

La Constitución Española de 1.978. Estructura. Principios Generales. La reforma constitucional.

1. La Constitución Española de 1978

Tras el fallecimiento de Franco el 20 de noviembre de 1975, se produjo la restauración de la Monarquía el 22 de noviembre de 1975, al proclamar las Cortes Generales a Juan Carlos I de Borbón como Rey de España.

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 gran trascendencia, denominada la Ley para la Reforma Política, que fue aprobada en referéndum el 15 de diciembre de 1976. La Ley para la Reforma Política posibilitará la legalización de los partidos políticos, la libertad sindical, la desaparición del Movimiento y en definitiva la celebración de nuevas elecciones generales.

De las primeras elecciones democráticas tras la muerte de Franco, celebradas el 15 de junio de 1977, surgieron las llamadas Cortes Constituyentes, que fueron las encargadas de la elaboración del texto de la Constitución de 1978.

Tras un periodo complicado de negociación, debate y pactos entre fuerzas políticas de diversa ideología y tratando de llegar a acuerdos para lograr un texto que convenciera a todos, finalmente es aprobada la Constitución el 31 de octubre de 1978, en reunión separada de ambas Cámaras.

Sometido el texto constitucional a ratificación popular, a través del referéndum celebrado el día 6 de diciembre de 1978, éste ofrece un resultado afirmativo, aunque con un amplio porcentaje de abstención.

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.

1.1. Caracteres

La CE78, que es la novena en el proceso constituyente español, se caracteriza por las siguientes notas:

- La CE 78 se basa en el principio de soberanía nacional y control político por parte de las Cortes.
- 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 las Autonomías.
- Es una Constitución **rígida**, en consideración a los requisitos formales que son exigidos para llevar a cabo su reforma, pudiendo distinguirse dos sistemas de modificación en función a la importancia de la misma.
- Es una Constitución **poco original**, ya que está muy influenciada no solo por Constituciones extranjeras, sino también por anteriores constituciones de nuestro país, en especial las de 1869 y 1931.
- Es una Constitución **extensa**, la más amplia después de la de Cádiz de 1812, dada la amplitud de su articulado y la pormenorización de su contenido.

- Es una Constitución, en algún aspecto, **inacabada**, por su reiterada remisión a su desarrollo normativo a través de Leyes Orgánicas, sobre todo en lo que respecta a las instituciones básicas del Estado: Tribunal Constitucional (TC) Poder Judicial (PJ), Fuerzas Armadas, etc.
- Es una CE **pragmática**, ya que se adecua a la sociedad real, tratando de responder a las múltiples cuestiones que la sociedad ha planteado a lo largo del tiempo.

2. Estructura

Nuestro texto constitucional se estructura 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.

El contenido de la CE 1978 es el siguiente:

- Preámbulo.
- Título Preliminar: “Principios Generales”: Art. 1 al 9.
- Título I: “De los derechos y deberes fundamentales”: Art. 10 al 55. Este título está integrado por cinco Capítulos:
 - Capítulo I: “De los españoles y los extranjeros”.
 - Capítulo II: “Derechos y libertades”. Que a su vez se compone de dos secciones. 1ª: “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”. 2ª: “De los derechos y deberes del ciudadano”.
 - Capítulo III: “De los principios rectores de la 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”. Art. 56-65.
- Título III: “De las Cortes Generales”. Art. 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”. Art. 97-107.
- Título V: “De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”: Art. 108-116.
- Título VI: “Del Poder Judicial”: Art. 117-127.
- Título VII: “Economía y Hacienda”: Art. 128-136.
- Título VIII: “De la organización territorial del Estado”: Art. 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”. Art. 159-165.
- Título X: “De la reforma constitucional”: Art. 166-169.

Por tanto, resumiendo, **la parte dogmática estaría compuesta por el Preámbulo** (que sirve de introducción con valor político declarativo, aunque no forma parte del articulado), **Título Preliminar** (donde se destacan los valores esenciales del ordenamiento jurídico y los principios fundamentales del Estado) y **Título Primero** (donde se reconocen los derechos y libertades públicas).

La parte orgánica estaría compuesta por los Títulos que tratan sobre los poderes básicos del Estado (Corona, Cortes Generales, Gobierno y el Poder Judicial).

La CE contiene 169 artículos y además cuatro disposiciones adicionales, nueve transitorias, una disposición derogatoria y una final.

Las Disposiciones Adicionales y las Disposiciones 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 BOE (29 de diciembre de 1978).

3. Principios Generales

Los principios generales (PG) de la CE se encuentran contenidos en los nueve primeros artículos. Es necesario hacer referencia a cada uno de ellos, destacando sus puntos básicos. Los principios forman parte del Título Preliminar, que no debe confundirse con el Preámbulo. Éste no forma parte del articulado, y tiene un valor puramente declarativo (es decir, no tiene fuerza jurídica para obligar), si bien es la esencia a partir de la cual debe ser interpretada toda la CE.

Artículo 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.

La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del

Estado. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

En el primer párrafo del artículo 1 de la CE, 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 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 del ordenamiento jurídico se destacan la justicia, la igualdad, la libertad y el pluralismo político, que inspirarán todo el ordenamiento. Estos valores no son principios abstractos, sino que se concretan a lo largo del articulado de la CE.

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 CE que todos los españoles son iguales ante la Ley, reiterándose dicho principio a lo largo de todo el articulado.

La libertad se plasma reiteradamente entre las libertades públicas y derechos reconocidos en la Sección 1ª del Capítulo II 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 CE.

El segundo párrafo del artículo 1 alude a la soberanía nacional que reside en el pueblo, de donde emanan los poderes del Estado. Destaca el concepto de la soberanía popular, y por tanto, la elección de los representantes del pueblo, por medio de los partidos políticos, a través del sufragio universal.

El tercer párrafo define la forma política del Estado 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.

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 su Estatuto de Autonomía con anterioridad a la promulgación de la Constitución, para alcanzar un total de 17 Comunidades Autónomas. Además de las históricas, algunas alcanzaron su autonomía a través de la “vía especial” del artículo 151

CE, como Andalucía y Canarias. Otras alcanzaron su autonomía por la vía del artículo 143, las de “iniciativa ordinaria”, cerrándose, en la actualidad el ciclo con la constitución de dos ciudades autónomas: Ceuta y Melilla.

Artículo 3:

El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.

Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

El primer párrafo alude a la oficialidad de la lengua española como lengua oficial del estado. El deber de su conocimiento ha de estar debidamente instrumentalizado en la legislación general para su enseñanza obligatoria en todo el territorio español. El derecho a usarlo implica la posibilidad de utilizarla en cualquier lugar y circunstancia, sin que nadie pueda rechazarlo.

En el segundo párrafo se señala que el principio de oficialidad de la lengua española castellana a nivel geográfico en toda España no es impeditivo para que las demás lenguas españolas sean oficiales, cada una en el ámbito en que se hable, “en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos”.

El último párrafo de este artículo 3 se refiere a las modalidades lingüísticas de España considerándose como formas específicas de hablas que no tendrán el 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, etc...

Artículo 4:

La bandera de España está formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas.

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 CE 78 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).

La Ley 39/1981, de 28 de octubre, determinó la preeminencia de la bandera de España cuando junto a ella ondeen las de las Comunidades Autónomas.

Artículo 5

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.

Artículo 6

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.

Este artículo hace referencia, por primera vez en un texto constitucional, a los partidos políticos, los cuales expresan y traducen el pluralismo político, siendo el instrumento fundamental para la participación en los asuntos públicos. En la actualidad este artículo se desarrolla en la Ley 6/2002, de 27 de junio de Partidos Políticos.

Artículo 7:

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.

Se destaca en este artículo el papel de los sindicatos de trabajadores y de las asociaciones empresariales en la defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios, teniendo de común todas estas instituciones el hecho de que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Artículo 8:

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.

Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.

Este artículo alude a la existencia de las Fuerzas Armadas para proteger el ordenamiento constitucional y la integridad del territorio del Estado, y precisa que las bases de la organización militar deberán ser desarrolladas mediante Ley Orgánica.

Artículo 9

Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

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.

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.

Este artículo 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, removiendo los 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.

4. La Reforma Constitucional

4.1. Introducción

La CE, como toda norma jurídica, puede ser revisable en el tiempo. Por tal motivo, los diferentes textos constitucionales suelen prever en su articulado el procedimiento para su propia revisión. Así, se distingue entre constituciones flexibles y rígidas, en atención a las exigencias formales que se requieren para proceder a su reforma.

Nuestro ordenamiento constitucional, que se caracteriza por su rigidez a la hora de proceder a la revisión de este texto normativo, dedicando todo un Título (el Título X) a la regulación de su reforma, distingue dos procedimientos diferenciados de reforma: uno ordinario y otro extraordinario.

4.2. El procedimiento ordinario

Este procedimiento será preceptivo en aquellas materias no reservadas al procedimiento extraordinario, es decir, aquellas que no estén incluidas en el Título Preliminar, en la Sección Primera del Capítulo II del Título I (artículos 15 a 29) y en el Título II, correspondiendo la iniciativa de la reforma al Gobierno, al Congreso y al Senado, y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, mediante solicitud de éstas al gobierno o a la Mesa del Congreso. Está vedada, por tanto, la promoción de la reforma constitucional a la iniciativa popular.

Para aprobarse el proyecto de reforma se precisará el voto favorable de las tres quintas partes de cada una de las Cámaras. Si no se lograra dicho quórum de votación 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 por el Senado. De no lograrse su aprobación con el quórum de tres quintos el proyecto de reforma podrá aprobarse, siempre que hubiese obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, si se logra la mayoría de dos tercios en el Congreso.

Aprobada la reforma por las Cortes Generales, podrá ser 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.

4.3. Procedimiento extraordinario

La CE reserva para aquellos supuestos que considera esenciales un sistema de revisión reforzado, que se caracteriza por una mayor rigidez a la hora de proceder a su modificación.

Así, cuando se propusiese la revisión total de la CE, o una parcial, que afecte al Título Preliminar, a la Sección 1ª del Capítulo II del Título I, o al Título II, el procedimiento de reforma sería el siguiente:

La iniciativa de la reforma la tendrán los mismos órganos que la ostentaban en el procedimiento ordinario. Ambas Cámaras precisarán del quórum de dos tercios para aprobar el principio o la propuesta de reforma, procediendo inmediatamente a su disolución. Lo que hacen las Cámaras es manifestar su voluntad política de reforma, para disolverse posteriormente, a fin de que unas futuras Cortes constituyentes lleven a cabo la reforma constitucional.

Celebradas nuevas elecciones, las Cámaras deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de los dos tercios de ambas Cámaras. Aprobada la reforma CE por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Por último, indicar que no podrá iniciarse la reforma de la CE en tiempo de guerra o durante la vigencia de cualquiera de los estados de alarma, excepción o sitio.

4.4. La reforma del año 1992

El primer ejemplo de reforma constitucional operada hasta la fecha fue consecuencia de la ratificación del Tratado de Maastricht, a fin de acomodar nuestro texto constitucional a dicho Tratado, en el que se estableció 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 que resida. A tal fin, una vez aprobada por ambas Cámaras la reforma del artículo 13.2 de la CE, conforme a la modalidad del procedimiento ordinario, fue sancionada tal reforma

por el Rey, el 27 de agosto de 1992 y publicada en el BOE de 28 de dicho mes y año. El párrafo modificado quedó redactado 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”.

4.5. La reforma del año 2011

La segunda reforma de la CE 1978 tuvo lugar en 2011, operada también a través del procedimiento ordinario de reforma, cuando se modificó el artículo 135 de la Constitución, estableciendo en el texto el concepto de estabilidad presupuestaria y que el pago de la deuda pública fuese lo primero a pagar frente a cualquier otro gasto del Estado en los presupuestos generales, sin enmienda o modificación posible. La mayor parte de la reforma entró en vigor en dicha fecha y parte de ella en el año 2020.