

# LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

©E.G.L.

## CARACTERES FORMALES DE LA CONSTITUCIÓN

Desde los tiempos de la Constitución Francesa de 1791, el constitucionalismo ha solido respetar una tradición muy arraigada: la de estructurar los textos constitucionales basándose en una división en dos partes bien diferenciadas.

Una parte **dogmática**, en la que se contienen los grandes principios, las grandes definiciones que han de inspirar el desarrollo de la Sociedad y del Estado, y en la que, así mismo, se reconoce un conjunto de derechos fundamentales de la persona y se garantiza su ejercicio.

Y una parte orgánica. en la que se establece la división de los poderes del Estado, su organización territorial y la distribución de competencias a entidades territoriales de distinto tipo.

La Constitución española de 1978 respeta plenamente ese doble contenido constitucional. Primeramente, posee una parte dogmática, en la que podemos incluir el Título Preliminar, donde se contienen las grandes definiciones sobre la esencia del Estado, los principios fundamentales de su organización y los valores superiores reconocidos por el Estado y el Título I, en que se reconocen los derechos fundamentales de los españoles, se garantiza su cumplimiento y ejercicio y se definen los principios que inspirarán la política económica y social del Gobierno

En segundo lugar, posee una extensa **parte orgánica**, que abarca aproximadamente los otros dos tercios del articulado constitucional, en la que se organiza la división de los poderes del Estado, determinándose sus competencias y sus funciones. Un poder Legislativo asentado en las Cortes Generales (Título III), un Poder Ejecutivo encomendado al Gobierno (Título IV), fiscalizado y controlado por las Cortes como órgano supremo de la representación popular (Título V) y un Poder Judicial, independiente, desempeñado por una organización jerárquicamente organizada (Título VI). Por encima de ellos, como Poder moderador y arbitral, símbolo de la unidad y permanencia del Estado. La Corona, garante del cumplimiento estricto de la Constitución (Título II). Al mismo tiempo, se traza la organización territorial del Estado, en base al reconocimiento de las regiones históricas de España, a las que se transfiere un amplio catálogo de competencias, antes de exclusiva titularidad estatal y se garantiza su autogobierno con las limitaciones de la Constitución y la unidad inquebrantable de España (Título VIII). También se establece un procedimiento especial para la Reforma constitucional (Título X) y se encomienda a un Tribunal Constitucional una función de control sobre toda la actividad del Estado para que no se produzca nunca vulneración de los preceptos constitucionales o incumplimiento de ellos (Título IX).

Participando, a la vez, de los grandes principios inspiradores y de las normas de organización, se establece la Organización económica del Estado, que procurará siempre alcanzar un orden económico y social y elevar el nivel de vida de todos los españoles, evitando los desequilibrios interregionales y suavizando lo más posible las diferencias de la renta personal (Título VII).

## ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución consta de ciento sesenta y nueve artículos, cuatro disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una derogatoria y una final.

Los artículos se distribuyen en Títulos. Es decir, la Constitución está dividida en Títulos, en razón de las materias o temas de que trata cada uno de ellos.

Si dentro de un Título, existen varios subtemas o aspectos distintos de una misma materia, se distribuyen en Capítulos. Así, el Título I, referido a los derechos de los españoles, está dividido en capítulos, al tratar en unos directamente de la declaración y enumeración de derechos, en otros, de las formas de garantizar el ejercicio de esos derechos y, en otros, de la posible suspensión de esos derechos. O el Título III, que trata de las Cortes, que en un capítulo habla de la organización de las Cámaras y de su funcionamiento, en otro, de la función específicamente encomendada a las Cortes —la función de elaborar las leyes—, y, en otro capítulo, del procedimiento especial que sigue la aprobación de Tratados Internacionales suscritos por España. O el Título VIII, que en un capítulo se refiere a la Administración Local, en general y, en otro, particularmente a las Comunidades Autónomas: su creación, organización, competencias, etc.

Sólo un capítulo de la Constitución está dividido internamente a su vez. Se trata del Capítulo II del Título I, que se divide en Secciones. En la primera sección habla de "Derechos Fundamentales y Libertades Públicas"; en la segunda, de "Derechos y Deberes de los ciudadanos".

El Título más extenso -46 artículos- es el primero. El más breve -tan sólo 4 artículos—, el décimo, referido a la Reforma constitucional.

Con sólo 21 artículos, el Título VIII es más extenso que el III, que tiene 31, e incluso respecto del Título I, con sus 46 artículos, le separa una escasa diferencia por la extensión.

Precisamente, en el Título VIII se, encuentra el artículo más largo de toda la Constitución, que se ocupa de las competencias de exclusiva titularidad estatal (Art. 149) y abarca varias páginas. Mientras que el artículo más breve —apenas una línea- es el que establece la capitalidad del Estado en la villa de Madrid (Art. 5). El término medio de extensión de los artículos viene a ser de ocho o diez líneas.

El contenido de los once Títulos constitucionales es el siguiente:

|   | Art.    |
|---|---------|
| Preliminar. Principios Generales                              | 1-9     |
| I. De los derechos y deberes fundamentales                    | 10-55   |
| II. De la Corona  | 56-65   |
| III. De las Cortes Generales                                  | 66-96   |
| IV. Del Gobierno y de la Administración                       | 97-107  |
| V. De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales | 108-116 |
| VI. Del poder judicial  | 117-127 |
| VII. Economía y Hacienda                                      | 128-136 |
| VIII. De la Organización Territorial del Estado               | 137-158 |
| IX. Del Tribunal Constitucional                               | 159-165 |
| X. De la reforma constitucional                               | 166-169 |

## LOS PRINCIPIOS ESENCIALES DEL ORDEN

Sobre tres pilares básicos se asienta el sistema constitucional español: una Monarquía Constitucional, en un régimen parlamentario, funcionando en el marco de un Estado unitario descentralizado o Estado regional.

**I. Monarquía Constitucional** (El texto dice Monarquía "parlamentaria" pero preferimos usar el término citado por entenderlo menos equívoco)

Ello supone:

A) Un rey "arbitro" y "moderador" (56.1), inviolable y exento de responsabilidad (56.3).

B) Una regulación del régimen sucesorio por primogenitura (57.1), con posibilidad de Regencia en determinados supuestos (59), organización de la tutela del Rey menor (60) y devolución de la Corona a las Cortes en caso de extinción de la dinastía (57.3).

C) El Rey jura la Constitución, la cual garantiza y protege los derechos fundamentales de la persona.

a) El Rey jura "guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos" (61.1)

b) La Constitución garantiza los Derechos Fundamentales (Título I). Merecen especial mención: derecho a la vida —con abolición incluida de la pena de muerte— (15); mayoría de edad a los 18 años (12); propiedad privada (33); libertad ideológica, religiosa y de culto (16); libertad de expresión (20); libre circulación (19); derecho a la intimidad (18); derechos de reunión (21.1), manifestación (21.2) y asociación (22); derecho de sindicación y de huelga (28); limitación de la retención preventiva (17); legalidad de los delitos y de las penas (25); etc.

Junto a los derechos fundamentales, la Constitución reconoce unos principios rectores de la política económica y social del Estado, que orientan y determinan su actuación (Título II, Cap. III).

Así, se reconocen como principios que deben regir esa política: el mantenimiento del pleno empleo (40.2); la protección de la salud pública (43.1); la asistencia y prestaciones sociales (41); el apoyo económico a los

ciudadanos de la tercera edad (50); la rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (49); la salvaguardia del medio ambiente (45.1); la conservación del patrimonio artístico y cultural (46); la defensa del consumidor (51.1); el amparo a los trabajadores españoles en el extranjero, con una política orientada hacia su retorno (42), etcétera.

Es precisamente el reconocimiento de estos principios, que han de inspirar la actuación del Gobierno, lo que concede esa calificación de social a nuestro Estado, calificación que la Constitución proclama desde su primer artículo: "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho (...)".

c) La Constitución protege los derechos fundamentales de los ciudadanos.

1. Nombramiento de un "mediador" -el Defensor del Pueblo- (54).

2. Establecimiento de un poder judicial independiente y de una justicia libre, gratuita y eficiente (Tít. VI)

3. Organización de un control de constitucionalidad (Tít. IX). Creación de un Tribunal Constitucional encargado de controlar la constitucionalidad de las leyes, el respeto de los derechos fundamentales y de resolver los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (161), con apelación especial, en materia de constitucionalidad por las principales figuras del Estado (162.1) y por los Tribunales que duden de la conformidad de una ley con la Constitución (163) y, en materia de protección de los derechos fundamentales, por cualquier persona después de agotar los demás recursos (162.1 y 53.2)

**II. Régimen Parlamentario.** Y régimen parlamentario "monista", además. Se habla de régimen parlamentario monista —refiriéndose al que posee un sólo polo de poder, la Asamblea, el Gobierno dependiendo estrechamente de ésta, y el Jefe del Estado, disfrutando de escasos poderes-, en oposición al régimen parlamentario dualista -en el cual el Jefe del Estado, especialmente frente a la Asamblea, goza de importantes atribuciones—.

En España, el Rey, como Jefe del Estado, tiene pocos poderes. En una primera lectura, la enumeración de sus competencias y atribuciones (62 y 63) parece amplia. Convocar elecciones y referéndum, disolver las Cortes, nombrar al Presidente del Gobierno, mandar las Fuerzas Armadas, ejercer el derecho de gracia, etc. Pero estudiando la cuestión más detenidamente, observamos que todas sus acciones están supeditadas al refrendo o consentimiento del Presidente del Gobierno o de otras Autoridades.

En régimen parlamentario, los dos poderes importantes del Jefe del Estado son nombrar al Presidente del Gobierno y disolver eventualmente las Cámaras del Parlamento.

Pues bien, en España, el Rey, Jefe del Estado, prácticamente carece de iniciativa propia en ambos casos.

No puede nombrar al Presidente del Gobierno que Él quiera, sino a aquel que la distribución de fuerzas políticas en las Cortes aconseje, pues deberá contar con el apoyo y ratificación del Congreso de los Diputados. La práctica constitucional mostrará que el Rey propondrá presumiblemente, tras las consultas con los principales partidos políticos, al Jefe de la mayoría parlamentaria en el Congreso o al jefe del partido con mayor número de escaños en el Congreso, que más posibilidades tenga, mediante alianzas parlamentarias, de alcanzar esa mayoría que le permita recibir el apoyo de la Cámara, en los términos previstos en el artículo 99 de la Constitución.

En cuanto a lo segundo, el Rey no puede disolver las Cortes, si no es con el consentimiento del Presidente del Gobierno (115).

Realmente, lo único que puede hacer libremente el Rey es esto: "El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa" (65.2)

Se cumple así la célebre frase que define el papel del Rey en una Monarquía, constitucional en régimen parlamentario: "El Rey reina pero no gobierna".

La misión del Rey es primordialmente representar la unidad nacional y ser la suprema instancia arbitral y moderada..

Así pues, el Poder Ejecutivo corresponde esencialmente al Gobierno, que depende estrechamente de las Cortes y, sobre todo, del Congreso (97).

Las Cortes están formadas por dos Cámaras: Congreso y Senado.

El Senado tiende a una representación territorial del Estado, a través de las Comunidades Autónomas, y dispone de un derecho de veto en asuntos legislativos que el Congreso puede anular por mayoría absoluta (90.2) y de un derecho de iniciativa legislativa (87).

El Congreso dispone de poder legislativo y presupuestario íntegro y controla la responsabilidad gubernamental. Esto puede ocurrir bien a iniciativa del Presidente del Gobierno, planteando la cuestión de confianza (112), bien a iniciativa del propio Congreso, mediante la moción de censura (113).

El poder de las Cortes se refuerza con dos notas:

- la existencia en cada Cámara de una Diputación Permanente, encargada de velar, en el intervalo de tiempo entre las sesiones plenarias, de los poderes de las Cámaras (78)
- la posibilidad por ambas Cámaras de interpelar y cuestionar al Gobierno y crear comisiones de investigación con amplios poderes (76)

Todo ello aconseja la creación de mecanismos que tiendan a impedir un desenfreno del régimen parlamentario. En primer lugar, en el supuesto de que el Congreso rechazara durante dos meses y de modo sistemático todos los candidatos propuestos por el Rey para la Presidencia del Gobierno, el Monarca podrá disolver las Cortes, y convocar nuevas elecciones (99.5).

En segundo lugar, la moción de censura está condicionada a la propuesta adjunta de un nuevo presidente de Gobierno —sistema de voto de censura constructivo—, con lo que se evitan mayorías parlamentarias puramente negativas (113.2).

Finalmente, en circunstancias normales, la disolución de las Cámaras está sometida a determinadas restricciones (115.2 y 3 y 116.5).

**III. Estado Regional o Estado unitario** descentralizado. Frente a las dos concepciones clásicas de la organización territorial del Estado (Estado unitario y Estado federal), se adopta una vía intermedia (Tít. VIII).

Estado uno o unitario, en cuanto que la unidad nacional es principio supremo de la Constitución (2), llegando incluso a atribuirse su garantía y defensa, en última instancia, a las Fuerzas Armadas (8.1).

Pero, al mismo tiempo, Estado plural, porque se reconocen las diferentes regiones históricas de España, dotándolas a la vez de un amplio régimen de autonomías, que incluye la transferencia, de importantes competencias (148), la constitución de órganos de gobierno propios (147) e incluso vas particulares (150.1).

Sin embargo —repetámoslo—, la autoridad del Estado no se cuestiona.

1) La iniciativa de la autonomía, de origen local, vincula de manera estrecha a las Cortes y al Gobierno a su proceso (146 y 151.2).

2) Los órganos (Consejo, Asamblea), aunque elegidos, reciben la investidura del Rey (152.1).

3) El reparto de competencias está a favor del Estado (149).

4) La tutela del Estado sigue estrecha (153, 154 y 155).

#### **IV. Colofón**

Pero todo esto carecería de validez y de eficacia, si el sistema que la Constitución establece no estuviera iluminado por la realización de un supremo principio legitimador: **el principio de la participación del pueblo, en uso de su soberanía.**

Es el pueblo el que elige directamente a sus representantes y, en consecuencia, el que decide quienes han de gobernarle. Y observemos una nota peculiar de esta elección: se elige entre opciones políticas concretas, entre programas de actuación política suscritos por unos grupos sociales dotados de firmes estructuras. Es decir, la intervención del individuo en la gobernación del Estado se hace a través de esos grupos, que no son otra cosa que los partidos políticos.

La importancia de los partidos es decisiva, tanto, que sin ellos es inconcebible hoy un sistema democrático de gobierno.

