

TEMA 1. La Constitución Española de 1978: características y estructura. Derechos fundamentales y libertades públicas. La reforma constitucional

Tras las elecciones generales de 1977, se inicia el proceso de elaboración de la **CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**. El texto fue aprobado por el Pleno de las Cortes el 31 de octubre de 1978, sometido a referéndum del pueblo español el 6 de diciembre de 1978, y sancionado y promulgado por Su Majestad el Rey el 27 de diciembre del mismo año. La Constitución de 1978 supone el establecimiento del marco jurídico fundamental de nuestro sistema democrático y del Estado social y de derecho.

La Constitución Española de 1978 presenta una serie de **CARACTERÍSTICAS GENERALES**:

Es **escrita y extensa**, con 169 artículos, lo que la convierte en la constitución más larga de nuestra historia, después de la Constitución de Cádiz de 1812.

Es **rígida**, ya que únicamente puede reformarse mediante un procedimiento especial de revisión, distinto del legislativo ordinario. Hasta la fecha se han llevado a cabo 4 reformas: —en 1992, el art. 13.2, para reconocer el sufragio pasivo en las elecciones municipales a ciudadanos comunitarios residentes en España; —en 2011, el art. 135, introduciendo el principio de estabilidad presupuestaria; — en 2024, el art. 49, para sustituir el término “*disminuidos*” por personas con discapacidad;— en 2026, el art. 69.3, permitiendo que la isla de Formentera elija su propio senador, desvinculándose de la circunscripción conjunta que compartía con Ibiza.

Es **monárquica**, pues el art. 1.3 establece que *la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria*. El Rey es el Jefe del Estado, representación de la unidad nacional y suprema instancia arbitral. El poder ejecutivo corresponde al Gobierno, que depende de las Cortes Generales y, en especial, del Congreso de los Diputados.

Es **integradora o de consenso**, fruto del pacto alcanzado entre las diversas fuerzas políticas de la transición.

Constitucionaliza los derechos fundamentales. El art. 10.1 dispone que *la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a los derechos de los demás constituyen fundamento del orden político y de la paz social*.

Es **democrática**. El art. 1.1 proclama 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*. Este carácter lo podemos encontrar en diversos artículos de la Constitución. Al reconocer una serie de derechos y libertades públicas. Al proclamar en el art. 1.2 que *la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado*. Y al establecer una división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Además, se introdujo la **moción de censura**: *el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura*.

Es una Constitución **derivada**, pues sigue modelos nacionales y extranjeros, adaptados a las circunstancias de nuestro país.

Octava. Regula la **organización territorial** en su título VIII. Proclama la unidad de la Nación como principio supremo, en el art. 2, pero al mismo tiempo reconoce un Estado plural, al establecer *el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*, con competencias, órganos de gobierno propios y capacidad legislativa, conforme a los arts. 147 a 150.

En cuanto a su **ESTRUCTURA**, el texto constitucional consta de 169 artículos, 4 disposiciones adicionales, 9 disposiciones transitorias, 1 derogatoria y 1 disposición final. Los artículos se distribuyen en un Título Preliminar y 10 Títulos más. El contenido de los 11 títulos en que se divide es el siguiente:

- El **Título Preliminar** recoge los principios generales, arts. 1 a 9.
- El **Título I** regula los derechos y deberes fundamentales, arts. 10 a 55.
- El **Título II** se dedica a la Corona, arts. 56 a 65.
- El **Título III** regula las Cortes Generales, arts. 66 a 96.
- El **Título IV** establece el régimen del Gobierno y de la Administración, arts. 97 a 107.
- El **Título V** regula las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, arts. 108 a 116.
- El **Título VI** regula el Poder Judicial, arts. 117 a 127.
- El **Título VII** recoge la regulación de la Economía y la Hacienda, arts. 128 a 136.
- El **Título VIII** establece la organización territorial del Estado, arts. 137 a 158.
- El **Título IX** regula el Tribunal Constitucional, arts. 159 a 165.
- Finalmente, el **Título X** regula la reforma constitucional, arts. 166 a 169.

Además de la división en títulos, la estructura de la Constitución Española de 1978 puede entenderse de otra manera, distinguiendo entre una parte dogmática y una parte orgánica.

En primer lugar, la **parte dogmática**. Aquí se contienen las grandes definiciones sobre la esencia del Estado, los principios fundamentales de su organización y los valores superiores reconocidos por la Constitución. Se corresponde, principalmente, con el Título Preliminar, y también con el Título I, en el que se reconocen los derechos fundamentales de los españoles.

En segundo lugar, la **parte orgánica**. En esta parte se regula la división de poderes del Estado, su organización territorial y la distribución de competencias entre las entidades territoriales.

- El poder legislativo se asienta en las Cortes Generales.
- El poder ejecutivo corresponde al Gobierno.
- El poder judicial, independiente, se desempeña a través de una organización jerárquicamente estructurada.

Por encima de estos poderes, la Corona actúa como símbolo de unidad y permanencia, con funciones de moderación y arbitraje, y garante del cumplimiento de la Constitución. Asimismo, se traza la organización territorial del Estado, reconociéndose la autonomía de las regiones históricas con competencias propias.

Finalmente, se establece un procedimiento especial para la reforma constitucional conforme al art. 166, y se encomienda al Tribunal Constitucional la función de control sobre la actividad de los poderes del Estado, garantizando la supremacía de la Constitución dentro del ordenamiento jurídico.

Los **DERECHOS FUNDAMENTALES** y las **LIBERTADES PÚBLICAS** están regulados en la Sección 1ª del Capítulo II, Título I, de la Constitución. Pasamos a analizar primero los derechos fundamentales, distinguiendo entre derechos de ámbito personal, derechos de la esfera privada y derechos de participación.

En primer lugar, los **derechos de ámbito personal** constituyen la base de todos los demás derechos, pues se refieren a aquellos consustanciales con la existencia de la persona humana.

- Conforme al art. 15: *todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra.*
- Conforme al art. 16, *se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.*
- El art. 17 reconoce el **derecho a la libertad y a la seguridad**. *Nadie puede ser privado de su libertad. La detención preventiva no podrá durar más de 72 horas. Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca.*
- *La ley regulará un procedimiento de «habeas corpus» para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.*

Los **derechos de la esfera privada** se centran en la intimidad y la vida personal.

- El art. 18.1 reconoce el **derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen**.
- El art. 18.2 establece la **inviolabilidad del domicilio**. *Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.*
- El artículo 18.3 garantiza el **secreto de las comunicaciones**, salvo resolución judicial.
- El art. 18.4 prevé **límites al uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar**, desarrollado por la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.
- El art. 19 reconoce el **derecho a la libertad de circulación por todo el territorio nacional, y a entrar y salir libremente de España**.

Por último, los **derechos de participación** son aquellos que el individuo posee por su condición de miembro de una determinada comunidad política.

- En el art. 20 se reconocen la **libertad de expresión y comunicación, y de producción y creación**, sin ningún tipo de censura previa, aunque limitada por la protección del honor, la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y la infancia.
- El art. 21 reconoce el **derecho de reunión**, pacífica y sin armas, sin autorización previa. Solo puede prohibirse cuando exista *alteración del orden público, con peligro para personas o bienes*.

- El art. 22: **derecho de asociación**. *Se prohíben las asociaciones secretas o de carácter paramilitar.*
 - El art. 23: **derecho de participación política**, *directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.*
 - El art. 24: **derecho de jurisdicción**. *Todas las personas tienen derecho a obtener tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, de un Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y asistencia de letrado, proceso con todas las garantías, presunción de inocencia y derecho a no autoincriminarse.*
 - El art. 29: **derecho de petición**, individual y colectiva, por escrito. *Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.*
-

Por último, las **LIBERTADES PÚBLICAS** son derechos subjetivos atribuidos directamente al individuo que se proyectan sobre la estructura socioeconómica del Estado.

- El art. 28.1 reconoce el **derecho de sindicación**, salvo en cuerpos militares, donde puede ser limitado o exceptuado.
- El art. 28.2 consagra el **derecho de huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses**.
- El art. 27 establece que todos tienen el **derecho a la educación**. *Se reconoce la libertad de enseñanza. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.*

El reconocimiento constitucional de estos derechos y libertades exige un **SISTEMA DE PROTECCIÓN Y GARANTÍAS**, que se articula en tres bloques:

En primer lugar, las **garantías normativas o de procedimiento**, que incluyen la exigencia de ley orgánica para desarrollar derechos fundamentales y libertades públicas, conforme al art. 81. La reforma de la Sección 1ª del Capítulo II del Título I solo podrá hacerse mediante el procedimiento agravado del art. 168. El art. 53.1 establece el principio de reserva de ley, que excluye la potestad reglamentaria del Gobierno en su desarrollo y prohíbe su regulación mediante decreto-ley o decreto legislativo.

En segundo lugar, las **garantías de control y fiscalización**, que buscan supervisar la actividad administrativa, siendo internas dentro de la Administración y externas a través de las Comisiones parlamentarias, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.

Finalmente, las **garantías jurisdiccionales**, que corresponden a los tribunales en última instancia. Destacan la tutela judicial efectiva del art. 24, el procedimiento de *habeas corpus* del art. 17 y el control de las normas jurídicas que lesionen derechos fundamentales, mediante recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional si tienen fuerza de ley, o ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa si son de rango reglamentario.

Por último, pasamos a abordar la **REFORMA CONSITUCIONAL**. Se regula en el Título X, arts. 166 a 169, y distingue dos procedimientos según su alcance. Por un lado, la **reforma ordinaria** prevista en el art. 167, que es parcial y no afecta a determinados preceptos del texto constitucional. Por otro lado, la **reforma especial o**

agravada, regulada en el art. 168, que incluye la revisión total o parcial de los elementos fundamentales de la Constitución. Ambos procedimientos comienzan con la fase de iniciativa. El poder de reforma reside fundamentalmente en el órgano legislativo ordinario y se regula en el art. 166, que remite al art. 87, sobre la iniciativa legislativa, que *corresponde al Gobierno, el Congreso, el Senado y las Asambleas Legislativas de las CCAA, quedando excluida la iniciativa popular en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni prerrogativa de gracia*.

Los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado establecen requisitos distintos según el tipo de iniciativa:

- Para la **iniciativa legislativa ordinaria**, en el Congreso, basta con la presentación de una proposición de ley por 1 diputado con la firma de otros 14 miembros o bien por un grupo parlamentario mediante la firma de su portavoz. En el senado, puede ejercerse por 1 grupo parlamentario o 25 senadores.
- Para la **iniciativa de reforma**, en el Congreso se exige la suscripción de 2 grupos parlamentarios o de 1/5 parte de los diputados. En el Senado, se requiere el apoyo de 50 senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario.

Cabe añadir que el art. 169 establece **límites a la iniciativa**, ya que dispone que *no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno los estados previstos en el art. 116*.

Empezando por la **REFORMA ORDINARIA**, el art. 167 establece que *«los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por **mayoría de 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. De no lograrse la aprobación por el procedimiento anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la **mayoría absoluta del Senado**, el **Congreso por mayoría de 2/3** podrá aprobar la reforma»*. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum cuando así lo soliciten, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación, 1/10 parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. En este procedimiento se exigen mayorías cualificadas calculadas sobre el total de miembros de derecho en las Cámaras. La comisión mixta paritaria es una excepción significativa al procedimiento legislativo ordinario y no se especifican el número ni la forma de elección de sus miembros.

Por último, resulta relevante señalar que la ley ordinaria, una vez aprobada en los mismos términos por ambas Cámaras o una vez que el Congreso de los Diputados ha rechazado las enmiendas o levantado el veto interpuesto por el Senado, es ley perfecta, que irremisiblemente tiene que incorporarse al ordenamiento jurídico en el plazo máximo de 15 días de acuerdo con el art. 91 de la Constitución.

Por el contrario, esto no es así en el de la ley de reforma de la Constitución, pues lo que las Cortes Generales han aprobado es el proyecto o proposición de ley de reforma, el cual, únicamente si transcurre el plazo señalado para que se pueda solicitar la celebración del referéndum sin que ello se haga, se convertirá automáticamente en ley de reforma.

Contempla el **PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE REFORMA O AGRAVADO** el art. 168: «*Cuando se propusiese la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo 2º, Sección 1ª del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por **mayoría de 2/3 de cada Cámara**, y a la disolución inmediata de las Cortes. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por **mayoría de 2/3 de ambas Cámaras**. Aprobada la reforma por las Cortes, será sometida a referéndum para su ratificación*».

El art. 169 impide la *reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el art. 116* (es decir, los estados de alarma, excepción o sitio).

El último paso en el procedimiento de revisión consiste en la participación directa del Cuerpo Electoral en la aprobación definitiva del nuevo texto constitucional. En este caso, nos encontramos ante un referéndum obligatorio. El Presidente del Congreso de los Diputados deberá enviar al presidente del Gobierno la comunicación del proyecto de revisión aprobada por las Cámaras, a fin de que este proceda a la convocatoria de la consulta en un plazo de 1 mes y celebrarse en un plazo máximo de 60 días, según lo previsto en la LO sobre regulación de las modalidades de referéndum.