

## TEMA 1

# LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: SIGNIFICADO, CARACTERES Y ESTRUCTURA. PRINCIPIOS GENERALES. REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

### 1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

- 1.1. SIGNIFICADO
- 1.2. BREVE RESEÑA HISTÓRICA
- 1.3. CARACTERES
- 1.4. ESTRUCTURA

### 2. PRINCIPIOS GENERALES

- 2.1. EL PREÁMBULO
- 2.2. EL TÍTULO PRELIMINAR: «PRINCIPIOS GENERALES» (ARTS. 1 A 9)
  - 2.2.1. Clase de Estado (art. 1)
  - 2.2.2. Unidad de la nación española y reconocimiento del derecho a la autonomía (art. 2)
  - 2.2.3. Lenguas y modalidades lingüísticas (art. 3)
  - 2.2.4. Bandera (art. 4)
  - 2.2.5. La capitalidad del Estado (art. 5)
  - 2.2.6. Los partidos políticos (art. 6)
  - 2.2.7. Sindicatos y asociaciones empresariales (art. 7)
  - 2.2.8. Las fuerzas armadas (art. 8)
  - 2.2.9. Sujeción a la Constitución y principios garantizados por ésta (art. 9)

### 3. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

- 3.1. INTRODUCCIÓN
- 3.2. INICIATIVA DE LA 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

#### **4. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

##### **4.1. NATURALEZA**

##### **4.2. COMPOSICIÓN**

- 4.2.1. Número de miembros
- 4.2.2. Nombramiento
- 4.2.3. Requisitos
- 4.2.4. Duración del mandato
- 4.2.5. Cese
- 4.2.6. Estatuto jurídico

##### **4.3. ORGANIZACIÓN**

- 4.3.1. El Presidente
- 4.3.2. El Vicepresidente
- 4.3.3. La Junta de Gobierno
- 4.3.4. La Secretaría general
- 4.3.5. El Pleno
- 4.3.6. Las Salas
- 4.3.7. Las Secciones

##### **4.4. FUNCIONES**

- 4.4.1. Defensa de la supremacía normativa de la Constitución
- 4.4.2. Defensa constitucional de los Derechos fundamentales
- 4.4.3. Defensa de la correcta delimitación competencial entre autoridades y órganos políticos
- 4.4.4. Función meramente interpretativa
- 4.4.5. Control en la licitud de su composición

##### **4.5. COMPETENCIAS**

- 4.5.1. Clasificación
- 4.5.2. El recurso de inconstitucionalidad
- 4.5.3. La cuestión de inconstitucionalidad
- 4.5.4. El recurso de amparo
- 4.5.5. Conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los de éstas entre sí
- 4.5.6. Conflictos en defensa de la autonomía local
- 4.5.7. Conflictos de órganos constitucionales del Estado

##### **4.6. REGLAS DE PROCEDIMIENTO EN LAS ACTUACIONES**

## 1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

### 1.1. Significado

El Diccionario de la Real Academia, entre las acepciones de «*Constitución*» más próximas al ámbito jurídico incluye con carácter descriptivo y general lo que es una Constitución racional normativa, al definir dicho término como «*Ley fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política*».

El concepto de constitución viene así a suponer un conjunto normado en forma jurídica que instituye la organización de una comunidad política concreta (el Estado), sus funciones fundamentales, sus órganos y las relaciones y competencias entre ellos, y se establece dicha organización bajo la creencia de que puede hacerlo para siempre y de modo general, de forma exhaustiva y sistemática.

García Pelayo concibe la Constitución como «*un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos*». La Constitución es, pues, un sistema de normas. No representa una suma o resultante de decisiones parciales tomadas según van surgiendo los acontecimientos o presentándose las situaciones, sino que parte de la creencia en la posibilidad de establecer para siempre y de manera general un esquema de organización en el que se encierre la vida total del Estado y en el que se subsuman todos los casos particulares posibles.

Por tanto, en palabras del Tribunal Constitucional, «*la Constitución es nuestra norma suprema y no una mera declaración programática, de forma que, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento, y en cuanto tal tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos, y por consiguiente también los Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ella (arts. 9.1 y 117.1 C.E.)*» (STC 16/1982). Se trata, en suma, de «*una norma cualitativamente distinta de las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico. La Constitución es así la norma fundamental y fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico*». (STC 31 de marzo de 1981).

Por otra parte, «*la supremacía de la Constitución tiene las siguientes consecuencias. En primer lugar, supone que el resto de las normas jurídicas deben estar en consonancia con sus mandatos, pues, en caso contrario, serán declaradas inconstitucionales; en segundo lugar, exige un procedimiento especial de reforma como garantía de su estabilidad jurídica; y, por otra parte,*

*todas las normas jurídicas deben interpretarse de conformidad con los preceptos constitucionales de tal forma que siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme a ella, debe admitirse la primera» (STC 122/1983).*

## **1.2. Breve reseña histórica**

En el proceso constituyente 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:
  - 1ª. 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.
  - 2ª. 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.
  - 3ª. 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:

1ª. *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 entregada 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.

2ª. *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.

3ª. *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.

4ª. *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.

5ª. *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.

### **1.3. Caracteres**

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:

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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.

- 4) 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.
- 5) Es una Constitución poco original que se puede calificar de «*Constitución derivada*», entendiéndolo 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.

- 6) 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.
- 7) 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.
- 8) 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.
- 9) 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*».

#### **1.4. 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.

## 2. PRINCIPIOS GENERALES

En un análisis más pormenorizado del contenido del texto constitucional haremos referencia a continuación al Preámbulo, haciendo especial hincapié en el Título Preliminar y una breve síntesis del resto de Títulos de la Constitución.

### 2.1. 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.

## **2.2. 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.

Antes de referirnos a cada uno, 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 efectuar la transcripción literal de los citados preceptos, para pasar posteriormente a analizar cada uno de ellos.

### *2.2.1. Clase de Estado (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:

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.

El segundo párrafo del artículo primero alude a la soberanía nacional que se residencia 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.

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.

### *2.2.3. Lenguas y modalidades lingüísticas (art. 3)*

El artículo 3 se refiere a las lenguas y modalidades lingüísticas disponiendo que:

- «1. El castellano es la lengua española oficial del estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.*
- 2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.*
- 3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección».*

El primer párrafo de este artículo alude a la oficialidad de la lengua española como lengua oficial del estado. Aunque los senadores Camilo José Cela y Julián Marías, ambos académicos de la Lengua, propusieron como lengua oficial *«el castellano o el español»*, en el Congreso se revisó la decisión del Senado, eliminando tal sinonimia de forma que en la redacción final se utilizó para la designación de la lengua oficial solamente la palabra *«castellano»*.

El alcance de la oficialidad del castellano viene determinado en la Constitución por dos parámetros: uno subjetivo (*«todos los españoles...»*) y otro institucional y territorial (*«el castellano es la lengua oficial del Estado...»*) por el que es la lengua oficial del conjunto entero de las instituciones que comprende el Estado. El Estado es aquí el Estado global, no el Estado aparato central. En consecuencia, la oficialidad de la lengua española común alcanza al *«conjunto de los poderes públicos españoles, con inclusión de los autonómicos y de los locales»* (STC 82/1986, de 26 de julio), es decir, a la totalidad de los entes e instituciones públicas, cualquiera sea el lugar en el que se encuentren radicados

La Constitución Española —como la mayoría de las constituciones de países de nuestro entorno— se limita a hablar de oficialidad, pero sin definirla ni hacer mención alguna a los derechos o libertades lingüísticos que conlleva.

La definición de lengua oficial se contiene en la citada STC 82/1986, de 26 de junio, en su fundamento jurídico segundo, donde estableció: «...*Aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación son los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos*».

El Tribunal Constitucional, en la citada Sentencia 82/1986, de 26 de junio, ha interpretado el artículo 3 de la Constitución afirmando lo siguiente: «*La Constitución española de 1978 reconoce la realidad plurilingüe de la Nación española y, viendo en ella un valor cultural no sólo asumible, sino también digno de ser promovido, obtiene de dicha realidad una serie de consecuencias jurídicas en orden a la posible atribución de carácter oficial a las diversas lenguas españolas, a la protección efectiva de todas ellas y a la configuración de derechos y deberes en materia lingüística*».

Asimismo, respecto del apartado 2 del artículo 3 de la Constitución, se afirma que «...*al añadir el número 2 del mismo art. 3 que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, se sigue asimismo que la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos*».

El último párrafo de este artículo 3 se refiere a las modalidades lingüísticas de España considerándose como formas específicas de hablas que no tendrán carácter de lenguas oficiales, pero que serán objeto de «*respeto y protección*». Se trata, fundamentalmente, del aranés, la fabla aragonesa de los Pirineos, el bable de Asturias, el panocho murciano, etc.

Sobre el término «*modalidad lingüística*» es necesario señalar que es un concepto menos consolidado en la sociolingüística que el de «*variedad*» o «*registro*» para designar las varias formas distinguibles en la lengua. Las variedades expresan diferencias histórico-geográficas (los dialectos), sociales (las jergas o lenguas de grupos) y técnicas (las lenguas técnicas) presentes en una lengua. Los registros sirven para distinguir los diferentes niveles de enunciación de una lengua: culto, común o popular. La falta de solución léxica respecto del término «*modalidad*» obliga a interpretarlo según la postura mantenida en el debate constitucional: «...*la sistemática de este artículo no supone una gradación jerárquica de tres realidades distintas de tal manera que el párrafo primero se refiriese al castellano, el segundo, jerárquicamente establecido, se refiriese a las otras lenguas de España, como pueden ser el catalán, el euskera o el gallego, y en el tercero metiésemos esas otras manifestaciones de la riqueza*».

*lingüística de España, como pudieran ser el bable, el panocho o el fragatino. Entendemos que el párrafo 3 no tiene por qué reducirse a estas otras manifestaciones lingüísticas de España, sino que debe tener una aplicación que puede armonizar en su interpretación a los dos párrafos anteriores».*

Por consiguiente, la interpretación más recta de este precepto constitucional es que la expresión «*la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas*» comprende la total realidad lingüística de España.

#### *2.2.4. Bandera (art. 4)*

La bandera constituye, por tradición, uno de los elementos más significativos del Estado español. Su regulación constitucional se contiene en el artículo 4 de la Constitución según el cual:

- «1. La bandera de España esta formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas.*
- 2. Los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales».*

La bandera de España que consagra la Constitución de 1978, es la bicolor, roja y amarilla, instaurada para la Marina por Carlos III en 1785, convertida en bandera nacional en 1843 y que se ha mantenido desde entonces (con el paréntesis 1931-1939 de la Segunda República, cuando se incluyó la franja morada).

El conjunto normativo regulador de la bandera nacional está integrado, — además de por el citado artículo 4 de la Constitución —, por la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas — conocida como Ley de Banderas — y el Real Decreto 441/1981, de 27 de febrero, por el que se establecen los colores de la Bandera de España, que serían sus normas de cabecera. Y también por la Orden Ministerial 1276/1980, de 26 de abril, sobre concesión de la Enseña Nacional a unidades de las Fuerzas Armadas, el Real Decreto 2335/1980, de 10 de octubre, por el que se regula el uso de la Bandera de España y otras banderas y enseñas a bordo de los buques nacionales, la Orden DEF/1445/2004, de 16 de mayo, por la que se establece el procedimiento para que los españoles puedan solicitar y realizar el juramento o promesa ante la Bandera de España, la Disposición final décima de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, que regula el juramento o promesa de los españoles ante la bandera de España, el art. 6 de las Reales Ordenanzas para las FF. AA. de 2009 y los arts. 4 a 7 del Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares, que son disposiciones de carácter más técnico o sectorial.

La Ley 39/1981, de 28 de octubre, regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas. Su artículo 1 dice literalmente: «*La bandera*



---

*de España simboliza la nación; es signo de la soberanía, independencia, unidad e integridad de la patria y representa los valores superiores expresados en la Constitución».*

A continuación, en su artículo 2, se recuerdan los colores constitucionales y se regula el tratamiento preferente o único de la bandera, según los casos, en los organismos oficiales. Así el citado artículo establece que *«la bandera de España, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo cuarto de la Constitución española, está formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas»* y que *«en la franja amarilla se podrá incorporar, en la forma que reglamentariamente se señale, el escudo de España».*

En el artículo 3, se establece que la bandera de España *«deberá ondear en el exterior y ocupar el lugar preferente en el interior de todos los edificios y establecimientos de la Administración central, institucional, autonómica, provincial o insular y municipal. La bandera española será la única presente en los edificios, acuartelamientos, buques, aeronaves y cualesquiera otros establecimientos militares».*

El tono imperativo con el que ha sido redactado este precepto ha permitido al Tribunal Supremo pronunciarse en su Sentencia de 14 de abril de 1988 sobre la cuestión nuclear de cuándo y cómo debe ondear la bandera nacional en los edificios y establecimientos de las Administraciones Públicas estatales conforme a la Ley de Banderas: *«La expresión “deberá ondear” que utiliza el legislador, formulada en imperativo categórico, viene a poner de relieve la exigencia legal de que la bandera de España ondee todos los días y en los lugares que expresa, como símbolo de que los edificios o establecimientos de las Administraciones Públicas del Estado son lugares en donde se ejerce directa, o delegadamente, la soberanía y en ellos se desarrolla la función pública en toda su amplitud e integridad, sea del orden que fuere, de acuerdo con los valores, principios, derechos y deberes constitucionales que la propia bandera representa, junto con la unidad, independencia y soberanía e integridad del Estado Español. Por ello, la utilización de la Bandera de España en dichos edificios o establecimientos debe de serlo diariamente como manifestación, frente a los ciudadanos, del contenido que simboliza y representa...».* Continúa precisando el fundamento jurídico 2º de la citada Sentencia: *«La Ley distingue y regula dos diferentes situaciones en las cuales debe ondear la Bandera de España. La primera en el exterior de los edificios y establecimientos de las Administraciones del Estado, en los que la bandera debe ondear diariamente con carácter de permanencia, no de coyuntura, no de excepcionalidad sino de generalidad y en todo momento. Por ello, el legislador a lo largo del art. 3 utiliza siempre las expresiones gramaticales en sentido imperativo «será la única que ondee» (párrafos 2 y 3) «se colocará» (punto 4) «se enarbolará» (punto 5) para expresar una idea o un contenido normativo de naturaleza permanente y no esporádica, frente a la regulación que efectúa en los artículos 6º y 7º que es coyuntural, accidental o eventual. Por ello regula el lugar que debe ocupar cuando concurra con otras, especificando le corresponde el lugar destacado,*

*visible y de honor, y preeminente respecto de las otras, así como que el lugar preeminente y de máximo honor será la posición central cuando el número de banderas sea impar y siendo par, de las dos posiciones que ocupan las del centro la del lado izquierdo del observador».*

El artículo 4 preceptúa que *«en las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos reconozcan una bandera propia, ésta se utilizará juntamente con la bandera de España en todos los edificios públicos civiles del ámbito territorial de aquélla».* Dicho tratamiento se amplía también a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, sin hacer mención alguna a su ámbito territorial (art. 5), lo que denota la especial sensibilidad que provoca el uso de las banderas y enseñas autonómicas, a las que se pretende encerrar en los territorios autonómicos. En todo caso, la bandera de España ocupará siempre un lugar destacado, visible y de honor, no pudiendo tener un tamaño inferior a las demás banderas utilizadas (art. 6).

La atribución competencial a la Comunidad Autónoma de la potestad para determinar sus banderas implica la imposibilidad de disposición de las mismas por otra Comunidad Autónoma, de manera que dicho símbolo no puede ser utilizado sin el consentimiento de la comunidad a que corresponden.

El artículo 7 se refiere a la colocación de la bandera junto a otras enseñas internacionales especificando que *«cuando la bandera de España deba ondear junto a la de otros Estados o naciones lo hará de acuerdo con las normas y usos internacionales que rigen esta materia en las relaciones entre Estados, así como con las disposiciones y reglamentos internos de las organizaciones intergubernamentales y las conferencias internacionales».*

El artículo 8 persigue que partidos políticos, sindicatos, asociaciones y entidades privadas no utilicen la bandera española como parte integrante de sus símbolos identificativos, a fin de evitar la apropiación de la bandera por aquéllos, como ha estado sucediendo con los partidos ultraderechistas. Obsérvese que, a pesar de la existencia de partidos nacionalistas o regionalistas, no se extiende este precepto a las banderas autonómicas, quizá porque no se ha hecho un uso abusivo y excluyeme por los partidos presentes en las Comunidades históricas.

El artículo 9 de la citada Ley 39/1981 dispone que *«las autoridades corregirán en el acto las infracciones de esta Ley, restableciendo la legalidad que haya sido conculcada».* En este sentido, no cabe cuestionar el carácter de autoridad del Delegado del Gobierno, cuya legitimación para actuar, por otro lado, aparece reconocida, en relación con la materia que ahora nos ocupa, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Finalmente hay que destacar lo ordenado en el artículo 10 de la Ley 39/1981 al referirse a las ofensas referidas a las banderas del Estado (la de España y las autonómicas). El citado artículo 10.1 dispone: *«Los ultrajes y ofensa a la bandera de España y a las contempladas en el artículo 4 del presente texto [las autonómicas] se castigarán conforme lo dispuesto en las leyes».*

Así, el ultraje y la ofensa a la bandera se castiga en el artículo 543 del Código Penal, el cual establece que *«las ofensas o ultrajes de palabra, por escrito o de hecho a España, a sus Comunidades Autónomas o a sus símbolos o emblemas, efectuados con publicidad, se castigarán con la pena de multa de siete a doce meses»*. Como símbolos o emblemas deben ser entendidos la bandera de España, el escudo y las banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas, sin embargo no se incluyen los himnos nacionales o regionales.

### *2.2.5. La capitalidad del Estado (art. 5)*

Según dispone el artículo 5 de la Constitución *«la capital del Estado es la villa de Madrid»*.

Con esta escueta formulación se reconoce una realidad que data de más de cuatro siglos desde que en 1561 Felipe II eligiera su capital permanente y que más recientemente confirmó la Constitución republicana de 1931 en su artículo 5 al decir que *«la capitalidad de la República se fija en Madrid»*.

La fijación de la capitalidad del Estado en un punto determinado del territorio nacional supone la ubicación en él de todas las instituciones fundamentales: Corona, Cortes Generales, Gobierno, Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas y de los órganos y dependencias correspondientes. Es, por tanto, una exigencia del Estado contemporáneo, la concentración de las instituciones y órganos dada su estructura y funcionamiento y las características de su correspondiente burocracia en un punto concreto del territorio estatal.

El artículo 5 dice *«la capital del Estado...»*, no habla de capital de España y tampoco ha empleado la expresión *«la capital del Reino o de la Monarquía»* como réplica al artículo 5 de la Constitución de 1931 que declaraba: *«La capital de la República...»*, en ello ha influido sin duda la organización territorial del Estado configurado con fuertes elementos autonómicos: Estado Autonómico, Estado de las Autonomías, para preferir la expresión: *«La capital del Estado...»*.

El citado artículo 5 ha elegido la identificación de la capital utilizando *«es»* antes que *«se fija»* como hizo la Constitución de 1931, lo que parece impedir, más rotundamente, el cambio de la sede de los poderes públicos.

Algunos autores contemplan la posibilidad de desplazar provisionalmente la capitalidad en circunstancias especialísimas (guerra, invasión extranjera, rebelión, etc.). Se han dado dichas circunstancias en nuestra historia nacional pasada y reciente: Cádiz cuando la guerra de la Independencia; Valencia y Burgos como capitales de la España republicana y de la franquista en la Guerra Civil.

Por último cabe observar que el citado artículo 5 llama *«villa»* a Madrid, expresión castiza, costumbrista y/o con raigambre histórica en el sentido de población que goza de algunos privilegios.

### *2.2.6. Los partidos políticos (art. 6)*

El artículo 6 de la Constitución se dedica a los partidos políticos expresando que *«los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos»*.

Nuestra jurisprudencia constitucional ha destacado en diversas ocasiones la importancia y el significado de este artículo como reconocimiento del protagonismo de los partidos en nuestro sistema constitucional, Así por ejemplo, y en fecha tan temprana como 1981, el Tribunal Constitucional afirmó que, en virtud del art. 6, los partidos adquieren *«relevancia constitucional»*, y que ésta *«...viene justificada por la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas...»* (STC 3/1981). Más extensamente, en la STC 85/1986 se dispone que *«la colocación sistemática de este precepto (art. 6) expresa la importancia que se reconoce a los partidos políticos dentro del sistema constitucional, y la protección que de su existencia, y de sus funciones, se hace, no sólo desde la dimensión individual del derecho a constituirlos y a participar activamente en ellos, sino también en función de la existencia del sistema de partidos como base esencial para la actuación del pluralismo político»*.

El artículo 6 de la Constitución comienza su segunda parte refiriéndose a los criterios de constitucionalidad de los partidos, afirmando el principio de libertad en su constitución y actividad y mencionando expresamente dos criterios de constitucionalidad: el respeto a la Constitución y la Ley y la estructura interna y funcionamiento democráticos.

Sobre el respeto a la Constitución y a la Ley, el Tribunal Constitucional se refiere por primera vez a ese deber de *«acatamiento positivo»* en la STC 101/1983, en donde se establece que la sujeción a la Constitución *«se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos (...) los titulares de los poderes públicos tienen, además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir, que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido (...)»*. De esta manera, el derecho de participación por medio de representantes del art. 23 CE *«no comprende el de participar en los asuntos públicos por medio de representantes que no acaten formalmente la Constitución»*.

Sobre la exigencia de un cierto grado de democracia interna en los partidos, hay que señalar que ello supone una *«invasión»* por parte del Estado en el ámbito de su libertad de autoorganización, es decir, si entendemos que estamos ante una limitación del derecho fundamental de asociación política, entonces nos tenemos que plantear la cuestión de hasta dónde puede llegar dicha limitación.

En la regulación de esta exigencia de democracia interna, podemos distinguir tres aspectos de la vida partidaria a los que puede alcanzar:

- a) En primer lugar, la exigencia puede alcanzar a su estructura orgánica y los procedimientos establecidos para la elección de sus órganos de dirección.
- b) En segundo lugar, la exigencia puede alcanzar también, en diferente medida, a los procedimientos para la elaboración de las candidaturas a los cargos públicos electivos.
- c) Finalmente, en tercer lugar, puede alcanzar al reconocimiento de una serie de derechos subjetivos a los afiliados, empezando por los propios derechos de participación política –básicamente, los derechos de sufragio activo y pasivo en los procesos electorales internos–, pero alcanzando también a otros derechos sin los cuales la participación democrática en el seno de una organización partidista deviene imposible, como son el derecho a la información, la libertad de opinión y las garantías en los procedimientos disciplinarios internos.

#### *2.2.7. Sindicatos y asociaciones empresariales (art. 7)*

El artículo 7 de la Constitución destaca el papel de los sindicatos de trabajadores y de las asociaciones empresariales en la defensa de sus intereses propios, teniendo de común todas estas instituciones el hecho de que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticas. Así, dicho artículo 6 dispone que *«los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos»*.

La importancia que nuestra Constitución confiere a los sindicatos y a las asociaciones empresariales en el marco del Estado social y democrático de derecho, hace que la misma se refiera a dichas instituciones a lo largo de la misma en varias ocasiones. Así, además del citado artículo 7 en el que consagra su papel como organizaciones básicas para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales, en conexión con el anterior, el art. 28.1 de la Constitución formula el derecho de libertad sindical como un derecho fundamental (situado en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I), recogiendo en su párrafo segundo el derecho de huelga.

No terminan ahí, sin embargo, las referencias que a lo largo del Texto constitucional se van sucediendo en torno a la participación de los sindicatos y las asociaciones empresariales en la vida económica y social. Algunas de las numerosas alusiones que efectúa la Norma Fundamental sobre la materia tratada son las contenidas en el art. 37.1 CE sobre el derecho de autonomía colectiva; la participación en la Seguridad Social y en los organismos públicos

cuya función afecte a la calidad de vida o bienestar general (art. 129.1 CE); la participación en la empresa (art. 129.2 CE); el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo (art. 37.2 CE), y la participación de los sindicatos y de las asociaciones empresariales en la planificación económica (art. 131.2 CE).

### *2.2.8. Las fuerzas armadas (art. 8)*

El artículo 8 de la Constitución alude a la existencia de las Fuerzas Armadas, a su composición y a sus misiones, precisando además, que las bases de la organización militar deberán ser desarrolladas mediante Ley Orgánica, ley que en la actualidad es la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Así, el citado artículo dispone literalmente que:

- «1. Las fuerzas armadas, constituidas por el ejército de tierra, la armada y el ejército del aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.*
- 2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente constitución».*

Las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el citado artículo 8 de la Constitución, están compuestas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire. Por otra parte, dice el artículo 10 de la Ley Orgánica 5/2005 que *«las Fuerzas Armadas son el elemento esencial de la defensa y constituyen una entidad única que se concibe como un conjunto integrador de las formas de acción específicas de cada uno de sus componentes: el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire».*

Para saber qué misiones tienen encomendadas las Fuerzas Armadas, debemos seguir el tenor literal del artículo 8.1 de la Constitución y el de la citada Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

En suma cabría hablar de tres misiones declaradas por la Constitución en su artículo 8.1. Estas funciones son: garantizar la soberanía e independencia de la patria, defender la integridad territorial y defender el ordenamiento constitucional.

- a) *Garantizar la soberanía e independencia de España:* Es la misión clásica de defender con las armas a la comunidad frente a las agresiones externas. Dicho de otro modo se trata de una misión vinculada a la residencia de la soberanía en el pueblo español y a la independencia o autonomía de decisión del pueblo español en el orden internacional. No obstante, la fuerza siempre será la última ratio y por tanto, las Fuerzas Armadas se deben emplear como disuasión y de acuerdo con un principio defensivo. De hecho, el Preámbulo de la Constitución dispone que es misión de la Nación española *«colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra».*

- b) *Defender la integridad territorial*: Esta misión tiene a su vez, dos dimensiones una externa consistente en impedir cualquier amago de violar nuestra integridad territorial desde fuera de nuestras fronteras y otra interna que consiste en impedir secesiones por parte de sujetos políticos internos (como ocurriría en el caso de una eventual declaración de independencia por parte de una región española). Esta dimensión se fundamenta en la declaración que hace el artículo 2 de la Constitución, según el cuál, ésta «*se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española*».
- c) *Defender el ordenamiento constitucional*: Esta misión, es habitual en las constituciones de aquéllos países en cuya historia política ha sido frecuente la incursión del estamento armado, o en que se manifiesta el ánimo temeroso de tal posibilidad. Esta misión está relacionada con la defensa interior del Estado y consistiría en la defensa del conjunto formado por el sistema institucional y el normativo. Esta misión está sometida a los siguientes parámetros: Sólo procede en el caso de declaración del Estado de sitio (art. 116. 4 CE), por lo que las Fuerzas Armadas, por sí mismas, no pueden llevarla a cabo. Es una función de carácter extraordinario y disuasorio y además, será bajo las directrices del poder civil como se ejercerá tal cometido pues, de acuerdo con el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio «*el Gobierno designará la autoridad militar que deba ejercer las medidas que procedan*». Es, por último, una defensa política, material, no jurídica pues para ello ya está el Tribunal Constitucional.

### 2.2.9. Sujeción a la Constitución y principios garantizados por ésta (art. 9)

El artículo 9 de la Constitución se subdivide en tres párrafos. En el primero se alude al deber de observar las previsiones de la Constitución, disponiendo que tanto los ciudadanos como los poderes públicos estarán sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. El párrafo segundo atribuye a tales poderes públicos la facultad de promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos sean efectivas, removiéndolos obstáculos que pudiesen impedir su desarrollo, facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Por último, el tercer párrafo enumera los principios que caracterizan al Estado de Derecho, como son los de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las normas no favorables o restrictivas de la libertad, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Todos estos principios son los verdaderos soportes de toda la estructura constitucional y no son simples principios programáticos, sino que tienen un especial valor normativo. El citado artículo dispone literalmente lo siguiente:

- «1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.*
- 2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*
- 3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».*

Al ordenar el artículo 9.1 la sujeción de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, se hace una clara alusión a que la actuación administrativa debe estar amparada en una cobertura legal previa.

El artículo 9.2 tiene un contenido más amplio siendo uno de sus aspectos esenciales el reconocimiento de la igualdad material. Así, la configuración del Estado como social exige la intervención de los poderes públicos para que la igualdad de los individuos sea real y efectiva. De esta forma, el Estado social de Derecho reinterpreta la igualdad formal propia del Estado liberal de Derecho e incorpora el principio de igualdad material con la finalidad de conseguir una equiparación real y efectiva de los derechos sociales de los ciudadanos. Pues bien, junto con el principio de igualdad formal proclamado en el artículo 14, la Constitución española recoge esta concepción del principio de igualdad material en el artículo 9.2.

El artículo 9.3 recoge los principios del ordenamiento jurídico, principios que como ha señalado el Tribunal Constitucional en diversas Sentencias (por ejemplo, en la STC 27/1981, de 20 de julio), no son compartimentos estancos sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva para promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho.

### **3. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN**

#### **3.1. Introducción**

La Constitución como toda norma jurídica puede ser revisable en el tiempo, ya que las circunstancias sociopolíticas o jurídicas pueden obligar a modificar los textos constitucionales. Por tal motivo, las constituciones suelen prever en su articulado el procedimiento para su propia revisión, distinguiéndose al efecto entre constituciones flexibles y rígidas, en atención a las exigencias formales que se requieren para proceder a su reforma.

Es de destacar como modelo flexible el sistema británico, ya que su Parlamento ordinario, al entenderse soberano, puede adoptar cualquier decisión



por grave que fuera, incluso modificar la forma política del Estado. Frente a este modelo, se encuentra el sistema, que podríamos llamar rígido, en el cual se excluye cualquier posibilidad de reforma.

Nuestro ordenamiento constitucional, que se caracteriza por su rigidez a la hora de proceder a la revisión de la Constitución, dedica todo un Título (el Título X artículos 166 a 169) a la regulación de su reforma, título que se desarrolla por el Reglamento del Congreso (arts. 146 y 147) y el Reglamento del Senado (arts. 152 a 159).

De acuerdo con esta normativa, nuestra Constitución carece de las llamadas «cláusulas de intangibilidad», frecuentes en el constitucionalismo posterior a la II Guerra Mundial y que suponían la existencia de unos límites materiales que no podían ser rebasados por el poder de reforma. Así, a diferencia de otras Constituciones, en la nuestra no hay nada irreformable. Esta opción suele responder a la convicción de que imponer límites materiales a la reforma, esto es, excluir de toda posibilidad de reforma ciertos contenidos constitucionales no es una barrera eficaz para impedir cambios políticos, que suele ser la pretensión, un tanto ingenua, de tales cláusulas de intangibilidad. Es precisamente en las cuestiones esenciales, en opinión de Eduardo Espín, donde, llegado el caso, la acción política puede imponerse por encima de las vías constitucionales. Por ello en la Constitución española pueden reformarse incluso los aspectos más relevantes del sistema constitucional lo que como mínimo puede servir para encauzar la posible transformación del régimen y contribuir a evitar actuaciones de hecho. Pero es que, además, estas cláusulas de intangibilidad suelen demostrarse ineficaces, como quedó de manifiesto durante la transición democrática española. En efecto, no obstante la solemne declaración en las Leyes Fundamentales del Régimen anterior de que los Principios Fundamentales del Movimiento eran, en su propia naturaleza, permanentes e inalterables, ello no impidió la sustitución global de un sistema político por otro de caracteres muy diferentes, incluso con respeto formal de los procedimientos de reforma.

En suma, la inutilidad de establecer límites materiales absolutos a la reforma constitucional explica que la Constitución haya prescindido de ellos, si bien, como matiza Eduardo Espín, los aspectos esenciales del sistema político español —los principios básicos de un Estado de Derecho, la forma de gobierno de monarquía parlamentaria, la estructura territorial del Estado— deben considerarse en todo caso como un límite meramente implícito a la reforma, en el sentido de que si se sobrepasa, supone en realidad la transformación del régimen político en otro distinto.

Ahora bien, sin llegar a esa transformación política radical, a pesar de que no hay «cláusulas de intangibilidad», ni por tanto límites materiales expresos a la reforma constitucional, la Constitución ha establecido grados diversos de dificultad de la reforma según la materia afectada y que se concretan en la existencia de dos procedimientos de reforma, uno simple (art. 167) y otro agravado (art. 168). Ciertamente, ambos procedimientos son de carácter rígido,

es decir, distintos y más complejos que el procedimiento legislativo ordinario lo que no es sino la manifestación lógica de la supremacía normativa de la Constitución y su defensa frente a cualquier ley posterior que la contradiga. No obstante y dentro de esa rigidez, el procedimiento agravado que se regula en el artículo 168 presenta una mayor complejidad y dificultad que el del artículo 167, como tendremos ocasión de exponer más adelante.

La existencia de estos dos procedimientos de reforma constitucional, de diverso grado de rigidez, evidencia precisamente que la Constitución ha optado por agravar el procedimiento de reforma para poder modificar algunos aspectos esenciales del sistema antes que excluir determinadas cuestiones o preceptos de la posibilidad de reforma.

Finalmente, debe recordarse que la Constitución distingue, con arreglo a una terminología no muy clara, entre «reforma» y «revisión». La primera consiste en la modificación parcial de las que podríamos denominar partes ordinarias o simples de la Constitución, con independencia del número de preceptos cuya modificación se proponga; por la segunda, en cambio, se regula la modificación de la totalidad de la Constitución o de las partes que se consideran fundamentales o sustanciales, que de acuerdo con el artículo 168.1 está integradas por el Título Preliminar, la sección 1ª del Capítulo II del Título primero («De los derechos fundamentales y de las libertades públicas») y el Título II («De la Corona»).

La iniciativa se ejerce en los mismos términos en ambas modalidades, por lo que la diferencia entre ellas reside en los procedimientos establecidos para uno u otro tipo de modificación.

### **3.2. Iniciativa de la reforma**

El artículo 166 remite la regulación de la iniciativa de la reforma constitucional a lo dispuesto en el artículo 87.1 y 2 respecto de la iniciativa legislativa. De conformidad con esta remisión, tienen iniciativa de reforma constitucional:

- a) El Gobierno.
- b) El Congreso de los Diputados.
- c) El Senado.
- d) Las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Como se ve, el artículo 166 ha excluido expresamente la iniciativa legislativa popular en materia de reforma constitucional. Esta exclusión ha merecido distintas valoraciones, así, hay autores que hablan de contradicción notable al relacionar este precepto con el artículo 1.2 que declara la soberanía popular. Por el contrario, otros autores como Pérez Royo consideran que la admisión de la iniciativa legislativa popular habría supuesto un elemento de confusión que hubiera dificultado el arraigo de la democracia parlamentaria.

En cualquier caso, hemos de referirnos a los supuestos de iniciativa de la reforma admitidos por la Constitución:

### *3.2.1. Iniciativa del Gobierno de la Nación*

La iniciativa del Gobierno se concreta en un proyecto articulado de reforma constitucional aprobado en el Consejo de Ministros y que es sometido al Congreso, acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos (art. 88 CE).

### *3.2.2. Iniciativa del Congreso de los Diputados*

Las proposiciones de reforma constitucional planteadas por el Congreso de los Diputados deben ir suscritas por dos Grupos parlamentarios o por una quinta parte de los diputados (art. 146.1 RC) y su tramitación requiere la toma en consideración por el Pleno de la Cámara (art. 126 Reglamento del Congreso).

### *3.2.3. Iniciativa del Senado*

Las proposiciones de reforma constitucional planteadas por el Senado han de ser presentadas por, al menos, cincuenta senadores que no pertenezcan a un mismo Grupo parlamentario (art. 152 Reglamento del Senado).

### *3.2.4. Iniciativa de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.*

La iniciativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas se puede ejercer a través de dos vías (art. 87.2 CE):

- a) Solicitud al Gobierno de la adopción de un proyecto de reforma constitucional, en cuyo caso se tramitaría directamente sin pasar por la toma en consideración, que afecta exclusivamente a las proposiciones de ley.
- b) Remisión a la Mesa del Congreso de una proposición de reforma, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. Si se utiliza esta opción, las proposiciones de reforma necesitan también para su tramitación la toma en consideración previa por el Pleno del Congreso (arts. 126 y 127 Reglamento del Congreso).

En todo caso, los Estatutos de autonomía y los Reglamentos de las Asambleas de las Comunidades Autónomas regulan los requisitos concretos para formalizar la iniciativa de reforma constitucional.

## **3.3. Procedimientos de reforma**

Como se señaló anteriormente, la Constitución distingue dos procedimientos de reforma: un procedimiento simple y un procedimiento agravado.

### *3.3.1. El procedimiento simple*

El artículo 167 de la Constitución regula el procedimiento de modificación parcial de las partes ordinarias y simples de la Constitución, es decir, de las no incluidas en el artículo 168.1 del texto fundamental.

Aunque, en principio, las fases iniciales del procedimiento simple, normal u ordinario son las propias del procedimiento legislativo, la Constitución ha previsto determinadas peculiaridades que configuran un trámite farragoso y confuso. En efecto, el artículo 167 de la Constitución señala que:

- «1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.*
- 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.*
- 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras».*

De acuerdo con una interpretación sistemática de este precepto, apoyada por las previsiones de los Reglamentos de las Cámaras (arts. 146.2 a 4 del Reglamento del Congreso y 156 del Reglamento del Senado), podemos resumir el citado procedimiento simple de reforma constitucional de la manera que sigue a continuación:

- 1º. Si se aprueba el texto de la reforma constitucional (no sólo el «*proyecto*», como dice incorrectamente el artículo 167.1 sino el «*proyecto*» o la «*proposición*») en las dos Cámaras por mayoría de tres quintos, la reforma queda aprobada, con la posibilidad de someterla al referéndum potestativo que comentaremos más adelante.
- 2º. Si el Senado no aprueba modificaciones al texto del Congreso, pero en la votación final no se obtiene la mayoría de tres quintos, la reforma queda rechazada.
- 3º. Si el Senado aprueba enmiendas que modifican el texto del Congreso, pero en votación final sobre este texto modificado no se logra la mayoría de tres quintos, la reforma queda también rechazada.
- 4º. Si en el supuesto anterior, el texto obtiene la mayoría de tres quintos en el Senado, y por tanto la reforma aprobada por el Senado no coincide con la del Congreso, se intentará obtener el acuerdo entre las Cámaras a través de una Comisión mixta de composición paritaria

de Diputados y Senadores, que ha de redactar un texto consensuado, para ser presentado de nuevo a cada una de las Cámaras.

- 5º. Si la Comisión mixta no consigue un acuerdo entre la mayoría de sus miembros, la reforma queda paralizada.
- 6º. Si hay acuerdo de la Comisión mixta y, por tanto, redacta un texto común, éste se presenta a cada una de las Cámaras. En este caso, las posibilidades son varias:
  - a) Que en el Congreso no obtenga la mayoría de tres quintos con lo que la reforma queda rechazada.
  - b) Que se obtenga la mayoría de tres quintos en el Congreso y en el Senado, en cuyo caso la reforma queda aprobada parlamentariamente.
  - c) Que se obtenga la mayoría de tres quintos en el Congreso, pero no en el Senado. En este supuesto, a su vez, caben dos hipótesis:
    - Si el texto no obtiene la mayoría absoluta del Senado se paraliza la reforma.
    - Si el texto consigue la mayoría absoluta del Senado, el texto es enviado otra vez al Congreso para nuevo pronunciamiento.
- 7º. Si el Congreso no aprueba el texto remitido por el Senado por mayoría de dos tercios, la reforma queda bloqueada.
- 8º. Si el Congreso aprueba ese texto por mayoría de dos tercios, la reforma queda aprobada, con la posibilidad de someterla a referéndum potestativo, aunque vinculante.

En cualquiera de los casos en que la tramitación señalada concluya con la aprobación por las Cortes Generales de la reforma, y con independencia de la valoración que pueda hacerse del precepto constitucional (por ejemplo, en cuanto a la posición del Senado), la Constitución prevé la posibilidad de someter el texto aprobado a referéndum para su ratificación cuando lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, al menos una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras (art. 167.3 CE).

Algunos autores, como Alvarez Conde, han suscitado el tema de si es posible la disolución de las Cortes antes de que sus miembros hayan podido utilizar su facultad constitucional de solicitar la celebración de referéndum. Aunque el profesor Alvarez Conde se pronuncia por una respuesta matizadamente afirmativa, consideramos en la línea de Torres del Moral que tal posibilidad ha de ser excluida, ya que como señala este último autor, la reforma constitucional *«está durante esos quince días sometida a una suerte de condición resolutoria consistente en el eventual resultado negativo del referendo, si éste se celebra, y la Constitución ha conferido la facultad de promoverlo exclusivamente a diputados y senadores. El Gobierno —continúa Torres del Moral— no puede impedir el ejercicio de esta facultad constitucionalmente reconocida, ni se adi-*

*vinan otras razones que las fraudulentas (en el sentido técnico de la expresión) para disolver las Cortes precisamente entonces y no después de despejada la incógnita de ese posible referendo, que es una pieza más del procedimiento de reforma constitucional. No es, pues, constitucionalmente admisible que la mayoría, por medio del Gobierno, cercene esta garantía que la norma suprema ofrece a las minorías».*

De cualquier modo, una vez aprobada la reforma constitucional por las Cortes, en cualquiera de las fórmulas examinadas, y celebrado, en su caso, el referéndum con resultado afirmativo, el Rey promulga la reforma y se publica en el Boletín Oficial del Estado.

### *3.3.2. El procedimiento agravado*

El artículo 168 de la Constitución contempla el procedimiento especial, extraordinario o agravado de reforma, que se ha de seguir para la «revisión» total de la Constitución o la parcial que afecte a las partes consideradas como fundamentales o sustanciales. En cuanto a las materias cuya reforma exige este procedimiento están enumeradas expresamente en el artículo 168.1 de la Constitución y son las siguientes:

- a) Título Preliminar, que contiene los principios políticos fundamentales del régimen político que la Constitución instaure (arts. 1 a 9).
- b) Sección primera del Capítulo II del Título I, que regula los derechos fundamentales y las libertades públicas (arts. 15 a 29).
- c) Título II, referente a la Corona (arts. 56 a 65).

Para algunos autores, la selección de materias protegidas por el procedimiento agravado es desafortunada pues, si por un lado incluye preceptos de importancia tan dispar como la calificación de España como Estado social y democrático de Derecho, el reconocimiento de las banderas y enseñas de las Comunidades Autónomas, o las incompatibilidades del tutor del Rey, por otro lado deja fuera de esa protección especial preceptos tan esenciales como los artículos 10.1, 14, 53, 66, 97, 103, 117, 137, 159 a 166, e incluso el propio artículo 168, que regula la reforma agravada.

En cualquier caso, el citado artículo 168 CE dispone que:

- «1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo II, sección 1a del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.*
- 2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.*
- 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación».*

---

De conformidad con este precepto podemos analizar los aspectos más importantes del procedimiento.

- 1º. En primer lugar, las Cortes Generales han de proceder a la aprobación del principio de reforma por mayoría de dos tercios de cada Cámara. Esta primera fase ha suscitado algunas dudas doctrinales. Por ejemplo, se ha planteado, dada la redacción constitucional («*principio de reforma*»), la necesidad o no de presentar un texto articulado para su debate parlamentario. Así, Pérez Royo acepta la posibilidad de que la reforma no revista en su inicio la forma de proyecto o de proposición de ley, sino de mero texto político no articulado. En esa misma línea, Miguel Angel Aparicio considera que, frente al supuesto del procedimiento simple u ordinario, el contenido del proyecto o proposición de «*revisión*» «*únicamente ha de contener los preceptos afectados, por supuesto, y el principio de que tienen que ser revisados, anulados, modificados, sustituidos*». Sin embargo, los Reglamentos de las Cámaras (arts. 147.1 Reglamento del Congreso y 158.1 Reglamento del Senado) dan por supuesto que ha de tratarse de un proyecto o proposición de reforma, como señala acertadamente Torres del Moral. Presentado el proyecto o la proposición de reforma, las Cortes se pronuncian sobre el principio de reforma, es decir, sobre la necesidad o conveniencia y oportunidad de la reforma. Para ello es preciso una mayoría de dos tercios en cada una de las Cámaras, y en este trámite tanto la Constitución como los Reglamentos parlamentarios se muestran especialmente rígidos, en el sentido de que cualquier discrepancia, aún mínima y parcial en cualquiera de las Cámaras paraliza la reforma, pues las Cortes han de aceptar o rechazar en bloque el «*principio de reforma*».
- 2º. Aceptado el principio de reforma, se produce la disolución inmediata de las Cortes y la convocatoria de nuevas elecciones.
- 3º. Aprobación (o ratificación, como dice quizá impropiaemente el artículo 168.2 CE) por las Cámaras elegidas de la decisión adoptada por las Cámaras anteriormente disueltas, aprobatoria del principio de reforma. Para este trámite, la Constitución no especifica la mayoría parlamentaria requerida. El Reglamento del Senado exige la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara (art. 159), mientras que el Reglamento del Congreso guarda silencio, lo que podría interpretarse en el sentido de que basta la mayoría simple, que es la regla general para la adopción de acuerdos. Sin embargo, no es ésa la opinión mayoritaria de la doctrina. Así, Pedro de Vega no considera acertado que ese trámite requiera un apoyo parlamentario menor que para la aprobación final, pues quien no está de acuerdo con la decisión de revisar la Constitución difícilmente lo va a estar con el texto revisado resultante. Por ello, como apunta Torres del Moral, debería haberse exigido también para este trámite inicial la mayoría de dos tercios, y en ese sentido habría de interpretarse el silencio del Reglamento

del Congreso. Por su parte, Miguel Angel Aparicio defiende, sin fundamentar su posición, la exigencia de mayoría absoluta en cada una de las Cámaras. De nuevo, el rechazo de la decisión adoptada por las Cortes anteriores en cualquiera de las Cámaras provoca el bloqueo de la reforma constitucional emprendida.

- 4º. Aprobada la decisión, se pasa al estudio del nuevo texto constitucional, expresión no muy afortunada, pues evidentemente en esta fase del procedimiento no hay un «nuevo texto constitucional». De lo que se trata es de la elaboración de la revisión por el Congreso, de acuerdo con el procedimiento legislativo común (enmiendas, Comisión, etc.), tras lo cual se procede a la votación del texto que necesita para ser aprobado la mayoría de dos tercios de la Cámara.
- 5º. Aprobado el texto por el Congreso, es remitido al Senado donde su aprobación exige igualmente la mayoría de dos tercios de la Cámara. Esta mayoría ha de obtenerse, como se ve, en cada Cámara por separado, no obstante la confusa redacción del artículo 168.2 CE, que se refiere a la mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. Por otro lado, en caso de discrepancia de las Cámaras en cuanto a la redacción final del texto, ni la Constitución ni los Reglamentos contemplan fórmulas de resolución. Así, una interpretación literal y sistemática de los preceptos constitucionales nos lleva a considerar que no hay prevista ninguna fórmula de resolución de las discrepancias entre las Cámaras, por lo que en el caso de que el texto propuesto no obtenga la mayoría de dos tercios en cada Cámara, se entendería fracasada la reforma. Lo que, por otra parte, resulta plenamente congruente con la finalidad del artículo 168 CE de dificultar la revisión constitucional.
- 6º. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, el texto se somete a referéndum de la Nación para su ratificación, que en este caso es preceptivo u obligatorio y, naturalmente, también vinculante.
- 7º. Tras la ratificación de la reforma en referéndum, procede la promulgación por el Rey de la reforma y su publicación posterior en el Boletín Oficial del Estado.

### **3.4. Límites temporales de la reforma constitucional**

El artículo 169 de la Constitución dispone que «*no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116*». Es decir, la Constitución española prohíbe que se inicie una reforma en tiempo de guerra o de vigencia de los estados de alarma, excepción o de sitio.

La previsión constitucional plantea algunas cuestiones. En primer lugar, se suscita la interpretación del término «*tiempo de guerra*». Parece conveniente sostener, desde un entendimiento literal y sistemático del artículo 169, que este



término no puede identificarse con el estado de sitio ni con una situación bélica de hecho, sino que exige una declaración formal de guerra en los términos del artículo 63.3 de la propia Constitución, conforme al cual corresponde al Rey declarar la guerra, previa autorización de las Cortes Generales.

En segundo término, debemos preguntarnos si en tiempo de guerra o durante la vigencia de alguno de los estados críticos, se podría realizar una reforma de la Constitución iniciada con anterioridad. La respuesta sería, en principio, afirmativa pues el citado artículo 169 de la Constitución prohíbe únicamente *«iniciarse la reforma constitucional»*, lo que no afectaría a la continuidad de ésta si se hubiera iniciado previamente. Por supuesto ese planteamiento plantea ciertos problemas. Por ejemplo, como señala Balaguer, se produciría la contradicción de que el procedimiento agravado exige la disolución de las Cortes, mientras que el Congreso no puede ser disuelto durante la vigencia de alguno de los estados constitucionales de crisis (art. 116.5 CE). La única solución podría ser, dice Torres del Moral, declarar el estado crítico después de haber disuelto las Cortes, ejerciendo las funciones de éstas las Diputaciones Permanentes.

No obstante, parece que realizar una reforma constitucional en estas situaciones críticas, aunque sea posible jurídicamente, es totalmente inoportuno políticamente pues con el estado de guerra o con la declaración de los estados de crisis se trata, precisamente, de defender la Constitución en sus términos, lo que sería contradictorio con una operación simultánea para su reforma. Por eso, con independencia de interpretaciones jurídicas más o menos forzadas, sería aconsejable en la hipótesis que contemplamos la paralización de todo proceso de reforma.

### **3.5. La reforma constitucional de 1992**

La primera reforma constitucional fue consecuencia de la ratificación del Tratado de Maastricht, a fin de acomodar nuestro texto constitucional a dicho Tratado, en el que se establece que todo ciudadano de la Unión Europea que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida. A tal fin, se aprobó por ambas Cámaras la reforma del artículo 13.2 de la Constitución, conforme a la modalidad del artículo 167, es decir, a través del procedimiento ordinario, fue sancionada tal reforma por el Rey, el 27 de julio de 1992 y publicada en el B.O.E. el 28 de dicho mes y año, quedando redactado el párrafo referido en los siguientes términos: *«solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecer por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales»*.

Para la citada reforma se hizo uso del artículo 167 de la Constitución aunque no como consecuencia de una iniciativa suscitada en el interior del sistema político español, sino como una exigencia de adaptación de la Constitución al Tratado de la Unión Europea.

Formalmente fue una reforma exigida por la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, en la que se exigía una reforma constitucional que removiera el obstáculo contenido en el art. 13.2, que impedía extender a los no nacionales el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales, pero materialmente apenas si se la puede considerar así. La reforma de 27 de agosto de 1992 no fue propiamente una reforma de la Constitución, sino un incidente en el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht. Así Torres del Moral la califica como «*una operación rápida y casi imperceptible, pensada para añadir dos palabras, hacerla en un mes y olvidar el asunto*».

### **3.6. La reforma constitucional de 2011**

La segunda reforma constitucional giró en torno a la modificación del artículo 135 y su justificación es estrictamente de naturaleza económica y política: la conveniencia de llevar el principio de estabilidad presupuestaria a la Constitución, con el objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo, dado el escenario de la situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis. Por tanto, tal y como puede leerse en la Exposición de Motivos, la reforma del artículo 135 de la Constitución Española persigue garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución; reforzar el compromiso de España con la Unión Europea; y, al mismo tiempo, procurar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

La propuesta de reforma fue realizada el 23 de agosto de 2011 por el Presidente del Gobierno y se llevó a cabo por las dos fuerzas políticas mayoritarias, sin el consenso de otros grupos parlamentarios, mediante el procedimiento de urgencia, con lectura única y sin someterse a referéndum. Un procedimiento, que no puede tacharse de inconstitucional, pero que, por el contrario, planteó serias dudas sobre su acierto o idoneidad.

El nuevo artículo 135 quedaría redactado como sigue:

*«1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*

*2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.*

*Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.*

*3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*

*Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado*

*de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.*

*El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

4. *Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*
5. *Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*
  - a) *La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*
  - b) *La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*
  - c) *La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*
6. *Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias».*

Así, en primer lugar, la reforma incorpora al artículo la sujeción de todas las Administraciones Públicas al principio de estabilidad presupuestaria (art. 135.1). Dicho contenido, sin embargo, no es innovador, ya que el Decreto 2/2007 prevé la aplicabilidad del principio en cuestión respecto de los grupos de agentes que integran el sector público: la Administración General del Estado, las entidades de la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas y los entes locales. Ámbito, sobre el que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado avalando su encaje constitucional.

En segundo lugar, regula la prohibición de que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, incurran en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para los Estados Miembros; remitiendo a una Ley Orgánica la fijación de ese déficit estructural

máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Por su parte, las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario (art. 135.2).

En tercer lugar, el anterior artículo 135 se mantiene en el apartado 3, pero modifica el contenido preexistente, ya que en su versión previa a la reforma el contenido del artículo se ceñía a la necesidad de que el Gobierno estuviera autorización por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. La nueva redacción del precepto amplía el ámbito también a las Comunidades Autónomas, y añade que el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones no pueda superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es decir, el 60% del PIB. Además, reformulando la anterior redacción, el pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones pasa a tener una prioridad absoluta. Esta sí que constituye, verdaderamente, una innovación, ya que, como han advertido algunos autores esta previsión carece de parangón en el derecho constitucional comparado.

En cuarto lugar, la regulación aporta cierta flexibilidad ya que establece tres supuestos en los que dicho límite se puede superar: situación de catástrofe natural a la que el Estado no puede hacer frente, recesión económica, o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado; debiendo ser apreciadas dichas excepciones por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados (art. 135.4).

En quinto lugar, remite a una Ley Orgánica el establecimiento de los límites de déficit estructural y el volumen de deuda pública. Norma que ha de regular, en todo caso: a) la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse; b) la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural; c) la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Con ello se produce una elevación del rango de la ley reguladora, requiriéndose que sea Ley Orgánica, a diferencia de la existente hasta ahora que es ordinaria, y sustrayéndose con ello su regulación por Decreto Ley.

La citada norma es la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta norma establece asimismo los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, en los que se garantiza la participación de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera; el establecimiento de los límites de déficit y deuda, los supuestos excepcionales en que pueden superarse y los mecanismos de corrección de las desviaciones; y los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española y en el marco de la normativa europea.