així mateix, **la STC 31/2010 també és important**, entre altres temes, **pel que fa a la naturalesa, funció i contingut de l'estatut d'autonomia**: segons aquesta sentència, l'estatut expressa un poder constituït i no pot definir conceptes constitucionals, i la jurisprudència constitucional no és afectada pel nou contingut estatutari. L'estatut té un contingut necessari, que preveu l'article 147.2 CE, però també un contingut implícit en tant que norma institucional bàsica de la comunitat autònoma. El contingut dels seus preceptes està vinculat a la prevalença del concepte constitucional i de la interpretació que n'hagi fet o en faci en el futur el Tribunal Constitucional. L'estatut d'autonomia, malgrat que és formalment una llei orgànica estatal, no pot fer requeriments al legislador estatal ni imposar-li models organitzatius (FJ 3 a 6).

6.3. Les relacions entre l'ordenament jurídic estatal i els autonòmics

Les relacions entre l'ordenament jurídic de l'Estat i el de cadascuna de les comunitats autònomes parteixen del fet que **tots dos estan subordinats a la Constitució**. Les comunitats autònomes produiran **un subsistema autonòmic subordinat a més a l'estatut d'autonomia** respectiu. A partir d'aquí, el principi de competència explica l'estructura de l'ordenament jurídic en el seu conjunt, de manera que cada òrgan només podrà produir normes en l'àmbit de la seva competència.

Així, **els ordenaments estatal i autonòmic**, com a tals ordenaments, **es relacionen fonamentalment segons el principi de competència**, que ja hem explicat (apartat «Les relacions entre normes i entre subordinaments» d'aquest mòdul). Per tant, entre una llei estatal i una llei autonòmica, o entre una llei estatal i un reglament autonòmic (o una llei autonòmica i un reglament estatal) no es donen les relacions pròpies de la jerarquia (superioritat i subordinació, que porten unides una determinada força activa i una resistència passiva), sinó les de la competència: cada una s'ha de moure en el camp competencial (material i funcional) que li correspon. Per això, pot passar que la col·lisió entre una llei estatal i un reglament autonòmic s'hagi de resoldre a favor del reglament autonòmic, si resulta que aquest s'havia dictat dins l'àmbit de la competència de la comunitat i la llei havia excedit l'àmbit de la competència de l'Estat.

En alguns casos es pot parlar d'una complementarietat, quan hi ha una col·laboració entre els ens central i autonòmic i, per tant, entre els respectius ordenaments (per exemple, quan l'Estat fa la legislació bàsica d'una matèria i la comunitat autònoma la de desenvolupament i l'execució).

En síntesi, el sistema de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, que s'explica amb detall a l'assignatura de Dret constitucional, es basa en un llistat de competències que la Constitució atribueix directament a l'Estat (l'art. 149.1 CE), en el principi d'atribució estatutària de les competències autonòmiques (en virtut del qual les competències de les comunitats autònomes són les recollides en els respectius estatuts d'autonomia) i en unes clàusules de tancament del sistema (art. 149.3 CE). Perquè qualsevol sistema de distribució de competències, si vol mantenir una certa coherència normativa i ser complet, ha d'evitar no només les llacunes competencials, sinó també les llacunes de les regulacions jurídiques. També ha de preveure com se solucionen els conflictes normatius, quan les normes provenen d'òrgans pertanyents a diversos ens territorials. Per això hi ha les **clàusules de tancament del sistema**. Tres són les clàusules previstes per la Constitució espanyola a aquests efectes (art. 149.3 CE):

- La «**clàusula residual**» tracta d'evitar que es produeixi un buit competencial, és a dir, competències de les quals no és titular ningú, ni l'Estat ni cap comunitat autònoma perquè no hagin estat atribuïdes a ningú. D'acord amb la clàusula residual, les competències no atribuïdes expressament a l'Estat per la Constitució poden ser assumides per les comunitats autònomes als seus estatuts d'autonomia i **les competències no assumides pels estatuts d'autonomia correspondran a l'Estat**.
- La «**clàusula de prevalença**» intenta solucionar la possible col·lisió entre normes estatals i autonòmiques, segons el criteri que **les normes de l'Estat «prevaldran, en cas de conflicte, sobre les de les comunitats autònomes en tot allò que no estigui atribuït a l'exclusiva competència d'aquestes...»**. Per a la seva aplicació cal que hi hagi pròpiament un conflicte entre les normatives estatal i autonòmica, la qual cosa pressuposa que recauen sobre un mateix objecte i territori, i que ambdues han d'estar dictades amb títols competencials vàlids. Si no és així, no hi ha conflicte, i s'aplica la norma dictada per l'ens competent, ja que l'altra és nul·la (és inconstitucional) per incompetència.

Aquesta clàusula sembla supèrflua o innecessària si tenim present la clàusula residual que acabem d'explicar i perquè el sistema de producció de normes està regit pel principi de competència, per la qual cosa l'actuació de l'Estat o d'una comunitat autònoma ha de venir habilitada per la titularitat sobre la matèria o sobre alguna de les funcions sobre aquesta matèria. Així, en cas de conflicte, el problema raurà a comprovar qui en té la competència. Un cop resolta la titularitat d'aquesta competència, la norma de l'ens competent preval sobre la de l'incompetent i no hi ha lloc a l'aplicació prevalent sense més del dret estatal. Si es tracta d'àmbits en què l'Estat té competència per a elaborar les bases d'una matèria i la comunitat autònoma el desenvolupament legislatiu de les bases, caldrà veure si els preceptes en conflicte fan referència a aspectes bàsics de la matèria o no. Si són considerats bàsics s'aplicarà la normativa estatal perquè serà la competent, si no són con-

siderats així s'haurà d'aplicar l'autonòmica per raó de la seva competència ja que l'Estat haurà sortit del seu camp de competències. En suport de la tesi que apunta el caràcter poc necessari d'aquesta clàusula tenim el fet que el **Tribunal Constitucional no l'ha utilitzat mai per a resoldre cap conflicte de competència o recurs d'inconstitucionalitat**. La seva presència en el nostre text constitucional es deu a l'efecte d'imitació del contingut d'altres textos constitucionals d'estats descentralitzats que es van tenir en compte a l'hora de la seva elaboració (per exemple, l'article 6.2 de la Constitució dels Estats Units d'Amèrica o l'article 31 de la Constitució alemanya del 1949).

- La «**clàusula de supletorietat del Dret estatal**» estableix que «El Dret estatal serà, en tot cas, supletori del Dret de les comunitats autònomes» (art. 149.3 *in fine*). **Intenta evitar les anomenades *llacunes legals***, supòsits en els quals no hi ha una norma aplicable a un cas concret. Així, tenint en compte l'obligació legal de jutges i tribunals de resoldre els casos que se'ls presenten i de la prohibició de *non litis*, és a dir, de no deixar sense decisió cap assumpte que tenen entre mans, el constituent va introduir la clàusula per tal d'evitar llacunes legals.

Aquesta clàusula tenia sentit sobretot en els primers moments de posada en marxa del model autonòmic, ja que les comunitats autònomes no podien, de cop, elaborar normativa sobre tots els àmbits dels quals tenien competència. Semblava, aleshores, raonable aplicar temporalment la legislació de l'Estat de manera supletòria.

Ara bé, aquesta clàusula només resulta aplicable quan els mecanismes per a suplir les llacunes legals de cada ordenament autonòmic no poden resoldre el dèficit normatiu. I, en tot cas, cal tenir molt clar que es tracta d'una clàusula d'aplicació del Dret i no d'atribució de competències. És a dir, **en cap cas la clàusula de supletorietat del Dret estatal no atribueix competències a l'Estat**, ja que el Dret estatal només s'aplicarà mentre una CA no reguli la matèria. Així, en el moment que la CA aprovi una normativa que reguli la matèria es deixarà d'aplicar el Dret de l'Estat, encara que prèviament s'hagués hagut d'aplicar per manca de normativa autonòmica. I, en tot cas, ha de ser l'aplicador del dret i no el legislador estatal qui determini quan cal recórrer a la supletorietat del Dret estatal.

Clàusula de supletorietat i competències de l'Estat

La clàusula de supletorietat no implica que l'Estat estigui legitimat per a legislar en àmbits sobre els quals no té competència amb l'argument que la seva normativa serà, només, supletòria de la de les comunitats autònomes (vegeu, per exemple, STC 118/1996, de 27 de juny, i STC 61/1997, de 20 de març).

Resum

En aquest mòdul hem estudiat el sistema espanyol de fonts del dret, és a dir, els diferents tipus de normes que formen l'ordenament jurídic espanyol, que hem vist que és un conjunt de normes reconduïble a la unitat, que té una coherència final (si més no, hi ha previstos uns mecanismes per a solucionar les contradiccions), és complet o com a mínim completable, és un conjunt dinàmic (disposa de mecanismes de modificació i d'adaptació als canvis) i és plural o compost. A més de la Constitució espanyola, la regulació de les fonts es troba principalment al Codi civil, que és molt anterior, però inferior jeràrquicament a la Constitució i, per tant, cal reinterpretar aquella regulació d'acord amb el que s'estableix a la norma suprema.

Hem anat analitzant les característiques que defineixen els diferents tipus de normes que formen l'ordenament jurídic espanyol, començant per la Constitució del 1978, que no és només la norma jurídica suprema de l'ordenament, sinó que és la norma fonamental i fonamentadora de l'ordenament jurídic. Té una supremacia formal (jeràrquica) i material (els principis i valors que conté operen com a límit a l'actuació dels poders públics, de manera que aquesta i la validesa de les normes depèn de la seva compatibilitat amb el contingut de les normes constitucionals). També hem vist que la Constitució espanyola té una estructura normativa interna complexa perquè està integrada per normes concretes que poden ser aplicades directament per un jutge, però també per preceptes molt oberts, molt principals. Per tant, malgrat que tota la Constitució és norma jurídica, té diferents graus d'eficàcia depenent del fet que el precepte en concret tingui una estructura normativa o una altra. D'altra banda, hem repassat com l'actual Constitució del 1978 fou elaborada en un procés constituent *de facto*, guiada per la Llei per a la reforma política del 1977 durant la transició política, amb uns importants condicionants, i que va rebre influències del constitucionalisme històric espanyol i sobretot de les constitucions europees posteriors a la Segona Guerra Mundial (especialment de l'alemanya, la italiana i la portuguesa); també hem estudiat els dos procediments de reforma que preveu, diferents i més complexos que el procediment legislatiu ordinari, i que segons la matèria que es vulgui reformar caldrà seguir un procediment o l'altre:

- 1) el procediment agreujat només està previst per a quatre casos;
- 2) per a tot allò que no siguin aquests quatre casos, cal seguir el procediment ordinari.

Tot seguit hem analitzat les característiques de la llei, la norma jurídica aprovada pel parlament seguint el procediment legislatiu, i hem destacat que la CE estableix que algunes matèries només poden ser regulades per llei (reserva de

lleï), i no per alguna altra font del dret, preservant que sigui el parlament (on hi ha representada la pluralitat de la ciutadania) el que ho reguli, amb les garanties que aporta el procediment legislatiu (que es pot dividir en tres fases, la fase d'iniciativa, la fase constitutiva i la fase integrativa de l'eficàcia de la llei). També hem remarcat que a l'Estat espanyol només hi ha dos tipus de lleis:

1) les orgàniques (que tenen reservades unes determinades matèries i que per a ser aprovades requereixen majoria absoluta del Congrés dels Diputats en una votació final sobre el conjunt del projecte);

2) les ordinàries (que, per exclusió, són totes les altres, i només requereixen per a ser aprovades majoria simple).

Les orgàniques només les poden aprovar les Corts Generals. Les ordinàries poden ser estatals o autonòmiques. No hi ha cap relació jeràrquica entre la llei ordinària i la llei orgànica; simplement es tracta d'una relació regida pel principi de competència procedimental: per a les matèries reservades a llei orgànica s'haurà d'utilitzar el procediment que s'assenyala en l'article 81.2 de la Constitució.

A continuació hem vist les dues normes amb rang de llei que pot aprovar el govern:

1) el decret llei;

2) el decret legislatiu.

A part d'aquests dos elements comuns (el rang i que les aprova el Govern) hem vist que en tenen un altre: tots dos tenen uns límits materials, encara que les matèries excloses s'assemblen però no coincideixen. I hem destacat també les principals característiques que els diferencien: el decret llei és una facultat pròpia del Govern (enfront dels decrets legislatius en què la facultat de legislar s'exerceix per delegació de les Corts per cada cas), requereix un pressupòsit habilitant (la necessitat extraordinària i urgent) i és una norma provisional; en canvi, el decret legislatiu requereix una llei habilitant prèvia: una delegació legislativa de les Corts Generals al Govern que pot ser de dos tipus, però que ha de ser expressa, per matèria concreta i per temps determinat.

També hem explicat que el reglament parlamentari no és una llei, sinó una norma amb valor de llei i que entre la llei i el reglament parlamentari no hi ha jerarquia, sinó que el principi de la reserva material és el més important per tal d'entendre les relacions del reglament parlamentari amb les lleis.

Tot seguit hem explicat que un reglament és una disposició normativa de caràcter general i innovadora de l'ordenament jurídic, aprovada pel Govern o l'Administració, i que és jeràrquicament inferior al rang de la llei. Totes les normes amb rang de llei (per tant, no només la llei formal, sinó també el de-

cret llei i el decret legislatiu) gaudeixen de plena força activa i passiva davant els reglaments, és a dir, deroguen qualsevol norma reglamentària prèvia que s'oposi al seu contingut i causen la invalidesa dels reglaments posteriors contradictoris. Hem destacat que no hi ha matèries reservades al reglament, però sí matèries que el reglament no pot regular (les reservades a llei) i que, a més de límits materials, el reglament ha de complir amb uns requisits procedimentals; i hem vist que tenen potestat reglamentària tant el Govern de l'estat, com els autonòmics i els locals, i que la jurisdicció ordinària és la que controla la legalitat dels reglaments, però en dos casos el TC pot arribar a jutjar la constitucionalitat d'un reglament, via conflicte de competències i mitjançant un recurs d'empara.

Dels tractats internacionals, n'hem examinat:

- 1) el concepte;
- 2) les classes;
- 3) la recepció a l'ordenament intern, i,
- 4) molt breument, el seu procediment d'elaboració i reforma, i el control previ de constitucionalitat pel Tribunal Constitucional.

Del dret de la Unió Europea hem diferenciat el dret originari (els tractats internacionals que van crear inicialment les diverses Comunitats Europees, i també els tractats que posteriorment els van modificar i que han conduït al naixement de la Unió Europea) del dret derivat (bàsicament els reglaments, directives i decisions) i hem destacat que les relacions entre tots dos ordenaments es regeixen bàsicament pel principi de competència i per dos altres grans principis:

- 1) l'eficàcia directa del dret comunitari;
- 2) la primacia del dret comunitari sobre l'intern.

Finalment, hem explicat que cada ordenament autonòmic es compon de diverses fonts, que, essencialment, són les mateixes que es donen al si de l'ordenament estatal:

- 1) la llei i les normes governamentals amb rang de llei;
- 2) les normes amb rang de reglament.

I que al vèrtex de cada ordenament autonòmic hi ha l'estatut d'autonomia, que és una llei que té una doble naturalesa:

1) és llei orgànica (però atípica tant per la seva elaboració com per la seva reforma);

2) al mateix temps és també la norma institucional bàsica de la comunitat autònoma.

Com a norma institucional bàsica, a més de regular les institucions autonòmiques i establir les competències que ha de tenir, no pot ser modificada per cap altra llei (ni autonòmica ni estatal) i és norma superior a totes les que formen l'ordenament jurídic autonòmic, en tant que llei orgànica, és una norma subordinada a la Constitució. Les relacions entre l'ordenament jurídic de l'Estat i el de cadascuna de les comunitats autònomes parteixen del fet que tots dos estan subordinats a la Constitució i es basen fonamentalment en el principi de competència (de manera que cada òrgan només podrà produir normes en l'àmbit de la seva competència). I, per acabar, hem vist que per a intentar evitar llacunes competencials i els conflictes normatius, la Constitució ha previst una triple clàusula de tancament del sistema:

1) l'anomenada clàusula residual (les competències no assumides pels estatuts d'autonomia correspondran a l'Estat);

2) la clàusula de prevalença (les normes de l'Estat prevaldran, en cas de conflicte, sobre les de les comunitats autònomes);

3) la clàusula de supletorietat del dret estatal (que serà, en tot cas, supletori del dret de les comunitats autònomes).

Activitats

1. Compareu els dos procediments de reforma de la Constitució espanyola del 1978, destacant-ne les diferències i els elements comuns.
2. Llegiu el text complet de la reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola (publicat al BOE el dia 27 de setembre del 2011) i contesteu les preguntes següents:
 - a) Com es va portar a terme aquesta reforma de la Constitució espanyola?
 - b) Es va seguir el mateix procediment en aquesta reforma de l'any 2011 que la que es va fer l'any 1992?
 - c) Considereu que a l'Estat espanyol és fàcil reformar la Constitució? Argumenteu des de la perspectiva d'allò que disposa la Constitució i des del punt de vista de la pràctica política.
3. Llegiu els tres apartats de la disposició derogatòria de la CE i determineu si es tracta de derogacions tàcites o expresses, i si són determinades o genèriques.
4. Expliqueu per què seria teòricament possible que s'aprovés una llei ordinària amb un sol vot a favor en el Congrés i un sol vot a favor en el Senat, i per què no seria possible que amb aquest mateix resultat s'aprovés una llei orgànica.
5. Hi ha alguna diferència entre el pressupòsit habilitant pel qual el Govern de l'Estat pot dictar un reial decret llei i el que habilita el Govern de la Generalitat de Catalunya a aprovar un decret llei?
6. Quines decisions pot adoptar el Congrés dels Diputats quan controla un reial decret llei aprovat pel govern?
7. Els tribunals ordinaris poden controlar un reial decret legislatiu?
8. El govern de l'Estat pot dictar un reglament en matèries objecte de reserva de llei?
9. Quines són les principals normes que formen part del dret originari de la Unió Europea?
10. Quines són les principals diferències entre els reglaments comunitaris i les directives?

Exercicis d'autoavaluació

1. La Constitució espanyola i la resta de l'ordenament jurídic, segons l'art. 9.1 CE, vinculen:
 - a) només els poders públics
 - b) només els jutges
 - c) els ciutadans i els poders públics
 - d) només el Tribunal Constitucional
2. Les relacions entre la llei orgànica i la llei ordinària es regeixen bàsicament pel principi:
 - a) de jerarquia
 - b) de competència
 - c) dispositiu
 - d) de solidaritat
3. El reial decret legislatiu és una norma amb rang de llei aprovada pel:
 - a) Govern en cas de necessitat extraordinària i urgent
 - b) Govern en cas d'alarma o emergència
 - c) Govern amb prèvia delegació de les Corts Generals
 - d) Congrés dels Diputats
4. El reial decret és una norma:
 - a) amb rang de llei
 - b) amb rang reglamentari
 - c) amb valor de llei que només pot ser controlada pel TC
 - d) d'àmbit autonòmic

5. Els reglaments parlamentaris són:

- a) normes de rang reglamentari, com el seu nom indica
- b) normes amb valor de llei
- c) normes amb valor de llei i, per tant, controlables per la jurisdicció contenciosa administrativa
- d) actes administratius, dictats per l'administració parlamentària

6. Les directives europees:

- a) passen a formar part de l'ordenament espanyol a partir del moment en què són publicades oficialment al Butlletí Oficial de l'Estat
- b) són normes generals que emanen del Consell o de la Comissió, obligatòries en tots els seus elements i per a tots els estats membres, que fixen objectius i manera d'aconseguir-los, i per tant directament aplicables
- c) obliguen els estats a la consecució del resultat o la finalitat que preveuen i deixen en mans de cada estat l'elecció dels mitjans per a aconseguir-ho
- d) com les recomanacions i dictàmens, no tenen força d'obligar i, per tant, no poden ser considerades normes en sentit estricte

7. Les relacions entre la llei estatal i la llei autonòmica es regeixen pel principi:

- a) de jerarquia, és a dir, la llei estatal és superior a la llei autonòmica
- b) de jerarquia, és a dir, la llei autonòmica és superior a la llei estatal
- c) de competència
- d) redistributiu

8. L'estatut d'autonomia:

- a) és una llei orgànica atípica, pel seu procés d'aprovació i de reforma.
- b) és una llei ordinària de l'Estat i la norma institucional bàsica de la comunitat autònoma
- c) no és una llei estatal, ni orgànica ni ordinària, sinó una llei de la comunitat autònoma
- d) té el mateix rang que la Constitució

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. c

2. b

3. c

4. b

5. b

6. c

7. c

8. a

Glossari

bloc de la constitucionalitat *m* Conjunt de normes integrat per la mateixa Constitució, els estatuts d'autonomia i altres normes que el Tribunal Constitucional pot tenir en compte per a determinar la constitucionalitat d'una llei.

CE *f* Constitució espanyola del 1978.

constitució *f* Text jurídic format per les normes jurídiques supremes de l'estat, relatives a l'organització del poder polític i a la garantia dels drets i llibertats dels ciutadans.

dret comunitari europeu *m* Conjunt de les normes vigents a la Unió Europea integrat pel dret originari i el dret derivat. El dret originari és el format pel conjunt dels tractats constitutius de les comunitats europees i els que els reformen. El dret derivat és el que emana de les institucions comunitàries i es constitueix bàsicament per tres categories normatives: els reglaments, les directives i les decisions.

estat de les autonomies *m* Tipus d'estat compost que prové del procés de descentralització política i administrativa operat per la Constitució del 1978 i els estatuts d'autonomia.

estatut d'autonomia *m* Norma institucional bàsica d'una comunitat autònoma, que crea la comunitat autònoma, la constitueix i en fixa els òrgans i les competències. És una llei orgànica atípica, tant per la seva elaboració i aprovació com pel seu procediment de reforma.

jurisprudència *f* Doctrina que es desprèn de les *ratio decidendi* de reiterades sentències dels tribunals d'última instància sobre una mateixa matèria i un mateix supòsit.

ITC *f* Interlocutòria (*auto*, en castellà) del tribunal constitucional.

lleï ordinària *f* Norma aprovada pels òrgans competents (Corts Generals i parlaments autonòmics), seguint el procediment legislatiu adequat, i que pot regular qualsevol matèria que no estigui reservada a llei orgànica.

lleï orgànica *f* Tipus de llei que té un àmbit material reservat en l'art. 81 CE i que requereix per a la seva aprovació la majoria absoluta del Congrés en una votació final sobre el conjunt del projecte.

LOPJ *f* Llei Orgànica del Poder Judicial.

LOTJ *f* Llei Orgànica del Tribunal Constitucional.

LPRP *f* Llei 1/1977, de 4 de gener, per a la Reforma Política, darrera de les lleis fonamentals del franquisme, que va permetre la transició política i les eleccions del 15 de juny del 1977. Va ser aprovada el 18 de novembre del 1976 per les Corts franquistes, en rebre el suport de 435 dels 531 procuradors (81% a favor), i sotmesa a referèndum el 15 de desembre posterior, amb una participació segons les autoritats de l'època del 77% del cens i un 94,17% de vots a favor.

ordenament jurídic *m* Conjunt ordenat, coherent i complet de les normes jurídiques vàlides i vigents.

poder constituent *m* És el poder que fa la constitució, titular de la sobirania; des de la perspectiva democràtica, el poble. A la constitució trobem els poders constituïts.

RCD *m* Reglament del Congrés dels Diputats.

reglament *m* Norma de caràcter general i innovadora de l'ordenament jurídic aprovada pel Govern o l'Administració en exercici de la potestat reglamentària que li confereix la constitució, i que és jeràrquicament inferior al rang de la llei.

reial decret legislatiu *m* Norma amb rang de llei que pot dictar el govern, amb l'habilitació prèvia de les Corts Generals mitjançant una delegació legislativa.

reial decret llei *m* Norma amb rang de llei de caràcter provisional que pot dictar el Govern de l'Estat en supòsits de necessitat extraordinària i urgent i que, posteriorment, és sotmès al control del Congrés dels Diputats.

reforma de la constitució *f* Procediment establert en la mateixa constitució mitjançant el qual es pot procedir al canvi d'una part del seu text, seguint normalment unes pautes més rígides i dificultoses que no pas per a la reforma d'una llei qualsevol.

RS *m* Reglament del Senat.

sentència interpretativa *f* Sentència del TC en què exerceix una certa funció de «legislador positiu» perquè estableix quin significat cal atribuir a un precepte legal perquè sigui conforme a la Constitució.

STC *f* Sentència del Tribunal Constitucional.

TC *m* Tribunal Constitucional.

tribunal constitucional *m* Òrgan jurisdiccional que exerceix el monopoli del control de constitucionalitat de les lleis, en els sistemes de justícia constitucional concentrada, com a l'Estat espanyol.

TFUE *m* Tractat de Funcionament de la UE.

tractat internacional *m* Pacte entre dos o més estats o subjectes de la comunitat internacional, sotmès al dret internacional. Els tractats vàlidament celebrats i ratificats per l'Estat espanyol s'incorporen a l'ordenament intern mitjançant la seva publicació oficial.

Bibliografia

El web del Congrés permet consultar el text de cada article de la Constitució espanyola amb una sinopsi sobre el seu desenvolupament i aplicació. A més d'aquests comentaris molt interessants, també pot ser útil per a ampliar informació la bibliografia complementària següent:

1) Respecte de l'ordenament jurídic i el sistema de fonts

De Pablo Contreras, P. (1996). «La función normativa del título preliminar del Código Civil». A: *Anuario de Derecho Civil II* (pàg. 533 i següents).

Díez-Picazo, L. M. (1990). *La derogación de las leyes*. Madrid: Civitas.

Gavara De Cara, J. C. (2004). «El ordenamiento jurídico». A: J. C. Gavara De Cara (ed.). *Constitución. Desarrollo, rasgos de identidad y valoración en el XXV aniversario (1978-2003)* (pàg. 215-262). Barcelona: J. M. Bosch Editor-Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS).

Goig Martínez, J. M. (coord.) (2014). *El sistema de fuentes en la jurisprudencia constitucional española*. Madrid: Universitas.

Pérez Royo, J. (2007). *Las fuentes del derecho*. Madrid: Tecnos.

Requena López, T. (2004). *El principio de jerarquía normativa*. Madrid: Civitas.

Tejedor Bielsa, J. C. (2000). *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*. Madrid: Civitas.

2) Respecte de la Constitució com a norma jurídica suprema

Aláez Corral, B. (2000). *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*. Madrid: BOE-CEPC.

Aragón, M. (1990). *Constitución y democracia* (2a. ed.). Madrid: Tecnos.

Blanco Valdés, R. L. (1994). *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*. Madrid: Alianza.

García De Enterría, E. (1985). «La Constitución como norma jurídica». Al seu llibre: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.

Pérez Royo, J. (1987). *Reforma de la Constitución*. Madrid: Congrés dels Diputats.

Rubio Llorente, F. (1993). «La Constitución como fuente del Derecho». Al seu llibre: *La forma del poder*. Madrid: CEC.

3) Respecte del procés d'elaboració i de reforma de la Constitució

Aláez Corral, B. (2000). *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*. Madrid: BOE-CEPC.

Casals, X. (2016). *La Transición española. El voto ignorado de las armas*. Barcelona: Ediciones de Pasado y Presente.

Castellà Andreu, J. M. (ed.) (2018). *Parlamento, Ciudadanos y Entes Territoriales Ante la Reforma Constitucional ¿Quién y Cómo Participa?* València: Tirant lo Blanch.

De la Cuadra, B.; Gallego-Díaz, S. (1981). *Del consenso al desencanto*. Madrid: Editorial Saltés.

De Vega, P. (1985). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.

López de Goicoechea Zabala, J.; Pascucci de Ponte, E. (coord.) (2018). *La reforma constitucional: propuestas y desafíos*. Pamplona: Aranzadi.

Mateu, M. (1999). «Dèficits democràtics en el procés d'elaboració de la Constitució». Barcelona: *Diàlegs, revista d'estudis polítics i socials* (núm. 4, pàg. 49-69).

Roca, J. M. (1998). «20è aniversari de la Constitució. Peculiaritats del darrer procés constituent». Barcelona: *L'Avenç* (núm. 231).

Ruipérez Alamillo, J. (2018). *En torno a la reforma constitucional y la fuerza normativa de la Constitución*. València: Tirant lo Blanch.

4) En relació amb la llei i les normes amb rang de llei

Aja Fernández, E.; Carreras Serra, F. de (1983). «Carácter de las Leyes de Armonización». *Revista de Derecho Político* (núm. 18-19).

Barceló i Serramalera, M. (2004). *La Ley Orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*. Barcelona: Atelier.

Biglino Campos, P. (1993). *La publicación de la ley*. Madrid: Tecnos.

Biglino Campos, P. (1991). *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: CEC.

Carmona Contreras, A. M. (1997). *La configuración constitucional del Decreto-ley*. Madrid: CEPC.

Chofré Sirvent, J. (1994). *Significado y función de las leyes orgánicas*. Madrid: Tecnos.

Gálvez Montes, J. (1998). «Artículo 81: Leyes orgánicas». A: Ó. Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a las Leyes Políticas* (vol. VII, 2a. ed., pàg. 27-82). Madrid: Edersa.

García-Escudero Márquez, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: CEPC.

García Martínez, M. A. (1987). *El procedimiento legislativo*. Madrid: Congrés dels Diputats.

Garrorena Morales, A. (1981). *El lugar de la ley en la Constitución Española*. Madrid: CEC.

Montilla Martos, J. A. (1994). *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*. Madrid: Civitas.

Montilla Martos, J. A. (1998). *Leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos.

Pemán Gavín, J. (1991). «Las leyes orgánicas: concepto y posición en el sistema de fuentes del derecho». A: S. Martín-Retortillo (dir.). *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría* (vol. III, pàg. 135-167). Madrid: Civitas.

Salas Hernández, J. (1991). «Los Decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional». A: S. Martín-Retortillo (dir.). *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría* (vol. I, pàg. 267-326). Madrid.

Santolaya Machetti, P. (1988). *El régimen constitucional de los decretos-leyes*. Madrid: Tecnos.

Solozábal Echavarría, J. J. (1987). *La sanción y promulgación de la Ley en la Monarquía Parlamentaria*. Madrid: Tecnos.

Villar Palasí, J. L.; Suñé Llinás, E. (1998). «Artículo 150». A: Ó. Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a las Leyes Políticas* (vol. XI, 2a. ed., pàg. 321-355). Madrid: Edersa.

5) En relació amb el reglament

Baño León, J. M. (1991). *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*. Madrid: Civitas/Universidad Complutense.

Caamaño Domínguez, F. (1994). *El control de constitucionalidad de disposiciones reglamentarias*. Madrid: CEC.

Doménech Pascual, G. (2002). *La invalidez de los reglamentos*. València: Tirant Lo Blanch.

García De Enterría, E. (1998). *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial* (2a. ed.). Madrid: Civitas.

García Macho, R. (1988). *Reserva de ley y potestad reglamentaria*. Barcelona: Ariel.

Rebollo Puig, M. (1991). «Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del gobierno». *RAP* (núm. 125).

6) En relació amb els tractats internacionals i el dret comunitari

Alonso García, R. (2003). *El juez español y el derecho comunitario*. València: Tirant lo Blanch.

Alonso García, R. (2014). *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Madrid: Civitas.

Bello Martín-Crespo, M. P. (1999). *Las directivas como criterio de interpretación del derecho nacional*. Madrid: Civitas.

Cienfuegos Mateo, M. (2018). *Los procedimientos de celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa*. Barcelona: J. M. Bosch Editor.

García De Enterría, E.; González Campos, J.; Muñoz Machado, S. (dir.) (1986). *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*. Madrid: Civitas.

Gordillo Pérez, L. I. (Coord.) (2017). *Constitución Española e Integración Europea. Treinta Años de Derecho Constitucional de la Integración*. València: Tirant lo Blanch.

López Castillo, A. (1996). *Constitución e integración*. Madrid: CEC.

Louis, J. V. (1995). *El ordenamiento jurídico comunitario* (5a. ed.). Luxemburg: OPOCE.

Ordóñez Solís, D. (1993). *La ejecución del Derecho Comunitario en España*. Madrid: Fundación Universidad Empresa/Civitas.

Requejo Pagés, J. L. (1995). *Sistemas normativos, Constitución y ordenamiento, La Constitución como norma sobre aplicación de normas*. Madrid: Mc-Graw-Hill.

Ripol Carulla, S.; López Barrero, E. (2017). *Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Centro de Estudios Financieros (CEF).

Uría Gavilán, E. (2018). *La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Barcelona: Bosch.

7) En relació amb l'estatut d'autonomia i l'ordenament jurídic autònom

Aguado Renedo, C. (1996). *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: CEC.

Aragón Reyes, M. (1998). «La reforma de los Estatutos de Autonomía». A: *Estudios de Derecho Constitucional*. Madrid: CEPC.

Ballart, X. (1987). *Coerció estatal i autonomies. Estudi de l'article 155 de la Constitució de 1978*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Bayona Rocamora, A. (1992). *El derecho a legislar en el Estado Autonomico*. Madrid: Tecnos, Generalitat de Catalunya.

Domínguez Vila, A. (2018). «El control parlamentario de la legislación delegada en los ordenamientos autonómicos». A: *Revista general de Derecho Constitucional* (núm. 27).

Jiménez Asensio, R. (2001). *La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*. Madrid: Institut d'Estudis Autònoms / Instituto Vasco de Administración Pública / Marcial Pons.

Tajadura, J. (2000). *La cláusula de supletoriedad del derecho estatal respecto del autonómico*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Rubio Llorente, F. (1993). «El bloque de la constitucionalidad». A: *La forma del poder*. Madrid: CEC.

Vírgala Foruria, E. (2005). «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución». Madrid: *Revista española de derecho constitucional* (núm. 73, pàg. 55-109).