

TEMA 1

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. ESTRUCTURA, CONTENIDO Y PRINCIPIOS BÁSICOS. REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

1.1. BREVE RESEÑA HISTÓRICA

1.2. CARACTERÍSTICAS

1.3. ESTRUCTURA

1.4. CONTENIDO

1.4.1. El Preámbulo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4.13. Disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final

1.5. PRINCIPIOS BÁSICOS

5. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

5.1. INTRODUCCIÓN

5.2. INICIATIVA DE REFORMA

5.2.1. Iniciativa del Gobierno de la Nación

5.2.2. Iniciativa del Congreso de los Diputados

5.2.3. Iniciativa del Senado

5.2.4. Iniciativa de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas

5.3. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA

5.3.1. Procedimiento simple

5.3.2. Procedimiento agravado

5.4. LÍMITES TEMPORALES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

5.5. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992

5.6. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

4. LA CONSTITUCIÓN DE 1978

4.1. Breve reseña histórica

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

- a) En la primera etapa, es decir, dentro del proceso de transición política que se desarrolla a lo largo de tres años, podemos distinguir tres fases:
 - 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:

-
- 1^a. *Fase de redacción*: la elaboración de la Constitución se inicia a principios de verano de 1977, una vez constituidas las nuevas Cortes Generales, Tras las elecciones generales del día 15 de junio de 1977 el Congreso de los Diputados ejerció la iniciativa constitucional que le otorgaba el artículo 3º de la Ley para la Reforma Política y, en la sesión de 26 de julio de 1977, el Pleno aprobó una moción redactada por todos los Grupos Parlamentarios y la Mesa por la que se creaba una Comisión Constitucional con el encargo de redactar un proyecto de Constitución constituida el 25 de julio de 1977 e integrada por 36 miembros, a saber, 17 de UCD, 13 del PSOE, 2 de Alianza Popular, 2 del Partido Comunista, 1 de la Minoría Vasco-Catalana y 1 del Grupo Mixto.

En el seno de esta Comisión es donde surge la designación y el nombramiento de una Ponencia de siete diputados encargada de elaborar el anteproyecto de Constitución. De estos siete diputados conocidos como «*Los Padres de la Constitución*» a los que se encargó la redacción del anteproyecto, tres de ellos pertenecían a la UCD (Gabriel Cisneros, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, y José Pedro Pérez Llorca), Alianza Popular participaría de la mano de Manuel Fraga Iribarne, mientras que el representante del PSOE fue Gregorio Peces-Barba y el del Partido Comunista de España Jordi Solé Tura. Finalmente, Miguel Roca Junyent, perteneciente a Convergència i Unió, representaría a los nacionalistas catalanes.

- 2^a. *Fase de discusión en el Congreso*: elaborado el anteproyecto de Constitución, es publicado a fin de que por los distintos grupos parlamentarios existentes en la Cámara Baja pudieran presentar enmiendas, contabilizándose más de mil, las cuales fueron dictaminadas por la citada Ponencia, iniciándose la fase de discusión en la Comisión y posteriormente el debate y aprobación en el Pleno del Congreso.
- 3^a. *Fase de discusión en el Senado*: aprobado el proyecto de Constitución por el Congreso de los Diputados es remitido al Senado, en donde se presentaron otras mil enmiendas, que fueron discutidas en Comisión y en el Pleno. Debido a que el texto aprobado por esta Cámara presenta algunas diferencias con el que fuera aprobado por el Congreso, se crea una Comisión Mixta para resolver dichas discrepancias.
- 4^a. *Fase de aprobación*: constituida la Comisión Mixta, a fin de elaborar un texto uniforme que salvara las diferencias existentes entre ambas Cámaras, es aprobada la Constitución el 31 de Octubre de 1978, en reunión separada de ambas Cámaras, y en base a la propuesta de dicha Comisión Mixta.
- 5^a. *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.

4.2. Características

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3. Estructura

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

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

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

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

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

Su estructura es la siguiente:

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

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

4.4. Contenido

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

4.4.1. El Preámbulo

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

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

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

4.4.2. El Título Preliminar: «Principios Generales» (arts. 1 a 9)

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

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.