

## TEMA 1

# LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. PRINCIPIOS GENERALES. CARÁCTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA.

## 1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

### 1.1. BREVE RESEÑA HISTÓRICA

### 1.2. CARACTERÍSTICAS

### 1.3. ESTRUCTURA

### 1.4. CONTENIDO

- 1.4.1. El Preámbulo
- 1.4.2. El Título Preliminar: «Principios Generales» (arts. 1 a 9)
- 1.4.3. Título I: «De los derechos y deberes fundamentales» (arts. 10 a 55)
- 1.4.4. Título II: «De la Corona» (arts. 56 a 65)
- 1.4.5. Título III: «De las Cortes Generales» (arts. 66 a 96)
- 1.4.6. Título IV: «Del Gobierno y la Administración» (arts. 97 a 107)
- 1.4.7. Título V: «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales» (arts 108 a 116)
- 1.4.8. Título VI: «Del Poder Judicial» (arts. 117 a 127)
- 1.4.9. Título VII: «Economía y Hacienda» (arts. 128 a 136)
- 1.4.10. Título VIII: «De la Organización Territorial del Estado» (arts. 137 a 158)
- 1.4.11. Título IX: «Del Tribunal Constitucional» (arts. 159 a 165)
- 1.4.12. Título X: «De la reforma constitucional» (arts. 166 a 169)
- 1.4.13. Disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final

## 2. PRINCIPIOS GENERALES

### 2.1. EL TÍTULO PRELIMINAR

### 2.2. BREVE REFERENCIA A CADA UNO DE ELLOS

- 2.2.1. Forma de estado, soberanía y forma política
- 2.2.2. Unidad de la nación y derecho a la autonomía
- 2.2.3. El castellano y las demás lenguas españolas
- 2.2.4. La bandera de España y las de las Comunidades Autónomas
- 2.2.5. La capitalidad del Estado
- 2.2.6. Los partidos políticos
- 2.2.7. Los sindicatos y las asociaciones empresariales
- 2.2.8. Las fuerzas armadas
- 2.2.9. Respeto a la Ley, libertad e igualdad y garantías jurídicas

## 3. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

### 3.1. INTRODUCCIÓN

### 3.2. INICIATIVA DE REFORMA

- 3.2.1. Iniciativa del Gobierno de la Nación
- 3.2.2. Iniciativa del Congreso de los Diputados
- 3.2.3. Iniciativa del Senado
- 3.2.4. Iniciativa de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas

### 3.3. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA

- 3.3.1. Procedimiento simple
- 3.3.2. Procedimiento agravado

### 3.4. LÍMITES TEMPORALES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

### 3.5. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992

### 3.6. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

## 1. LA CONSTITUCIÓN DE 1978

### 1.1. Breve reseña histórica

En el proceso constituyente que desembocó en la Constitución Española de 1978 debemos distinguir dos etapas diferenciadas: una primera, que alude a los hechos que rodearon el período de transición política que enlaza, como dice el profesor José Cazorla, una dictadura de cuarenta años de duración con una democracia de tipo occidental, y una segunda, que se refiere a la plasmación de un nuevo sistema jurídico y social como consecuencia de la aprobación de la Constitución de 1978.

- a) En la primera etapa, es decir, dentro del proceso de transición política que se desarrolla a lo largo de tres años, podemos distinguir tres fases:
  - 1<sup>a</sup>. En la primera fase, el fallecimiento del General Franco va a posibilitar dos días después, el 22 de Noviembre de 1975, la restauración de la Monarquía, al proclamar las Cortes Generales a Juan Carlos I de Borbón como Rey de España. Este tiempo va a coincidir con un clima social muy violento motivado por la crispación del orden público y el aumento de los atentados terroristas, así como con un gobierno, el de Arias Navarro, que pretende mantener un continuismo político que no responde a las esperanzas de la base social. Esta situación de «*impasse*», como dice José Cazorla, hace emerger la importancia política de la Corona, proporcionando unas orientaciones dirigidas al aperturismo político.
  - 2<sup>a</sup>. En la segunda fase, el nombramiento de Adolfo Suárez, como Presidente del Gobierno, va a propiciar el inicio del cambio político, a través de lo que se ha venido a denominar una «*ruptura controlada*». El instrumento de esa ruptura va a ser una ley, corta de contenido, pero de una transcendencia fundamental, denominada Ley para la Reforma Política (Ley 1/1977 de 4 de enero), aprobada el 18 de noviembre de 1976 y sometida a referéndum el 15 de diciembre de 1976. Es una Ley escueta, compuesta de cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final. Esta ley posibilitará la legalización de los partidos políticos, la libertad sindical, la desaparición del Movimiento y la celebración de nuevas elecciones generales.
  - 3<sup>a</sup>. La última fase comienza con la celebración de las primeras elecciones democráticas que tuvieron lugar el 15 de Junio de 1977, reguladas por un Decreto-Ley, de 18 de Marzo de 1977, al no existir legislación electoral alguna que pudiera ordenar este proceso democrático. De estas elecciones surgieron unas Cortes constituyentes, encargadas de la elaboración de un texto constitucional que institucionalizará jurídicamente el nuevo estado democrático y de derecho.
- b) En cuanto a la segunda etapa, la propiamente constituyente, Esteban Alfonso distingue cinco fases diferenciadas, que pasamos a describir:

- 1<sup>a</sup>. *Fase de redacción*: la elaboración de la Constitución se inicia a principios de verano de 1977, una vez constituidas las nuevas Cortes Generales, Tras las elecciones generales del día 15 de junio de 1977 el Congreso de los Diputados ejerció la iniciativa constitucional que le otorgaba el artículo 3º de la Ley para la Reforma Política y, en la sesión de 26 de julio de 1977, el Pleno aprobó una moción redactada por todos los Grupos Parlamentarios y la Mesa por la que se creaba una Comisión Constitucional con el encargo de redactar un proyecto de Constitución constituida el 25 de julio de 1977 e integrada por 36 miembros, a saber, 17 de UCD, 13 del PSOE, 2 de Alianza Popular, 2 del Partido Comunista, 1 de la Minoría Vasco-Catalana y 1 del Grupo Mixto. En el seno de esta Comisión es donde surge la designación y el nombramiento de una Ponencia de siete diputados encargada de elaborar el anteproyecto de Constitución. De estos siete diputados conocidos como «*Los Padres de la Constitución*» a los que se encargó la redacción del anteproyecto, tres de ellos pertenecían a la UCD (Gabriel Cisneros, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, y José Pedro Pérez Llorca), Alianza Popular participaría de la mano de Manuel Fraga Iribarne, mientras que el representante del PSOE fue Gregorio Peces-Barba y el del Partido Comunista de España Jordi Solé Tura. Finalmente, Miguel Roca Junyent, perteneciente a Convergència i Unió, representaría a los nacionalistas catalanes.
- 2<sup>a</sup>. *Fase de discusión en el Congreso*: elaborado el anteproyecto de Constitución, es publicado a fin de que por los distintos grupos parlamentarios existentes en la Cámara Baja pudieran presentar enmiendas, contabilizándose más de mil, las cuales fueron dictaminadas por la citada Ponencia, iniciándose la fase de discusión en la Comisión y posteriormente el debate y aprobación en el Pleno del Congreso.
- 3<sup>a</sup>. *Fase de discusión en el Senado*: aprobado el proyecto de Constitución por el Congreso de los Diputados es remitido al Senado, en donde se presentaron otras mil enmiendas, que fueron discutidas en Comisión y en el Pleno. Debido a que el texto aprobado por esta Cámara presenta algunas diferencias con el que fuera aprobado por el Congreso, se crea una Comisión Mixta para resolver dichas discrepancias.
- 4<sup>a</sup>. *Fase de aprobación*: constituida la Comisión Mixta, a fin de elaborar un texto uniforme que salvara las diferencias existentes entre ambas Cámaras, es aprobada la Constitución el 31 de Octubre de 1978, en reunión separada de ambas Cámaras, y en base a la propuesta de dicha Comisión Mixta.
- 5<sup>a</sup>. *Fase de vigencia*: sometido el texto constitucional a ratificación popular, a través del referéndum celebrado el día 6 de Diciembre de 1978, se plantea la siguiente pregunta: ¿aprueba el proyecto de Constitución?. El referéndum ofrece un resultado afirmativo,

aunque con un amplio porcentaje de abstención, el 32 por 100, a pesar de que por primera vez ejercían su derecho a voto los electores comprendidos entre los 18 y 21 años. La Constitución fue sancionada ante las Cortes por el Rey, el 27 de Diciembre de 1978, entrando en vigor dos días después, el 29 de Diciembre, el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, de conformidad con lo previsto en su Disposición Final.

## 1.2. Características

Las características formales de la Constitución de 1978 son reflejo de la tradición constitucional continental europea. Es una Constitución escrita y codificada en un texto único, que recoge las grandes influencias del constitucionalismo europeo en general: reconocimiento de derechos y libertades, así como sus garantías; institucionalización de ciertas figuras jurídicas como el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo.

La Constitución además de regular las instituciones básicas del Estado, define sus competencias y otros aspectos no básicos con el fin de garantizar tanto el principio de autonomía como el de solidaridad. «*Contiene un extenso catálogo de derechos y libertades, como fundamento de un orden de convivencia de cara al futuro*» (STC 66/83, de 21 de julio), así como los mecanismos y procedimientos para hacerlos valer efectivamente, garantizando su ejercicio.

Así, la Constitución Española de 1978, que es la novena en el proceso constitucional español, se caracteriza por las siguientes notas:

- a) Es una Constitución de origen popular, esto es, ha sido elaborada y redactada por un Parlamento elegido por sufragio universal, y ratificada posteriormente por el pueblo español por referéndum, lo que le da, si todavía cabe, una mayor fuerza.
- b) Es una Constitución imprecisa y en algunos aspectos ambigua, dado que, a consecuencia del consenso efectuado entre los diferentes partidos políticos, a fin de limar las diferencias existentes entre los mismos, se tuvieron que acercar posturas divergentes, que propiciaron algunas contradicciones, sobre todo en aquellos títulos objeto de mayor discusión, como fueron entre otras las materias relacionadas con la problemática de la Iglesia Católica o con la implantación de un Estado de Autonomías.
- c) Es una Constitución rígida en consideración a los requisitos formales que son exigidos para llevar a efecto su reforma, pudiendo distinguirse dos sistemas de modificación en función a la importancia de la misma como se estudiará en los siguientes epígrafes. El motivo de tal rigidez se encuentra en el deseo de que perdure que ya ponderaron sus redactores ya que sin duda sería difícil aunar de nuevo voluntades para lograr un consenso en torno a su modificación, su naturaleza y alcance.

- 
- d) Es una Constitución consensuada, y el consenso, así determinado, no fue obra de unos sujetos ni de los ponentes, ni siquiera de los partidos políticos en exclusiva, sino de unos actores constituyentes, entre los que hay que contar fuerzas políticas, sociales, instituciones de la más diversa índole, en virtud de cuya conformidad, expresa o tácita, se dio el acuerdo formal de las fuerzas políticas.
- e) Es una Constitución poco original que se puede calificar de «*Constitución derivada*», entendiéndola como tal la que no es originaria, sino que responde a modelos e influencias terceras.

Por una parte es derivada, por reacción o por contagio, de las Leyes Fundamentales anteriores, ya que hubo primero una reacción ante aquéllas, tratando de corregir, por una especie de proceso catártico, lo que había sido negado, reprimido o exagerado en la situación autoritaria anterior. De ahí la inflación de la parte dogmática o el recorte —más aparente que real— de los poderes del Jefe del Estado, o el énfasis en determinados derechos hasta entonces negados, como el de huelga, el derecho de contratación colectiva o el de libertad sindical. Pese a ello, hay un contagio de las Leyes Fundamentales.

En segundo lugar, es una Constitución derivada de la doctrina. Se ha hablado, por ejemplo, de un orteguismo político y se cree que, efectivamente, Ortega, a través de su libro «*La redención de las provincias*», influyó decisivamente, si no en el constituyente, sí en algo inmediatamente posterior a la Constitución, que fue la generalización de las autonomías, ya latente en el mismo Título Octavo por la vía de las preautonomías, en los artículos 143 y 144. El profesor Ollero influyó claramente con su teoría de la monarquía como forma de Estado en el artículo 1.3. El profesor García de Enterría se hace presente en el artículo 82, que se refiere a las delegaciones legislativas. Norberto Bobbio influyó, a través de Gregorio Peces Barba, en los artículos 1, 9 y 10 y en todo el Título Primero, según el propio ponente ha reconocido y analizado en doctas obras de comentario a la Constitución.

Hay por otro lado, una clara influencia de modelos constitucionales extranjeros, fundamentalmente del italiano en lo concerniente a la problemática territorial y del portugués, de gran influencia en los derechos y libertades públicas. También hay influencia de la Ley Fundamental de Bonn, por ejemplo, en lo que se refiere al contenido esencial de los derechos, o a la moción de censura constructiva, e influencias de la Constitución francesa —por ejemplo, el Tribunal Constitucional español en su composición y en su legitimación para actuar ante él se parece al Consejo Constitucional francés más que a otros tribunales constitucionales—. A veces se dan influencias insólitas, por ejemplo, el derecho de «*lock-out*» o cierre patronal procede de la Constitución sueca y la distinción entre principios rectores y derechos fundamentales —diferencia trascendental porque los principios rectores no vinculan directamente al legislador, ni son directamente alegables ante los jueces— fue una distinción que, asómbrense ustedes, procede de la Constitución birmana de 1948.

- f) Es una Constitución extensa, la más amplia después de la de Cádiz de 1812, y una de las más largas del constitucionalismo europeo a excepción de la Constitución portuguesa de 1976.
- g) Es una Constitución, en algún aspecto, inacabada, por su reiterada remisión a su desarrollo normativo por medio de ley orgánica, sobre todo en lo que respecta a las instituciones básicas del Estado: Tribunal Constitucional, Poder Judicial, Fuerzas Armadas, etc. Por esta causa, parte de la doctrina considera debido a esa necesidad de desarrollo posterior, que se está transformando unas Cortes ordinarias en un auténtico poder constituyente, al confluir en las sucesivas Cortes la citada función complementaria.
- h) Es una Constitución pragmática, ya que se adecua a la sociedad real, tratando de responder a los múltiples interrogantes que tal sociedad ha planteado a lo largo del tiempo.
- i) Por último, nuestra Constitución no sólo es fuente de producción del Derecho, sino que ella misma es fuente del Derecho, dado su carácter directo en cuanto a la aplicación de su articulado.

El Tribunal Constitucional la define «*como norma suprema del ordenamiento jurídico*» (STC 81/82, de 21 de diciembre), reiterando su significado como «*norma suprema y no una declaración programática o principal*», (STC 80/82, de 20 de diciembre). Con tal carácter, «*la Constitución establece y fundamenta un orden de convivencia política general de cara al futuro, singularmente en materia de derechos fundamentales y libertades públicas*» (STC 66/83, de 21 de julio). Esto es, aparece como expresión del pacto social.

Como norma de autoorganización, configura el Estado de las autonomías que «*se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico público de las Entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías*» (STC 76/83, de 5 de agosto).

La Constitución queda configurada no sólo como fuente de producción del Derecho, sino que ella misma es fuente del Derecho, aparece como creadora del ordenamiento jurídico. Toda la Constitución tiene valor normativo inmediato y directo, como se desprende de lo dispuesto en su artículo 9.1.: «*Los ciudadanos y el resto de los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*». No se trata de una norma equiparable en cuanto a rango a las demás, sino que es una norma jurídica superior, cuyos preceptos tienen fuerza vinculante para todos.

De lo anterior se concluye que este carácter normativo de la Constitución vincula inmediatamente a la totalidad de los jueces y Tribunales, a quienes corresponde el ejercicio de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado (art. 117.3. CE), además de a la Administración y a los particulares. Ello, empero, no significa que los jueces y Tribunales ordinarios puedan declarar la inconstitucionalidad de una Ley, que queda reservada al Tribunal Constitucional (art. 163 CE «*cuando un órgano judicial considere,*

*en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos»).*

Consecuentemente, el Tribunal Constitucional, los jueces y Tribunales ordinarios, y los sujetos públicos y privados deben aplicar la totalidad de los preceptos constitucionales, que si bien no todos ellos tienen el mismo alcance y significación normativa, sí recogen normas jurídicas efectivas.

Ello trae, igualmente, como corolario, la obligación de que la interpretación del ordenamiento jurídico se haga conforme a los preceptos constitucionales, tal como tiene establecido el Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias (3/83, de 25 de enero, 76/83, de 5 de agosto, y 101/83, de 18 de noviembre, entre otras, son buena muestra de ello.). La Sentencia 5/83, de 4 de febrero, establece: «*La interpretación del alcance de un contenido del derecho fundamental a acceder a los cargos públicos, ..., ha de hacerse considerando la Constitución como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo con los demás; es decir, de acuerdo con una interpretación sistemática*».

### **1.3. Estructura**

Desde los tiempos de la Constitución Francesa, como dice Sánchez Goyanes, los textos constitucionales se han estructurado en dos partes diferenciadas: una parte dogmática, en la que se contienen y enuncian los grandes principios y las declaraciones de derechos. Y una parte orgánica, en la que se establece la división de los poderes del Estado, sus competencias y su organización territorial.

Nuestra Constitución se adecua perfectamente a esa diferenciación expuesta anteriormente, así:

- a) *La parte dogmática*: que está integrada por el Preámbulo, que sirve de introducción con valor político declarativo, aunque no forma parte del articulado, el Título Preliminar, en donde se destacan los valores esenciales del ordenamiento jurídico y los principios fundamentales del Estado, y por último el Título Primero, subdividido en cinco Capítulos, en donde se reconocen los derechos y deberes fundamentales.
- b) *La parte orgánica*: es mucho más amplia, y hace referencia a los poderes básicos del Estado, comenzando por la Corona, como poder moderador e integrador, las Cortes, como poder legislativo; el Gobierno, como poder ejecutivo; y el Poder Judicial, como fiscalizador de la actividad del Ejecutivo y protector de los derechos y libertades públicas; también se incluyen en esta parte preceptos referentes al orden económico y social y sobre la organización territorial del poder, desde el municipio y la provincia hasta las Comunidades Autónomas. Por último, al final de esta parte se prevé la constitución de un Tribunal Constitucional y se plantean los términos en los que puede desarrollarse la reforma constitucional.

La Constitución contiene 169 artículos, con los que después de la Constitución de Cádiz es el texto constitucional más largo de la historia constitucional española, y además cuatro disposiciones adicionales, nueve transitorias, una disposición derogatoria y una final.

Las Disposiciones adicionales y transitorias se refieren fundamentalmente a la ordenación territorial: regímenes forales, preautonómicos, Ceuta, Melilla, Canarias, Navarra, etc. La Disposición derogatoria, además de derogar expresamente las leyes del anterior régimen y la de Reforma Política, tiene una cláusula general de derogación de cualquier disposición contraria a la Constitución. La Disposición final determina que el texto constitucional entrará en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Su estructura es la siguiente:

- Preámbulo.
- Preliminar: «*Principios Generales*»: Artículos 1 al 9.
- Título I: «*De los derechos y deberes fundamentales*»: Artículos 10 al 55. El citado Título está integrado de cinco Capítulos:
  - Capítulo I: «*De los españoles y los extranjeros*».
  - Capítulo II: «*Derechos y libertades*». Que a su vez se compone de dos Secciones: 1ª: «*De los derechos fundamentales y de las libertades públicas*». 2ª: «*De los derechos y deberes del ciudadano*».
  - Capítulo III: «*De los principios rectores de política social y económica*».
  - Capítulo IV: «*De las garantías de las libertades y derechos fundamentales*».
  - Capítulo V: «*De la suspensión de derechos y libertades*».
- Título II: «*De la Corona*»: Artículos 56-65.
- Título III: «*De las Cortes Generales*»: Artículos 66-96. Que a su vez se compone de tres Capítulos:
  - Capítulo I: «*De las Cámaras*».
  - Capítulo II: «*De la elaboración de las leyes*».
  - Capítulo III: «*De los Tratados Internacionales*».
- Título IV: «*Del Gobierno y la Administración*»: Artículos 97-107.
- Título V: «*De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales*»: Artículos 108-116.
- Título VI: «*Del Poder Judicial*»: Artículos 117-127.
- Título VII: «*Economía y Hacienda*»: Artículos 128-136.
- Título VIII: «*De la Organización Territorial del Estado*»: Artículos 137-158. Que a su vez se subdivide en tres Capítulos:
  - Capítulo I: «*Principios generales*».
  - Capítulo II: «*De la Administración Local*».
  - Capítulo III: «*De las Comunidades Autónomas*».
- Título IX: «*Del Tribunal Constitucional*»: Artículos 159-165.

- Título X: «*De la reforma constitucional*»: Artículos 166-169.
- Cuatro Disposiciones Adicionales.
- Nueve Disposiciones Transitorias.
- Una Disposición Derogatoria.
- Una Disposición Final.

#### **1.4. Contenido**

En un análisis más pormenorizado del contenido del texto constitucional estudiaremos a continuación el Preámbulo y el Título Preliminar y haremos una breve referencia al resto de Títulos que se estudiarán con más profundidad en temas posteriores.

##### *1.4.1. El Preámbulo*

No todas las Constituciones tienen Preámbulo y tampoco lo tenía la Constitución Española en su fase de Anteproyecto, pero se vio oportuno introducir un texto previo al contenido, con objeto de solemnizar y a la vez resumir en un lenguaje no técnico, las pretensiones de la Constitución.

En el Preámbulo de la Constitución se alude, entre otras cuestiones, a la consolidación de un Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular, al establecimiento de una sociedad democrática avanzada y a garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución conforme a un orden económico y social justo.

Sobre la eficacia jurídica que cabe atribuir al Preámbulo es conveniente realizar algunas precisiones. En primer lugar, que el Preámbulo, aunque antecede a la Constitución, no está dentro de ella y no forma parte de la misma. Así, es anterior y exterior a la Constitución, de la que no forma parte, aunque sea inseparable de ella. Por sí mismo no dispone de virtualidad preceptiva y en sus formulaciones no se contienen normas jurídicas. En consecuencia, no es susceptible de fundamentar pretensiones directamente alegables ante los órganos jurisdiccionales.

##### *1.4.2. El Título Preliminar: «Principios Generales» (arts. 1 a 9)*

Como hemos observado anteriormente, en el Título Preliminar se contienen los principios generales en los nueve primeros artículos del texto constitucional. Por ello, la mejor manera de estudiarlos es hacer referencia, en una labor de síntesis, a cada uno de ellos, destacando sus puntos básicos. Este título se estudiará en un epígrafe aparte.

##### *1.4.3. Título I: «De los derechos y deberes fundamentales» (arts. 10 a 55)*

El citado Título está integrado por cinco Capítulos: Capítulo I: «*De los españoles y los extranjeros*», Capítulo II: «*Derechos y libertades*», que a su vez se compone de dos Secciones: 1ª: «*De los derechos fundamentales y de las libertades públicas*». 2ª: «*De los derechos y deberes del ciudadano*», Capítulo

III: «*De los principios rectores de política social y económica*», Capítulo IV: «*De las garantías de las libertades y derechos fundamentales*» y Capítulo V: «*De la suspensión de derechos y libertades*».

En el Capítulo I se regulan aspectos relativos a españoles y extranjeros, tales como la nacionalidad (ningún español de origen podrá ser privado de la misma) o la mayoría de edad (18 años) o los derechos de los extranjeros. Por ejemplo, los ciudadanos europeos/comunitarios no españoles podrán ejercer el sufragio activo y pasivo en nuestras elecciones municipales. Se regula, asimismo la extradición.

El Capítulo II, sobre «*Derechos y Libertades*», alude a derechos de ámbito personal (derecho a la vida; derecho a la integridad física y moral; derecho a la libertad y seguridad; derecho al juez ordinario; derecho a la propiedad privada y a la herencia; derecho al honor y a la intimidad personal...). También se plantean derechos políticos (derecho a la libre expresión de ideas; a la difusión de pensamientos e ideas; de reunión y manifestación; de asociación; de huelga; de asociación sindical...), y derechos sociales (al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio; a la igualdad de sexos; a la negociación colectiva...).

En el Capítulo III se regulan los principios rectores de la política social y económica: la protección de la familia y de los hijos; la protección a la tercera edad; la protección de la salud; el derecho a vivienda digna; la defensa de consumidores y usuarios...

En el Capítulo IV, se establecen distintos niveles de garantías/protección de la libertades y derechos fundamentales. Así, se regula la figura del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, designado para la defensa de los derechos del Título I, pudiendo supervisar la actividad de la Administración dando cuenta a las Cortes Generales.

El Capítulo V acota los casos en que se puede proceder a la suspensión de determinados derechos y libertades.

#### *1.4.4. Título II: «De la Corona» (arts. 56 a 65)*

En el Título II se regula la Corona, con sus funciones y los mecanismos de sucesión; los de Regencia, en su caso, y los de tutoría del Rey menor de edad y los de consorte, así como la proclamación del Rey.

En los artículos 62 y 63 se puntualizan las funciones del Rey, a partir de las funciones de carácter más general del artículo 56.1 de la Constitución, que hay que decir que se corresponden con las propias de un Monarca en un sistema parlamentario. Carece, el Rey, de otra parte, de responsabilidad política y sus actos serán refrendados en la forma establecida por la misma Constitución.

#### *1.4.5. Título III: «De las Cortes Generales» (arts. 66 a 96)*

El Título III a su vez se compone de tres Capítulos: el Capítulo I: «*De las Cámaras*», el Capítulo II: «*De la elaboración de las leyes*» y el Capítulo III: «*De los Tratados Internacionales*».

En el Capítulo I se regula el poder legislativo en dos Cámaras, Congreso y Senado, si bien el modelo no responde al de un bicameralismo acabado, sino imperfecto desde el momento en que la responsabilidad política del Gobierno se sustancia ante el Congreso de los Diputados y que las funciones legislativas del Congreso tienen en algunas ocasiones mayor relevancia que las del Senado. De otra parte el Senado no se ha llegado a configurar plenamente como auténtica Cámara de representación territorial. Se regula asimismo la composición y sistemas de elección a las dos Cámaras; a las técnicas de inviolabilidad e inmunidad parlamentarias y a la organización y funcionamiento del Congreso y del Senado.

En el Capítulo II se regula el procedimiento legislativo, la función de elaboración de las leyes orgánicas, leyes de bases y normas emanadas del Gobierno: decretos legislativos y decretos-leyes. Hay referencias explícitas a los proyectos de ley y a las proposiciones de ley; a la iniciativa legislativa popular; al sistema de elaboración de leyes en las dos cámaras, a la sanción por el Jefe del Estado y al control parlamentario del Gobierno.

El Capítulo II se dedica a los Tratados Internacionales, al acto legislativo de autorización de Tratados Internacionales y al procedimiento de cesión de competencias a organizaciones supranacionales.

#### *1.4.6. Título IV: «Del Gobierno y la Administración» (arts. 97 a 107)*

El Título IV regula el Gobierno y la Administración. Ello supone abordar la composición del Gobierno; los mecanismos de designación y cese del Presidente del Gobierno y del Gobierno. En cuanto a la Administración se alude a los principios que la informan, a su pleno ajuste a la Ley y al Derecho, al control judicial y a las reglas esenciales que han de regir la función pública. Se debe destacar asimismo el mecanismo de propuesta por el Rey de candidato a la Presidencia del Gobierno.

#### *1.4.7. Título V: «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales» (arts 108 a 116)*

En el Título V se plantean las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: moción de censura; cuestión de confianza; disolución de la Cámaras a instancias del Presidente del Gobierno; control parlamentario del Gobierno y a los estados de alarma, excepción y sitio.

#### *1.4.8. Título VI: «Del Poder Judicial» (arts. 117 a 127)*

En el Título VI se aborda el Poder Judicial, del que se recalca su independencia; el «*status*» de Jueces y Magistrados y determinadas características del sistema judicial (motivación de sentencias; oralidad del procedimiento criminal; publicidad de las actuaciones judiciales). Este mismo Título refuerza el principio de unidad jurisdiccional, los errores judiciales y las indemnizaciones y regula el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Supremo y el Ministerio Fiscal.

*1.4.9. Título VII: «Economía y Hacienda» (arts. 128 a 136)*

El Título VII se refiere a la economía y hacienda, haciendo especial énfasis en la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado y en el Tribunal de Cuentas y en la reserva a Ley del establecimiento de tributos. Igualmente hay previsiones sobre la deuda pública, los bienes de dominio público y patrimoniales, y sobre el papel de la iniciativa pública en la actividad económica y la planificación económica.

*1.4.10. Título VIII: «De la Organización Territorial del Estado» (arts. 137 a 158)*

El Título VIII que a su vez se subdivide en tres Capítulos: Capítulo I: «Principios generales», Capítulo II: «De la Administración Local» y Capítulo III: «De las Comunidades Autónomas» regula la organización territorial del Estado, haciendo referencia entre otros temas a las modalidades de acceso a la autonomía, al sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas distinguiendo entre competencias exclusivas del Estado y otras que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Se prevé asimismo la existencia de un Fondo de Compensación Interterritorial y de un Delegado del Gobierno.

*1.4.11. Título IX: «Del Tribunal Constitucional» (arts. 159 a 165)*

El Título IX regula el Tribunal Constitucional, estableciendo una jurisdicción constitucional concentrada en dicho órgano, y el sistema de elección de sus miembros; los asuntos de que ha de conocer: recurso de inconstitucionalidad; recurso de amparo; conflictos de competencias; cuestiones de inconstitucionalidad; y quiénes están legitimados para ello.

*1.4.12. Título X: «De la reforma constitucional» (arts. 166 a 169)*

El Título X se refiere a la reforma constitucional y en él se atribuye la iniciativa legislativa de reforma al Gobierno, al Congreso, al Senado y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, excluyendo la iniciativa popular. Distingue entre un procedimiento ordinario y otro procedimiento extraordinario o agravado de reforma. Se trata de dos procedimientos ciertamente complejos que demandan mayorías cualificadas en el Congreso de los Diputados y en el Senado. Si el procedimiento agravado prospera se exige la disolución de las Cámaras y la convocatoria a referéndum.

*1.4.13. Disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final*

Se cierra la Constitución con cuatro Disposiciones Adicionales, nueve Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

La mayor parte de las disposiciones finales y transitorias están centradas en problemas de la ordenación territorial del Estado, ya que la singular naturaleza del consenso alcanzado sobre el Capítulo tercero del Título VIII fijó los cauces a través de los cuales se iba a ir definiendo la ordenación autonómica

del Estado, lo que implicaba todo un proceso, o, por mejor decir una pluralidad de procesos que habían de recorrerse a tal fin.

Sin embargo, la disposición transitoria octava versa sobre alguna cuestión relativa a la transición temporal desde el régimen de Derecho público establecido por la Ley de Reforma Política al sistema establecido por la Constitución. La transitoria novena es típica disposición transitoria que aporta una solución metodológica para afrontar las dos primeras renovaciones parciales del Tribunal Constitucional previstas en el artículo 159.3.

Especial importancia encierra la disposición derogatoria, no sólo porque deroga expresamente la totalidad de las Leyes Fundamentales del franquismo, que durante el proceso constituyente habían quedado en estado de hibernación, sino también porque contiene el gesto histórico de derogar leyes del siglo XIX, posiblemente ya sin vigencia en 1978, que seguían siendo percibidas por buena parte de la población del País Vasco como abolicionistas de sus fueros y libertades y vinculadas a las guerras carlistas, de triste dimensión fratricida. Pero el apartado jurídicamente más interesante de esta disposición derogatoria será el tercero, que al disponer que quedan derogadas cuantas disposiciones se opondan a lo establecido en la Constitución surte unos efectos inmediatos.

Cierra el texto de la Constitución la llama Disposición Final que establece la entrada en vigor de la Constitución el mismo día de la publicación de su texto oficial en el Boletín oficial del Estado. Por último establece que se publicará también en las demás lenguas de España.

## 2. PRINCIPIOS GENERALES

### 2.1. El Título Preliminar

Como hemos señalado anteriormente, en el Título Preliminar se contienen los principios generales en los nueve primeros artículos del texto constitucional.

La Constitución se ha dotado de un Título Preliminar siguiendo el precedente de la Constitución republicana de 1931, que también contaba con un Título Preliminar, subtulado «*Disposiciones Generales*», cuyo contenido coincide, en parte, con el actual Título Preliminar: se refería a la forma de Estado republicana, a la soberanía popular, a la estructura territorial, a la lengua, a la bandera y a la capitalidad. Establecía, en suma, el fundamento y las bases de régimen jurídico político republicano y suponía un signo de ruptura con la Monarquía precedente.

El Título Preliminar de nuestra Constitución cumple también este objetivo de ruptura simbólica con el régimen franquista, formalmente menos radical, al subsistir el mismo Rey como Jefe del Estado, pero sustancialmente más profunda, al pasarse de un régimen autoritario y sin libertades a un régimen democrático y de libertades que devuelve al pueblo una soberanía que le había sido arrebatada.

El Título Preliminar va más allá de ser una especie de ley general introductoria a la Constitución (como lo es el Título Preliminar del Código Civil, que establece las condiciones de eficacia y aplicación de todo el Derecho) ya

que establece los cimientos y los fundamentos del nuevo orden jurídico-político que instaura la Constitución. Opera como una «*norma de normas*» que da coherencia y consistencia al conjunto del sistema, que le suministra sus bases y que adopta decisiones fundamentales sobre la organización política y jurídica en ejercicio directo de la soberanía, en su visión clásica, de competencia de competencias y de poder originario determinante del poder y de su alcance. Suministra, asimismo, unos elementos axiológicos como contexto en el que se han de mover y actuar los poderes públicos, las instituciones jurídicas y la ciudadanía.

Todas las Constituciones incluyen en sus primeros artículos, no siempre formando un título inicial, las bases del sistema constitucional. En esos preceptos se incluyen las cuestiones sustantivas de mayor relevancia, y otras que reflejan el momento y la coyuntura del proceso constituyente, especialmente cuando la Constitución supone un cambio radical frente al pasado inmediato y así ha sucedido, con especial intensidad en la Constitución Española en su Título Preliminar, imagen en negativo del régimen autoritario que la Constitución rechaza y liquida definitivamente.

La mejor manera de estudiar los principios generales es hacer referencia, en una labor de síntesis, a cada uno de ellos, destacando sus puntos básicos. Sin embargo, antes de referirnos a cada uno de ellos, debemos considerar, que tales principios forman parte del Título Preliminar que no debe confundirse con el Preámbulo. De esta forma, así como el Título Preliminar está compuesto de nueve artículos, el Preámbulo no está integrado por artículos, por lo que no forma parte de su articulado, teniendo un valor puramente declarativo, si bien es el frontispicio a partir del cual debe ser interpretada la Constitución. Así pues, procedamos a analizar cada uno de ellos.

## **2.2. Breve referencia a cada uno de ellos**

### *2.2.1. Forma de estado, soberanía y forma política (art. 1)*

El artículo 1, que es uno de los preceptos de mayor relevancia de nuestra Constitución, distingue, en los tres párrafos que lo integra, la clase de Estado (social y democrático de derecho) los valores superiores del ordenamiento jurídico (a los cuales haremos referencia seguidamente), el dogma de la soberanía popular (al especificar que la soberanía reside en el pueblo) y la forma política del Estado (que es la monarquía parlamentaria). Así, el citado artículo dispone que:

- «1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.*
- 2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.*
- 3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria».*

Pues bien analizando más ampliamente los citados apartados debemos destacar lo siguiente:

### 2.2.1.1. Estado social y democrático de derecho

En el primer párrafo del artículo primero de la Constitución, al decir que «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político», se destacan dos principios esenciales: la clase de Estado y los valores superiores que lo informan.

Como hemos observado se trata de un Estado que se califica como de social y democrático de derecho. Es un Estado social, en el sentido de que, a través de él, se propugna la protección social y económica de todos los españoles; es democrático, por cuanto que todos los poderes del Estado emanan del pueblo; y por último, es un Estado de derecho, debido a la sujeción, tanto de los poderes públicos, como de los ciudadanos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

En cuanto a los valores superiores se destacan la justicia, la igualdad, la libertad y el pluralismo político, que inspirarán todo el ordenamiento jurídico. Estos valores, como dice Lucas Verdú, no son principios abstractos, sino que se concretan a largo del articulado del texto constitucional.

La justicia se cimenta en la independencia de los jueces, en la inamovilidad de los mismos, en la responsabilidad y en su sometimiento al imperio de la ley, expresándose su sentido democrático al manifestarse que la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey.

La igualdad se patentiza al decir el artículo 14 de la Constitución que todos los españoles son iguales ante la ley, reiterándose dicho principio a lo largo del articulado. Sírvanos de ejemplo, el artículo 23.2 en cuanto al acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, el artículo 31.1 en lo que concierne al sistema tributario basado en los principios de igualdad y progresividad o el artículo 39.2 en lo que respecta a la igualdad de todos los hijos, cualquiera que sea su filiación.

La libertad se plasma reiteradamente entre las libertades públicas y derechos reconocidos en la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título Primero. Así, libertad ideológica y religiosa, libertad personal, libertad de residencia y circulación, o libertad de expresión.

El pluralismo político, se manifiesta a través de las diferentes opciones políticas y se instrumentaliza por medio de los partidos políticos, tal como determina el artículo 6 de la Constitución.

### 2.2.1.2. Soberanía nacional

El segundo párrafo del artículo primero alude a la soberanía nacional que se reside en el pueblo, de donde emanan los poderes del Estado. Con ello se destaca el dogma de la soberanía popular, y por ende, la elección de los representantes del pueblo, por medio de los partidos políticos, a través del sufragio universal.

### 2.2.1.3. Forma política

El tercer párrafo del artículo primero define la forma política del Estado español como Monarquía parlamentaria, la cual se personifica en la institución de la Corona, como símbolo de la unidad y permanencia. Por Monarquía parlamentaria debemos entender aquella forma política en la que el Rey reina pero no gobierna, ocupando el poder legislativo un papel predominante por cuanto que las Cortes representan al pueblo español. Sobre la forma y clase de Estado y sobre el derecho a la autonomía nos remitimos al epígrafe 2 de este mismo Tema donde se han tratado pormenorizadamente estas cuestiones.

### 2.2.2. Unidad de la nación española y reconocimiento del derecho a la autonomía (art. 2)

De acuerdo con el artículo 2 «*la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*».

En este artículo se destaca el Estado de las autonomías, compaginándolo con la existencia de un Estado unitario, que se reconoce asimismo como plural. La indisoluble unidad de la nación española se armoniza con el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que se van constituyendo de una forma gradual, a partir de las Comunidades Autónomas históricas, como son la catalana, la vasca y la gallega, que plebiscitaron sus Estatutos de Autonomía con anterioridad a la promulgación de la Constitución para alcanzar actualmente un total de diecisiete Comunidades Autónomas, de diferente carácter y contenido, ya que además de las históricas, debemos tener en cuenta aquellas que accedieron por la vía especial, es decir, las del artículo 151 de la Constitución, como es el caso de Andalucía o Canarias, y aquellas otras que alcanzaron su autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, es decir, las de iniciativa ordinaria, cerrándose, en la actualidad el ciclo, con la constitución de las dos ciudades autónomas: Ceuta y Melilla.

#### 2.2.2.1. Concepto de nación

El gran sociólogo alemán Max Weber dice que una nación es «*una comunidad de sentimiento que se manifiesta de modo adecuado en un Estado propio, en consecuencia, una nación es una comunidad que se manifiesta normalmente en un Estado propio*».

La gran mayoría de los autores que han abordado el tratamiento de la nación coinciden en destacar la naturaleza cultural e ideológica de los vínculos nacionales. Así, en la clásica definición establecida por Stalin se define a la nación como «*una comunidad estable, históricamente constituida, de lengua, de territorio, de vida económica y de formación psíquica, que se traduce por la comunidad de cultura*».

Las expresiones «*nación*» y «*Estado*» son conceptualmente muy distintas, aunque se las emplea en forma indiferenciada con mucha frecuencia. La nación es un concepto histórico fundado en la identidad cultural que comparten

personas individuales; el Estado, sin embargo, es una unidad política definida en función de población, territorio y un gobierno autónomo.

Podemos definir el concepto de nación de acuerdo con Couloumbis como «*aquella colectividad que ha alcanzado la integración cultural entre sus miembros, en el transcurso de un proceso histórico común, y gracias a la cual goza de una capacidad de actuación y relación con otras colectividades internacionales, así como de una autonomía funcional, interna garantizada por la identificación entre los individuos y la nación*».

Según esta concepción del término nación cabe deducir sus principales elementos:

- a) *Grupo social integrado culturalmente*: La nación constituye un tipo particular de agrupación social, debido a que el elemento de vinculación e integración entre sus miembros está constituido por la cultura. Ciertamente entre los elementos que componen la cultura común de una sociedad nacional son importantes los aspectos económicos y políticos, pero conviene tener muy presente otros muchos elementos culturales, no menos importantes y significativos que aquéllos, como son la lengua, la religión, la singularidad étnica, la tradición artística, las costumbres sociales, etc. Tener presente la pluralidad de elementos que conforman la base cultural de una sociedad resulta necesario si se pretende comprender adecuadamente las raíces y las finalidades de toda nación, evitando los riesgos de asimilar el concepto nacional tan sólo con alguno de tales elementos.
- b) *Experiencia histórica común*: La formación de una comunidad nacional requiere siempre un largo período histórico, durante el cual se va gestando y transmitiendo la cultura entre los miembros de todos aquellos grupos sociales de los que surge la nación. Esta experiencia histórica, forjada por los individuos de una sociedad en trance de constitución nacional, y que se convierte en parte integrante de su propia cultura, transmitida y desarrollada de generación en generación, tiene una especial importancia para lograr la consolidación de la integración cultural de todos los miembros de la nación, y con ella, la perpetuación del propio grupo nacional. Semejante proceso resulta obvio que no puede alcanzarse de forma inmediata o a corto plazo. En el transcurso de ese proceso de gestación de la nación que, eventualmente, no se ha culminado plenamente, nos encontramos con una forma de agrupación social en la que los vínculos culturales no están plenamente desarrollados, pero que, sin embargo, permiten un cierto grado de organización, estabilidad y actuación colectiva; tales grupos constituyen lo que denominamos nacionalidades, que pueden ser definidas como naciones en proceso de formación histórica.
- c) *Autonomía funcional interior y exterior*: La nación, en tanto que grupo social integrado, goza de una capacidad de actuar colectivamente, tanto respecto de sus miembros como en relación con otros grupos o actores internacionales. Semejante capacidad es la base que permite el desarrollo de una historia común, a la par que también es consecuencia de