

TEMA 1

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

ADMINISTRATIVOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Versión 3

Índice

1.	LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.....	3
1.1.	CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN.....	3
1.2.	PROCESO CONSTITUYENTE.....	4
1.3.	CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CONSTITUCIÓN.....	5
1.4.	POSICIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.....	6
1.4.1.	VALOR NORMATIVO SUPREMO DE LA CONSTITUCIÓN.....	6
1.4.2.	AUTORRECONOCIMIENTO DE VALOR NORMATIVO.....	7
1.4.3.	ALCANCE NORMATIVO DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.....	7
1.4.4.	MECANISMOS QUE ASEGURAN LA SUPERIORIDAD.....	8
2.	ESTRUCTURA Y CONTENIDO ESENCIAL DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.....	8
3.	ESPAÑA COMO ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.....	14
3.1.	ESTADO DE DERECHO.....	14
3.2.	EL IMPERIO DE LA LEY.....	16
3.3.	DIVISIÓN DE PODERES.....	16
3.4.	ESPECIAL REFERENCIA AL SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN A LA LEGALIDAD.....	17
3.5.	CONCLUSIÓN: LOS ELEMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO.....	18
3.6.	ESTADO DEMOCRÁTICO:.....	19
3.6.1.	SOBERANÍA POPULAR COMO BASE DEL ESTADO DEMOCRÁTICO.....	19
3.6.2.	EXIGENCIA DE UN FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO.....	20
3.6.3.	PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS CIUDADANOS A TRAVÉS DE DISTINTAS FIGURAS....	20
3.6.4.	CONCLUSIÓN: LOS ELEMENTOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO.....	21
3.7.	ESTADO SOCIAL.....	22
3.7.1.	ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	23
3.7.2.	EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL ESTADO SOCIAL.....	24
3.7.3.	LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.....	24
3.7.4.	CONCLUSIÓN: LOS ELEMENTOS DEL ESTADO SOCIAL.....	25
4.	LA REFORMA CONSTITUCIONAL. CUESTIONES GENERALES.....	25
4.1.	INICIATIVA DE REFORMA.....	25

4.2.	PROCEDIMIENTOS DE REFORMA.....	26
4.2.1.	PROCEDIMIENTO ORDINARIO	26
4.2.2.	PROCEDIMIENTO AGRAVADO	26
4.2.3.	REFORMAS REALIZADAS	27
LEGISLACIÓN		28

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

1.1. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN

Según el profesor Torres del Moral, 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.**

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 .

La vigente Constitución española es fruto de una evolución histórica determinada, de las influencias recibidas y de circunstancias históricas concretas, concurrentes en su tiempo, por lo que se hace necesario comenzar con un repaso del periodo constitucional español, que se inicia a principios del Siglo XIX y que se desarrolla, con sus particularidades, de forma paralela al constitucionalismo europeo.

España es uno de los países europeos que más constituciones ha conocido, consecuencia de los cambios sociales, políticos y económicos que han tenido lugar en las distintas épocas y en cortos periodos de tiempo.

En nuestras constituciones se ha puesto de manifiesto la pugna de importantes conceptos como *Iglesia-Estado*, *Monarquía-República*, *Centralismo-Regionalismo*, *Nobleza-Burguesía*.

Como afirma el profesor Jorge de Estaban, si tuviéramos que concretar los sustratos sobre los que gira el movimiento constitucional en España y las raíces que explican, en gran parte, el constitucionalismo español, habría que acudir, principal, pero no únicamente, a la lucha constante por aclarar y concretar dos conceptos que definen nuestra historia como nación: *monarquía y regionalismo*.

1.2. 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.



Tras la muerte de Franco, se inicia el proceso de transición al actual régimen democrático. Se restaura la monarquía Borbónica, con la **subida al trono de Juan Carlos I de Borbón, en noviembre de 1975, siendo presidente del Gobierno Adolfo Suárez**. Los hitos principales de dicha transición son:

- ***Aprobación por referéndum de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, publicada el 5/01/1977 como octava Ley Fundamental***, cuyo contenido esencial venía integrado por el procedimiento previsto para la reforma constitucional, que permitiría el alumbramiento de la Constitución de 1978.

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 referendo popular.
- **15/06/1977: Elecciones democráticas** de las que surgen las nuevas Cortes que, convertidas en constituyentes, procedieron a redactar la Constitución.
- **31/10/1978. Aprobación** del texto definitivo por **ambas Cámaras**, por separado.
- **06/12/1978. Aprobación** del texto en **referéndum**
- **27/12/1978. Sancionada** la Constitución por el **Rey**.
- **29/12/1978. Publicación** en el **BOE y entrada en vigor el mismo día**.

Nuestra vigente Constitución ha sido calificada como “*Constitución de la concordia*”, surgida tras un proceso constituyente que tuvo como idea esencial el logro del *consenso*, del que nació una Constitución con vocación de continuidad.

1.3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CONSTITUCIÓN

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

CONSTITUCIÓN 1978	
Extensa	Es el segundo 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.

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) (Estado Social y democrático de derecho)**, **Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948**, la **Constitución Francesa (1958)** la **Constitución Portuguesa (1976)**, **Constitución Italiana (1947) (Poder judicial y organización territorial del Estado)**, 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. POSICIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

El ordenamiento jurídico español es hoy un ordenamiento complejo en el que coexisten un número muy elevado de normas de distinta jerarquía, naturaleza, ámbito de aplicación y especialmente, distinto origen. Así el ordenamiento articula normas emanadas de los órganos centrales del Estado y de los órganos de las Comunidades Autónomas que, de conformidad con la Constitución española, poseen capacidad normativa en el ámbito de sus respectivos territorios. Y, de igual manera, unas y otras coexisten con las normas (y también los principios y objetivos) emanadas de organizaciones, instituciones o acuerdos internacionales. Entre estas últimas, las declaraciones, acuerdos y normas relativas a derechos ocupan un lugar extraordinariamente importante pues el reconocimiento y tutela de los derechos han encontrado en el ámbito internacional un marco fundamental.

Fruto de esta complejidad, se ha construido el concepto doctrinal de **constitucionalismo multinivel**, que encuentra su más nítida utilidad interpretativa en el marco de la definición de las relaciones entre el Derecho de la Unión Europea y el Derecho producido por los Estados miembros.

Ingold Pernice ha propuesto el uso de esta expresión, constitucionalismo multinivel, para designar el proceso de constitucionalización de Europa en el marco de un sistema de varios niveles de gobierno tal y como se produce en el ámbito europeo con el fin de desarrollar una perspectiva integral para el análisis de un proceso que afecta a la legislación nacional y europea al mismo tiempo.

Ambos niveles, nacional y europeo, están en permanente interdependencia. Las modificaciones de los Tratados llevan aparejada frecuentemente la reforma de las constituciones, prácticamente, todas las ramas jurídicas internas están afectadas por los Tratados y por el Derecho derivado de la Unión Europea, y por tanto, se han europeizado. Pero, de igual manera, la producción normativa de la UE se ve influida por la producción normativa de los Estados Miembros.

No obstante, se identifica un único ordenamiento jurídico y se mantiene el principio básico de **unidad del ordenamiento jurídico**.

1.4.1. VALOR NORMATIVO SUPREMO DE LA CONSTITUCIÓN

Nuestra actual **Constitución no ofrece dudas** en cuanto a su carácter normativo, ya que contiene un auto-reconocimiento 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.

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.

La Constitución de 1978 no es un texto programático sino un texto normativo pleno y todos sus preceptos participan de este carácter.

La vigencia inmediata de la Constitución ha tenido una importante trascendencia en materia de derechos libertades permitiendo que fueran elevados al máximo rango jurídico, pudiendo ser alegados y protegidos aun cuando faltara el desarrollo normativo.

El Tribunal Constitucional desde sus inicios ha afirmado sin fisura el valor normativo supremo de la Constitución y la necesidad de que el Ordenamiento Jurídico se ajuste y respete todos sus preceptos los cuales son, sin excepción, de aplicación directa. Así ha declarado el Alto Tribunal:

- Que la sujeción de la Constitución es una consecuencia obligada de su carácter de norma suprema.
- Que la Constitución es norma fundamental directamente aplicable y alegable ante los los Tribunales ordinarios.
- Que la Constitución es norma jurídica y no una declaración programática.

1.4.2. AUTORRECONOCIMIENTO DE VALOR NORMATIVO

Es el **artículo 9.1** de la Constitución el que contiene el auto-reconocimiento 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 tres 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.

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**.

1.4.3. 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 quinto, 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).

1.4.4. 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 tres 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 (como por ejemplo cuando se declaran las causas de inelegibilidad por las incompatibilidades de los parlamentarios)

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO ESENCIAL DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

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.

Habitualmente se diferencia en la estructura de la Constitución:

- **Parte dogmática:** Título Preliminar (art. 1-9) y Título I (art. 10-55). En ella se recogen la definición del Estado, sus valores, principios, derechos y libertades fundamentales, así como sus mecanismos de protección y los supuestos excepcionales de suspensión.
- **Parte orgánica:** Títulos II-X. Establece los órganos del Estado, su organización, funciones, responsabilidades y relaciones entre ellos.

Dentro de esta parte orgánica, algunos autores distinguen una **parte técnica**, integrada por el *Título IX* (Tribunal Constitucional) y *Título X* (Reforma de la Constitución), para la *interpretación, aplicación y reforma de la Constitución*.

PREÁMBULO. Como pórtico de la Constitución. Enumera los valores y principios que se desarrollan en el texto constitucional.

PREÁMBULO

La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:

Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo.

Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.

Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.

Establecer una sociedad democrática avanzada, y

Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.

No forma parte del articulado y carece de fuerza normativa, si bien, es de gran importancia por su valor declarativo político, recogiendo los fundamentos del orden constitucional y los objetivos que la Constitución persigue.

TÍTULO PRELIMILAR (Art. 1 a 9). Contiene el fundamento constitucional. Abarca los artículos 1 a 9 y dispone:

Art. 1.1: *“España se constituye en un **Estado Social y Democrático de Derecho**, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.*

Art. 1.2. Principio de **Soberanía Popular**: *La Soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado.*

Art. 1.3: La forma política del Estado español es la **Monarquía parlamentaria**.

Artículo 2:

Sienta las bases de la organización territorial. Principio de unidad y solidaridad.

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Art. 3: Lengua oficial del Estado. El **Castellano**, del que se predica el **deber de conocerla** y el **derecho a usarla**. Reconoce las demás lenguas de España y su cooficialidad con el castellano en las CCAA.

Art. 4 y 5: Símbolos y señas de identidad del Estado y su capitalidad.

- Artículo 4

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

2. *Los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas **propias de las Comunidades Autónomas**. Estas se utilizarán **junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales**.*

- Artículo 5: *La capital del Estado es la villa de Madrid.*

Art. 6 y 7: Partidos políticos, sindicatos y organizaciones profesionales: Expresión del pluralismo social, cauces de participación ciudadana que deben tener estructura y funcionamiento interno democráticos.

Artículo 6

Los partidos políticos expresan el **pluralismo político**, concurren a la **formación y manifestación de la voluntad popular** y son instrumento fundamental para la **participación política**. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su **estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos**.

Artículo 7

Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Art. 8: Fuerzas armadas:

Artículo 8.

1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el **Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire**, tienen como misión garantizar la **soberanía e independencia de España**, defender su **integridad territorial** y el **ordenamiento constitucional**.
2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución

Art. 9: De capital importancia, en cuanto *manifestación del Estado de Derecho, Estado Social y Democrático*.

Artículo 9

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

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

Artículo 10

1. La **dignidad** de la persona, los derechos **inviolables** que le son **inherentes**, el **libre** desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del **orden político y de la paz social**.
2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España

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).

Artículo 53: Tres niveles de protección:

- 1. Los derechos y libertades reconocidos en el **Cap. II, Tit. I: Vinculan a todos los poderes públicos**. Solo por **Ley**, que en todo caso deberá **respetar su contenido esencial (Ley Orgánica)**, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelan de acuerdo con lo previsto en el **art. 161.1 CE. (recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional)**.
- 2. **Cualquier ciudadano** podrá recabar ante los **tribunales ordinarios** la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo **14 y Sección 1ª del Capítulo II, del Título I**, por un procedimiento basado en los principios de **preferencia y sumariedad**, y en su caso, a través del **recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional**.
- 3. El **reconocimiento, protección y respeto de los principios reconocidos en el Capítulo III del Título I, informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos**. Solo podrán ser **alegados ante la jurisdicción ordinaria** de conformidad con lo dispuesto en la **leyes que los desarrollen**.

Artículo 54: Defensor del Pueblo. Se configura como **alto comisionado de las Cortes Generales** para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I.

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

Recoge los supuestos excepcionales de suspensión de las libertades en caso de Estado de excepción y sitio.

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

Configura al Rey como Jefe del Estado y regula los supuestos de sucesión, regencia, funciones, refrendo, etc.

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. 97 al 107).

Este Título establece las base de la estructura del Gobierno, composición, forma de nombrar al

Presidente y los Ministros, cese y responsabilidades.

En cuanto a la Administración, destaca su actividad al servicio de los intereses generales y establece mecanismos de control judicial de su actuación, así como de defensa de los ciudadanos ante esta, y su responsabilidad.

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

Establece los mecanismos de control de las Cámaras sobre el Gobierno: Moción de censura, interpelaciones, etc.

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

Destaca la independencia de este Poder.

Configura al Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno de jueces y tribunales.

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

Este Título aborda cuestiones como la función pública de la riqueza, la participación de la empresa en los asuntos públicos, el desarrollo del sector económico, la potestad tributaria, la elaboración de los presupuestos..

En este Título se incardina el **artículo 135**, cuya redacción actual fue dada mediante reforma de la Constitución en 2011 y que:

- Consagra la **estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**.
- **Limita el déficit público de carácter estructural al valor de referencia del TUE**.
- **Prioriza el pago de capital e intereses de la deuda pública**.
- Dispone que **todas las Administraciones Públicas deberán adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria**.
- Las **Entidades locales deben presentar equilibrio presupuestario**.

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

En este Título destaca la nueva configuración territorial del Estado en municipios, provincias y Comunidades Autónomas que se constituya, con autonomía para la gestión de sus intereses.

Ello supone una nueva organización política y administrativa en tres niveles: local (municipios y provincias), autonómica y estatal.

Estructura del Título:

Capítulo I: Principios Generales.(Art. 137-139)

Capítulo II: De la Administración local. (Art. 140-142)

Capítulo III: De las Comunidades Autónomas. (Art. 143-158)

Este Título fue el más controvertido en la elaboración de la Constitución, dado que la cuestión regionalista ha sido una constante de nuestra historia. Supone el paso decisivo de un estado centralizado a la creación de un estado descentralizado: el Estado Autonómico.

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

Desarrolla la composición y funciones del Alto Tribunal. Único en su orden, cuya labor ha resultado fundamental para la interpretación y aplicación de la Constitución.

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

Regula dos mecanismos de reforma constitucional en función de los preceptos que se pretendan modificar.

Cierran la Constitución:

- 4 DISPOSICIONES ADICIONALES.

- 9 DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

Las disposiciones adicionales y transitorias se refieren principalmente a la organización territorial. Las disposiciones transitorias 8 y 9 se refieren a la transición al nuevo régimen constitucional.

- 1 DISPOSICIÓN DEROGATORIA. *Deroga todas las Leyes Fundamentales anteriores y deroga expresamente las peculiaridades del régimen territorial precedente.*

- 1 DISPOSICIÓN FINAL. *Dispone la inmediata vigencia de la Constitución y ordena su publicación en las demás lenguas de España.*

3. ESPAÑA COMO ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

*Artículo 1.1 CE **España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político***

3.1. ESTADO DE DERECHO

El Estado de Derecho nace de la necesidad de la burguesía de buscar una alternativa al Antiguo Régimen y supone la existencia de un **conjunto de técnicas y principios que intentan limitar el poder** de los gobernantes.

Entre **el Derecho y el poder** existe una relación de **tensión dialéctica**. El poder crea el Derecho, y lo necesita para imponer el orden, pero a su vez, queda limitado por ese mismo Derecho. El Derecho es conservador, mientras que el poder es una fuerza dinámica, tanto creadora como destructora. Por otro lado, el Derecho va envejeciendo y necesita del poder para renovarse. De ahí la situación de tensión dialéctica entre poder y Derecho.

Para el profesor Lucas Verdú, estamos ante un Estado de Derecho cuando existe una configuración jurídica de la organización y el ejercicio del poder político, de manera que los individuos y sus grupos estén protegidos por la existencia previa de normas e instituciones jurídicas, garantizadoras de sus derechos y

libertades; cuando la actividad estatal se somete a normas e instituciones jurídicas, sin más excepciones que las exigidas por el interés general.

Hay que tener en cuenta que **todo Estado cuenta con un derecho, pero no todos los Estados lo son de derecho**. La Alemania nazi tenía un derecho, pero obviamente no era un Estado de derecho. Para que podamos hablar de tal, es preciso que existan cauces reales y eficaces que limiten las potenciales arbitrariedades en que pueden incurrir los distintos poderes públicos.

Que el poder deba estar limitado por el derecho o que no deba estarlo, es un asunto que ha sido debatido a lo largo de la historia, existiendo ilustres representantes de ambas corrientes. La tragedia griega **Antígona, de Sófocles**, suele citarse como uno de los primeros textos que nos muestra con claridad la tensión dialéctica existente entre el poder y el derecho.

Platón, en su obra *República* defiende el gobierno de los filósofos sin las limitaciones que impone el sometimiento al derecho. No obstante, en su diálogo *Leyes* reconoció que, **dada la debilidad humana, las normas tienen también una gran importancia**. Esta última obra es mucho más realista que las obras iniciales de Platón, probablemente debido a la experiencia acumulada tras los dos intentos fallidos de poner en práctica sus ideas en Siracusa.

Aristóteles tenía una visión mucho más clara de este asunto. Para él, el **derecho tenía que estar por encima de las personas que ejerzan el gobierno**, ya que la ley es la “razón sin pasión”. Aristóteles es, por tanto, el primer gran autor que se muestra nítidamente partidario del sometimiento del poder al derecho, ofreciendo una fundamentación teórica para ello. Para él, **es peligroso un poder no regulado por la ley y exento de responsabilidad**. Exigir el rendimiento de cuentas a las personas que ejercen el gobierno, es un principio saludable, que evita la aparición de la corrupción y el enriquecimiento en el ejercicio del cargo público.

Durante la **Edad Media** la relación entre el derecho y el poder se vuelve tremendamente complicada, al ir apareciendo un **poder cada vez mayor en el rey**. Teóricamente el monarca está sometido al derecho, pero en la práctica no se puede interponer contra él ningún tipo de demanda ni puede oponerse resistencia a sus órdenes.

Una vez que nace el Estado (que se justifica a sí mismo por su mera existencia y los fines que cumple), aparece también la doctrina de la **razón de Estado**. En este caso **el gobernante no debe someterse al derecho sino, más bien, a la razón de Estado**. **Maquiavelo** lleva hasta sus últimas consecuencias esta razón de Estado, que no queda sometida siquiera a límites morales ya que el poder actúa obligado por la necesidad. Para Maquiavelo, el fin político justifica todo tipo de medios y el derecho no puede aparecer como traba o límite a la consecución del fin necesario.

Posteriormente nace la doctrina de la **soberanía absoluta** con *Bodino*. El **poder del Estado** es inalienable, imprescriptible e incondicional y está situado **por encima de las leyes**. En el *Leviatán* de *Hobbes* se continúa en esta línea, ya que cualquier cosa es preferible al desorden.

Frente a esta doctrina de la soberanía absoluta, los **teólogos y juristas españoles de los siglos XVI y XVII** construyeron una doctrina de la soberanía como poder supremo, aunque no absoluto, ya que está **ligado a las leyes**. Vitoria afirmó que el Príncipe, como parte de la comunidad, queda obligado por las mismas leyes que promulga.

Con *Locke* se inicia la elaboración teórica del Estado constitucional y representativo. Este autor justifica la **separación entre los poderes**, dando una clara prevalencia al poder legislativo. El poder real

debe ser restringido por el derecho. Con él aparecen las bases teóricas del Estado liberal que, posteriormente será denominado Estado de Derecho.

Montesquieu continúa profundizando en ese camino de limitación jurídica del poder. *Rousseau* convierte la supremacía de la ley en un auténtico dogma político, que quedará garantizado desde la Revolución francesa y en adelante ya no será objeto de discusión.

La aparición del concepto tal y como lo conocemos se debe al jurista alemán **Robert Von Möhl**, que en el año 1832 acuña la expresión *Rechtsstaat* (Estado de Derecho) en oposición al *Machtstaat* (Estado de Fuerza o Estado de la monarquía absoluta). En el Estado de Fuerza el “*rex facit legem*”, mientras que en el Estado de Derecho “*lex facit regem*”.

En octubre de 2017, en la sentencia que anuló totalmente la Ley de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, el **Tribunal Constitucional** español mostró una postura clara en relación con la tensión dialéctica entre el poder y el derecho que, como vemos, tiene siglos de existencia. La sentencia expresa con rotundidad que “un poder que niega expresamente el derecho se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento”.

3.2. EL IMPERIO DE LA LEY

Ya en el mismo **Preámbulo** de nuestra Constitución se establece que “La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de (...) **consolidar un Estado de Derecho** que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.”

El concepto originario de Estado de Derecho, hoy día debe ser matizado por una serie de aspectos a tener en cuenta. En primer lugar, **la separación de poderes dista de ser perfecta** y el poder ejecutivo tiene amplios poderes en lo relacionado con la elaboración de las leyes. Prácticamente goza, de hecho, del monopolio en la iniciativa legislativa y, mucho más importante, a través de la figura de los decretos-ley y los decretos legislativos, puede elaborar normas con rango legal. Por ello, el parlamento ya no es el único lugar en el cual se aprueban normas con fuerza legal. Por otro lado, la propia **ley no tiene un carácter absoluto e incondicional**, ya que también está sujeta a una serie de controles cuya gestión queda encomendada al Tribunal Constitucional.

A pesar de estas matizaciones, España puede ser calificada sin ningún género de dudas como un Estado de Derecho, al cumplir sus exigencias fundamentales. La Constitución contiene en los apartados primero y tercero de su artículo noveno los cimientos básicos de nuestro Estado de Derecho:

- ✓ Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. (Artículo 9.1)
- ✓ La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. (Artículo 9.3)

3.3. DIVISIÓN DE PODERES

A pesar de que, como ya hemos comentado, en nuestro Estado no existe una separación perfecta de poderes (ya que podemos observar al poder ejecutivo legislando, e incluso juzgando al ejercer potestades sancionadoras), sí que se respetan los elementos básicos del principio de separación de poderes.

Cada uno de los tres grandes poderes del Estado está regulado en un título propio en la Constitución (Título III para el poder legislativo, Título IV para el poder ejecutivo y Título VI para el poder judicial).

El poder judicial se mantiene independiente de los otros dos poderes del Estado, que sí que muestran muchas más relaciones de interdependencia entre ellos.

No obstante, analizado globalmente, podemos apreciar un conjunto de **frenos y contrapesos** entre los distintos poderes que garantizan una suficiente separación entre ellos y que ninguno de los poderes del Estado va a poder imponerse a los demás. Si las Cortes tuviesen la tentación de hacer un uso abusivo de su poder, el poder ejecutivo (representado en el Presidente del Gobierno) podría hacer uso de la posibilidad de disolución de las Cámaras y convocatoria inmediata de nuevas elecciones. Por el contrario, una actuación abusiva del poder ejecutivo puede ser controlada por el legislativo mediante el uso de la moción de censura. Por otro lado, el poder judicial actuará en caso de uso abusivo de su poder por cualquier persona perteneciente a los otros dos poderes, quedando a su vez el propio poder judicial sometido al imperio de la ley.

3.4. ESPECIAL REFERENCIA AL SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN A LA LEGALIDAD

El Estado de Derecho se enfrenta a una de sus pruebas definitivas al afrontar el problema de la situación jurídica de la Administración. Podemos considerar que un Estado en el que **la Administración queda sometida plenamente al imperio de la ley**, cumple con uno de los requisitos básicos para que lo podamos considerar como un auténtico Estado de Derecho. Desde la Revolución Francesa, la Administración ha perdido alguno, aunque no todos, de sus privilegios y queda sometida al control de los tribunales.

Podemos afirmar que un Estado de Derecho es aquel que **se dota a sí mismo de un conjunto de técnicas y principios para someterse al Derecho, limitando el poder de los gobernantes al objeto de evitar que actúen arbitrariamente de manera impune**. No debemos dar por sentado que el Estado siempre va a quedar sometido al Derecho, ya que, a lo largo de la historia, e incluso en el momento actual, podemos encontrar Estados en los cuales ello no es así.

En España la limitación del poder de la Administración ha ido recorriendo un largo camino. Uno de los pasos iniciales fundamentales fue la aprobación de la **Ley de Santamaría de Paredes de 1888**. Desde entonces la reducción de la discrecionalidad del poder ejecutivo ha sido constante y en la actualidad las dos normas más importantes encargadas de limitar las actuaciones excesivas de la Administración son los **artículos 103 y 106 de la Constitución** y la **Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1998**. Actualmente los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

Un matiz importante que debemos tener en cuenta a la hora de analizar el principio de legalidad aplicado a la Administración, es que a ésta se le aplica la **tesis de vinculación positiva**, es decir que la Administración tan sólo podrá realizar aquello que expresamente le es permitido por la ley. En contraposición, a los ciudadanos se nos aplica la tesis de la vinculación negativa, es decir, podemos realizar todo aquello que no nos esté prohibido expresamente por la ley.

Para Sánchez Agesta, el Estado de Derecho tiene definido su contenido en el artículo 10 de la Constitución, a pesar de que no esté situado en el Título Preliminar. Por su mismo contenido y hasta por los términos de su formulación, tiene el valor de principio fundamental que informa todo el texto constitucional. *“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, son fundamento del orden político y de*

la paz social". Según Sánchez Agesta este artículo delimita una serie de círculos concéntricos que van ampliando el primer concepto (la dignidad de la persona).

Para *B. Russell* el poder es el concepto fundamental de las ciencias sociales, como la energía lo es para la física. Este poder meramente fáctico, aplicado a hombres, establece una relación de dominación. Pero el poder político pretende siempre presentarse como un poder legítimo, aunque sólo sea como procedimiento sutil de perpetuar su dominación. Es el homenaje del poder al Derecho y la servidumbre de éste a aquél. A la larga, no obstante, una relación de poder no alcanza la estabilidad más que cuando el elemento jurídico, el de legitimidad de esa relación, se impone al elemento de dominación canalizándolo y controlándolo.

El problema de la **relación entre Poder y Derecho** es inevitable ya que no podemos prescindir de ninguno de ellos. El Derecho es conservador, mientras que el Poder es una fuerza dinámica, sea creadora o destructora. La tensión entre Derecho y Poder es inevitable.

El Poder crea el Derecho y lo necesita para imponer un orden, pero una vez que existe el Derecho, queda sometido a él. Pero el Derecho tiene que renovarse si no quiere quedarse anticuado y no responder a los problemas sociales reales de cada momento histórico, ya que el Derecho envejece y se anquilosa ante la cambiante realidad social. Por ello, a su vez, el Derecho necesita del Poder para poder irse renovando e institucionalizando nuevas ideas. Con ello se cierra el círculo y la relación entre el Poder y Derecho queda determinada.

3.5. CONCLUSIÓN: LOS ELEMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO

A la vista de todo lo anterior, podemos concluir que los postulados básicos sobre los que se basa un Estado de Derecho son los siguientes:

- ✓ **Primacía de la ley** que regula la actividad estatal.
- ✓ **Separación de poderes.**
- ✓ Reconocimiento y garantía de los **derechos y libertades fundamentales** incorporadas al orden constitucional.
- ✓ Un **sistema jerárquico de normas** que realiza la **seguridad jurídica** y que se concreta en el rango diverso de las distintas normas y en su correspondiente grado y ámbito de validez.
- ✓ **Legalidad de la Administración** estableciéndose un sistema de **recursos** en beneficio de los posibles afectados.
- ✓ En ocasiones, **examen de constitucionalidad** de las leyes.

Manifestaciones del Estado de Derecho en la Constitución.

Artículo 10: La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son el fundamento del orden político y de la paz social.

Artículo 9.1: Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Ley y al resto del ordenamiento jurídico.

Artículo 9.3: La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Bajo tales premisas, el Estado de Derecho debe interpretarse conjuntamente con el Estado Democrático y Estado Social.

- *Un Estado de Derecho Democrático* significa que los ciudadanos deben cumplir el derecho que dicta el legislador como representante de la voluntad del pueblo, y además que el legislador está limitado por el propio derecho.
- *Un estado de Derecho Social* es aquel en que el Estado asume la realización de las condiciones para que la libertad y la igualdad correspondiente a la dignidad de la persona sean reales y efectivas.

3.6. ESTADO DEMOCRÁTICO:

El primer artículo de nuestra Constitución establece que España es un Estado democrático, en que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del cual emanan todos los poderes del Estado.

3.6.1. SOBERANÍA POPULAR COMO BASE DEL ESTADO DEMOCRÁTICO

La base sobre la que se asienta la democracia española es la soberanía de su pueblo. Giner de los Ríos consideraba que el concepto de soberanía deriva del latín “*super omnia*”, que significaba “sobre todas las cosas” y era el “**poder supremo del Estado para hacer que el Derecho reine en la sociedad**”. Desde el punto de vista interno la soberanía supone autonomía y capacidad de libre determinación. Desde un punto de vista externo supone independencia, es decir, no sujeción a ningún poder extraño o de otro Estado.

Las **características de la soberanía** son las siguientes:

- ✓ **Es una**, lo cual implica que en un mismo territorio y para una misma población no pueden existir dos Estados que sean soberanos.
- ✓ **Indivisible**, ya que no es posible su fraccionamiento.
- ✓ **Intransmisible**, al no ser susceptible de transferirse a otro sujeto, lo cual sería lo mismo que aceptar la enajenación de la propia persona.
- ✓ **Imprescriptible**, ya que no se gana o pierde por el transcurso del tiempo.
- ✓ **Inviolable**, al no ser admisible ninguna violación o infracción de la misma sin que se ponga en peligro la propia personalidad del Estado.

El desarrollo del constitucionalismo histórico ha permitido pasar de una soberanía residenciada en el Rey a una soberanía residenciada en el pueblo, siendo la Constitución de 1931 la primera que proclama con total claridad la soberanía popular. La Constitución de la II República tiene continuidad en el actual texto.

Ni que decir tiene, que la soberanía reside en todo el pueblo español por lo cual las distintas regiones y nacionalidades no disponen de soberanía, sino tan sólo de autonomía política.

3.6.2. EXIGENCIA DE UN FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO

Nuestra Constitución exige a distintas organizaciones que su estructura interna y funcionamiento sea democrático. Ello ocurre con los partidos políticos citados en el artículo 6, los sindicatos y organizaciones empresariales, en el artículo 7 y los colegios profesionales contemplados en el artículo 36.

3.6.3. PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS CIUDADANOS A TRAVÉS DE DISTINTAS FIGURAS

Un Estado democrático **no lo es tan sólo por celebrar periódicamente elecciones**. También debe cumplir con **otros requisitos** que permitan y encaucen la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de diversas maneras.

Uno de los mecanismos que permite la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es el denominado **derecho de petición**, que nuestra Constitución contempla en su artículo 29. Este derecho tiene un origen inglés y consiste en la posibilidad de que los ciudadanos se dirijan a los poderes públicos para solicitarles la adopción de una decisión que les favorecen o favorecen el interés general, que se repare un agravio que hayan sufrido, o la aplicación del derecho de gracia. El citado artículo 29 establece que todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. También establece este artículo, en su punto segundo, que los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

Por otro lado, el artículo 77 de la Carta Magna regula las peticiones a las Cámaras, disponiendo que las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.

Otro de los mecanismos que permiten la participación de los ciudadanos es la **iniciativa popular**. En el derecho comparado, dicha iniciativa se manifiesta a través de dos figuras. La primera de ellas se refiere a la posibilidad de que cierto número de ciudadanos soliciten que se someta a referéndum alguna cuestión determinada. La segunda figura sería la posibilidad de que los ciudadanos presenten iniciativas legislativas, con forma de proposiciones de ley, para su posible aprobación por las Cortes. Nuestra Constitución sólo permite esta segunda posibilidad (iniciativa legislativa popular) en su artículo 87.3 que dispone que una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

Por último, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos tiene uno de sus máximos exponentes en la figura del **referéndum**, mediante el cual se consulta directamente al pueblo cuál es su postura sobre un determinado asunto. Nuestra Constitución contempla esta figura en tres ámbitos diferentes, que son los siguientes:

- ✓ **Referéndum consultivo.** *Se contempla el artículo 92 de la Constitución, que dispone que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.*

✓ **Referéndums relacionados con el proceso autonómico.**

- *Artículo 151.1. No sería preciso dejar transcurrir el plazo de 5 años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico, además de otros requisitos, fuese ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.*
- *Artículo 151.2. En el proceso de elaboración de los Estatutos de las Comunidades Autónomas que accediesen a su autogobierno por la vía contemplada en el artículo 151, el texto será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.*
- *Artículo 152.2. Una vez sancionados y promulgados los Estatutos aprobados por el procedimiento del artículo 151, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes*
- *Disposición Transitoria 4ª. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.*

✓ **Referéndums relacionados con la reforma constitucional.** Dependiendo del tipo de reforma constitucional pretendida, el referéndum tendrá carácter potestativo u obligatorio, pudiendo diferenciar por tanto entre:

- *Los contemplados en el artículo 167. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.*
- *Los contemplados en el artículo 168. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.*

3.6.4. CONCLUSIÓN: LOS ELEMENTOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO

El concepto de Estado democrático es complejo y para algunos autores, se trata de la etapa final de un Estado ante las carencias mostradas por el Estado social. En cualquier caso, hoy día **no se contempla el gobierno directo del pueblo**, que ha sido descartado por las más diversas razones. El concepto de democracia que ha prevalecido históricamente no exige, por tanto, que el gobierno se ejerza directamente por el pueblo. Hoy día consideramos que los elementos que permiten identificar a un Estado democrático son los siguientes:

- ✓ Establecimiento de **mecanismos para que la mayor parte posible de los ciudadanos intervengan en la formación de la voluntad política.**
- ✓ Respeto estricto al **principio de legalidad en su dimensión más amplia.**
- ✓ **Participación de la sociedad que no se limita al ámbito electoral**, sino que muestra múltiples manifestaciones.

- ✓ El **centro de poder más importante es el Gobierno**, que no obstante es objeto de un **estricto control parlamentario**.
- ✓ Las distintas tendencias sociales no sólo se aglutinan a través de la figura de los partidos políticos, sino que existen multitud de **asociaciones ciudadanas con muy distintos objetivos**.

Así, el término democracia está vinculado a dos principios fundamentales:

- a) Como principio de estructura: la democracia está vinculada al término participación lo que se manifiesta, por ejemplo:
 - Artículo 6 CE: Partidos políticos. Expresan el pluralismo político, concurren a la formación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.
 - Artículo 7 CE: Sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales. Contribuyen a la promoción y defensa de los derechos económicos y sociales que le son propios.
 - Artículo 9 CE: Establece que los poderes públicos deberán facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, social, cultural y económica.
 - Artículo 23 CE: Reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos de forma directa o mediante representantes libremente elegidos en elecciones periódicas.
 - Artículo 66 CE: Define a las Cortes Generales como representantes del Pueblo español.
 - Artículo 105 CE y 125 CE: Prevén formas de participación en la Administración de justicia, fundamentalmente a través del jurado y la acción popular.
- b) Como norma de convivencia: Democracia implica otros principios, tales como:
 - Principio de libertad de expresión: Artículo 20 CE: Libertad de expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
 - Principio de igualdad: Establecido con carácter general en el artículo 14 CE

3.7. ESTADO SOCIAL

La definición del Estado español como “social”, efectuado en el artículo 1 de nuestra Constitución, supone una **relativa novedad** tanto en el derecho constitucional histórico español como en el derecho comparado. A nivel interno tan sólo podríamos citar la Constitución de la II República que definía los principios de la legislación social, sin que en la práctica tuviese un desarrollo posterior importante. A nivel externo, podemos citar la Ley Fundamental de Bonn que declara que la República Federal es un Estado federal, democrático y social. En la Constitución francesa también se habla de un Estado indivisible, laico, democrático y social. Por último, la Constitución italiana define al país como una República democrática, fundada en el trabajo.

El nacimiento del Estado social se debe a la constatación de que la sociedad, dejada en manos de unos presuntos mecanismos auto reguladores, no es capaz de conducir por sí misma a unas condiciones de igualdad social efectiva mínimamente aceptable. Por ello, **el Estado debe intervenir activamente para tratar de corregir esos desequilibrios sociales**.

El Estado social supone el intento de adaptación del Estado tradicional liberal-burgués a las nuevas condiciones de la civilización industrial y post-industrial en la que aparecen graves problemas, pero también nuevos y poderosos instrumentos económicos y técnicos para tratar de solucionarlos.

Ya antes del último tercio del **siglo XIX**, se fueron desarrollando en los distintos Estados una serie de **políticas sociales** para tratar de remediar las malas condiciones de vida existentes entre las clases sociales menos favorecidos. En la actualidad, la política social no sólo se centra en mejorar las condiciones de vida de los menos favorecidos sino también de las clases medias.

Según *Gofner*, la política social sectorial se ha transformado en política social generalizada y se ha llegado así al *Welfare state* (**Estado del Bienestar**).

Los valores básicos del Estado democrático liberal eran la libertad, la propiedad individual, la igualdad y la seguridad jurídica, así como la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal a través del sufragio.

El Estado social va a suponer una superación de los valores clásicos del Estado democrático liberal decimonónico, que pretendía garantizar las libertades civiles (propiedad privada, seguridad jurídica, etc.) sin ir más allá y tratando de hacerlo con un Estado de las dimensiones más pequeñas que fuese posible. El Estado social va más allá y sin perjuicio de garantizar las libertades civiles, trata de lograr **que la igualdad sea real y efectiva**, corrigiendo las desigualdades sociales más injustas. El Estado se responsabiliza por tanto de conceder a los ciudadanos lo que *Forsthoff* denominó “procura existencial”, para tratar de asegurar que los ciudadanos no vean comprometidas sus posibilidades de existencia, que en una sociedad contemporánea no pueden asegurar por sí mismos.

El **artículo 9.2 de la Constitución** es una muestra clara de que España es un Estado social, ya que establece que “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para la que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integre sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

3.7.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Podemos rastrear los primeros indicios de lo que posteriormente denominaremos Estado social en la monarquía prusiana a partir de **Federico II el Grande**. En el “*Allgemeine Preussisches Landrecht*” (Código general para todo el Reino de Prusia en la que se codificaron leyes civiles para todo el Reino en tiempos de Federico el Grande), ya se estableció que el “Estado sería considerado el protector natural de las clases pobres”.

El concepto del Estado social es creación de **Lorenz Von Stein**, que veía en el mismo, desde una postura conservadora, una manera de evitar la revolución. *Von Stein* pensaba que la sociedad había dejado de constituir una unidad al haberse creado clases sociales que hacían que los individuos trataran de conseguir sus propios objetivos sin pensar en los de los demás, lo cual llevaba sin remedio a la creación de Estados de tipo dictatorial. Este deterioro hacía posible la realización de una revolución, pero ésta no podía tener otro fin que la creación de una nueva dictadura. Para romper semejante círculo vicioso proponía que el Estado se encargase de mejorar la calidad de vida de las clases sociales más bajas, en lo que él denominó una “monarquía social”.

El abogado y político socialista alemán **Ferdinand Lassalle**, realizó también importantes aportaciones a este concepto. Estando en París en el año 1845, estuvo en contacto con el movimiento socialista francés. Debido a su participación en la revolución alemana de 1848 fue encarcelado. Fue amigo de *Karl Marx*. Para él, el Estado debía proteger a los débiles de los más fuertes, tomando el control de la producción y la distribución de los bienes para lograr un bienestar social y hacer que los trabajadores se beneficiasen del aumento de la productividad.

Hermann Heller denunciaba que el Estado de Derecho, al sacralizar la igualdad formal, realmente estaba produciendo desigualdades de tipo económico. Por ello un Estado de Derecho, sin ningún otro matiz, terminaría siendo un Estado profundamente injusto. Por ello, planteo el paso del Estado Liberal, es decir el Estado de Derecho, al Estado Social de Derecho. Este nuevo concepto permitía encontrar un punto de equilibrio en el que tanto los intereses de la burguesía, como los del movimiento obrero, quedasen jurídicamente garantizados. Ello suponía el establecimiento de limitaciones a la propiedad privada, la intervención del Estado en los procesos productivos y que la actividad económica saliese del ámbito del derecho privado y pasarse a ser objeto del derecho público.

Una vez finalizada la Primera Guerra Mundial y a la vista de las consecuencias de la Gran Depresión que se inició en 1929, el concepto de Estado social fue objeto de una doble utilización. Por un lado, desde el **capitalismo liberal** de las democracias occidentales se fue consciente de la imposibilidad de continuar con los esquemas liberales más duros, asumiéndose la necesidad de ir introduciendo correcciones para una mejor distribución de la renta. Pero, por otro lado, el descontento social existente durante los años 30 del siglo XX fue también aprovechado por los **movimientos fascistas y nacionalsocialista** que en Italia y en Alemania reclamaban para sí mismos el adjetivo de sociales, pretendiendo ser la superación histórica del conflicto entre el capitalismo y el socialismo. Vemos, por tanto, como el concepto fue reclamado por posiciones ideológicas incluso contradictorias entre sí.

En cualquier caso, no fue hasta el año 1949 con la **Ley Fundamental de Bonn**, cuando se incorporó el término social a un texto constitucional, ya que la República Federal de Alemania quedaba configurada como un Estado federal, democrático y social.

3.7.2. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL ESTADO SOCIAL

Cualquier análisis del principio de igualdad en nuestra Constitución debe partir de lo dispuesto en el **artículo 14** de la misma, que declara que: *“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”*

El Tribunal Constitucional, a través de multitud de sentencias, ha ido perfilando el concepto y ha señalado que el principio de igualdad vincula y tiene como destinatarios a todos los poderes públicos, incluido el poder legislativo. Para el Tribunal Constitucional es importante que tengamos en cuenta el auténtico sentido del principio.

En su Sentencia 48/1981 afirmaba que: *“El principio de igualdad jurídica consagrado en el artículo 14 hace referencia inicialmente a la universalidad de la ley, pero no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, que puede venir incluso exigido, en un Estado social y democrático de Derecho”*. En las sentencias de 10 de junio de 1981 y 22 de noviembre de 1983 quedaba perfectamente claro el auténtico sentido del principio cuando se afirmaba que la auténtica igualdad supone dar: **“Un trato igual para situaciones iguales y un trato desigual para situaciones desiguales”**.

3.7.3. LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Especial mención debemos hacer a los derechos contenidos en el Capítulo III del Título I *“De los principios rectores de la política social y económica”* (artículos 39 - 52). En este bloque encontramos el grueso de los derechos sociales contenidos en nuestra Constitución. Hay que tener en cuenta que el tratamiento jurídico de este Capítulo es distinto al ofrecido al capítulo anterior, ya que el artículo 53 de la Constitución establece que *“El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.”*

Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

3.7.4. CONCLUSIÓN: LOS ELEMENTOS DEL ESTADO SOCIAL

A modo de conclusión, podríamos establecer los elementos básicos de los que debe gozar un Estado para que podamos calificarlo como Estado social. Serían los siguientes:

- ✓ El Estado debe garantizar unos niveles mínimos de seguridad a la hora de cubrir los aspectos vitales esenciales de la sociedad.
- ✓ El Estado garantiza una serie de prestaciones sociales a sus ciudadanos.
- ✓ Se presta una atención continuada a los distintos niveles socioeconómicos de la población, dando especial apoyo a las clases sociales más bajas.
- ✓ El Estado actúa en ocasiones como empresario o como planificador de la actividad económica.
- ✓ El Estado se considera en la obligación de redistribuir socialmente la riqueza a través del sistema fiscal, tanto en su vertiente de ingresos como en su vertiente de gastos.

4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL. CUESTIONES GENERALES

Manifestación de su supremacía formal, la Constitución solo puede modificarse mediante los mecanismos en ella misma previstos, a lo que dedica su último Título, el X (artículos 166 al 169).

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.

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.

Manifestación del principio de supremacía formal de la Constitución, que no puede ser modificada salvo por el procedimiento en ella misma previsto.

4.1. 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**. Obsérvese que este artículo no impide la finalización de una reforma ya iniciada.

4.2. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA

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

4.2.1. 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 dos 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**.

4.2.2. 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 sólo 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) 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.

4.2.3. REFORMAS REALIZADAS

La constitución española ha sido objeto de **dos reformas** a lo largo de su historia, ambas a través del procedimiento del artículo 167. En ninguna de las dos ocasiones 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.



Legislación

Constitución Española de 1978.