



CUERPO DE TÉCNICOS DE
GESTIÓN DE ADMINISTRACIÓN GENERAL
DE LA COMUNIDAD DE MADRID
Bloque I

Colección Temarios, 2020

ISBN:

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

<https://skr.es/>

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

TEMA 1

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y VALORES SUPERIORES. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

1.	LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA.	2
1.1.	3	
1.2.	5	
1.2.1	Parte dogmática	5
1.2.2.	Parte orgánica	6
2.	PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y VALORES SUPERIORES.	7
2.1.	PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES: EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.	8
2.1.1	Estado social y democrático de derecho	9
2.1.1.1	El Estado de Derecho	9
2.1.1.2	El Estado Democrático	11
2.1.1.3.	El Estado Social	14
2.1.2.	La monarquía parlamentaria	15
2.1.3.	El estado autonómico	16
2.2.	LOS VALORES SUPERIORES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.	18
2.2.1.	Concepto	18
2.2.2.1.	La Libertad	18
2.2.2.2.	La Justicia	19
2.2.2.3.	La Igualdad	19
2.2.2.4.	El Pluralismo Político	20
3.	LA REFORMA CONSTITUCIONAL.	20
3.1.	PROCEDIMIENTO	20
3.2.1.	La iniciativa de la Reforma Constitucional	20
3.2.2.	La Reforma Parcial de la Constitución el Procedimiento del art. 167 CE	21
3.2.3.	La Reforma Agravada de la Constitución el Procedimiento del art. 168 CE	21
4.	BIBLIOGRAFÍA.	22

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA.

Santi Romano considera que las constituciones nacionales son el embrión de todo el Derecho de un estado pues en los textos fundacionales se encuentran sintetizados los principales rasgos del derecho constitucional vigente y el resto del ordenamiento. En el caso español, lo encontramos en los artículos 1 y 2 que autores como Luis López Guerra califican como la clave de bóveda del constitucionalismo español.

La Constitución de 1978 es la séptima en toda la historia constitucional española (la octava si se cuenta el Estatuto Real de 1834), historia constitucional a la que Sánchez Agesta se refiere como la historia de un fracaso: el de la continuidad y estabilidad constitucionales, que puede achacarse a “la ausencia de un “auténtico sentido constitucional”, en la que medida que las distintas constituciones españolas han venido a ser un instrumento en manos de las distintas tendencias políticas”.

Aquí radica precisamente la importancia de la actual Constitución Española: en su vigencia durante más de cuarenta años y en el hecho de que es una constitución aprobada con el consenso de todas las fuerzas políticas en un momento, además, especialmente complejo: la transición de una dictadura a un régimen democrático.

Tras un largo proceso de negociación el texto definitivo de la constitución fue aprobado por el Congreso de los Diputados y el Senado el 31 de octubre de 1978 y sometida a referéndum popular el 6 de diciembre del mismo año. El Rey la sancionó en sesión conjunta del Congreso y del Senado el 27 de diciembre de 1978 y dos días después, el 29 de diciembre, se publicó en el BOE.

1.1. CARACTERÍSTICAS

La CE del 78 se caracteriza por:

Es una constitución integradora y consensuada. Este consenso versó sobre las siguientes materias:

- Valores básicos sobre los que asentar el ordenamiento constitucional
- Extensa tabla de derechos y libertades suficientemente garantizados
- Estabilidad de las relaciones entre las CCGG y el Gobierno
- Carácter abierto de la organización territorial
- Posibilidad de reforma que afecte a sus núcleos esenciales, pero que exija un amplio acuerdo.

La doctrina del Tribunal Constitucional dice a este respecto que la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro del quepan opciones políticas de muy diferente signo, de manera que las opciones políticas de gobierno no están previamente programadas de una vez.

Consecuencia de ese esfuerzo integrador de las distintas opciones políticas y sociales es la neutralidad a la hora de abordar los problemas básicos; la frecuente remisión a futuras leyes para el desarrollo de determinados preceptos, los más controvertidos; y la inclusión de la categoría de leyes orgánicas con un procedimiento de elaboración y aprobación que requiere mayoría absoluta.

Es una constitución escrita que presenta la forma de ley codificada y cerrada frente al sistema en que se basaban las derogadas Leyes Fundamentales. Constituye un corpus unitario, diferenciado y exclusivo.

Según la doctrina italiana, en especial el profesor Paolo Biscaretti di Ruffia de la Universidad de Pavia, la constitución escrita se puede describir como aquel ordenamiento en el cual las normas materialmente constitucionales resultan estar protegidas en un texto solemne, único y normativo. En contraposición, se encuentra la constitución consuetudinaria, como aquella que se forja su ordenamiento esencial en normas basadas en la costumbre. Hoy en día la mayoría de ellas son escritas, de suerte que incluso las de marcado carácter consuetudinario tienden a difuminar su carácter porque cada vez más norman por escrito sus disposiciones fundamentales.

Es una constitución extensa. Estamos en presencia del texto constitucional más largo de nuestra historia después de la constitución de 1812. La constitución de 1978 sería de orientación extensiva y no restrictiva, lo que hace que se parezca a una constitución programa más que a un pacto constitucional de amplio consenso, con los inconvenientes de toda índole que tal extensión conlleva: materiales, porque resulta más difícil conseguir un acuerdo social básico, y formales, habiendo dado lugar esta excesiva extensión a formulaciones jurídicamente imprecisas, a reiteraciones innecesarias, a duplicidad en la regulación de un mismo supuesto y a expresiones vacías de contenido.

Es una constitución rígida que requiere procedimientos particulares preestablecidos que tienen a garantizar el régimen político diseñado. En nuestra constitución aparece recogido en el Título X, en los arts. 167 y 168 CE.

La Constitución ha sido modificada en dos ocasiones: en 1992 el art. 13.2 CE y el art. 135 CE el 27 de septiembre de 2011, en ambos casos para adaptarla a la normativa comunitaria. En los dos casos se siguió el procedimiento simplificado del art. 167 CE.

Es una constitución derivada que se inspira tanto en las constituciones históricas de España, especialmente en la de 1931, como en el constitucionalismo comparado: la Ley fundamental de Bonn de 1949 (la fórmula del modelo de Estado del art. 1.1 CE, la redacción del art. 9.1 CE, el voto de censura constructivo, etc.); La Constitución italiana de 1947 (el CGPJ, la redacción del art. 9.2, el modelo territorial regional,...), la Francesa de 1958 y, en menor medida, la Griega de 1975 y la Portuguesa de 1976.

Teniendo en cuenta los sujetos que las producen, las constituciones aparecidas después del siglo XVIII pueden ser de carácter monárquico o popular. Las primeras denominadas cartas que pueden ser una concesión unilateral del monarca o pacto del mismo con una asamblea representativa del pueblo. Las segundas son aquellas que tienen como presupuesto el valor político dominante del pueblo, en directa referencia a la teoría de la soberanía popular, de manera que es una asamblea constituyente la que gesta el texto constitucional. Este es el caso de la constitución española, surgida de las Cortes constituyentes elegidas por el pueblo español en 1977.

Es una constitución completa. Regula con precisión los principios constitucionales, la forma de Estado, la organización y funcionamiento de los órganos constitucionales y los derechos, libertades y deberes básicos de los ciudadanos. No es incongruente con esta característica el hecho de que la constitución realice repetidas remisiones a leyes orgánicas para la regulación de determinadas materias, toda vez que esta reserva reforzada de ley en nada afecta a esa normativa esencial mínima dogmática y orgánica que contiene la misma como marco jurídico-político de actuación de ciudadanos y poderes públicos.

Es una auténtica norma jurídica. Pero no cualquier norma jurídica, sino la “ley de leyes”, “la ley fundamental del Estado”, como reconoció el TC en su sentencia de 31 de marzo de 1981 que se trata de “una norma cualitativamente distinta de las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico. La Constitución es así la norma fundamental y fundadora de todo el ordenamiento jurídico”.

Esto tiene dos manifestaciones esenciales:

a. Que la Constitución forma parte del ordenamiento jurídico, por lo que sus normas son invocables ante los Tribunales, vinculando a todos los ciudadanos y los poderes públicos (art. 9 CE).

b. Su posición de supremacía respecto a las demás normas del ordenamiento jurídico. En este sentido podemos decir que está influenciada por el modelo austriaco o kelseniano que considera la Constitución como fuente del Derecho. Consecuencia de esta supremacía es que:

- El resto de las normas jurídicas tienen que estar en consonancia con sus mandatos pues, en caso contrario, serán declaradas inconstitucionales (Recurso de inconstitucionalidad del art. 161.1.a CE).
- Se exige un procedimiento especial para su reforma como garantía de estabilidad jurídica (arts. 167 y 168 CE).
- La propia constitución contempla que su aplicación se realice no solo por el TC sino también a través de los Tribunales ordinarios a través del enjuiciamiento previo de las leyes antes de su aplicación; a través del enjuiciamiento directo de la constitucionalidad de los reglamentos y de la inaplicación de los que sean inconstitucionales; a través del juicio directo de la constitucionalidad de los actos públicos; e interpretando conforme a la Constitución la totalidad del ordenamiento, tanto de leyes como de reglamentos.

1.2. ESTRUCTURA

La Constitución Española (CE) de 1978 está compuesta por 169 artículos distribuidos en diez títulos, 4 disposiciones adicionales, 9 transitorias, 1 derogatoria y 1 final. Siguiendo la tradición del derecho constitucional europeo continental, encontramos que la constitución, se puede dividir en 2 partes: una parte dogmática y una parte orgánica.

1. Una **parte dogmática**, que contiene las declaraciones de los derechos y libertades de los ciudadanos y sus grupos, así como sus correspondientes deberes, y además puede incluir disposiciones que constitucionalicen un determinado modelo socioeconómico o desarrollen los fines políticos, económicos y sociales a cuyo logro tiende todo el sistema constitucional.

2. Y una **parte orgánica**, que comprende una serie de reglas que disciplinan la organización y las relaciones recíprocas de los diferentes poderes y autoridades, determinando la esfera de competencias propias de cada uno.

La configuración de la Constitución como norma suprema tendrá como principal efecto el principio de la interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico. Este principio, formulado originariamente en los Derechos americano y alemán, lo proclamó también la jurisprudencia constitucional española. Las normas constitucionales son, en palabras de García de Enterría, “normas dominantes” en la concreción del sentido general del ordenamiento. Así, la Constitución no se constituye como un documento declamatorio y retórico, como lo había sido durante todo el s. XIX en España, sino que la Constitución domina no sólo el campo de la justicia constitucional, sino la totalidad de la vida jurídica de la sociedad, con un influjo efectivo y creciente.

1.2.1 Parte dogmática

La parte dogmática recoge los grandes principios, las grandes definiciones que van a estructurar el estado y la sociedad, así como la tabla de derechos fundamentales de la persona. Comprende el Título Preliminar (arts. 1 a 9 CE) y el Título Primero, “de los derechos y deberes fundamentales” (arts. 10-55 CE).

En el **Título Preliminar** encontramos los principios y valores que van a informar el ordenamiento jurídico español; define el modelo de Estado y reconoce la soberanía nacional del pueblo español; establece la forma política del Estado, introduce las premisas sobre las que más adelante estructurará el Estado de las Autonomías: la unidad de la Nación española, la autonomía de las nacionalidades y regiones de España y la solidaridad entre todas ellas. Determina el castellano como lengua oficial, y la oficialidad de las demás lenguas españolas en sus respectivas CCAA; describe la bandera de España, determina la capital del Estado, las FFAA, etc.

A continuación, el **Título Primero** establece una serie de derechos y deberes que estructura del siguiente modo:

- **Artículo 10** que establece como fundamento del orden político y de la paz social la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes. Establece el sometimiento de España en materia de DDFF al orden internacional, debiendo interpretarse las normas a ellos relativas conforme a los tratados y acuerdos internacionales suscritos por España.
- **Capítulo I** (arts. 11-13), “De los españoles y de los extranjeros” contempla el derecho a la nacionalidad, la mayoría de edad y los derechos de los extranjeros en España. El art. 13 fue modificado en 1992 para permitir el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales de los nacionales de Estados miembros de la UE y de otros países con acuerdos en la materia firmados con España.
- **Capítulo II**, “De los derechos y libertades” (arts. 14-29) comienza estableciendo en el art. 14 la igualdad de todos los españoles ante la ley y a continuación se estructura en dos secciones que van a tener relevancia de cara a los medios de protección de los derechos en ellas recogidos.
 - **Sección primera** “de los derechos fundamentales y las libertades públicas” (arts. 15-29 CE) reconoce, entre otros, el derecho a la vida y a la integridad física, el derecho a la libertad y a la seguridad, a la libertad ideológica, religiosa y de culto, los derechos de reunión y manifestación, de asociación, el derecho a la educación....

- **Sección segunda** (arts. 30-38 CE) se relacionan aquellos derechos que generan a su vez deberes como son las obligaciones tributarias, el derecho al matrimonio, el derecho a la propiedad, etc.
- **Capítulo III** bajo la rúbrica de “principios rectores de la política social y económica” enumera una serie de prestaciones que los poderes públicos deben garantizar (arts. 39-52).
- **Capítulo IV** (arts. 53 y 54) recoge las garantías de las libertades y derechos fundamentales.
- **Capítulo V** (art. 55) regula la suspensión de los derechos y libertades recogidos en este título.

1.2.2. Parte orgánica

La parte orgánica regula las grandes instituciones que estructuran el Estado y lo hace siguiendo los postulados de Montesquieu en su obra “L'esprit de Loi” (el espíritu de las leyes) que, buscando garantizar la libertad de los ciudadanos frente a los poderes públicos, divide éstos entre el poder legislativo, encargado de elaborar las normas, el poder ejecutivo, encargado de hacer cumplir dichas normas y el poder judicial que tiene la función de aplicar esas normas.

El debate doctrinal se plantea aquí en torno a la distinción entre órgano constitucional y órgano con relevancia constitucional. Torres del Moral, define a los órganos constitucionales como aquellos que se encuentran regulados de manera general en el propio texto constitucional, es decir, la Corona, las Cortes Generales (El Congreso de los Diputados y el Senado), el Gobierno, el Tribunal Constitucional (TC) y el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y los órganos con relevancia constitucional, que serían aquellos que el propio texto constitucional deriva a otra norma para su regulación como es el caso del Consejo de Estado o el Defensor del Pueblo.

La parte orgánica de la CE del 78, se estructura de la siguiente manera:

- **Título II**, de la Corona.” El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en la relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes” (art. 56 CE).
- **Título III**, de las Cortes Generales. “1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. 2. Ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. 3. Las Cortes Generales son inviolables” (art. 66CE). Se divide en tres capítulos:
 - I. De las Cámaras;
 - II. De la elaboración de las leyes
 - III. De los tratados internacionales.
- **Título IV** del Gobierno y de la administración. “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes” (art. 97CE)
- **Título V** de las relaciones del Gobierno con las Cortes Generales.

- **Título VI** del Poder Judicial. “La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley” (art. 117CE).
- **Título VII** de la Economía y de la Hacienda
- **Título VIII** de la Organización Territorial
- **Título IX** del Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución, único en su orden y con jurisdicción en todo el territorio nacional. Es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica.
- **Título X** de la Reforma de la constitución

2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y VALORES SUPERIORES.

Para una mejor comprensión de los siguientes epígrafes es preciso hacer una referencia, aunque sea brevemente, al sentido del preámbulo y de las disposiciones fundamentales del Título Preliminar, así como a su valor normativo, sobre todo a la hora de delimitar la distinción entre los principios y valores constitucionales establecidos por el constituyente en el art. 1CE.

Siguiendo a Lucas Verdú diremos que el Título Preliminar y el Título I, juntamente con el Preámbulo, contiene lo que se ha dado en llamar la **fórmula política de la Constitución** como expresión ideológica, jurídicamente organizada, en una estructura socioeconómica. En ellos, sobre todo en el Título Preliminar, están prefiguradas las ideas básicas que serán desarrolladas posteriormente en los demás títulos del texto constitucional corroborando su carácter sistemático y coherente de la Constitución. Podemos decir, por tanto, que viene a ser una síntesis de la Constitución.

En los arts.1 y 2 CE, en concreto se contiene lo que la doctrina ha dado en denominar la “clave de bóveda” del régimen constitucional español. En ellos se sintetizan los principales rasgos de nuestro sistema constitucional, recogen las decisiones fundamentales de la Constitución (Carl Schmitt) que, desde el punto de vista jurídico, como señala Santamaría Pastor, se traducen en supraprincipios jurídicos o principios de principios, al formar el basamento último, nuclear e irreductible de todo el ordenamiento jurídico.

A la hora de definir esas “decisiones fundamentales” inspiradoras del ordenamiento, el art. 1 CE emplea dos conceptos diferentes respecto a cuya definición y distinción no hay unanimidad en la doctrina; se trata de los principios y valores constitucionales. Al respecto diremos que, en términos generales, se acepta que la diferencia fundamental radica en la mayor generalidad, abstracción e indeterminación de los valores, frente a la mayor especificidad, concreción y determinación de los principios, existiendo una correlación evidente entre ambos. Para Peces Barba los valores constituyen el todo y los principios son una parte de ese todo, porque se refieren a sectores parciales del ordenamiento al cual especifican en su componente ético.

Sánchez Agesta lo expresa considerando los valores como instancias metajurídicas que “se proyectan sobre el Estado social y democrático de Derecho y lo matizan incluso sobre los principios del ordenamiento enunciados en el art. 9.3”.

La doctrina del TC es fundamental a la hora de delimitar el concepto de unos y otros. En la STC 81/1983 atribuye a los principios constitucionales tienen las siguientes características:

- Normas que deben de tener una función interpretativa
- No tienen una relación de jerarquía entre ellos
- Son embriones de reglas indeterminadas

En cuanto a la función de los principios siguiendo al profesor Rafael de Asís, son las siguientes:

- Permite encontrar las normas que se deben aplicar a un caso
- Informan el ordenamiento además de tener una fuerza derogatoria
- Tienen una interpretación complementaria
- Facilitan su mutación en reglas.

También desde el punto de vista de su eficacia jurídico-política, se plantean divergencias entre la doctrina entre quienes niegan a los valores cualquier carácter normativo (alcance metajurídico) mientras que los principios poseerían una eficacia jurídica cierta, hasta los que consideran que los valores son también normas de directa aplicación. En cualquier caso, el TC se ha pronunciado reiteradamente al respecto reconociendo el carácter normativo de los valores constitucionales en la medida en que quedan protegidos por el procedimiento agravado de reforma constitucional del art. 168CE, lo que permite afirmar su carácter vinculante. En varias sentencias (STC18/81 y 132/89) el Intérprete de la Constitución ha recalcado que los valores deben utilizarse como criterio de interpretación del sentido de los demás mandatos constitucionales.

○ 2.1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES: EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

Los principios constitucionales constituyen el sustrato político-jurídico sobre el que se asienta el entramado constitucional; se trata de una serie de “predicados básicos” que, en el fondo, no son otra cosa que explicitaciones de los propios criterios matrices en un proceso de autodefinición a través del cual el Estado expresa las que consideran sus opciones fundamentales. En palabras de Santamaría Pastor son los principios de base e irreductibles de todo ordenamiento jurídico y que por ende suelen encontrarse en los textos constitucionales.

Están recogidos en:

- **Art. 1 CE** apartados 1 y 3 que ***“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”*** y ***“la forma política del Estado español es la Monarquía Parlamentaria”***.
- **Art. 2 CE** cuando señala que ***“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”***.

A continuación, pasamos a analizar los mencionados predicados.

2.1.1 Estado social y democrático de derecho

La fórmula del art. 1.1 CE empleada por el constituyente es una definición constitutiva de la forma en que queda establecida la interacción del Estado y la sociedad pues no se trata solo de un Estado de Derecho en el que se respetan tanto “la independencia personal, como la seguridad, la libertad de creencias y de opiniones, sino que bajo el signo de democracia social se definen formas de participación en la adopción de decisiones y una acción positiva de los poderes públicos” (Sánchez Agesta). Se trata de la adopción en España de una fórmula ya consolidada en otros países europeos y que el constituyente español tomó de la Ley fundamental de Bonn (arts. 20.1 y 28.1).

Dentro de la doctrina no hay unanimidad tampoco en cuanto a la interpretación de la fórmula empleada: algunos consideran que es una fórmula unitaria y específica con singularidad propia; otros que se trata de una frase compuesta de distintos elementos que históricamente se han ido acumulando y, una postura intermedia mantenida por Sánchez Agesta que parte de la constatación de que las tres ideas se complementan e integran recíprocamente. En nuestro caso lo analizaremos invirtiendo el orden establecido por la constitución y siguiendo su evolución histórica.

2.1.1.1 El Estado de Derecho

García Pelayo lo define como el “Estado cuya función capital es establecer y mantener el Derecho y cuyos límites están rigurosamente definidos por éste, pero bien entendido que Derecho no se identifica con cualquier ley o conjunto de leyes con indiferencia hacia su contenido, sino con una normatividad acorde con la idea de legitimidad, de la justicia y de los fines y los valores a los que debe servir la Constitución”. Estado de Derecho que, como señala Sánchez Agesta, responde en última instancia al problema ético general que ha marcado la evolución del Derecho público de occidente de someter el poder público al Derecho.

La cláusula del Estado de Derecho, como señala Santamaría Pastor (Fundamentos de Derecho Administrativo, I, p. 192-194), fue desarrollada por la doctrina alemana de Derecho Público en el primer tercio del siglo XX en torno a criterios formales - principios de legalidad de la Administración, división de poderes, supremacía y reserva de ley, protección de los ciudadanos mediante tribunales independientes y responsabilidad del Estado por actos ilícitos (Thoma)-, complementados en la posguerra, vista su utilización por el nacional socialismo, con otros de tipo material - toda la actuación de los poderes públicos debe dirigirse a la consecución de valores, entre los que el más importante es la garantía y protección de la libertad personal y política (Stern)-.

Se encuentra integrado por 3 grandes elementos que son:

Imperio de la ley. Es el elemento clave y definidor de esta fórmula. Esta ley ha de ser creada por el órgano representativo de la voluntad popular. La ley debe de regular toda la actividad estatal incluyendo tanto la esfera administrativa como la judicial, sin olvidar que todos los ciudadanos se hallan sometidos por igual a ella.

Entre los principios formales podemos destacar los siguientes:

- “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico” (art 9.1 CE).

- "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" (art. 9.3 CE).
- "Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión" (art. 24.1 CE).
- "Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.
- "Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento" (art. 25.1 CE).
- "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho" (art. 103.1 CE)
- "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" (art. 106.1 CE).
- "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos" (art. 106.2 CE).
- "La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley" (art. 117.1 CE)
- "Los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley" (art. 117.2 CE).
- "El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan" (art. 117.3 CE).

Los criterios materiales los podemos encontrar en diversos preceptos:

- En primer lugar, el apartado que comentamos, en su inciso final: "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".
- "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" (art. 10.1 CE).
- "Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título (I) vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a)" (art. 53.1 CE).
- "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho" (art. 103.1 CE).

División de poderes. Esa primacía de la ley debe estar acompañada de un sistema de separación de poderes como garantía y freno de los mismos. Esta separación ha de entenderse como un sistema de distribución de funciones inserto en una red de relaciones y controles mutuos. El sentido de esta separación no es otro que el de evitar la concentración de poder, estableciendo un equilibrio que redundará en beneficio del ciudadano, equilibrio del cual es pieza esencial la existencia de una administración de justicia plenamente independiente, así como de un proceso garantizador de las más esenciales libertades. El esquema clásico de la división de poderes experimenta una adaptación a las nuevas exigencias del Estado social, la cual se apoya en la ampliación de las áreas de actuación estatal, así como en la modificación de las relaciones entre Parlamento y Gobierno, tras la generalización del sufragio universal y la conversión de los partidos en los auténticos protagonistas del sistema político.

Reconocimiento de Derechos y libertades fundamentales. Es un elemento fundamentador y definidor del estado de derecho. La dignidad humana es el presupuesto de la declaración de una serie de derechos de la persona, y ese es precisamente el punto de partida del catálogo de derechos y libertades que recoge nuestro texto constitucional, al proclamar en el Art. 10 Constitución que "la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley a los derechos de los demás son el fundamento del orden político y de la paz social". Esa cláusula, el amplio catálogo de derechos y libertades, responden además a los principios de eficacia inmediata y de interpretación más favorable, debiendo además toda la ley respetar su contenido esencial. Junto a esa proclamación, y con el objetivo de darle una efectividad plena, el texto constitucional garantiza toda una serie de instrumentos de protección del conjunto de derechos en aquellos que se denominan fundamentales.

El Tribunal Constitucional se ha apoyado en la cláusula del Estado de Derecho para rechazar las vías de hecho de los poderes públicos (ATC 525/1987), para exigir la motivación de las sentencias judiciales (STC 55/1987) o para imponer el carácter obligatorio de su cumplimiento (STC 67/1984).

2.1.1.2 El Estado Democrático

En nuestro constitucionalismo histórico tan sólo en la Constitución de 1931 se recoge una fórmula parecida. En su art. 1 se declaraba que "España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de libertad y justicia". Se utilizó el presente de indicativo del verbo ser - "España es..."- a diferencia del texto vigente -"España se constituye..."- lo que no ha dejado de recibir diferentes sentidos interpretativos, como se verá después.

El Derecho Constitucional Comparado, por el contrario, sí aporta numerosos precedentes entre las Constituciones aprobadas después de la Segunda Guerra Mundial, entre las que cabe destacar por su influencia en la española las siguientes:

- La Constitución italiana de 1947, en su art. 1: "Italia es una República democrática basada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo, quien la ejerce en las formas y con los límites de la Constitución".
- Más influencia, incluso, cabe apreciar en la Ley Fundamental de Bonn, de 1949, en sus artículos 20: " La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social"; y 28: "El orden constitucional de los Estados miembros (Länder) deberá responder

a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social, en el sentido de la presente Ley Fundamental".

- También el primer inciso del art. 1 de la Constitución francesa de 1958 sigue el mismo modelo: "Francia es una República indivisible, laica, democrática y social..."

Ese reconocimiento unánime en las principales referencias normativas del constituyente de 1978 es la causa probable de que en el proceso de elaboración de la Constitución no se modificase el texto del apartado 1 del artículo 1 respecto a la redacción original de la Ponencia.

Entre los aspectos más destacables del debate constituyente cabe apuntar los siguientes:

- La discusión de si debiera redactarse como hacía la Constitución de 1931 o las vigentes italiana, alemana o francesa, no formulando el texto en el momento previo a la aprobación de la Constitución sino considerándolo a partir de la aprobación, cuestión que tuvo especial acogida en el Senado. Así la enmienda del Senador Ollero Gómez, que propugnaba iniciarlo con "España es un Estado...". En la Comisión Constitucional del Senado se aprobó una enmienda transaccional del Senador Cela Trulok en parecido sentido: "España queda constituida en un Estado...". No obstante, el Pleno del Senado la rechazó y volvió al texto original del Congreso, que fue definitivamente aprobado.
- Algunos representantes de partidos políticos nacionalistas más radicales defendieron sin éxito la sustitución del término España por el de Estado español (enmiendas 241 y 64 de los diputados Barrera y Letamendía y 289 y 443 de los senadores Bandrés y Xirinacs). No faltaron quienes desde posiciones también nacionalistas defendieron que la redacción aprobada se limitaba a expresar que España es un Estado (el Sr. Arzallus, en la Comisión Constitucional del Congreso). Frente a estas pretensiones los diputados de los Grupos mayoritarios defendieron en la Comisión Constitucional del Congreso el texto aprobado, "porque aísla con acierto el sujeto del proceso constituyente" (Sr. Cisneros), o "por cuanto se establece en un primer nivel a España como la nación que se constituye" (Sr. Peces-Barba). Con mayor rotundidad, en el Pleno del Congreso el diputado de la mayoritaria UCD, Sr. Herrero y Rodríguez de Miñón, afirmaba que "España es una magnitud anterior a la Constitución, una magnitud que posibilita la Constitución, una magnitud preconstitucional; es a esa magnitud preconstitucional, a esa magnitud que no pasará y que está al margen y por encima de toda forma constitucional a la que el art. 1 se refiere..."
- El apartado 1 del art. 1 se aprobó por el Pleno del Congreso de forma casi unánime (317 votos a favor, uno en contra y una abstención). En el Pleno del Senado, la situación fue distinta por cuanto el debate se centró en la fórmula aprobada en Comisión, a la que antes nos hemos referido; aún así, la vuelta al texto del Congreso se hizo por 176 votos a favor, 21 en contra y 5 abstenciones.

En el contexto descrito dos son los rasgos básicos de la fórmula examinada. En primer lugar, el implícito reconocimiento de la preexistencia de España como realidad política y social anterior al proceso de refundación constituyente. Como segundo rasgo, el constituyente recogió la fórmula condensada de la organización jurídico-política de los Estados democráticos liberales europeos de la segunda mitad del siglo XX.

- El implícito reconocimiento de la preexistencia de España como realidad política y social anterior al proceso de refundación constituyente. Como se sostuvo en el debate constituyente, la fórmula utilizada para iniciar el precepto era plenamente intencionada. Se pretendía destacar que es España quien se da una Constitución y mediante ella instituye un Estado social y democrático de Derecho. Ese Estado se podrá identificar en las relaciones internacionales como Estado español -aunque el término oficial tampoco sea este sino el de Reino de España, por acoger la forma política específica del Estado- pero, en rigor, la dicción de nuestra Carta Magna no admite confusión entre uno y otro

concepto: España, como nación y, en consecuencia, realidad histórica, sociológica, cultural y geográfica específica; y Estado español, como forma de organización política de la Nación española. Las minoritarias críticas vertidas por algunos parlamentarios nacionalistas radicales - no debe olvidarse que la mayoría de los representantes de partidos nacionalistas votaron a favor de este apartado- confirman esta interpretación, pues es a ella a la que se oponían aquellos, y la que fue aprobada casi por unanimidad.

- Como segundo rasgo, el constituyente recogió la fórmula condensada de la organización jurídico-política de los Estados democráticos liberales europeos de la segunda mitad del siglo XX. Sánchez Agesta, analizando la concreción de este principio a lo largo del texto constitucional considera que se materializa como un principio estructural, en cuanto ordena los componentes básicos colectivos (art. 9.2CE al referirse a la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social; 23CE: derecho de sufragio activo y pasivo; 6, 7, 36 y 52 de la CE; iniciativa legislativa del art. 87CE; en los referéndums del art. 92, 167 y 168CE) y como principio funcional, normando la convivencia (Art. 10: normando la igualdad y la alteridad; o en el art. 20CE).

Pese a que el término democrático ha ido adquiriendo a lo largo de la historia diferentes matices que lo han ido haciendo complejo y ambiguo, básicamente podemos identificarlo con las ideas del profesor Garrorena Morales, a través de una triple referencia:

Radicación popular del poder. De una parte el principio de la soberanía nacional, consagrado en la Constitución de 1812 (art. 3: "La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo, pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales"), y reiterado por aquellas inspiradas en el liberalismo progresista: lo hace el Preámbulo de la Constitución de 1837 ("Siendo la voluntad de la Nación revisar, en uso de su Soberanía, la Constitución política promulgada en Cádiz...), y más rotundamente en el art. 32 de la Constitución de 1869 ("La soberanía reside esencialmente en la Nación, de la cual emanan todos los poderes").

De otra parte, encontramos la redacción de la Constitución republicana de 1931, que no recoge los términos soberanía nacional y atribuye la soberanía al pueblo, sin más: "Los poderes de todos sus órganos (los de la República) emanan del pueblo" (art. 1.2).

El Derecho comparado también recoge fórmulas análogas: "La soberanía pertenece al pueblo, quien la ejerce en la formas y con los límites de la Constitución" (art. 1.1 de la Constitución italiana de 1947); "Todo poder estatal emana del pueblo, el cual lo ejerce en las elecciones y votaciones y mediante los poderes legislativo, ejecutivo y judicial" (art. 20.1 de la Ley Fundamental de Bonn); "La soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejercerá por medio de sus representantes y del referéndum" (art. 3 de la Constitución francesa de 1958).

En la elaboración de este texto cabe subrayar que el Anteproyecto constitucional se acercaba más al modelo de la Constitución de 1931, si bien especificaba que era el pueblo español el titular de la soberanía: "Los poderes de todos los órganos del Estado emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía".

Según el Art. 1.2 Constitución, la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado. Hoy en día los términos soberanía nacional y soberanía popular cubren todos los segmentos sociales, y es en el conjunto de la sociedad donde recae el poder. El apartado 2 del precepto que analizamos recoge una doble fórmula de nuestro constitucionalismo histórico.

D) En este precepto se recogen dos elementos sustanciales de nuestro sistema político. En primer lugar, el principio de legitimación democrática del poder, corolario inmediato de un Estado democrático proclamado en el apartado 1 de este artículo. El TC ha subrayado que "el sentido democrático que en nuestra Constitución reviste el principio de origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular" (STC 10/1983).

Pero, además, se concreta el sujeto titular de la soberanía. En lugar de hacer una declaración más abstracta, como suele suceder en el Derecho comparado y pedían algunos partidos nacionalistas en las Cortes Constituyentes, se opta por concretar la soberanía en el pueblo español. Se trata de un reforzamiento explícito de lo que después recogerá el artículo 2 de la Constitución. Como titular de la soberanía, el pueblo español fue el detentador del poder constituyente originario (recuérdese las palabras del Preámbulo de nuestra Carta Magna: "la Nación española...", y al final, "Las Cortes han aprobado y el pueblo español ratificado") y lo es del derivado, esto es, de las reformas que en el futuro pueda sufrir el texto aprobado en 1978. En coherencia con este principio los artículos 167 y 168 de la Constitución atribuyen la potestad de revisión a las Cortes Generales y al pueblo español mediante referéndum (referéndum que es sólo facultativo en los supuestos de revisión de aspectos menos esenciales del texto constitucional, en los términos previstos en el art. 167.CE). En consecuencia, cualquier intento secesionista al margen de estos procedimientos chocaría frontalmente contra el precepto comentado. Para mayor detalle véase el comentario al artículo 2 de la Constitución.

Concepción plural de la sociedad. La democracia supone una comprensión de la sociedad como entramado, como una trama plural en la que se interaccionan los distintos grupos sociales, reconocidos así en su autonomía y en la legitimidad de su propia diversidad, esto trae consigo dos cualidades específicas de la democracia que son, reflejar el carácter diversificado y plural de la sociedad, respetando la entidad de todos sus participantes y también la garantía del fortalecimiento al que tienen acceso los individuos en defensa de sus intereses. La visión plural de la sociedad en nuestro texto constitucional se encuentra extendida principalmente por toda la constitución, pero debemos de remarcar el Art. 6 Constitución, en el cual se define cual es el papel y la estructura que tienen que jugar los partidos políticos. También el respeto a las minorías se reconoce de muy diferentes formas. Desde la afirmación del pluralismo como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE) hasta la exigencia de mayorías reforzadas para adoptar las medidas más importantes o para aprobar las reglas del juego político (reforma constitucional, leyes orgánicas diversas- que abarcan desde el desarrollo de los derechos fundamentales hasta la aprobación de los Estatutos de Autonomía o la ley electoral- declaración del estado de sitio, reglamentos parlamentarios, etc...).

Visión participativa del proceso político. El principio democrático se traduce en otras formas de participación política ciudadana, mediante partidos políticos (art. 6 CE) -el Estado democrático contemporáneo es, sobre todo, un Estado de partidos - pero también de sindicatos y organizaciones empresariales (art. 7 CE), asociaciones (art. 22 CE), fundaciones (art. 34 CE), Colegios y organizaciones profesionales (arts. 36 y 52 CE), organizaciones de consumidores y usuarios (art. 51 CE), entre otras entidades sociales merecedoras de reconocimiento y protección constitucionales. La cláusula democrática se impone de manera expresa respecto a la estructura interna y funcionamiento de los partidos políticos (art. 6 CE), sindicatos y organizaciones empresariales (art. 7 CE), Colegios y organizaciones profesionales (arts. 36 y 52 CE), exigiendo que éstas sean democráticas.

2.1.1.3. El Estado Social

El Estado social, finalmente, que en su formulación primigenia entendía que el Estado contemporáneo, lejos de limitarse a fijar las reglas conforme a las cuales deben desenvolverse los individuos en sus relaciones sociales y económicas, adopta una posición activa, más intervencionista, pues considera como un nuevo fin que le compete el garantizar "la procura existencial" (Forsthoff), el mínimo vital para poder desenvolverse en la sociedad. Como ha descrito con rigor y maestría el profesor García-Pelayo, la idea de Estado social de Derecho se debe al tratadista alemán de Teoría del Estado, Hermann Heller, quien, entre los años veinte y treinta del siglo pasado, lo propugna, como alternativa socialdemócrata entre la anarquía económica y la dictadura fascista; se trata de no renunciar al Estado de Derecho sino de dar a éste un contenido económico y social, de realizar en el marco del Estado de Derecho un nuevo orden laboral y de distribución de bienes. Lo que inicialmente forma parte del ideario de los partidos socialdemócratas pasa progresivamente a extenderse a los partidos democratacristianos, conservadores o liberales - de manera más o menos intensa, es cierto, según los momentos, lugares e ideologías políticas de los gobernantes-. Esa generalización le lleva al Profesor García-Pelayo a sostener que el Estado social significa históricamente el intento de adaptación liberal -burgués a las condiciones de la civilización industrial y postindustrial (M. García-Pelayo, Las transformaciones del Estado contemporáneo, p. 16-18 de la 2ª ed.).

El Estado social no es solo un poder regulador sino también gestor y distribuidor. La consecuencia inmediata es la extensión de las políticas públicas desde los tradicionales campos de la educación, la sanidad o la seguridad social, a la intervención en el mundo laboral y económico, así como en el urbanismo y la vivienda, el medio ambiente, la cultura y los medios de comunicación social, o la especial protección de los ciudadanos que más la necesitan.

Nuestra Constitución toma el concepto de Estado social de la Ley Fundamental de Bonn -que es la primera Constitución que lo consagra-, lo reconoce en el precepto que comentamos y lo describe con mayor detalle en el art. 9.2: "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".

Después se desarrolla en todo el texto constitucional, pero especialmente en los Títulos I ("De los derechos y deberes fundamentales") y VII ("Economía y Hacienda"). Entre los más significativos cabe apuntar la función social de la propiedad (art. 33.2 CE) y la subordinación de la riqueza del país al interés general (art. 128.1 CE); la promoción del progreso social y económico y una distribución de la renta regional y personal más equitativa (art. 40 CE); la promoción de la participación en las empresas y del cooperativismo (art. 129 CE); la protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39 CE), de los niños (art. 39.4 CE), de los emigrantes (art. 42 CE) o de los disminuidos (art. 49 CE); la protección y tutela de la salud (art. 43 CE), de la cultura y de la investigación científica y técnica (art. 44 CE), el medio ambiente (art. 45 CE), el patrimonio histórico y artístico (art. 46 CE) o el urbanismo (art. 47 CE). Pocas materias o sectores sociales desprotegidos quedan fuera de la acción de los poderes públicos propugnada por nuestra Constitución. Se alza así una nueva dimensión de la función taumatúrgica que el constitucionalismo tuvo para nuestro liberalismo decimonónico desde la Constitución de Cádiz.

2.1.2. La monarquía parlamentaria

Establece el art. 1.3 Constitución que "la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria", a través de una fórmula que sorprende tanto por lo novedosa en nuestra historia constitucional. En nuestro constitucionalismo histórico no se calificaba la naturaleza de la forma monárquica de gobierno. Tan sólo en la Constitución de 1812 se señalaba que "El Gobierno de la Nación española es una monarquía moderada hereditaria" (art. 14). La de 1869 se limitaba a declarar que "La forma de Gobierno de la Nación española es la Monarquía" (art. 33). De esta forma el constituyente manifiesta claramente su voluntad de establecer en España una Monarquía sobre unos patrones nuevos en la línea de las demás monarquías europeas del momento.

En lo que se refiere a las monarquías parlamentarias europeas contemporáneas, encontramos fórmulas similares en algunas de las Constituciones redactadas o modificadas después de la Segunda Guerra Mundial, dentro del proceso de racionalización de la forma parlamentaria de gobierno: En Dinamarca, se recoge el antecedente más directo: "La forma de gobierno es la monarquía constitucional" (art. 2); en Suecia se indica que la democracia sueca "se ejerce mediante un régimen de gobierno representativo y parlamentario" (art. 2), y después en el art. 5 se establece que el Rey o la Reina que ocupe el trono conforme a la Ley de Sucesión será el Jefe del Estado". En Noruega, por el contrario, se sigue manteniendo la fórmula decimonónica: "La forma de gobierno es una monarquía limitada y hereditaria" (art. 1 de la Constitución de 1814).

En una interpretación sistemática en la constitución, se encierra el juego de los poderes del aparato estatal y expresa el modo en que se manifiesta la suprema voluntad del estado, además de la tradición constitucionalista española de una forma de gobierno monárquica.

Como se recogió en el debate constituyente, la monarquía parlamentaria es la forma política que concilia la Jefatura de Estado monárquica con la configuración democrática del Estado contemporáneo. Resulta capital al respecto recordar el viejo aforismo británico, "el rey reina pero no gobierna", que en nuestra Constitución se traduce en una forma política del Estado que encierra dos elementos complementarios pero claramente escindibles:

- La naturaleza específica de la jefatura del estado cuyo titular es un monarca hereditario, viene a significar que la constitución culmina la organización de la estructura estatal reconociendo un órgano constitucional particular mediante la adscripción de la Jefatura del Estado a una persona que representa la institución histórica de la monarquía, es una institución sin poderes políticos concretos, y se le pretende dar una mayor representatividad social. El Rey es el Jefe del Estado (art. 56 CE), pero sus actos serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los ministros competentes", los cuales serán los responsables de dichos actos (art. 64 CE).
- El juego de relaciones que se fija entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, es un sistema hereditario de jefatura del estado que depende de la voluntad superior del parlamento por medio de su acción legislativa y se añade el ser una monarquía racionalizada con funciones fijadas directamente en la constitución. El Gobierno "debe tener la confianza del Congreso de los Diputados y ante él responde solidariamente" (arts. 99, 108, 112 y 113 CE), y le corresponde dirigir la política interior y exterior del Estado (art. 97 CE).

2.1.3. El estado autonómico

La división territorial, siempre es una de las cuestiones más problemáticas a la hora de la redacción de una constitución. En el caso de la Constitución española de 1978 también lo fue y lo sigue siendo pues el problema del modelo territorial no está resuelto todavía.

Las Cortes Constituyentes de 1978 tenían que ser sensibles a la realidad diferenciada de distintos territorios integrados. En dicho proceso no hubo una concepción global y única. Eran diferentes los modelos de distribución territorial del poder que defendían los grupos políticos con representación en las Cortes Constituyentes, manteniéndose en el debate desde posiciones claramente unitarias que reconocían una mínima descentralización administrativa, hasta algunas posturas que iban más allá de un modelo federal clásico. Finalmente la Constitución optó por un modelo amplio e indeterminado que parte de la premisa de que “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”, al tiempo que establece en el art. 137CE que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan” que gozarán, todas ellas, de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Por lo tanto, se trata de un modelo territorial del Estado abierto, en función de la disposición que hagan los territorios que deseen acceder a su autonomía del derecho que la constitución les reconoce en distintas vertientes: de cara a optar o no al autogobierno; para escoger una u otra vía de acceso a ese autogobierno; para asumir más o menos competencias.

En cuanto a los principios que informan el modelo territorial del Estado son:

1) Principio de unidad. Como ha reiterado el Tribunal Constitucional, la constitución parte de la unidad del estado español, la cual se traduce en una organización para todo el territorio. Tiene varias manifestaciones:

- Proclamación de la soberanía nacional como atributo del pueblo español (1.2CE)
- Proclamación de la unidad global del ordenamiento jurídico (149.1.1CE)
- La unidad en el campo económico de la economía (149.1.13CE)
- Atribución residual de competencias que hace la constitución a favor del estado cuando las distribuye entre el mismo y las CCAA (169.3CE)
- La facultad de la elaboración de leyes de armonización del Art 150.3 Constitución
- El control de la actividad de los órganos de las CCAA por el TC, el Gobierno, por los Tribunales y por el Tribunal de Cuentas Los controles de las CCAA del (153 CE)
- Reconocimiento de la Corona como símbolo de la unidad y permanencia del Estado (56 CE).

2) Principio de autonomía. Es un derecho reconocido a las nacionalidades y regiones que integran la Nación española para la gestión de sus propios intereses (37CE). En el Art. 143.1 Constitución, al hablar del ejercicio del derecho a la autonomía, habla de autogobierno. De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional podemos extraer algunas características de este principio que son:

- Concepto jurídico indeterminado
- Poder limitado STC 25/1981
- Autonomía lo es en función del interés respectivo
- Naturaleza política de la autonomía de las CCAA resulta innegable.

3) Principio de solidaridad. El Art. 2 Constitución proclama dicho principio que luego es concretado por otros preceptos como el art. 138CE que engloba dos modalidades de realización efectiva del mismo:

- Establecimiento de un equilibrio económico entre las diversas partes del territorio por el que tiene que velar el estado.
- La proscripción de privilegios económicos o sociales entre CCAA a través de la vía estatutaria

4) Principio de legalidad, es una de las manifestaciones más importantes de Estado de derecho y ha sido una idea bastante perseguida desde antiguo, tiene su origen en las revoluciones burguesas del siglo XVIII y pretende que toda actuación de los poderes del estado, se someta de manera necesaria a lo que se encuentre recogido en la ley, tiene múltiples maneras de manifestarse como son:

- Principio de jerarquía normativa
- Principio de reserva de ley
- Supremacía de la ley
- Control jurisdiccional de los actos legislativos. Supone un control de la legalidad de los reglamentos y normas emanadas de la administración por parte del juez.

◦ 2.2. LOS VALORES SUPERIORES DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

2.2.1. Concepto

Como indicábamos al hablar de la diferencia entre principios y valores constitucionales, no existe tampoco unanimidad en la doctrina entorno a la definición de los valores constitucionales, si bien, el concepto más aceptado, es la recogida por Norberto Bobbio en la cual se definen como las normas básicas para la creación de otras normas, calificadas por este autor como “metanormas”. Pérez Luño los define como proto-normas ético-sociales básicas, que deben presidir todo el orden constitucional, ya que “establecen los criterios básicos para enjuiciar las acciones, ordenar la convivencia y establecer sus fines”.

En el derecho constitucional español, se encuentran recogidas en el Art. 1.1 Constitución y son los principios de justicia, igualdad, libertad y pluralismo político. Para el profesor Torres del Moral, tiene las funciones de incorporar contenidos materiales a la constitución, tienen una función orientadora a la hora de la creación de normas y delimitan su significado además de que permiten solventar lagunas.

La referencia a estos valores es la más acabada expresión (junto a la recogida en el art. 10.1 CE sobre el fundamento del orden político) del contenido material del Estado de Derecho: toda la actuación de los poderes públicos debe dirigirse a la consecución de valores. Nuestro Tribunal Constitucional se ha referido a la Constitución como orden de valores (SSTC 25/1981, 8/1983 y 35/1987, entre otras), y a la consecuencia inmediata de que su interpretación tenga un carácter teleológico, destinado a garantizar esos valores (SSTC 18/1981, 32/1985, 19/1988).

Los valores superiores como parámetro interpretativo no pueden, sin embargo, constituir un medio para dejar de aplicar otros preceptos constitucionales (STC 20/1987), ni por lo común

constituyen un canon interpretativo autónomo sino complementario (STC 181/2000), ni implican por sí solos derechos susceptibles de amparo constitucional (STC 120/1990).

Pasamos, pues, a analizar los valores constitucionales recogidos en el art. 1.1 CE:

2.2.2.1. La Libertad

La libertad como valor -también puede definirse como derecho-, informa todo el título I de la CE, y queda reflejado en las instituciones jurídicas que configuran el sistema de derechos y libertades de la Constitución. Su fundamento último se encuentra en la dignidad de la persona humana (art.10CE). El TC en su STC 132/1989 señaló precisamente que su configuración como valor superior implica el reconocimiento de la autonomía del individuo para elegir entre las diversas opciones de vida que se le presentan, según sus intereses y preferencias. En la STC 91/83 afirmaba que los derechos solo "encuentran sus límites en el derecho de los demás (art.10CE) y, en general, en otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos".

En el art. 9.2CE, la Constitución exige a los poderes públicos que promuevan las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remuevan los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, superando así el puro formulismo de los textos decimonónicos.

2.2.2.2. La Justicia

La justicia como valor absoluto recogido en el art.1CE presupone su proyección sobre todo el ordenamiento constitucional, de forma que limitarse a identificar la justicia con la organización encargada de su administración -Poder Judicial regulado en el Título VI- supondría una limitación de su sentido absoluto.

Recibe su concreción institucional en el Tit. VI de la CE referente al Poder Judicial y en el Tit. X, del TC. Se encuentra recogido en múltiples preceptos constitucionales.

La justicia "es uno de los principios cardinales de nuestro Estado de Derecho" (STC 105/1994), en dicho valor superior debe entenderse incluido el reproche de arbitrariedad (STC 65/1990), pero no es un valor ajeno y contrario al ordenamiento positivo que permita sacrificar otra norma constitucional en aras de una "justicia material"(STC 20/1987), "ni que pueda identificarse unilateralmente con particulares modos de entender lo justo"(STC 181/2000).

2.2.2.3. La Igualdad

La igualdad proclamada por nuestra Constitución es un concepto que requiere matización dada la diversidad de sentidos con que es utilizado en la literatura política y jurídica. Por ello haremos referencia a dos aspectos de la misma contenidos en la jurisprudencia del TC.

En primer lugar, señala el TC en su sentencia 14/83 que "la Constitución exige a todos respetar y promover la igualdad del individuo y de los grupos como reales y efectivas, superando la igualdad meramente formal y propugnando un significado del principio de igualdad acorde con lo dispuesto en el art.1CE". La igualdad es un valor preeminente de nuestro ordenamiento jurídico, que debe colocarse en un rango central (SSTC 103/1983, 8/1986), "que se proyecta con una eficacia trascendente de modo que toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la Constitución deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución proclama"(STC 8/1983).

En segundo lugar, la igualdad en la desigualdad. El TC ha señalado que la libertad no es un valor absoluto porque "obliga a tomar en cuenta la propia necesidad del establecimiento de un trato desigual que recaiga sobre supuestos de hecho que, en sí mismos, son desiguales y

tengan por función, precisamente contribuir al restablecimiento o promoción de la igualdad real.

Nuestro texto constitucional recoge en varios de sus preceptos las ideas de igualdad, opta además por conjugarlo con el principio de libertad. El estado debe de permitir el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, pero tutelando y protegiendo a los más débiles, por tanto encomienda a los poderes públicos en el Art. 9 de la Constitución a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; el objetivo de la igualdad no puede ser perseguido en detrimento del valor de la libertad.

2.2.2.4. El Pluralismo Político

Tiene un valor menor que los demás, pero su constitucionalización es un hecho que se explica por la resolución para finalizar la etapa anterior a la democracia, en la cual los partidos políticos como elementos configuradores de un régimen democrático estaban prohibidos, este valor constitucional, es un concepto que tiene su máximo exponente en la regulación de los partidos políticos en el art. 6CE.

El Tribunal Constitucional ha matizado que tiene la función de fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse las distintas opciones políticas, ya que resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación de este valor constitucional.

El pluralismo político como valor superior del ordenamiento "permite contemplar en el marco de la Constitución diversas soluciones legales" (STC 6/1984); permite una libertad al legislador para apreciar la oportunidad o conveniencia de modificaciones normativas (STC 76/1990); justifica que una misma corriente ideológica pueda tener diversas expresiones políticas que lleven a denominaciones parcialmente coincidentes (STC 107/1991); pero también impide que pueda ser ignorada la adscripción política de los representantes en la configuración de órganos en que se integran dichos representantes (STC 32/1985).

3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

○ 3.1. PROCEDIMIENTO

En la Constitución se han previsto dos procedimientos de reforma constitucional, el procedimiento ordinario, art. 167, y el procedimiento agravado, art. 168. La existencia de estos dos procedimientos, de diverso grado de rigidez, evidencia que la Constitución ha optado por agravar el procedimiento de reforma para poder modificar determinados aspectos esenciales del sistema antes que excluir determinadas cuestiones o preceptos de la posibilidad de reforma.

3.2.1. La iniciativa de la Reforma Constitucional

El art. 166 CE, para regular la iniciativa de la reforma constitucional, remite al art. 87 CE, al señalar expresamente: "La iniciativa de la reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del art. 87". En consecuencia, los titulares del derecho a la iniciativa son, por este orden, el Gobierno, el Congreso de los Diputados y el Senado (art.

87.1) y las Asambleas Legislativas de las CCAA (art.87.2), quedando excluida la iniciativa popular (art. 87.3).

La iniciativa parlamentaria en este campo sí presenta ciertas novedades, ya que, si bien la constitución no establece diferencia alguna entre la iniciativa legislativa ordinaria y la iniciativa de la reforma de la Constitución, los reglamentos del Congreso y del Senado sí la han introducido. Y así, mientras para la iniciativa legislativa ordinaria el Reglamento del Congreso para las proposiciones de reforma establece que “deberán ir suscritas por dos Grupos Parlamentarios o por una quinta parte de los Diputados” (art. 146 in fine).

Por su parte, el Reglamento del Senado, que confiere la iniciativa legislativa ordinaria a un Grupo Parlamentario o a 25 senadores (art. 108 RS), exige 50 senadores, que no pertenezcan al mismo Grupo Parlamentario, para poder presentar proposiciones de ley de reforma (art. 152 RS).

3.2.2. La Reforma Parcial de la Constitución el Procedimiento del art. 167 CE

Dispone el art. 167 CE que:

- “1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos 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 anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios 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, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras”.

3.2.3. La Reforma Agravada de la Constitución el Procedimiento del art. 168 CE

Dispone el art. 168 CE que:

- “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 Primero, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios 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 dos tercios de ambas Cámaras.
3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación”.

Por último, el artículo 169 CE indica los límites temporales , “no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116”.

La Constitución de 1978 ha sido reformado en dos ocasiones, y en ambos casos, por el procedimiento previsto en el artículo 167 CE.

La primera reforma constitucional fue en 1992 y como consecuencia de la incorporación de España al Tratado de la Unión europea, el Tratado de Maastricht. El artículo G,C del Tratado de la Unión Europea propuso una nueva redacción para el artículo 8.B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. La modificación consistía en reconocer el derecho, a todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional, a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, y ello en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

El objeto de la reforma era el artículo 13, apartado 2, establecía que "solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales", sin mencionar, por tanto, el derecho de sufragio pasivo.

La reforma constitucional de 2011 tuvo su causa en el contexto de la crisis económica que estaba afectando a España y el resto de la Unión Europea. Así, en la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley se resalta que "La actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo. La presente reforma del artículo 135 de la Constitución Española persigue, por tanto, garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país."

4. BIBLIOGRAFÍA.

- **Alzaga Villamil, O. (Coord.),** *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Vol I. 1996
- **Martín Rebollo, L.,** *Leyes Administrativas*
- **Pérez Royo, J.,** *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons. 2016.
- **VVAA.,** *Derecho Constitucional de España (Sistema de la Constitución Española de 1978)*. Volumen II. Editorial Universitas. 2006
- **Congreso de los Diputados** *Comentarios a la Constitución Española de 1978*
- **Apuntes CEF**
- **Temas 55 TAC SKR.**
- **Comentarios a la Constitución española de 1978 del Congreso de los Diputados.**