

TEMA 1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: ESTRUCTURA Y CONTENIDO. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: ESTRUCTURA Y CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución española (CE) de 1978 se inserta en la ya larga tradición que se inicia en la CE de 1812 y que, en múltiples intentos, ha tratado de organizar a la comunidad política española, de acuerdo con criterios que asegurasen la ordenación estable de los poderes públicos y la libertad de los ciudadanos. Esta tradición se ha visto rota en reiteradas ocasiones, al verse sustituido el orden constitucional por períodos de poder personal; el último y más prolongado de los cuales fue el que va desde 1936, año en que se produjo la sublevación militar frente a la II República Española, hasta la iniciación del proceso constituyente que culmina en la vigente CE de 29 de diciembre de 1978.

La CE, norma jurídica fundamental del Estado, contiene la regulación de los 3 elementos básicos para la organización de un Estado:

1. La definición de los valores y principios que integran la convivencia política en el seno del Estado, y fundamentalmente su régimen político.

MUESTRA ONLINE

Artículo 1 CE

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.

2. El reconocimiento y la garantía de los derechos, deberes y libertades fundamentales de los ciudadanos.
3. La regulación de la composición, organización y funcionamiento de las instituciones básicas del Estado, con reconocimiento del sistema de división de poderes y estableciendo el sistema de relaciones entre ellos.



El que la CE se encuentre en la cúspide de todo el ordenamiento jurídico, siendo en este aspecto la ley más importante y prioritaria de todo el sistema, conlleva como consecuencias que:

1. Desde un punto de vista material, por razón de su contenido, la CE se presenta como un sistema preceptivo que, según el art. 9.1 CE: vincula a la vez a las autoridades y ciudadanos. Cualquier otra norma que no se ajuste a sus contenidos resultará inconstitucional y podrá ser impugnada, mediante el correspondiente recurso ante el Tribunal Constitucional.

COMPRA AQUÍ

Artículo 9 CE

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

2. Por otra parte, desde un punto de vista formal, como norma suprema no puede ser alterada ni derogada por norma legal alguna, más que por los sistemas y procedimientos específicamente establecidos en la propia CE.

Disposición Derogatoria CE

3. Asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución.

2. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y SUS INFLUENCIAS

2.1. Influencias

Las múltiples influencias de la CE 1978, además de las lógicas, recibidas del constitucionalismo histórico español, hay que buscarlas preferentemente dentro de las nuevas corrientes europeas que aparecen después de la IIGM, y en tal sentido, ha recibido claras influencias de otros textos constitucionales europeos, así como de diferentes tratados internacionales. Destacan la Ley Fundamental de Bonn de 1949, la Constitución italiana de 1947, la francesa de 1958, la portuguesa de 1976 y la propia CE de 1931.

2.2. Elaboración

El proceso constituyente, se inicia con la aprobación de la Ley para la Reforma Política, el 4 de enero de 1977, previa aprobación de la iniciativa en referéndum el 15 de diciembre de 1976, como mecanismo para poner en marcha las reformas institucionales necesarias que facilitasen el tránsito hacia la democracia.

Las Cortes formadas como resultado de las elecciones generales del 15 de junio de 1977, que se convierten en realidad en Cortes Constituyentes, aprobaron el texto constitucional.

La CE 1978 fue aprobada por las Cortes en sesión plenaria el 31 de octubre de 1978, ratificada por referéndum del pueblo español el 6 de diciembre, sancionada por el Rey Juan Carlos I el 27 de diciembre, y entró en vigor el mismo día de su publicación en el BOE, el 29 de diciembre del mismo año.

7 diputados de la Legislatura Constituyente (1977-1979) fueron los encargados de discutir y estampar su firma en el anteproyecto de Constitución («Padres de la Constitución»): 1. Jordi Solé Tura; 2. Miquel Roca Junyent; 3. José Pedro Pérez Llorca; 4. Gregorio Peces-Barba; 5. Miguel Herrero de Miñón; 6. Manuel Fraga; 7. Gabriel Cisneros.

2.3. Caracteres

En primer lugar, cabe destacarse de la CE que se trata de una constitución escrita y codificada en un solo cuerpo legal (de acuerdo con la tradición de constitucionalismo europeo continental, frente al constitucionalismo consuetudinario inglés); y rígida o súper rígida, en cuanto a su sistema de reforma, desde el punto de vista del Dº comparado.

3. EL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO

3.1. La Constitución

Por razones de tradición histórica, la enumeración de las diversas fuentes y su prelación se encuentran en el Cc en lugar de en la CE, como norma fundamental del ordenamiento. Tal evolución histórica se debe a que en el s. XIX la Constitución apenas era considerada en términos jurídicos; en dicha época el Dº por antonomasia era el Dº privado, que fue objeto de las grandes codificaciones civiles y mercantiles. Por consiguiente, fue el Cc, la ley básica del Dº privado, el lugar donde encontró su acomodo más natural la regulación de las fuentes del ord. jco., así como, en general, todas las reglas relativas a las normas jurídicas, su aplicación y eficacia, contenidas en el Título preliminar del citado cuerpo legal desde su promulgación en 1889.

Sin embargo, la juridificación de la Constitución acaecida en el s. XX ha hecho a ésta progresivamente más determinante en materia de fuentes, puesto que en ella se prevén los aspectos esenciales de la producción de las normas emanadas de los órganos del Estado, así como principios y reglas sobre el ord. jco. que afectan de manera esencial a la regulación de las fuentes.

3.2. Principios que articulan la relación entre las diversas fuentes del Dº

3.2.1. El principio de jerarquía normativa

Art. 9.3 CE, “la CE garantiza... la jerarquía normativa”, definida en el artículo 1.2. Cc al disponer que “carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior”. Además, el art. 6 LOPJ 6/1985 establece que: “Los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la CE, a la ley y al ppio. de jerarquía normativa”.

3.2.2. El principio de competencia

Los grandes núcleos de producción normativa referidos (UE, Eº y CCAA) comparten su eficacia bajo el ppio. de competencia.

3.3. Enumeración del sistema de fuentes en el Dº español

- 1ª. **La Constitución española de 27 de diciembre de 1978.** Que ocupa el primer rango de la jerarquía normativa.
- 2ª. **Los tratados internacionales,** según dispone el art. 96 CE: «los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno».
- 3ª. **El Dº de la UE.** El “Derecho primario” (Tratados constitutivos CCEE y UE, sus modificaciones posteriores y los Tratados de Adhesión, y sus respectivos Protocolos y Anexos); y el “Derecho derivado”, formado por los actos normativos adoptados por las instituciones de la UE.
- 4ª. **La Ley.** Desde una perspectiva política, la ley constituye la expresión de la voluntad popular. Desde un plano **normativo**, constituye la fuente normativa básica del ord. jco. La «**fuerza de ley**» singulariza su relación con todas las demás formas: es una norma **irresistible** para todas las demás fuentes (fuerza activa) y **resistente** a todas ellas (**fuerza pasiva**). El «**rango**» o «**valor**» de ley significa que son las únicas normas que pueden ser impugnadas ante el TC.

En Dº español es posible distinguir Leyes del Estado (orgánicas u ordinarias) y Leyes de las CCAA. Además, en las relaciones entre el Estado y CCAA son modalidades de leyes:

- Las leyes de bases a que se refiere el artículo 149.1º CE cuando habla de “bases”, “normas básicas” o “legislación básica”.
- Las previstas en el art. 150 CE, es decir, “leyes marco”, “leyes orgánicas de transferencia” y “leyes de armonización”.

El Gobierno también promulga normas con fuerza de ley: el “D-Ley” (arts. 82 a 85 CE) y el “D-Ley” (art. 86 CE).

Los Reglamentos parlamentarios son normas primarias directamente vinculadas a la CE y que por ello tienen un valor de ley, aunque estén desprovistos de la fuerza propia de la ley.

- 5ª. **Los reglamentos.** Cuando se habla de la Ley en sentido “material”, se incluyen los reglamentos; es decir, las normas jurídicas escritas, de rango inferior a la Ley, dictadas por la AP en el ejercicio de la potestad reglamentaria (RD, Órdenes Ministeriales...).
- 6ª. **La costumbre** (art. 1.3 Cc), *en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al OP, y que resulte probada.*
- 7ª. **Los ppios. gnales. del Dº.** (art. 1.4 Cc), *en defecto de ley o costumbre.*
- 8ª. **Jurisprudencia del TS.** El Cc, en su reforma de 1973, ha reconocido a la jurisprudencia emanada del TS el carácter de fuente del Dº, al establecer que la jurisprudencia «*complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el TS al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Dº*» (art. 1.6).

MUESTRA ONLINE



COMPRA AQUÍ

4. ESTRUCTURA

En cuanto a la **sistemática** de la Constitución es posible distinguir entre:

- Un **Preámbulo**, obra del profesor TIERNO GALVÁN, en el que se expresan los grandes propósitos de la CE, como por ejemplo garantizar la convivencia democrática, consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley, promover el progreso de la cultura y de la economía, establecer una sociedad democrática avanzada y el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra.
- Un **articulado** en el que es posible distinguir dos partes, tradicionalmente denominadas por la doctrina como:
 - Una **parte dogmática**, que hace referencia a los derechos y deberes fundamentales, libertades públicas y principios rectores de la política económica y social y se contiene en el Título I; y
 - Una **parte orgánica**, que contiene las reglas precisas para el establecimiento y funcionamiento de los diferentes poderes, así como el reparto de competencias entre ellos, comprendiendo los 9 títulos restantes.

En cuanto a la **estructura**, la Constitución se compone de 169 artículos, 4 disposiciones adicionales, 9 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 1 disposición final. Está dividida en un Título Preliminar (arts. 1-9) y 10 títulos sucesivamente dedicados a las siguientes materias:

- **Título I.** De los derechos y deberes fundamentales (arts. 10-55) [5 capítulos:]
 - De los españoles y los extranjeros
 - Derechos y libertades
 - Sección 1ª. de los derechos fundamentales y de las libertades públicas
 - Sección 2ª. de los derechos y deberes de los ciudadanos
 - De los principios rectores de la política social y económica
 - De las garantías de las libertades y derechos fundamentales
 - De la suspensión de los derechos y libertades
- **Título II.** De la Corona (arts. 56-65)
- **Título III.** De las Cortes Generales (arts. 66-96). [3 capítulos:]
 - De las Cámaras
 - De la elaboración de las leyes
 - De los Tratados Internacionales
- **Título IV.** Del Gobierno y de la Administración (arts. 97-107)
- **Título V.** De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales (arts. 108-116)
- **Título VI.** Del Poder Judicial (arts. 117-127)
- **Título VII.** Economía y Hacienda (arts. 128-136)
- **Título VIII.** De la organización territorial del Estado (arts.137-158) [3 capítulos:]
 - Principios generales
 - De la Administración Local
 - De las Comunidades Autónomas
- **Título IX.** Del Tribunal Constitucional (arts. 159-165)
- **Título X.** De la reforma constitucional (arts. 166-169)

MUESTRA ONLINE



COMPRA AQUÍ

LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

1.1. Evolución histórica de la reforma constitucional

Como indica PÉREZ ROYO, lo normal en el caso de leyes ordinarias es que carezcan de cláusulas específicas que disciplinen su propia reforma. No es así con la Constitución que, en cuanto que *lex superior* y condicionante de las demás fuentes del Dº cuenta con un **Título X enteramente dedicado a la regular las especialidades aplicables a su procedimiento de reforma.**

En todo caso, GARCÍA PELAYO se puede afirmar que la tradición de introducir mecanismos o procedimientos de reforma se origina en los EEUU, con su Constitución de 1787; mientras que en Europa se distinguen 4 períodos que llevan la reforma constitucional desde la **rigidez plena** que impide toda reforma hasta, atendiendo al carácter de norma que después de la IIGM se predicará en general de las Constituciones europeas, establecer un sistema propio, generalmente ínsito en la constitución misma.

1.2. El procedimiento de reforma

El problema básico que se plantea es el procedimiento a seguir distinguiéndose así de acuerdo a la clasificación clásica que hiciera SIEYÈS, entre Constituciones **rigidas y flexibles.** Atendiendo al procedimiento de reforma, se distinguen por la doctrina las siguientes técnicas por las que se agrava:

- técnicas que consisten en limitar la iniciativa para la reforma constitucional a ciertas personas u órganos;
- técnicas sobre la elaboración que consisten en exigir que la reforma la lleve a cabo una cámara *ad hoc*, o bien que se cumplan períodos mínimos de reflexión;
- técnicas que afectan a la aprobación que suelen consistir en demandar que concurren mayorías cualificadas o la doble votación y aprobación con suficiente distancia en el tiempo.

1.3. El problema de los límites de la reforma constitucional

Quien de modo más temprano planteó esta cuestión fue Emmanuel SIEYÈS, al afirmar que «la nación existe ante todo, es el origen de todo, su voluntad es siempre la ley y es la ley misma»; a lo que acompaña con el *desiderátum* siguiente: «sería ridículo suponer a la nación misma ligada por las formalidades o por la Constitución, a la cual ella ha sujetado a sus mandatarios»

Del mismo modo, se ha afirmado la inutilidad de los límites explícitos, en la medida en que cabe su reforma en dos tiempos, primero suprimiendo la cláusula de intangibilidad y después reformando la disposición que preserva la forma. Es consciente de la ineficacia práctica de tales límites, que por muchos controles que se establezcan no pueden poner puertas a la historia, y que nunca cabría plenamente resolver la cuestión que planteó JUVENAL al preguntarse: *quis custodiet ipsos custodes?*

Sea como fuere, y a pesar de tan pesimistas mimbres, los constitucionalismos de la 2ª postguerra, no sin precedentes, se inclinaron claramente por las cláusulas de intangibilidad. En efecto, la Constitución francesa de 1958 prohíbe el cambio de la forma republicana del Estado; la Constitución italiana de 1947 establece idéntico límite; la noruega, en su versión reformada de 1962, prohíbe los cambios que vulneren el *espíritu* de la Constitución, permitiendo solo las reformas de preceptos concretos; y la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949 prohíbe la revisión de la forma federal, principio de la participación de los Länder en la legislación, del ppios. de dignidad humana, de la esencia de los ddff y de varios ppios. contenidos en los arts. 1 y 20.

MUESTRA ONLINE



COMPRA AQUÍ

1.4. Procedimientos de reforma en el Derecho comparado

Los diferentes procedimientos de reforma en Derecho comparado, pueden **resumirse** como sigue:

- En la Constitución italiana de 1947, cuyo art. 138.1 dispone que la reforma constitucional debe adoptarse por leyes de cada cámara, en deliberaciones sucesivas no separadas por menos de 6 meses, y exigiéndose mayoría absoluta de los miembros de cada una en segunda votación; el acuerdo puede someterse a referéndum facultativo.
- En la Constitución francesa de la V República, de 1958, cuyo art. 54 exige, tras limitar las personas que pueden iniciar el procedimiento de reforma, que se cuente con previo dictamen del Consejo Constitucional; el acuerdo puede someterse a referéndum facultativo.
- En la Ley Fundamental de Bonn de 1949, cuyo art. 79.1 dispone que sólo podrá ser modificada por una ley que expresamente se destine a completar o modificar su texto, y que deberá ser aprobada por mayoría de $\frac{2}{3}$ del Bundestag y Bundesrat.
- En la Constitución de EE.UU. de 1787, cuyo el art. 55 afirma que el Congreso podrá proponer enmiendas a esta Constitución, siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario o a petición de las legislaturas de las dos terceras partes de los Estados.
- En la Constitución japonesa que es flexible y puede ser modificada por la legislación ordinaria.; si bien existe la costumbre de disolver las Cámaras antes de proceder a votar una ley de contenido constitucional.

MUESTRA ONLINE

1.5. La mutación constitucional

Como es natural, no resulta infrecuente que el ordenamiento constitucional sufra alguna modificación en su vigencia y aplicación práctica sin que necesariamente, el texto constitucional haya debido modificarse a su vez.

Este fenómeno lento y progresivo del poder político y de los mecanismos institucionales, permaneciendo inalterado el texto escrito recibe el nombre de mutación constitucional y a las constituciones que por sus especiales características más se acercan a él, se les ha atribuido la calificación de *elásticas*, de las que el ejemplo paradigmático es la Constitución de EEUU de 1787.



2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO ESPAÑOL

2.1. Planteamiento general

Como dijera T. FERNÁNDEZ MIRANDA, la reforma constitucional se define como una *«transformación de la ley a la ley»*.

A estos efectos, la CE, se ha dividido en una parte orgánica, Su Título X, integrado por los arts. 166 a 169, regula el procedimiento de reforma de esta y distingue un **procedimiento general del art. 167, y otro especial o agravado**, para las reformas esenciales del texto, recogido en el **art. 168**; siendo común a ambos la fase de iniciativa.

COMPRA AQUÍ

2.2. Iniciativa de reforma constitucional

El **art. 166 CE**. se remite al **art. 87.1 y .2** en materia de **iniciativa de reforma constitucional**, de modo que en ambos casos corresponderá, según las reglas generales de la iniciativa legislativa, al **Gobierno**, al **Congreso de los Diputados**, al **Senado**, o a las **Asambleas Legislativas de las CCAA**.

⚠ Al mismo tiempo queda excluida la iniciativa popular que se regula en el art. 87.3, no incluido en dicha remisión.

En **particular**, cada uno de estos sujetos opera de modo diferente:

- el **Gobierno**, aprobando el proyecto en Consejo de Ministros y remitiéndolo al Congreso;
- el **Congreso**, a instancias de $\frac{1}{5}$ de los diputados o 2 grupos parlamentarios;

- el **Senado**, a instancias de al menos 50 senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario;
- y las **Asambleas legislativas de las CCAA** por medio de solicitud al Gobierno o a la Mesa del Congreso.

Véanse:

- [Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados](#) (arts. 146 y 147)
- [Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994](#) (arts. 152 y ss.)

2.3. El procedimiento de reforma ordinaria (art. 167 CE)

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de $\frac{3}{5}$ de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, 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.
2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de $\frac{2}{3}$, podrá aprobar la reforma.
3. 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, $\frac{1}{10}$ parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

MUESTRA ONLINE



2.4. El procedimiento de reforma agravada (art. 168 CE)

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo II, Sección 1ª del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de $\frac{2}{3}$ de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.
2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de $\frac{2}{3}$ de ambas Cámaras.
3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

COMPRA AQUÍ

Véase: [Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum](#)

2.5. Los límites a la reforma constitucional

Atendiendo al art. 168 CE. debemos **distinguir los límites explícitos e implícitos de los temporales**:

- **Límites explícitos**: la CE admite su propia reforma total y en pura coherencia no contiene ninguna cláusula de intangibilidad, aparentemente al menos.
- **Límites implícitos** (en el sentido de que si se sobrepasa, ello supondría en realidad la transformación del régimen político en otro distinto, aunque fuese igualmente democrático), donde ALZAGA admite al menos **2 tipos de límites**:
 - la unidad de la nación española, que según el art. segundo constituye el fundamento de la Constitución, al tiempo que se la califica de *indisoluble* y de patria común e *indivisible* de los españoles;

- los ppios. informadores del Título I: los mismos no son producto de la legalidad constitucional, sino previos a la misma
 - a ellos, cabría añadir ciertos institutos, como el art. 10.1 CE, o dd y ll de la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I.
- **Límites temporales**: De acuerdo con el **art. 169**:

art. 169 CE

«no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el art. 116»

2.6. Las reformas operadas hasta la fecha

- La **1ª reforma constitucional**, ha consistido en **añadir**, en el **art. 13.2**, la expresión «**y pasivo**» referida al ejercicio del **derecho de sufragio de los extranjeros comunitarios en elecciones municipales**.

El 7 de febrero de 1992 se firmó en Maastrich el TUE por el que, entre otros, se modificaba el TCEE. El **art. 8.B** pasó a establecer que *todo ciudadano de la Unión europea que resida en un Estado miembro de que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales de Estado miembro en el que resida...*

- La **2ª reforma**, de 27 sep. 2011, ha supuesto una **profunda modificación del art. 135**. El motivo de la reforma ha sido cumplir con los **compromisos asumidos por España al integrarse en la UEM**, un marco en el cual la **estabilidad presupuestaria** adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación financiera y presupuestaria de las AAPP.

Encuentran su fundamento político y jurídico en el **PEC acordado en el Consejo de Ámsterdam** en junio de 1997.



COMPRA AQUÍ