

TEMA 1

TÉCNICOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Versión 1

Índice

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: ANTECEDENTES, PROCESO CONSTITUYENTE, CARACTERÍSTICAS GENERALES Y ESTRUCTURA.....	3
1.1. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN.....	3
1.2. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.....	3
1.3. ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.....	3
1.4. PROCESO CONSTITUYENTE.....	4
1.5. LA LEY 1/77 DE 4 DE ENERO, PARA LA REFORMA POLÍTICA.....	4
1.6. FASE DE REDACCIÓN.....	4
1.7. FASE DE DISCUSIÓN EN EL CONGRESO.....	5
1.8. FASE DE DISCUSIÓN EN EL SENADO.....	5
1.9. FASE FINAL DE CONCILIACIÓN PARLAMENTARIA.....	5
1.10. FASE DE APROBACIÓN POR REFERÉNDUM.....	5
1.11. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CONSTITUCIÓN.....	6
1.12. NORMAS FUNDAMENTALES.....	7
1.13. ESTRUCTURA FORMAL.....	7
1.14. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA.....	8
1.15. AUTORRECONOCIMIENTO DE VALOR NORMATIVO.....	9
1.16. ALCANCE NORMATIVO DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.....	10
1.17. SUPUESTOS DE EFICACIA DEBILITADA.....	10
1.18. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO.....	11
1.19. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	11
1.19.1. LA CONSTITUCIÓN, NORMA INMEDIATAMENTE APLICABLE.....	11
1.19.2. CONSTITUCIÓN Y LEYES PRECONSTITUCIONALES.....	11
1.20. MECANISMOS QUE ASEGURAN LA SUPERIORIDAD.....	12
2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL.....	13
2.1. CUESTIONES GENERALES.....	13
2.2. INICIATIVA DE REFORMA.....	13
2.3. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA.....	13

2.3.1. PROCEDIMIENTO ORDINARIO.....	13
2.3.2. PROCEDIMIENTO AGRAVADO.....	14
2.4. REFORMAS REALIZADAS.....	14
2.5. LA DEFENSA JURÍDICA DE LA CONSTITUCIÓN.....	15

TEMA DE PRUEBA - CEAPRO®

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: ANTECEDENTES, PROCESO CONSTITUYENTE, CARACTERÍSTICAS GENERALES Y ESTRUCTURA

1.1. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN

Según el profesor Torres del Moral (Torres del Moral, 1991), la Constitución, en el sentido que hoy tiene dicho término, **nace con el Estado de Derecho**, que a su vez es fruto de las **revoluciones liberales** que se fueron sucediendo en distintos países a lo largo de los siglos XVIII y XIX. Dichas revoluciones supusieron la derrota del poder absoluto del Rey, que queda limitado mediante un texto jurídico que nace de un poder superior, el poder soberano del pueblo.

Desde ese momento, la monarquía, allí donde sobrevive, queda absolutamente limitada y delimitada por la Constitución. **La Constitución condensa los principios fundamentales en los que se basa el régimen político.**

De lo anteriormente afirmado podemos deducir que para que hoy día podamos hablar de una auténtica Constitución, es necesario que el correspondiente texto cumpla las siguientes características:

CARACTERÍSTICAS DE UNA AUTÉNTICA CONSTITUCIÓN
1. Debe tratarse de una norma o de un conjunto de normas fundamentales y de carácter jerárquicamente superior al resto del ordenamiento jurídico, con lo cual ninguna norma puede contradecir sus disposiciones.
2. Establece la estructura institucional básica del Estado, determinando las competencias de las instituciones básicas y las relaciones que deben regir entre ellas. A esta parte de las constituciones se la denomina parte orgánica .
3. Debe regular los derechos y deberes fundamentales de las personas. Esta parte de la Constitución es denominada parte dogmática .

En la actualidad la distinción entre parte orgánica y parte dogmática de las Constituciones no es tan importante, ya que se considera que lo correcto es que ambas partes se encuentren íntimamente relacionadas.

1.2. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

En nuestro país, tras un largo periodo en el que no existía un texto que pudiese ser calificado como una auténtica Constitución, en 1978 se aprobó de manera **consensuada** por las principales fuerzas políticas un texto que ha servido de base para el ordenado funcionamiento político desde su aprobación y a cuyo estudio dedicamos el resto del tema.

1.3. ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Curiosamente, España fue **uno de los primeros países** en todo el mundo que se dotó de una Constitución. No obstante, tal y como señala el profesor Torres del Moral (Torres del Moral, 1992), la historia constitucional española es, además de dilatada en el tiempo, **inestable**.

Si analizamos el texto de nuestra Carta Magna, así como los trabajos preparatorios que la precedieron, podemos detectar una serie de influencias tanto de textos similares de otros países, como de las constituciones históricas españolas.

Algunas de estas influencias son textos extranjeros, tales como la Ley Fundamental de Bonn (1949), la Constitución Francesa (1958) la Constitución Portuguesa (1976) o Textos jurídicos internacionales.

Por otro lado, también pesaron en la redacción de los preceptos constitucionales las Constituciones históricas españolas, especialmente la de la Segunda República de 1931.

1.4. PROCESO CONSTITUYENTE

El proceso constituyente lo forman una serie de **fases sucesivas tendentes a la elaboración de una Constitución**. A través de este proceso el pueblo, que es el único soberano, elige a sus representantes y éstos completan una serie de formalidades encaminadas a elaborar un texto que condense los principios fundamentales que regirán el funcionamiento de la sociedad.

Exponemos a continuación el proceso que llevó a la aprobación de la actual Constitución, en el que podemos identificar con cierta claridad las fases que a continuación pasamos a desarrollar.

1.5. LA LEY 1/77 DE 4 DE ENERO, PARA LA REFORMA POLÍTICA

La elaboración de la Constitución de 1978 tiene su origen en la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977, que permitió la celebración de unas elecciones de las que nacieron las Cortes Constituyentes que elaboraron la Constitución. La ley fue aprobada por el procedimiento franquista y no era, por sí misma, una Ley de reforma; convocaba a las Cortes que harían la reforma. Es por ello que se la comparó al Estatuto Real de 1834, que intentó preparar el paso del absolutismo fernandino a un tímido régimen constitucional. Permitió la transformación del régimen desde dentro.

Se trata en sí de un texto muy breve de tan sólo 5 artículos. No podemos considerar que sea un texto de consenso puesto que la oposición política no participó en su aprobación. El procedimiento de reforma que se preveía en esta ley era, resumidamente, el siguiente:

- La iniciativa debía partir del Gobierno o del Congreso, quedando por tanto excluido el Senado.
- Se elaboraría un texto que debía ser aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.
- Si los textos aprobados por cada Cámara no coincidían, sería nombrada una comisión mixta paritaria para lograr un texto de consenso.

Para finalizar, el texto debía ser objeto de refrendo popular.

1.6. FASE DE REDACCIÓN

Esta fase se inició el día 25 julio del año 1977. Ese día se produjo el nombramiento de la **Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas**, bajo la presidencia de don Emilio Attard. En el seno de esta Comisión se constituyó una **Ponencia** compuesta por **7 personas** encargadas de la elaboración del Anteproyecto de Constitución. Estas personas son consideradas como los padres de la Constitución y eran las siguientes:

- UCD: Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, José Pedro Pérez-Llorca Rodríguez y Gabriel Cisneros Laborda.

- AP: Manuel Fraga Iribarne.
- MC: Miquel Roca i Junyent.
- PC: Jordi Solé Turá.
- PSOE: Gregorio Peces-Barba Martínez.

Hubo propuestas para que la ponencia fuese compuesta por 9 miembros, al objeto de que estuviesen representados en ella el Partido Nacionalista Vasco y un representante del Grupo Mixto, pero dichas propuestas no fueron atendidas.

El texto que proponía la Ponencia fue cerrado en diciembre del año 1977 y fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes en enero de 1978.

1.7. FASE DE DISCUSIÓN EN EL CONGRESO

Durante esta fase se presentaron más de 3.000 enmiendas al texto que proponía la Ponencia, que fue la encargada de dictaminar sobre ellas.

En esta fase se produjeron muchas negociaciones, aunque en ocasiones eran de carácter secreto y extraparlamentario, lo cual acarreó fuertes críticas. Es también en esta fase en la que se aprecia la presencia de influencias de fuentes extranjeras y la búsqueda del consenso.

El texto fue aprobado en Comisión y en el Pleno, siendo remitido posteriormente al Senado.

1.8. FASE DE DISCUSIÓN EN EL SENADO

Durante la tramitación en el Senado, tanto en Comisión como en Pleno, se introdujeron un gran número de enmiendas. El texto resultante mostraba importantes diferencias con el que había salido del Congreso, por lo que se procedió al nombramiento de una Comisión Mixta, encargada de la búsqueda de un acuerdo.

1.9. FASE FINAL DE CONCILIACIÓN PARLAMENTARIA

La Comisión Mixta fue presidida por el Presidente de las Cortes, don Antonio Hernández Gil. Estaba compuesta por 4 diputados, 4 senadores y los Presidentes del Congreso y del Senado.

Excediéndose algo de sus funciones, la Comisión llegó a introducir modificaciones nuevas al texto. En esta fase se eliminó el control de constitucionalidad de la jurisprudencia y se limitó la fuerza del veto del Senado.

Los nacionalistas vascos quedaron fuera de la Comisión mixta, al igual que Alianza Popular.

El texto que propuso la Comisión Mixta fue aprobado finalmente por ambas Cámaras en el mes de octubre.

1.10. FASE DE APROBACIÓN POR REFERÉNDUM

El texto fue sometido a referéndum, siendo la primera consulta popular celebrada en España tras el período franquista de manera democrática. La pregunta que se formuló fue: ¿Aprueba el Proyecto de Constitución?

El porcentaje de abstenciones fue relativamente alto, lo que fue atribuido a la falta de expectativas de cambios rápidos y a la falta de hábitos democráticos. No obstante, de las personas que ejercieron su derecho a contestar a la pregunta planteada, el 87.7% de los votos lo fueron en sentido afirmativo.

- UCD, PSOE, PCE, CIU y PSP recomendaron el voto afirmativo.
- AP recomendó el voto afirmativo, pero con reservas a ciertos pasajes del texto.
- PNV recomendó la abstención.

Las fechas más importantes de esta última fase fueron las siguientes:

- **6 de diciembre de 1978:** celebración del referéndum.
- **27 de diciembre de 1978:** sanción por el Rey.
- **29 de diciembre de 1978:** publicación y entrada en vigor. No fue publicada el día 28 de diciembre, como reconoce Peces Barba, por ser este el de los Santos Inocentes, para evitar un mal uso del humor.



1.11. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CONSTITUCIÓN

Para el profesor Torres del Moral (Torres del Moral, 1992) la vigente Constitución se caracteriza por ser:

CONSTITUCIÓN 1978	
Extensa	Es el 2º texto más amplio de nuestra historia constitucional, tras la Constitución de Cádiz. Ello es así debido al interés por incluir el máximo número posible de asuntos para dotarlos de rango constitucional.
Consensuada	Tanto en el procedimiento de elaboración como en el texto final. El precio de ello es que puede ser criticada por algunos de excesivamente ambigua.
Popular	Fue elaborada y aprobada por el pueblo y sus representantes. Define un régimen político democrático parlamentario clásico o democracia occidental.
Rígida	En el Título X se especifican procedimientos especiales para su reforma.
Ambigua y flexible	En los aspectos más polémicos se recurre a la ambigüedad para permitir opciones políticas diversas. Remite frecuentemente a normas de desarrollo, al ser resultado de la conciliación y el compromiso ideológico.
Abierta	Las continuas remisiones a las leyes orgánicas y ordinarias de desarrollo permiten opciones políticas diversas, todas ellas constitucionales.
Norma jurídica directa	Se declara a sí misma como norma suprema a la que quedan sometidos tanto los ciudadanos como los poderes públicos.
Derivada	Aunque contiene aspectos originales, podemos descubrir a lo largo del texto frecuentes influencias tanto de constituciones históricas españolas como de textos extranjeros.

1.12. NORMAS FUNDAMENTALES

No parece que exista una única norma fundamental que ilumine toda la Carta Magna. No obstante, sí que podríamos encontrar un pequeño conjunto de normas fundamentales que actúan a modo de **cimientos constitucionales** y que serían las siguientes:

NORMAS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCION	
Libertad.	Ⓜ
Soberanía popular expresada según la regla de la mayoría.	
Reversibilidad de las opciones políticas transcurridos determinados plazos.	
España se constituye en una democracia.	

1.13. ESTRUCTURA FORMAL

La estructura de nuestra Constitución es la siguiente:

PREÁMBULO. Exposición de motivos que originan la norma constitucional y los objetivos que con ella se pretenden alcanzar. Está fuera del articulado y tiene mero valor orientativo, no preceptivo.

TÍTULO PRELIMILAR (Art. 1 a 9).

TÍTULO I: DE LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES (Art. 10 al 55).

Capítulo I: De los españoles y los extranjeros (Art. 11 al 13).

Capítulo II: Derechos y libertades (Art. 14 al 38).

Sección 1ª: De los derechos fundamentales y libertades públicas (Art. 15 al 29).

Sección 2ª: De los derechos y deberes de los ciudadanos (Art. 30 al 38).

Capítulo III: De los principios rectores de la política social y económica (Art. 39 al 52).

Capítulo IV: De las Garantías de las libertades y derechos fundamentales (Art. 53 al 54).

Capítulo V: De la suspensión de derechos y libertades (Art. 55).

TÍTULO II: DE LA CORONA (Art. 56 al 65).

TÍTULO III: DE LAS CORTES GENERALES (Art. 66 al 96).

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. 97al 107).

TÍTULO V: DE LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES GENERALES (Art.108 al 116).

TÍTULO VI: DEL PODER JUDICIAL (Art. 117al 127).

TÍTULO VII: ECONOMÍA Y HACIENDA (Art. 128 al 136).

TÍTULO VIII: DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO (Art. 137al 158).

Capítulo I: Principios Generales.

Capítulo II: De la Administración local.

Capítulo III: De las Comunidades Autónomas.

TÍTULO IX: DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Art. 159 al 165).

TÍTULO X: DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL (Art. 166 al 169).

4 DISPOSICIONES ADICIONALES.

9 DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

1 DISPOSICIÓN DEROGATORIA.

1 DISPOSICIÓN FINAL.

Podemos distinguir una parte dogmática (Título Preliminar y Título I) y una parte orgánica (el resto de los Títulos).

1.14. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA

La primera Constitución que se concedió a una misma un valor jurídico superior fue la **Constitución norteamericana de 1787**. El texto se autodenominaba “Derecho supremo de la tierra”, siguiendo las ideas francesas ilustradas, y por ello establecía que los jueces quedaban vinculados por sus disposiciones, que por otro lado se situaban en un escalón jerárquico superior al de las distintas Constituciones y resto de leyes de los Estados miembros de la Unión.

La primera ocasión en la que dicha superioridad jerárquica tuvo que ser aplicada de hecho fue en el famoso **dilema del Juez Marshall** en el caso *Marbury vs. Madison*. Fue la primera vez en la historia en la que se afirmó que, **si hay 2 normas jurídicas enfrentadas y una de ellas es la Constitución, se aplica esta.**

En Europa las constituciones **tardaron mucho más tiempo** en reflejar la superioridad jerárquica. Actuaba en contra de dicho reconocimiento el principio monárquico, que colocaba al Rey por encima de la Constitución. Los 2 primeros textos que reconocieron un valor jerárquico superior en Europa fueron la Constitución alemana de 1919 y la Constitución austriaca de 1920.

En **España** observamos la misma situación, ya que las distintas constituciones históricas que se fueron sucediendo no reconocían con claridad un valor jerárquico superior. Esta situación se mantuvo hasta la **Segunda República**, cuyo texto constitucional sí que se reconocía como norma superior a la que quedaban sometidos todos los ciudadanos y los poderes públicos. Para tratar de que este reconocimiento no quedarse en una mera declaración formal, se creaba incluso un órgano (el Tribunal de Garantías Constitucionales) que velaba por garantizar la



superioridad constitucional. Además, esta Constitución incluía mecanismos de reforma rígidos que también trataban de reforzar su superioridad jerárquica, al impedir reformas por el legislativo ordinario.

Nuestra actual **Constitución no ofrece dudas** en este aspecto, ya que contiene un autorreconocimiento como norma jurídica de rango superior a cualquier otra. El texto sigue el modelo austriaco, añadiéndole un valor normativo y vinculante directo, por lo que debe ser aplicado de forma imperativa por todos los operadores jurídicos.

Se entiende que las Constituciones siempre se consideran normas superiores y, de hecho, se les da ese nombre y no la denominación genérica de ley. No tendría sentido el tiempo y trabajo empleado en elaborarlas ni las especiales solemnidades con las que se aprueban si finalmente se tratase de una ley más.

Pero no debemos confundir valor superior con eficacia práctica superior. Para que una constitución realmente tenga un valor superior, el texto no debe ser meramente programático, sino ser entendido como una auténtica norma jurídica. Para ello tiene que establecer mecanismos eficaces que la protejan, especialmente dotarse de una especial rigidez para su reforma y establecer un control de constitucionalidad de las leyes.

Las constituciones decimonónicas españolas tuvieron el problema de que no incorporaron esos mecanismos para hacer efectivo el principio de superioridad. Fue la Constitución de la Segunda República la que rompió esta situación, ya que sí que incorporaba mecanismos que la protegían en la práctica. Nuestra actual Constitución también los incorpora, incluso de una manera aún más clara.

1.15. AUTORRECONOCIMIENTO DE VALOR NORMATIVO

Es el **artículo 9.1** de la Constitución el que contiene el autorreconocimiento del valor normativo propio. Este artículo es el que de manera explícita establece la vinculación a la Constitución de todos (tanto ciudadanos como poderes públicos).

La vinculación de los poderes públicos es por tanto total, quedando **afectados los 3 poderes**. El Poder Legislativo debe cuidar de que los textos que genere no excedan nunca lo permitido por la Constitución. El Poder Ejecutivo debe moverse siempre dentro del marco constitucional y el Poder Judicial debe aplicar las normas jurídicas teniendo siempre presente lo dispuesto en la Constitución, no olvidando que la misma es una norma jurídica en sí misma y, de hecho, es la primera norma que debe ser aplicada.

El artículo 53.3 de la Constitución pudiera hacernos dudar del valor jerárquicamente superior de ciertos preceptos constitucionales, en concreto los que se encuentran situados en el Capítulo Tercero del Título Primero. Establece el artículo 53 que los principios contemplados en el citado capítulo solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. El hecho de que la propia Constitución los denomine principios y no derechos, que es lo que realmente son, es otro dato que nos puede hacer dudar sobre su valor jurídicamente vinculante.

No obstante, que la Constitución haya establecido estas salvedades no debe hacernos en absoluto dudar del carácter jerárquicamente superior de esta parte de la Constitución. Las peculiaridades de aplicación de estos artículos son tan solo las que literalmente establece la propia Constitución, por lo que estos principios sí que podrán ser alegados ante otras jurisdicciones distintas de la ordinaria, como por ejemplo la constitucional, son principios que deben informar la actuación de todos los poderes públicos y deben ser aplicados de oficio por jueces y tribunales.

Lo único que pretendía el constituyente al establecer estas peculiaridades era conceder un mayor grado de libertad al legislador ordinario a la hora de terminar de perfilar el contenido exacto de estos derechos.

La eficacia práctica de esta superioridad constitucional es garantizada mediante la creación de un órgano especializado que vela por la misma y que en nuestro país recibe el nombre de **Tribunal Constitucional**.

1.16. ALCANCE NORMATIVO DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

En la Constitución podemos encontrar preceptos de distinto alcance, dependiendo de la forma en la que están redactados. En este sentido, podemos hablar de:

- **Normas tasadas.** Son aquellas que no necesitan ningún tipo de interpretación. (Por ejemplo, el artículo 5 al establecer que la capital del Estado es la villa de Madrid).
- **Normas dispositivas.** Se trata de las normas más frecuentes en el texto y son aquellas que permiten diversas opciones políticas, todas ellas constitucionales. (Ejemplo sería el artículo 115, que permite al Presidente del Gobierno disolver las Cortes).
- **Normas de reconocimiento.** Son aquellas que reconocen derechos. (Encontramos un ejemplo en el artículo 22, que reconoce el derecho de asociación).
- **Normas de acción.** En ellas se establece una obligación de actuar en un determinado sentido, normalmente a los poderes públicos. (Un ejemplo sería el artículo 41, que dispone que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social).
- **Normas de organización.** Son aquellas que realizan la configuración y atribuyen facultades de los distintos poderes públicos. (Ejemplo sería el artículo 159, que establece la organización del Tribunal Constitucional).
- **Normas de vigencia estable.** Son aquellas que no tienen ninguna vocación temporal, sino que más bien se deben mantener perpetuamente. (Ejemplo sería el artículo 1 que declara que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho).
- **Normas de derecho transitorio.** Las situaciones reguladas son temporalmente limitadas. (Las 9 disposiciones transitorias).

1.17. SUEJOS DE EFICACIA DEBILITADA

En perjuicio de la plena vigencia de la regla general de que los preceptos constitucionales son normas jurídicas plenamente aplicables, podemos reconocer la existencia de algunos artículos que contemplaban la existencia de instituciones que tardaron años en ser creadas (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, etc.) con lo cual durante ese intervalo obviamente estos artículos no estuvieron plenamente vigentes desde un punto de vista práctico (de hecho aún hoy día existe alguna institución que no ha sido creada).

Por otro lado, también podemos encontrar algunos artículos cuyo incumplimiento no provocaría ningún tipo de responsabilidad jurídica, ya que quedarían en el ámbito de la pura confrontación política.

1.18. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Aunque actualmente nos resulte difícil de entender, el Tribunal Supremo no reconoció claramente el valor superior de la Constitución en sus primeras sentencias. En ellas llegó a hablar de un carácter meramente programático de ciertos artículos o utilizó los preceptos de la Constitución como argumento residual de apoyo a lo que establecían las leyes ordinarias.

La explicación de esta tibieza inicial puede encontrarse en la situación anterior a la Constitución, en la que las Leyes Fundamentales del Movimiento no eran en ocasiones directamente aplicables. Por ejemplo, los Fueros del Trabajo y de los Españoles no eran directamente aplicables sino normas programáticas que necesitaban desarrollo legal posterior. El Tribunal Supremo consideró al principio a la Constitución como otra Ley Fundamental y por ello no le reconoció claramente ese valor superior que imponía el artículo 9 del propio texto.

Naturalmente con el paso del tiempo la doctrina del Tribunal Supremo fue paulatinamente asumiendo el carácter de norma jurídica directamente aplicable de la Constitución.

1.19. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.19.1. LA CONSTITUCIÓN, NORMA INMEDIATAMENTE APLICABLE

El Tribunal Constitucional no mostró los titubeos del Tribunal Supremo y desde el principio afirmó con claridad el carácter normativo de nuestra Constitución. Desde las primeras sentencias afirmaba que la Constitución, lejos de ser un texto meramente programático, era una norma jurídica cualitativamente distinta a las demás, en la cual se incorpora el sistema de valores esenciales de nuestra sociedad. Es, por tanto, una norma fundamental y fundamento de todo el ordenamiento jurídico español.

El Tribunal Constitucional llegó a anular una sentencia del Tribunal Supremo debido a que en la misma se afirmaba que el artículo 14 de la Constitución no era directamente aplicable, sino una mera declaración de principios que necesitaba de un desarrollo legal posterior.

1.19.2. CONSTITUCIÓN Y LEYES PRECONSTITUCIONALES

Otra manifestación de la eficacia normativa de la Constitución la encontramos en el caso de las leyes preconstitucionales.

Las leyes que fueron aprobadas antes de la entrada en vigor de la actual Constitución no pueden ser declaradas inconstitucionales por causas formales (es decir, por cuestiones procedimentales) por razones obvias, aunque lógicamente, sí que podrían ser declaradas inconstitucionales si su contenido no se ajusta a lo dispuesto en la Constitución.

En virtud del principio de conservación de los actos políticos y jurídicos, el Tribunal Constitucional intenta siempre realizar interpretaciones de las leyes que sean compatibles con la Constitución, preservando la declaración de inconstitucionalidad para los casos más graves en los cuales no existe interpretación alguna compatible con la Carta Magna.

Cuando el contenido de una norma preconstitucional sea claramente contrario a lo dispuesto en la Constitución, según ha establecido el Tribunal Constitucional, debemos entender que el correspondiente texto ha sido **derogado** en virtud de lo dispuesto en el punto tercero de la disposición derogatoria de la Constitución. Esta derogación se produjo en el momento de entrada en vigor de la Constitución y no en el momento de publicación de la sentencia que declare dicha derogación.

1.20. MECANISMOS QUE ASEGURAN LA SUPERIORIDAD

Como decíamos anteriormente, una cosa es que declaremos que la Constitución tiene un valor superior y otra muy distinta es que existan mecanismos eficaces para que dicho valor superior se imponga en la práctica jurídica. Nuestra Constitución incorpora 3 instrumentos para garantizar que el valor superior no sea una mera declaración teórica, sino que se imponga en la vida práctica. Estos instrumentos son:

- La existencia del **Tribunal Constitucional** y, en concreto, la existencia del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, que van a permitir la expulsión del ordenamiento jurídico de aquellas normas con rango de ley que contengan normas contrarias a la Constitución.
- La existencia de **procedimientos rígidos de reforma** del propio texto constitucional de manera que este no puede ser reformado sin un acuerdo mayoritario de las fuerzas políticas.
- La existencia de **límites concretos** que la Constitución establece en ciertas materias que el legislador ordinario debe respetar (por ejemplo, cuando se declaran las causas de inelegibilidad por las incompatibilidades de los parlamentarios).

TEMA DE PRUEBA - CEAPRO®

2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

2.1. CUESTIONES GENERALES

La Constitución dedica su último **Título**, el **X** (artículos 166 al 169), a regular su propia reforma.

La existencia de algún tipo de procedimiento que permita la reforma de la Constitución es fundamental para **permitir que el ordenamiento jurídico no se petrifique**. Si la Constitución dejase de ser un marco adecuado para regir la convivencia de los ciudadanos, su vigencia real se vería seriamente afectada. Por ello, debe establecerse un procedimiento para su reforma. No obstante, teniendo en cuenta la importancia del texto constitucional, dicho procedimiento de reforma es sumamente prudente para **evitar cambios precipitados**.

Las reformas constitucionales no tienen por qué ser excepcionales. Por haberlo tan solo de países de nuestro entorno, la Constitución alemana ha sido modificada en 58 ocasiones, la francesa en 24 y la italiana en 26.

En cualquier caso, la reforma **no podrá ser objeto de delegación** en comisión, debiendo ser aprobada en todo caso por los respectivos plenos de Congreso y Senado.

2.2. INICIATIVA DE REFORMA

La iniciativa de reforma corresponde al **Gobierno**, al **Congreso**, al **Senado** y a las **Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas**. Observamos por tanto, la exclusión de la iniciativa popular con respecto a las formas de iniciativa legislativa ordinaria.

Por otro lado, la Ley Orgánica 3/1980 de 22 de abril, del Consejo de Estado, establece que el **Consejo de Estado en Pleno deberá ser consultado** preceptivamente en los procedimientos de tramitación de anteproyectos de reforma constitucional cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo de Estado.

El último artículo de la Constitución **impide el inicio** de una reforma constitucional en **tiempo de guerra** o durante la vigencia de los **estados de alarma, excepción o sitio**.

2.3. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA

La Constitución establece 2 procedimientos para poder proceder a su reforma, según la parte del texto afectada.

2.3.1. PROCEDIMIENTO ORDINARIO

El procedimiento ordinario de reforma se encuentra regulado en el **artículo 167** de la Constitución. Aunque el artículo cita a los proyectos, hay que entender que se refiere igualmente a proposiciones. De hecho, las 2 modificaciones operadas en la Constitución hasta ahora fueron iniciadas por medio de proposiciones de reforma.

Si hay acuerdo, el texto se aprueba por una **mayoría de 3/5 en cada Cámara**.

Si no hay acuerdo 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.

De no lograrse acuerdo tampoco por el procedimiento anterior, siempre que el texto hubiese obtenido el voto favorable de la **mayoría absoluta del Senado**, el **Congreso podrá aprobar la reforma por mayoría de 2/3**.

Tras esta aprobación el texto podrá ser ratificado en **referéndum** si así lo solicita, en el plazo de **15 días, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras**.

2.3.2. PROCEDIMIENTO AGRAVADO

Se trata de un procedimiento de reforma que protege a ciertas partes del texto constitucional que en su momento se consideraron especialmente sensibles.

Este procedimiento está regulado en el artículo 168 y prevé la protección especial de:

PROCEDIMIENTO AGRAVADO (ARTÍCULO 168)	REFORMA PARCIAL	REFORMA TOTAL
		Título Preliminar
		Sección 1ª del Capítulo II, del Título I Título II

En los casos de reforma parcial, son solo 34 de los 169 artículos de la Constitución (9 artículos del Título Preliminar, 15 del Título I y 10 del Título II).

Se ha criticado por la doctrina (Torres del Mar, 1992) la elección de estas partes con especial protección ya que algunas de ellas no son realmente importantes (como ciertos artículos que regulan aspectos no trascendentes relacionados con la Corona) mientras que artículos esenciales de la Carta Magna quedan sin la protección especial que supone este procedimiento especial (como por ejemplo el propio artículo 168, que no tiene la precaución de protegerse a sí mismo). También se critica que no resulte fácil realizar reformas que aumenten los derechos.

Se procederá a la aprobación del principio por **mayoría de 2/3 de cada Cámara** y **disolución inmediata de las Cortes**.

Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por **mayoría de 2/3 en cada Cámara**.

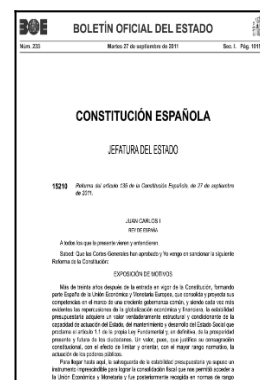
Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a **referéndum** para su ratificación.

2.4. REFORMAS REALIZADAS

La Constitución española ha sido objeto de **3 reformas** a lo largo de su historia, todas a través del procedimiento del artículo 167. En ninguna se llegó a celebrar referéndum ya que no se solicitó por un número suficiente de parlamentarios.

La primera reforma constitucional consistió en añadir, en el **artículo 13.2** la expresión “y pasivo” referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales. Dicha reforma fue necesaria para que España pudiese ratificar el Tratado de Maastrich.

El Gobierno de la Nación acordó iniciar el procedimiento previsto en el artículo 95.2 de la Constitución al objeto de que el Tribunal Constitucional se



pronunciarse sobre la eventual contradicción entre la Constitución española y el Tratado. El pronunciamiento del Tribunal Constitucional, de fecha 1 de julio de 1992, declaraba que, en efecto, existía dicha contradicción.

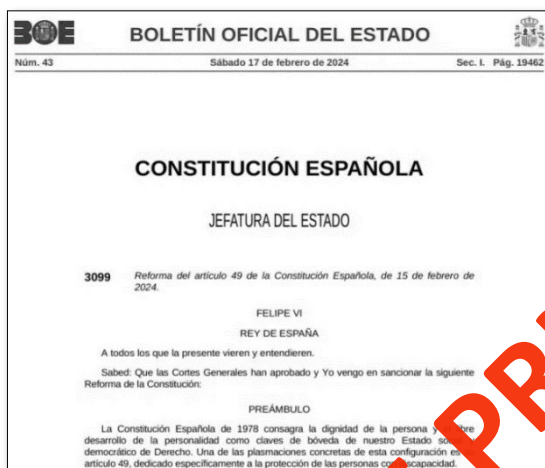
Tras la tramitación de la reforma, el Rey sancionó y promulgó la reforma constitucional en el Palacio de Oriente de Madrid, el 27 de agosto de 1992.

La segunda reforma afectó al **artículo 135** y perseguía garantizar el principio de estabilidad presupuestaria vinculando a todas las Administraciones Públicas, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y garantizar la sostenibilidad económica y social.

El 26 de agosto de 2011 los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso presentaron conjuntamente una Proposición de Reforma, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia y su aprobación en lectura única.

El Rey sancionó y promulgó la reforma en Madrid, el 27 de septiembre de 2011.

La última reforma, considerada la primera de carácter social, ha afectado al **artículo 49**, y ha tenido por objeto principalmente eliminar de la Carta Magna el término “disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos”, para sustituirlo por “personas con discapacidad”. Esto ha supuesto una respuesta al reclamo que durante años han llevado a cabo asociaciones y entidades en favor de los derechos de las personas con discapacidad. Tras un intento infructuoso de conseguir esta reforma en la anterior legislatura, finalmente y por medio de una proposición conjunta de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso, el 17 de febrero de 2024 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la reforma del artículo 49.



2.5. LA DEFENSA JURÍDICA DE LA CONSTITUCIÓN

La defensa jurídica de la Constitución se basa en la existencia del **Tribunal Constitucional**, que tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para realizar el **control de constitucionalidad de normas con rango de ley**, sean del Estado o de las Comunidades Autónomas. Este control se realiza a través del recurso de inconstitucionalidad y de la cuestión de inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional también es competente para conocer el **recurso de amparo** por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de la Constitución. La garantía de las libertades y derechos fundamentales de las personas está encomendada, en primer lugar, a Jueces y Tribunales integrados en el Poder Judicial, a través de las vías y remedios que ofrecen las leyes procesales; si bien



la Constitución ha establecido un sistema específico y último de tutela de tales derechos, el recurso de amparo constitucional, que ha residenciado en el Tribunal Constitucional. El Tribunal se configura, por tanto, como órgano jurisdiccional superior en materia de garantías constitucionales y último garante de los derechos y libertades fundamentales reconocidas en la Constitución.

Otra de las competencias del Tribunal, que permite la defensa del reparto competencial establecido en la Constitución, es el conocimiento de los **conflictos constitucionales**. Bien entre el Estado y una o más Comunidades Autónomas o de dos o más Comunidades Autónomas entre sí; bien entre órganos constitucionales del Estado.

También podemos considerar que el Tribunal Constitucional está realizando una defensa jurídica de la Constitución cuando conoce del **conflicto en defensa de la autonomía local**, promovido por municipios y provincias con ocasión de leyes o normas con rango de ley, tanto estatales como autonómicas, que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Se asegura que España no firmará ningún tratado internacional que pueda comprometer la primacía real de lo dispuesto en la Constitución a través del **control previo de constitucionalidad de tratados internacionales**, a requerimiento de Gobierno, del Congreso o del Senado. Se trata de un procedimiento en el que se pretende evitar la integración en el Derecho español de normas internacionales contrarias a la Constitución, con lo cual vemos una vez más al Tribunal Constitucional actuando como garante de la Carta Magna.

Al objeto de dotar al Tribunal Constitucional de herramientas suficientes para garantizar la efectividad de sus resoluciones, la Ley Orgánica 1/2001 de 16 de octubre, introdujo una serie de **instrumentos de ejecución** que permiten al Tribunal disponer de un haz de potestades para **garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones**. La atribución del carácter de título ejecutivo a sus resoluciones, la aplicación supletoria de la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa en materia de ejecución, la posibilidad de que el Tribunal pueda acordar que sus resoluciones se notifiquen a cualquier autoridad o empleado público, la posibilidad de imponer multas coercitivas, acordar la suspensión de las autoridades o empleados públicos responsables de un incumplimiento, o encomendar al Gobierno de la Nación, aun en funciones, la ejecución sustitutoria, son ejemplos de este tipo de herramientas, que **permiten que la defensa de la Constitución por parte del Tribunal Constitucional sea lo más efectiva posible**.

Pero el Tribunal Constitucional no es el único encargado de la defensa de la Constitución, ya que **todos los jueces y tribunales** están obligados a cumplir la Constitución por encima de cualquier otra norma. En caso de que, a juicio del juez o tribunal, la norma que contradice la Constitución sea una norma con rango de ley, nacerá la obligación de presentar la oportuna cuestión de constitucionalidad.

Si por el contrario la norma que contradice a la Constitución tiene un mero carácter reglamentario, el juez o tribunal no la aplicará, sin perjuicio de su posterior anulación o planteamiento de una cuestión de constitucionalidad.

Por último, podemos comentar que la defensa de la Constitución incumbe también al **resto de poderes públicos** y, por qué no decirlo, también a **los propios ciudadanos**, ya que los ataques a la misma son ataques al modelo de convivencia pacífica que la misma representa. Por tanto, los poderes legislativo y ejecutivo deben adoptar todas las medidas necesarias para defender la Constitución, tal y como ocurrió ante los graves sucesos ocurridos en 2017 a raíz de la declaración unilateral de independencia efectuada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que dieron lugar a la activación del artículo 155

de la Constitución.

Dicho artículo supone una de las herramientas más eficaces para la defensa jurídica de la Constitución (en este caso para defenderse de actitudes desleales de las autoridades territoriales) y establece que, si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.



TEMA DE PRUEBA - CEAPRO®