

TEMA 1

ADMINISTRADORES GENERALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Versión 11

Índice

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	3
1.1. NACIMIENTO HISTÓRICO DE LAS CONSTITUCIONES.....	3
1.2. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	4
2. ANTECEDENTES	5
2.1. INTRODUCCIÓN.....	5
2.2. INFLUENCIAS	5
2.2.1. INFLUENCIAS EXTRANJERAS	5
2.2.2. INFLUENCIAS DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL.....	6
2.3. CONSTITUCIONES HISTÓRICAS ESPAÑOLAS.....	6
3. PROCESO CONSTITUYENTE.....	15
3.1. LEY 1/1977, DE 4 DE ENERO, PARA LA REFORMA POLÍTICA	15
3.2. FASE DE REDACCIÓN	15
3.3. FASE DE DISCUSIÓN EN EL CONGRESO	16
3.4. FASE DE DISCUSIÓN EN EL SENADO	16
3.5. FASE FINAL DE CONCILIACIÓN PARLAMENTARIA	16
3.6. FASE DE APROBACIÓN POR REFERÉNDUM	16
4. CARACTERÍSTICAS GENERALES Y ESTRUCTURA.....	18
4.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CONSTITUCIÓN.....	18
4.2. NORMAS FUNDAMENTALES	18
4.3. ESTRUCTURA FORMAL	18
5. VALOR NORMATIVO	20
5.1. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA	20
5.2. AUTORRECONOCIMIENTO DE VALOR NORMATIVO	21
5.3. ALCANCE NORMATIVO DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES	21
5.4. SUPUESTOS DE EFICACIA DEBILITADA	22
5.5. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO	22
5.6. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	23

5.6.1.	LA CONSTITUCIÓN, NORMA INMEDIATAMENTE APLICABLE	23
5.6.2.	CONSTITUCIÓN Y LEYES PRECONSTITUCIONALES	23
5.7.	MECANISMOS QUE ASEGURAN LA SUPERIORIDAD	23
6.	LA REFORMA CONSTITUCIONAL	24
6.1.	CUESTIONES GENERALES	24
6.2.	INICIATIVA	24
6.3.	PROCEDIMIENTOS DE REFORMA	24
6.3.1.	PROCEDIMIENTO ORDINARIO	24
6.3.2.	PROCEDIMIENTO AGRAVADO	25
6.3.3.	REFORMAS REALIZADAS	25
7.	LA DEFENSA JURÍDICA DE LA CONSTITUCIÓN	27
	BIBLIOGRAFÍA	29

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

1.1. NACIMIENTO HISTÓRICO DE LAS CONSTITUCIONES

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.**

*Una Constitución **no lo será por su nombre, sino por su contenido**. De hecho, no siempre se ha utilizado este término para referirnos a la norma superior del ordenamiento jurídico que nace de la voluntad directa del pueblo. El término nació en la Revolución francesa, que consagró un término que ya utilizaban los pensadores ilustrados. Para tratar de poner distancias con este origen revolucionario, años más tarde, durante la Restauración, también en Francia se utilizó el término Carta. En nuestro país, en 1834 se utilizó la denominación de Estatuto. En Francia, durante la tercera República, se utilizó también el término Leyes Constitucionales, ya que de hecho no se trataba de un texto único sino de varias leyes distintas. Esta misma situación se dio en nuestro país bajo el gobierno del General Francisco Franco, existiendo varias Leyes Fundamentales que tenían un carácter superior al resto del ordenamiento jurídico.*

Podemos afirmar, por tanto, que habrá textos que se autodenominen Constitución, pero que realmente no cumplan los requisitos que debemos exigir a un texto digno de ese nombre y, por el contrario, podremos encontrarnos con textos que, aun no recibiendo el nombre de Constitución, sí los cumplan.

*Para que podamos hablar de una auténtica Constitución, el texto debe cumplir con una serie de **requisitos mínimos**. Este hecho fue reconocido tempranamente. El artículo 16 de la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” de 1789 señalaba que “Toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni establecida la división de poderes carece de Constitución”.*

Deberemos analizar la estructura política del país, la forma de elección de las personas que se integrarán en esa estructura, los derechos que se garantizan a los ciudadanos y la forma en que dichos derechos van a ser defendidos para poder determinar si realmente nos encontramos en presencia de una Constitución.

*Lasalle en su famosa conferencia ¿Qué es una Constitución? dada en Berlín el año 1862, defendió la idea de que existen 2 Constituciones en cada país. Una de ellas sería la **escrita**, pero la otra sería la que él denominaba **real**, es decir la que muestra la fuerza de los hechos. Si la Constitución escrita no se corresponde con la real, realmente no tiene valor alguno (Torres del Moral, Estado de Derecho y Democracia de Partidos, 1991).*

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.

2. ANTECEDENTES

2.1. INTRODUCCIÓN

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**. Ello se explica por la tardanza de la burguesía española en adquirir suficiente fuerza como para desplazar totalmente al antiguo régimen. Ello provocó la sucesión de una serie de textos, fruto de las circunstanciales mayorías políticas existentes en cada momento. Una característica llamativa de la mayoría de estos textos es su falta de vigencia real y la poca simpatía que en general despertaron en el pueblo español.

2.2. INFLUENCIAS

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.

2.2.1. INFLUENCIAS EXTRANJERAS

Los textos y los aspectos de estos más influyentes son los que señalamos a continuación:

- **Ley Fundamental de Bonn (1949):**
 - Idea de Estado Social y Democrático de Derecho.
 - Idea de eficacia y estabilidad gubernamental.
- **Constitución italiana (1947):**
 - Consejo General del Poder Judicial.
 - Concepto de Estado Regional.
 - Posibilidad de aprobar leyes en Comisión.
 - Relación entre Ley y Reglamento.
- **Constitución Francesa (1958):**
 - Varios aspectos. Ya influyó en el Régimen anterior.
- **Constitución Portuguesa (1976):**
 - Derechos y libertades.
- **Textos jurídicos internacionales:**
 - Hay varias remisiones al derecho internacional convencional.

2.2.2. INFLUENCIAS DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

- En general, de todas las anteriores extrae:

- Estructura y denominaciones.
- Contenido del articulado.

- Constitución Republicana (1931):

- En general, es el texto que más influye en la actual Constitución.
- Tribunal Constitucional (sistema *kelseniano* de jurisdicción concentrada).
- Recurso de amparo.
- Organización territorial del Estado.
- Iniciativa popular.

2.3. CONSTITUCIONES HISTÓRICAS ESPAÑOLAS

Como ya hemos indicado, no son pocos los textos constitucionales que se han sucedido en la historia de nuestro país. Los citamos a continuación, señalando tan solo sus aspectos más importantes.

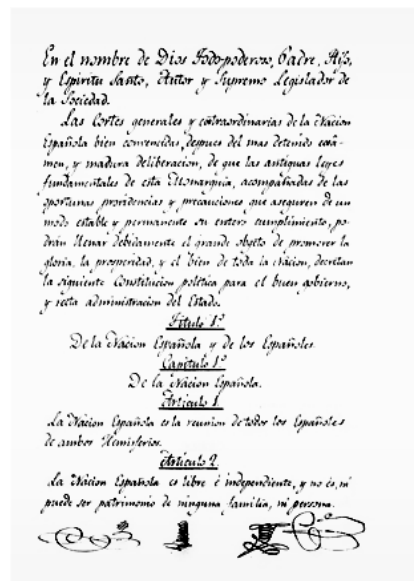
2.3.1. ESTATUTO DE BAYONA DE 1808

Aprobado durante la invasión napoleónica, se trata en realidad de una carta otorgada, sin vigencia en la práctica. Fue aprobada por el propio Napoleón y ratificada por una Junta de Notables convocada por el emperador a tal efecto en la ciudad francesa de Bayona.

2.3.2. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

Durante la Guerra de la Independencia (1808-1814), la ausencia del rey legítimo intentó solventarse con la formación de una Junta Suprema Central que, ante la dificultad para gobernar, convocó en 1810 a las Cortes en la ciudad de Cádiz, única que no había sido conquistada por los franceses. Se trataba de unas Cortes estamentales, pero que pronto adoptaron el carácter de constituyentes en la Isla de León (San Fernando). Una Comisión fue la encargada de la redacción del Proyecto de Constitución, cuyos trabajos fueron muy influenciados por la legislación ordinaria que la Cámara iba aprobando.

El texto final es el más extenso de la historia constitucional española con sus 384 artículos y es conocido popularmente como “La Pepa”, al haberse promulgado el 19 de marzo -día de San José- del año 1812. La Constitución se acompañaba de un Discurso preliminar, que hacía las veces de exposición de motivos del texto con el que se produjo el **paso del Antiguo al Nuevo Régimen** en España.



Esta Constitución no incorporaba título especial con derechos y libertades, que aparecían distribuidos a lo largo de todo el articulado. Se estableció un plazo de 8 años en el cual la Constitución no podía ser modificada, por lo que podemos considerar a este texto como temporalmente pétreo. Incluso transcurridos esos primeros 8 años, la modificación del texto era tremendamente difícil. Quizás su defecto más importante es que no llegó a aprobar la abolición de la esclavitud. Entre las libertades, no se encontraba la religiosa, ya que se declaraba al Estado como confesional y a la religión católica como la única verdadera.



Sin embargo, fue muy avanzada para su tiempo, declarando una serie de derechos civiles y políticos, como *la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos* y estableciendo la separación de poderes. En efecto, el rey conservaba el poder ejecutivo y grandes atribuciones respecto al legislativo, pudiendo ejercer su veto a las leyes aprobadas por las Cortes, aunque éstas eran las titulares de la potestad legislativa y la judicial se residenciaba en los tribunales. Todo ello daba lugar a la instauración de una monarquía moderada, en la que se proclamaba por primera vez la soberanía nacional. El sufragio pasivo era censitario, pero el activo era universal -masculino-, si bien indirecto en cuarto grado. Los diputados ya no estaban sometidos a mandato imperativo y el que ejercían era de tipo representativo.

Aunque el texto se convirtió en un modelo de liberalismo y progreso, realmente tuvo muy poca vigencia práctica desde su promulgación y hasta la vuelta del Rey Fernando VII, que a su regreso aprobó un Decreto que la abolía. No obstante, durante el Trienio Liberal de su reinado (1820-1823) se restauró la vigencia del texto. Curiosamente, la Constitución de Cádiz estuvo vigente en algunos territorios fuera de España (algunos reinos italianos y en Portugal) y ejerció una gran influencia en las repúblicas hispanoamericanas tras su independencia, así como en posteriores constituciones europeas.

Forma política	Monarquía moderada
Soberanía	Nacional
Principales derechos	Se recogen derechos individuales basados en los principios de libertad e igualdad
Sufragio	Universal
Cuestión religiosa	Confesionalidad católica y prohibición de las demás religiones
Poder legislativo	Las Cortes con el rey
Poder ejecutivo	El rey
Poder judicial	Tribunales. Principios de exclusividad, unidad, inamovilidad y responsabilidad de los jueces
Parlamento	Cortes unicamerales

2.3.3. ESTATUTO REAL DE 1834

Tras la muerte de Fernando VII, en 1833, fue proclamada reina su hija Isabel II, con tan solo 3 años de edad, lo que obligó a su madre M^a Cristina de Borbón a asumir la regencia, contando con el apoyo de los liberales que, tras la disolución de las Cortes de Cádiz, habían sido perseguidos y represaliados. Los partidarios del absolutismo, no obstante, no se resignaron y apoyaron al que había sido Príncipe de Asturias durante la mayor parte del reinado de Fernando VII, su hermano y, por tanto, tío de Isabel II, Carlos M^a Isidro. La falta de acuerdo entre ambos grupos provocó el estallido de una guerra civil, la Primera Guerra Carlista (1833-1839).



En este contexto y como medida para asegurarse el apoyo de los liberales, la regente se vio obligada a aprobar un Estatuto Real en 1834. Se trata de un texto **muy pobre** para ser considerado como una auténtica Constitución. Para algunos autores se trata de una simple convocatoria a Cortes o, en el mejor de los casos, una carta otorgada. Las Cortes convocadas eran ya bicamerales, contando con un Estamento de los Próceres o Cámara Alta y un Estamento de los Procuradores o Cámara Baja. Podríamos calificar al Estatuto Real como una Constitución funcional, de carácter flexible ya que no se estipuló nada en relación con su posible reforma. Se mantenía la soberanía regia y los distintos órganos estatales debían colaborar entre sí y con la corona, que asumía el poder político. No se establecía ningún catálogo de derechos.

A pesar de sus limitaciones contenía una serie de elementos positivos que permitieron avances respecto a la situación anterior. Con este texto podemos considerar que se pone fin de manera definitiva al absolutismo en España. Además, introduce instituciones clásicas parlamentarias tales como el control del ejecutivo, la posibilidad de disolución de las Cámaras, la compatibilidad de los cargos de ministro y diputado o la celebración de las primeras elecciones directas.

Para los liberales progresistas fue claramente insuficiente, por lo que, mediante el **motín de la Granja**, en 1837, M^a Cristina fue obligada a restablecer la Constitución de Cádiz, aunque finalmente terminó por aprobarse una nueva.

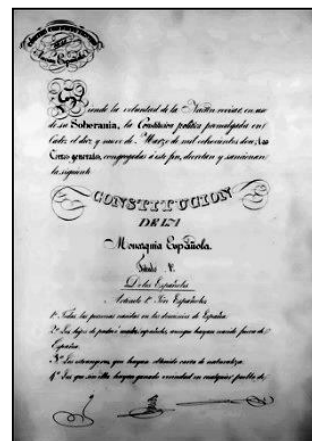
Forma política	Monarquía moderada
Soberanía	No se especifica. Implícitamente, corresponde a la corona.
Principales derechos	El Estatuto sólo regula las Cortes, por lo que no se reconocen derechos en él
Sufragio	Censitario
Cuestión religiosa	Tampoco se regula, pero los obispos eran miembros natos del Estamento de Próceres
Poder legislativo	El rey, con la colaboración de las Cortes
Poder ejecutivo	El rey
Poder judicial	No se regula nada al respecto
Parlamento	Cortes generales compuestas por estamento de Próceres y estamento de Procuradores

2.3.4. CONSTITUCIÓN DE 1837

Tras el motín de La Granja la Regente restableció, con carácter provisional, la Constitución de Cádiz, en tanto en cuanto no se celebraban elecciones a Cortes constituyentes. Estas elecciones fueron ganadas por los progresistas que elaboraron una nueva Constitución. No obstante, se trataba de un texto de consenso y de carácter moderado.

En principio se trataba de un texto breve, aunque por un Decreto posterior se restableció la vigencia del Título V de la Constitución de 1812, que trataba sobre la Administración de Justicia. Tiene un carácter flexible, ya que no incorpora ningún procedimiento especial para su reforma, y completo, dotado de parte orgánica y parte dogmática.

En general se trata de un texto **bastante moderado** y técnicamente bien construido. Se establecía la soberanía compartida y la división de poderes. Contemplaba unas Cortes bicamerales, compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado, siendo la primera vez que se utilizan estos nombres, que han llegado hasta nuestros días. En relación con el Poder Judicial, se reconocen los grandes principios clásicos de dicho poder, tales como la responsabilidad, unidad de jurisdicción, exclusividad e inviolabilidad. Reconoce un pequeño catálogo de derechos inviolables, el principio de libertad y la tolerancia religiosa, aunque el Estado se

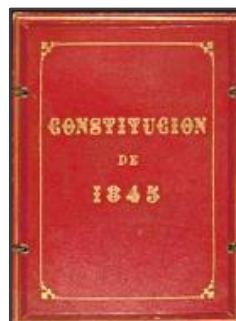


comprometía a la financiación de los cultos y ministros católicos, al ser ésta la religión de los españoles. Tal vez el problema más importante al que se enfrentó fue la falta de legislación de desarrollo, con lo cual muchos de sus principios quedaron sin aplicación práctica.

Forma política	Monarquía moderada
Soberanía	Compartida por el rey y las Cortes
Principales derechos	Los del liberalismo clásico, basados en el principio de libertad individual.
Sufragio	Censitario, aunque más amplio que el establecido mediante Decreto en 1836.
Cuestión religiosa	Tolerancia, sufragando el Estado el mantenimiento del culto y clero católicos.
Poder legislativo	Las Cortes con el rey
Poder ejecutivo	El rey, a través de sus ministros y el presidente del Gobierno. Aparece el refrendo
Poder judicial	Exclusivamente, tribunales y juzgados
Parlamento	Cortes compuestas por el Congreso de los Diputados y Senado

2.3.5. CONSTITUCIÓN DE 1845

Como vimos, la Constitución de 1837 era flexible, lo que facilitó su reforma. Bajo su vigencia se convocaron nuevas elecciones, con un sufragio restringido que otorgó una amplia mayoría a los liberales más moderados. Lo primero que hicieron fue abordar la reforma constitucional. Los cambios introducidos fueron tan importantes que la mayoría de los autores consideran el texto de 1845 como una nueva Constitución, de carácter **más conservador** que el anterior.



De hecho, este texto es más parecido al Estatuto Real que a la Constitución de 1837 a la que, presuntamente, tan solo reformaba. Estuvo vigente hasta la caída de la monarquía isabelina y permitió la configuración de un Estado liberal, una vez derrotado el carlismo y definitivamente acabado el absolutismo. Se establecía la soberanía compartida por el rey y las Cortes, respetando la división de poderes. El principio de libertad se reguló restrictivamente, como la mayoría de los derechos. Volvía a declararse la confesionalidad del estado, clara muestra del giro conservador que supuso esta Constitución.

Forma política	Monarquía moderada
Soberanía	Compartida por el Rey y las Cortes
Principales derechos	Se regulan restrictivamente los derivados de la libertad individual
Sufragio	Censitario
Cuestión religiosa	Estado confesional católico
Poder legislativo	Las Cortes con el rey
Poder ejecutivo	El rey, con menos limitaciones parlamentarias que en el texto anterior
Poder judicial	Exclusivamente juzgados y tribunales
Parlamento	Cortes compuestas por Senado y Congreso de los Diputados

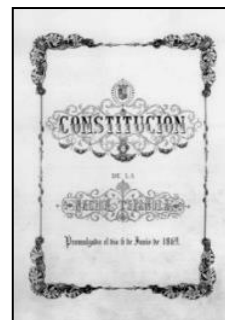
Durante la vigencia de la Constitución de 1845 se produjo un gran deterioro político, con la aparición de movimientos republicanos y demócratas y la pervivencia del carlismo, además de la ruptura del Partido Liberal Moderado. Éste pretendió monopolizar el poder y excluir al resto de fuerzas, incluido el liberalismo progresista.

Ante esta marginación, a los progresistas no les quedó más opción que la vía del pronunciamiento militar. Así, en 1854, el general O'Donnell dio un golpe de Estado que permitió la sustitución del gobierno durante el bienio progresista (1854-1856), en el que se formaron Cortes Constituyentes con el objetivo de aprobar una nueva Constitución de carácter más progresista. El propio O'Donnell, descontento con la política

que había seguido el general Espartero como presidente del Gobierno, provocó la caída de éste e impidió la promulgación de esta Constitución, ya aprobada por las Cortes, por lo que se la conoce como la “**nonata**”. Hasta la caída de Isabel II continuó vigente la anterior Constitución de 1845.

2.3.6. CONSTITUCIÓN DE 1869

En los últimos años del reinado de Isabel II los moderados se aferraron al poder, utilizando formas de gobierno cada vez más autoritarias y reprimiendo duramente cualquier intento de oposición. Los progresistas, encabezados por el general Prim, terminaron por aliarse con demócratas y republicanos para llevar a cabo la revolución de septiembre de 1868 -la Revolución Gloriosa- que puso fin al reinado de Isabel II, obligada a abandonar España.



El gobierno provisional de Prim convocó elecciones y en tan solo 3 meses las nuevas Cortes constituyentes procedieron a la elaboración y aprobación de un nuevo texto constitucional, de carácter claramente **progresista**. Fue un primer intento de instaurar un **sistema democrático** de gobierno, proclamando la soberanía nacional y el sufragio universal masculino. Se incluyó una larga lista de derechos y libertades, dejando abierta la posibilidad de incluir otros nuevos mediante la legislación ordinaria. Se reconocía, entre otros, la libertad de cultos.

Se estableció un régimen de **monarquía parlamentaria**, en el que por primera vez el Rey perdió sus poderes ejecutivos, ya que sus actos eran debidos y necesitaban del refrendo del gobierno, que es el que en realidad ejercía las funciones ejecutivas. A su vez, el gobierno era controlado por las Cortes mediante la utilización de interpelaciones, preguntas y mociones de censura. Los miembros del gobierno quedaban sometidos a responsabilidad penal por actos delictivos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Para ello se necesitaba la acusación del Congreso de los Diputados, desarrollándose el correspondiente juicio en el Senado.

Forma política	Monarquía parlamentaria
Soberanía	Nacional
Principales derechos	Se amplía el catálogo de derechos y se les dota de garantías jurídicas nuevas
Sufragio	Universal (masculino)
Cuestión religiosa	Libertad religiosa, comprometiéndose el Estado al mantenimiento de la Iglesia
Poder legislativo	Las Cortes
Poder ejecutivo	El rey, ejercido a través del Gobierno mediante la técnica del refrendo
Poder judicial	Jueces y tribunales
Parlamento	Cortes compuestas por Senado y Congreso.

Al mantenerse la forma monárquica del Estado en la Constitución de 1869, hubo de procederse a la búsqueda de un nuevo titular para la Corona, cargo que recayó en el noble italiano **Amadeo de Saboya**. El día antes de su llegada a España, su principal valedor, el general Prim, fue asesinado por unos desconocidos. Amadeo I, que nunca llegó a gozar de simpatías ni apoyos, abdicó tras dos años de reinado y con una situación social y política cada vez más convulsa debido al estallido de una nueva guerra carlista, otra guerra en Cuba, y a la aparición de los defensores de los derechos dinásticos de Alfonso XII por un lado y partidarios de la república por otro. Finalmente, tras la abdicación de Amadeo en febrero de 1873, se proclamó la **I República**, quedando suspendida la vigencia de la Constitución de 1869 e iniciándose los trabajos para la aprobación de una nueva **Constitución republicana, que nunca pasó de la fase de proyecto**.

2.3.7. CONSTITUCIÓN DE 1876 (RESTAURACIÓN MONÁRQUICA)

Mediante un pronunciamiento militar, el general Pavía había disuelto las Cortes republicanas el 3 de enero de 1874, asumiendo el poder el general Serrano, que trató de restablecer el orden y quedando la cuestión constitucional nuevamente suspendida. Finalmente, el 29 de diciembre de ese mismo año, el general Martínez Campos proclamó en Sagunto a Alfonso XII Rey de España. **Cánovas** se hace rápidamente con el poder e instaura el **sistema bipartidista**, entendiendo que es el que mejor conviene a España. Convoca a 600 antiguos parlamentarios que nombraron una comisión y esta una ponencia encargada de redactar el proyecto de una nueva Constitución.



La **Constitución de 1876** estuvo vigente más de medio siglo, hasta la promulgación de la de 1931, aunque durante la dictadura y los primeros meses de la República estuvo suspendida. En este texto el Rey mantenía importantes prerrogativas, aunque, en general, la dirección política era competencia del gobierno. La soberanía era compartida por las Cortes con el rey, tal y como se entendía que correspondía a la *Constitución Interna* de la que hablaba Cánovas, para el que de la historia de España se deducían 2 poderes; el rey y las Cortes, que conformaban dicha *Constitución Interna*. En la práctica, sin embargo, los poderes del rey -esto es, del poder ejecutivo que ya estaba en manos del gobierno- eran muy superiores a los de las Cortes, aunque se puede hablar de división de poderes.

En general, se dotó al texto constitucional de suficiente flexibilidad como para sobrevivir al turno de partidos que se pensaba establecer. Se reconocieron una serie de derechos y libertades, dejando su regulación y la posible ampliación de este catálogo a la legislación de desarrollo. Un ejemplo paradigmático fue el derecho al sufragio, que quedaba establecido en la constitución, sin especificar sus características. Mediante la ley ordinaria se estableció el tipo censitario, que fue ampliándose hasta la implantación del sufragio universal. Se permitía también una tolerancia religiosa, además de los derechos y libertades ya clásicos, como el de propiedad, libertad de expresión, etc.

El sistema político se basó en el turno de poder entre el Partido Conservador de Cánovas y el Partido Liberal de Sagasta, mediante la manipulación electoral que ejecutaban los caciques provinciales y que marginaba al resto de partidos. El sistema funcionó relativamente bien con Alfonso XII y durante la regencia de M^a Cristina de Habsburgo, pero las luchas por el poder en ambos partidos tras la muerte de Cánovas en 1897 y de Sagasta en 1902, así como el excesivo protagonismo político que pretendió ejercer Alfonso XIII, colocó a la institución monárquica y al sistema político de la Restauración en una delicada situación. Finalmente, en 1923 los militares dan un golpe de Estado y se inicia la dictadura de Primo de Rivera, con el apoyo del rey. Debido a este apoyo, la caída de la dictadura provocó el fin de la monarquía misma.

Forma política	Monarquía constitucional
Soberanía	Compartida por las Cortes con el rey
Principales derechos	Los tradicionales y algunos de tipo colectivo, como el derecho de asociación
Sufragio	No se regula. Por ley se estableció primero el censitario y posteriormente el universal
Cuestión religiosa	Confesionalidad católica, pero se permiten otras creencias
Poder legislativo	Las Cortes, con ciertas prerrogativas del rey
Poder ejecutivo	Gobierno nombrado libremente por el rey
Poder judicial	Juzgados y tribunales
Parlamento	Cortes compuestas por Congreso de los Diputados y Senado

2.3.8. CONSTITUCIÓN DE LA II REPÚBLICA DE 1931

Tras la dimisión de Primo de Rivera, se suceden en el poder el general Berenguer y el Almirante Aznar durante el periodo que se denominó dictablanda. Se pretendía restablecer la normalidad constitucional y el primer paso fue convocar elecciones municipales. Tras la celebración de éstas, y a pesar de que los monárquicos sumaron más votos que los republicanos, el día 14 de abril de 1931, estos últimos proclamaron la República, amparándose en su triunfo en las grandes ciudades, donde se entendía que el sufragio era más libre al estar fuera del alcance de la manipulación electoral que aún ejercían los caciques. Tras la formación de un gobierno provisional se convocaron Cortes Constituyentes, que en diciembre del año 1931 proclamaron una nueva Constitución.

El texto recibió diversas influencias del constitucionalismo europeo y se basaba en los conceptos de **democracia, soberanía popular y sufragio universal**. Éste era, en principio, masculino, pero la ley electoral posterior aprobó por primera vez el sufragio femenino. Además, se recogían los derechos clásicos y otros más modernos, sociales y económicos. El modelo económico que se propugnaba era mixto, siguiendo los postulados keynesianos entonces de máxima actualidad.

El estado se declaraba laico, provocando un encendido debate. Durante el proceso constituyente el futuro presidente de la República pronunció su famosa frase en la que afirmaba que “España ha dejado de ser católica”. Se adoptaron medidas que resultaron muy polémicas, como la disolución de la Compañía de Jesús, la prohibición a las órdenes religiosas del ejercicio de la enseñanza o la nacionalización de bienes de la Iglesia. Además, grupos radicales habían llevado a cabo quema de conventos e iglesias desde poco después de la proclamación del nuevo régimen. Todo ello provocó los amplios sectores católicos se posicionaran en contra de la República, empezando por el presidente del Gobierno provisional, Niceto Alcalá Zamora, que presentó su dimisión, aunque posteriormente aceptó su nombramiento como presidente de la República.

Otra cuestión que causó gran polémica fue la articulación del Estado. Éste se definía como integral, pero se recogía el reconocimiento del **derecho a la autonomía** de los territorios que la quisiesen. Se intentaba así dar una respuesta a las reivindicaciones regionalistas y nacionalistas que habían surgido desde mediados del siglo XIX, fundamentalmente en Cataluña y las Provincias Vascongadas.

El poder legislativo se ejercía a través de unas **Cortes** que, rompiendo la tradición española, eran **unicamerales** (sólo las Cortes de Cádiz y las de la II República lo han sido), ya que existía cierto temor al conservadurismo propio de las segundas cámaras. No obstante, al tratarse de un Estado de tipo regional, quizá hubiese sido útil la existencia de una cámara de representación territorial. El presidente de la República tenía un derecho de veto suspensivo y la potestad de convocar a las Cortes de manera extraordinaria.

El Presidente de la República era elegido por un colegio constituido por todos los diputados y un número igual de compromisarios elegidos por sufragio universal y directo. Era el jefe del Estado y su mandato era de 6 años no inmediatamente prorrogables. Disponía de **importantes funciones**. Podía adoptar medidas urgentes en defensa de la seguridad, aprobar decretos leyes, suspender y disolver la Cámara, vetar con carácter suspensivo las leyes, que eran promulgadas por él,



nombrar libremente y separar al Presidente del Gobierno y, a su propuesta, a los ministros. Respondía políticamente ante las Cortes que lo podían sustituir en cualquier momento. También podía ser acusado por las Cortes y juzgado por el Tribunal de Garantías Constitucionales.

El mantenimiento del **Gobierno** solo era posible si mantenía la confianza tanto de las Cortes como del Presidente de la República.

Se estipulaba un **Poder Judicial** moderno, basado en la independencia y en la unidad de fuero. Se incorporaban instituciones como el Tribunal del Jurado.

Una importante novedad de esta Constitución fue el establecimiento de un **Tribunal de Garantías Constitucionales**. Era competente para la resolución de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, la resolución de los recursos de amparo, la resolución de conflictos competenciales entre los poderes centrales y regionales y para el posible enjuiciamiento penal del Jefe del Estado. Fue criticado por su composición fuertemente politizada.

Por último, debemos citar la **Ley de Defensa de la República** ya que, aunque era una ley preconstitucional (fue aprobada en el año 1931), adquirió rango constitucional según lo estipulado en la propia Constitución. En la práctica, estableció fuertes limitaciones a los derechos y libertades de los ciudadanos, dando importantes poderes excepcionales al Gobierno.

La situación política en la que se desarrolló esta Constitución fue muy delicada y convulsa. La crisis económica y el hecho de que el mantenimiento del orden público fuese muy complicado, provocaron que la situación se fuese deteriorando hasta provocar un nuevo levantamiento militar en el verano de 1936, que acabó convirtiéndose en la Guerra Civil (1936-1939).

Forma política	República de trabajadores
Soberanía	Popular
Principales derechos	Se recogen todos los derechos civiles y políticos, añadiéndose algunos de tipo económico
Sufragio	Universal. La ley electoral posterior aprobó el sufragio femenino.
Cuestión religiosa	Laicismo de estado, amplia tolerancia religiosa.
Poder legislativo	Las Cortes
Poder ejecutivo	El Gobierno
Poder judicial	Juzgados y Tribunales
Parlamento	Cortes unicamerales
Otras cuestiones de interés	- Se regula la figura del Presidente de la República, con determinadas atribuciones legislativas y ejecutivas, pero un papel fundamentalmente arbitral y mediador. - Se proclama el carácter unitario de la República, pero reconociendo el derecho a la autonomía.

2.3.9. LEYES FUNDAMENTALES DEL GENERAL FRANCO

Tras la guerra civil española se estableció un sistema autoritario presidido por el general Franco, en el cual **no existía una Constitución en sentido estricto**. Sí que existían una serie de leyes en las que se recogían los aspectos más importantes del régimen. El poder estaba fuertemente concentrado en Franco, jefe del Estado, y no existía un sistema auténticamente democrático. Las normas que hacían las veces de Constitución, al recoger los principios básicos del régimen recibían el nombre de Leyes fundamentales y fueron derogadas por la disposición derogatoria de la Constitución de 1978. Se trata de las siguientes:

- 1938: Fuero de Trabajo.
- 1942: Ley Constitutiva de Cortes.

- 1945: Fuero de los Españoles (Parte dogmática).
- 1945: Ley de Referéndum.
- 1947: Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado.
- 1958: Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional.
- 1967: Ley Orgánica del Estado.

3. 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 estos 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.

3.1. LEY 1/1977, 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. Permitted la transformación del régimen desde dentro.

Se trata en sí de un texto muy breve, de tan solo 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 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.

3.2. 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.

3.3. 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.

3.4. FASE DE DISCUSIÓN EN EL SENADO

Durante la tramitación en el Senado, tanto en la Comisión como en el 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.

3.5. 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.

3.6. 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.



4. CARACTERÍSTICAS GENERALES Y ESTRUCTURA

4.1. 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 polivalente	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.

4.2. 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 CONSTITUCIÓN
Libertad.
Soberanía popular expresada según la regla de la mayoría.
Reversibilidad de las opciones políticas transcurridos determinados plazos.
España se constituye en una democracia.

4.3. 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).

5. VALOR NORMATIVO

5.1. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA

La primera Constitución que se concedió a sí 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 su 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.

5.2. 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**.

5.3. 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).

5.4. SUPUESTOS DE EFICACIA DEBILITADA

Sin 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.

5.5. 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.

5.6. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.6.1. 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.

5.6.2. 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.

5.7. 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).

6. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

6.1. 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 hablar 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.

6.2. INICIATIVA

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**.

6.3. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA

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

6.3.1. 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**.

6.3.2. 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 TOTAL	
	REFORMA PARCIAL	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 Moral, 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**.

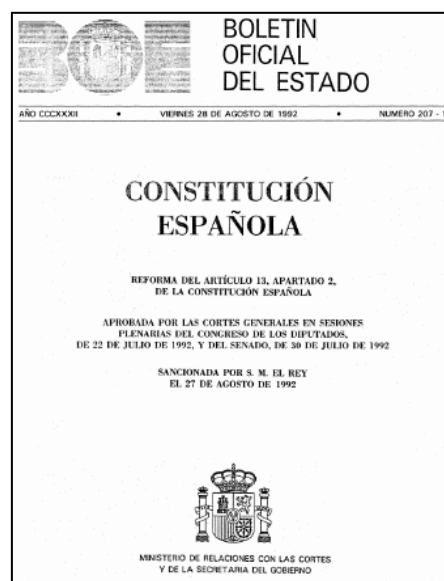
Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por **mayoría de 2/3 en cada Cámara**.

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

6.3.3. 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.



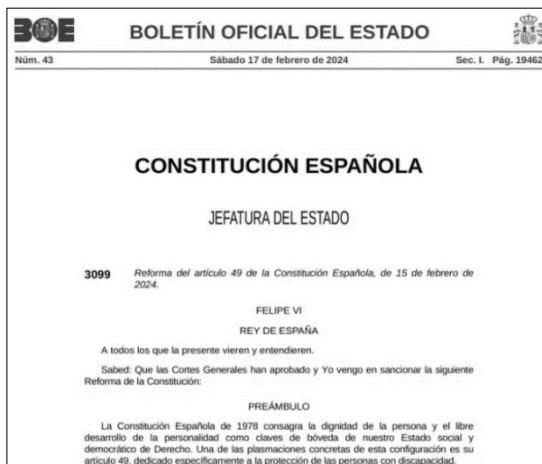
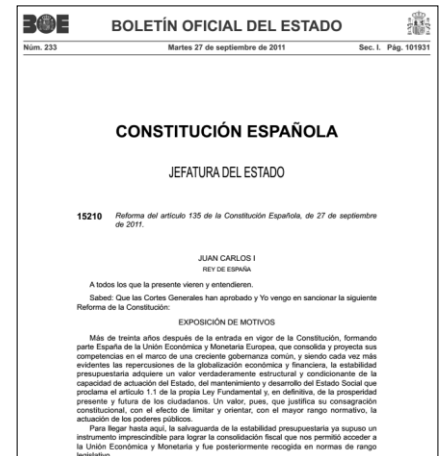
El Gobierno de la Nación acordó iniciar el procedimiento previsto en el artículo 95.2 de la Constitución al objeto de que el Tribunal Constitucional se pronunciase sobre la eventual contradicción entre la Constitución española y el Tratado. El pronunciamiento del Tribunal Constitucional, de fecha 1 de 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.

7. 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 15/2015, 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 la 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.



Bibliografía

- Torres del Moral, A. (1991). *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. Madrid: Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense.
- Torres del Moral, A. (1992). *Principios de derecho constitucional español*. Madrid: Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense.