

TEMA 2

EL CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN: LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA JURÍDICA. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: ANTECEDENTES Y PROCESO CONSTITUYENTE. CARACTERÍSTICAS, ESTRUCTURA Y CONTENIDO ESENCIAL. PRINCIPIOS GENERALES. VALORES SUPERIORES Y PRINCIPIOS INSPIRADORES. LA CONSTITUCIONALI- ZACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.

1. EL CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN: LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA JURÍDICA

2. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

2.1. ANTECEDENTES Y PROCESO CONSTITUYENTE

2.2. CARACTERÍSTICAS

2.3. ESTRUCTURA

2.4. CONTENIDO ESENCIAL

2.4.1. El Preámbulo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4.13. Disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final

3. PRINCIPIOS GENERALES

3.1. EL TÍTULO PRELIMINAR

3.2. BREVE REFERENCIA A CADA UNO DE ELLOS

3.2.1. Forma de estado, soberanía y forma política

3.2.2. Unidad de la nación y derecho a la autonomía

3.2.3. El castellano y las demás lenguas españolas

3.2.4. La bandera de España y las de las Comunidades Autónomas

3.2.5. La capitalidad del Estado

3.2.6. Los partidos políticos

3.2.7. Los sindicatos y las asociaciones empresariales

3.2.8. Las fuerzas armadas

3.2.9. Respeto a la Ley, libertad e igualdad y garantías jurídicas

4. VALORES SUPERIORES Y PRINCIPIOS INSPIRADORES

4.1. INTRODUCCIÓN

4.2. VALORES SUPERIORES

4.2.1. Los valores superiores en la Constitución

4.2.2. La libertad

4.2.3. La justicia

4.2.4. La igualdad

4.2.5. El pluralismo político

4.3. PRINCIPIOS INSPIRADORES

4.3.1. Los principios inspiradores y los valores superiores

4.3.2. Estado social

4.3.3. Estado democrático

4.3.4. Estado de derecho

4.3.5. Estado autonómico

4.3.6. Monarquía parlamentaria

4.3.7. Principios inspiradores del ordenamiento jurídico

5. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

5.1. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

5.2. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LA CONSTITUCIÓN

6. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

6.1. INTRODUCCIÓN

6.2. INICIATIVA DE REFORMA

6.2.1. Iniciativa del Gobierno de la Nación

6.2.2. Iniciativa del Congreso de los Diputados

6.2.3. Iniciativa del Senado

6.2.4. Iniciativa de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas

6.3. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA

6.3.1. Procedimiento simple

6.3.2. Procedimiento agravado

6.4. LÍMITES TEMPORALES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

6.5. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992

6.6. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

6.7. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2024

1. EL CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN: LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA JURÍDICA

1.1. El concepto de Constitución

Una aproximación al concepto de Constitución requiere analizar y entender la evolución histórica tan importante que ha sufrido este concepto. Para ello, es necesario distinguir entre el concepto formal de Constitución y el concepto material.

- a) *Constitución formal*: El concepto de constitución formal hace referencia a aquella que es elaborada de acuerdo a un procedimiento y redactada por voluntad de un legislador. Así, en términos muy generales, podría decirse que por Constitución en sentido formal se entiende «*el documento con valor jurídico que está dotado de una especial fuerza normativa o supremacía constitucional*»; normalmente se trata de un texto específico, precisamente denominado «*Constitución*», cuya reforma resulta particularmente complicada y que los jueces pueden hacer valer incluso frente a las leyes.
- b) *Constitución material*: Se denomina así al «*conjunto de disposiciones que determinan un régimen jurídico y político particular, cuando estos fundamentos normativos esenciales no se encuentran recogidos en un texto único uniforme y escrito, como es el caso de las constituciones formales, habitualmente recogidas en una única ley fundamental o carta magna*».

Así frente al concepto de Constitución formal se opone el de Constitución en sentido material; pero, al efecto, son relevantes dos perspectivas distintas. En un caso, la Constitución en sentido material aludiría al conjunto de condiciones históricas, sociales y políticas que, al lado de la Constitución formal e interactuando con ella, condicionan la vida política de un Estado. Pero la Constitución en sentido material también puede hacer referencia no a factores reales, sino a normas jurídicas; que en este caso, sin embargo, no se identificarían por sus cualidades formales, por su supremacía, sino por su contenido, por la materia que regulan. Constitución material sería entonces el conjunto de normas que regula la materia propiamente constitucional.

Para Manuel García Pelayo, primer Presidente del Tribunal Constitucional, una Constitución es «*un conjunto sistemático de normas jurídicas dotadas de mayor estabilidad que las restantes, en virtud del método más dificultoso de su reforma, y que, inspirándose en ciertos valores y principios, establece: primero unos derechos y libertades de los ciudadanos que no pueden ser lesionados por los poderes públicos y que, por consiguiente, ponen un límite jurídico a la acción de éstos, y segundo una división del poder del Estado entre distintos órganos a los que las normas constitucionales asignan unas determinadas funciones, unos poderes para llevarlas a cabo y unas formas bajo las que éstos han de ser ejercidos*». A esta unidad de función, poderes y formas se la suele llamar competencia. Ninguno de los poderes puede invadir la esfera de competencia de otro, pero deben articularse y cooperar entre sí, de acuerdo con los méto-

dos establecidos por la Constitución, a fin de lograr la unidad de acción y de decisión del Estado. Los poderes de los órganos del Estado existen, pues, en virtud de la Constitución, siendo, así, «poderes constituidos». La Constitución, en cambio, existe por un acto de poder constituyente, poder ejercido por el pueblo sea indirectamente a través de sus representantes, sea directamente mediante referéndum.

1.2. La Constitución como norma jurídica

Desde una consideración jurídica puede definirse la Constitución como «*la norma fundamental de organización política de un Estado*». Efectivamente, el concepto de Constitución no puede desvincularse del de Estado; es más, aún debería añadirse, para que la idea fuera completa, de un Estado soberano, pues eso es, en definitiva, una Constitución, la norma suprema de un Estado, que rige todo el ordenamiento jurídico.

Siguiendo a Sánchez Agesta, la Constitución, desde una perspectiva jurídica, es «*la norma fundamental de organización que define el régimen político y que establece el orden vinculante para la convivencia*».

Conforme a esta definición, la Constitución desempeña tres funciones:

- a) Establece y organiza los distintos poderes existentes en el Estado, definiendo cómo se constituyen esos poderes y cuáles son sus facultades. De este modo, y al mismo tiempo que lo institucionaliza, otorga la legitimidad necesaria al poder público.
- b) Define el régimen político que se instaura en el Estado, para lo cual establece los principios ideológicos (los valores) que condicionan la actuación de todos los poderes públicos (por ejemplo, la Constitución española proclama el Estado social y democrático de Derecho).
- c) Realiza una declaración de los derechos y libertades, que son límite del poder estatal, como ocurre con los derechos individuales, o que orientan su acción, en cuanto se manifiestan como derechos sociales positivos que marcan una directriz a la acción política del gobierno. Desde esta perspectiva, la Constitución se convierte, además, en el Derecho que regula la presencia y participación (elecciones, organización de partidos, configuración de órganos representativos, iniciativas legislativas...) de las fuerzas sociales en la organización política.

Así, la Constitución es la principal fuente del Derecho, la norma suprema del ordenamiento jurídico o la norma de las normas («*norma normarum*»), de cuya naturaleza normativa se extraen dos importantes consecuencias:

- a) Todas las demás fuentes del Derecho nacen o encuentran respaldo en ella. Por eso, cualquier norma y todo el ordenamiento jurídico en su conjunto han de interpretarse conforme a la Constitución. La Constitución define el sistema de fuentes formales del Derecho, por lo que una ley o un reglamento serán válidos y vinculantes si se dictan conforme a lo dispuesto en aquélla. Así contemplada, la Constitución es la primera de las normas de producción, la fuente de todas las fuentes.

- b) La Constitución prevalece sobre todas las demás fuentes o, lo que es lo mismo, sobre el resto del ordenamiento jurídico. El texto constitucional ocupa el vértice superior de la pirámide de normas, por lo que no puede ser contradicha por las normas inferiores. Su cualidad de *lex suprema* se marca en el artículo 9. 1 CE: «*los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*».

2. LA CONSTITUCIÓN DE 1978

2.1. Antecedentes y proceso constituyente

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

- a) En la primera etapa, es decir, dentro del proceso de transición política que se desarrolla a lo largo de tres años, podemos distinguir tres fases:
- 1ª. En la primera fase, el fallecimiento del General Franco va a posibilitar dos días después, el 22 de Noviembre de 1975, la restauración de la Monarquía, al proclamar las Cortes Generales a Juan Carlos I de Borbón como Rey de España. Este tiempo va a coincidir con un clima social muy violento motivado por la crispación del orden público y el aumento de los atentados terroristas, así como con un gobierno, el de Arias Navarro, que pretende mantener un continuismo político que no responde a las esperanzas de la base social. Esta situación de «*impasse*», como dice José Cazorla, hace emerger la importancia política de la Corona, proporcionando unas orientaciones dirigidas al aperturismo político.
 - 2ª. En la segunda fase, el nombramiento de Adolfo Suárez, como Presidente del Gobierno, va a propiciar el inicio del cambio político, a través de lo que se ha venido a denominar una «*ruptura controlada*». El instrumento de esa ruptura va a ser una ley, corta de contenido, pero de una transcendencia fundamental, denominada Ley para la Reforma Política (Ley 1/1977 de 4 de enero), aprobada el 18 de noviembre de 1976 y sometida a referéndum el 15 de diciembre de 1976. Es una Ley escueta, compuesta de cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final. Esta ley posibilitará la legalización de los partidos políticos, la libertad sindical, la desaparición del Movimiento y la celebración de nuevas elecciones generales.
 - 3ª. La última fase comienza con la celebración de las primeras elecciones democráticas que tuvieron lugar el 15 de Junio de 1977, reguladas por un Decreto-Ley, de 18 de Marzo de 1977, al no existir legislación electoral alguna que pudiera ordenar este proceso

democrático. De estas elecciones surgieron unas Cortes constituyentes, encargadas de la elaboración de un texto constitucional que institucionalizará jurídicamente el nuevo estado democrático y de derecho.

b) En cuanto a la segunda etapa, la propiamente constituyente, Esteban Alfonso distingue cinco fases diferenciadas, que pasamos a describir:

- 1^a. *Fase de redacción*: la elaboración de la Constitución se inicia a principios de verano de 1977, una vez constituidas las nuevas Cortes Generales, Tras las elecciones generales del día 15 de junio de 1977 el Congreso de los Diputados ejerció la iniciativa constitucional que le otorgaba el artículo 3^o de la Ley para la Reforma Política y, en la sesión de 26 de julio de 1977, el Pleno aprobó una moción redactada por todos los Grupos Parlamentarios y la Mesa por la que se creaba una Comisión Constitucional con el encargo de redactar un proyecto de Constitución constituida el 25 de julio de 1977 e integrada por 36 miembros, a saber, 17 de UCD, 13 del PSOE, 2 de Alianza Popular, 2 del Partido Comunista, 1 de la Minoría Vasco-Catalana y 1 del Grupo Mixto. En el seno de esta Comisión es donde surge la designación y el nombramiento de una Ponencia de siete diputados encargada de elaborar el anteproyecto de Constitución. De estos siete diputados conocidos como «*Los Padres de la Constitución*» a los que se encargó la redacción del anteproyecto, tres de ellos pertenecían a la UCD (Gabriel Cisneros, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, y José Pedro Pérez Llorca), Alianza Popular participaría de la mano de Manuel Fraga Iribarne, mientras que el representante del PSOE fue Gregorio Peces-Barba y el del Partido Comunista de España Jordi Solé Tura. Finalmente, Miguel Roca Junyent, perteneciente a Convergència i Unió, representaría a los nacionalistas catalanes.
- 2^a. *Fase de discusión en el Congreso*: elaborado el anteproyecto de Constitución, es publicado a fin de que por los distintos grupos parlamentarios existentes en la Cámara Baja pudieran presentar enmiendas, contabilizándose más de mil, las cuales fueron dictaminadas por la citada Ponencia, iniciándose la fase de discusión en la Comisión y posteriormente el debate y aprobación en el Pleno del Congreso.
- 3^a. *Fase de discusión en el Senado*: aprobado el proyecto de Constitución por el Congreso de los Diputados es remitido al Senado, en donde se presentaron otras mil enmiendas, que fueron discutidas en Comisión y en el Pleno. Debido a que el texto aprobado por esta Cámara presenta algunas diferencias con el que fuera aprobado por el Congreso, se crea una Comisión Mixta para resolver dichas discrepancias.
- 4^a. *Fase de aprobación*: constituida la Comisión Mixta, a fin de elaborar un texto uniforme que salvara las diferencias existentes entre ambas Cámaras, es aprobada la Constitución el 31 de Octubre

de 1978, en reunión separada de ambas Cámaras, y en base a la propuesta de dicha Comisión Mixta.

- 5^a. *Fase de vigencia*: sometido el texto constitucional a ratificación popular, a través del referéndum celebrado el día 6 de Diciembre de 1978, se plantea la siguiente pregunta: ¿aprueba el proyecto de Constitución?. El referéndum ofrece un resultado afirmativo, aunque con un amplio porcentaje de abstención, el 32 por 100, a pesar de que por primera vez ejercían su derecho a voto los electores comprendidos entre los 18 y 21 años. La Constitución fue sancionada ante las Cortes por el Rey, el 27 de Diciembre de 1978, entrando en vigor dos días después, el 29 de Diciembre, el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, de conformidad con lo previsto en su Disposición Final.

2.2. Características

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

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

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

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

dez se encuentra en el deseo de que perdure que ya ponderaron sus redactores ya que sin duda sería difícil aunar de nuevo voluntades para lograr un consenso en torno a su modificación, su naturaleza y alcance.

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

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

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

Hay por otro lado, una clara influencia de modelos constitucionales extranjeros, fundamentalmente del italiano en lo concerniente a la problemática territorial y del portugués, de gran influencia en los derechos y libertades públicas. También hay influencia de la Ley Fundamental de Bonn, por ejemplo, en lo que se refiere al contenido esencial de los derechos, o a la moción de censura constructiva, e influencias de la Constitución francesa —por ejemplo, el Tribunal Constitucional español en su composición y en su legitimación para actuar ante él se parece al Consejo Constitucional francés más que a otros tribunales constitucionales—. A veces se dan influencias insólitas, por ejemplo, el derecho de «*lock-out*» o cierre patronal procede de la Constitución

sueca y la distinción entre principios rectores y derechos fundamentales —diferencia trascendental porque los principios rectores no vinculan directamente al legislador, ni son directamente alegables ante los jueces— fue una distinción que, asómbrense ustedes, procede de la Constitución birmana de 1948.

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

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

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

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