

I. APROXIMACIÓN AL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.

TEMA 1. LA PECULIARIEDAD DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL I.

1. INTRODUCCIÓN.

No es posible comprender nuestra Constitución vigente sin la historia del constitucionalismo de nuestro país. Este concepto conlleva un doble sentido:

A. Por una parte, es la historia textual de nuestras diferentes Constituciones, de su contenido y de su significado.

B. Por otra parte, consiste en la historia del constitucionalismo, entendido éste como una cultura política y unos comportamientos sociales que explican la vigencia real de esos textos constitucionales.

Sólo si nos damos cuenta de que el pasado vive aún en el presente, podemos comprender la peculiaridad del derecho constitucional español vigente, las razones de su existencia y el alcance de sus pretensiones. Los caracteres del constitucionalismo español se encuadrarían así en tres ideas generales:

1. A mediados del siglo XVIII, España comienza a acercarse a las corrientes europeas, adquiriendo muchas influencia las ideas enciclopedistas y revolucionarias. Dentro de estas ideas, basadas en el culto a la razón y en la fe en el progreso, destaca el movimiento constitucional propio de la época –la comunidad ha de regirse mediante normas de alcance general–.

2. España adopta el constitucionalismo como forma de organización política moderna y racional muy tempranamente, situándose entre los cinco primeros países del mundo que llegan a poseer una Constitución escrita.

3. Nuestra historia constitucional no ha sido ni lineal ni estable, pues, partiendo de la Constitución de 1812, hasta nuestros días, España ha conocido nueve Constituciones, otras no promulgadas, varios Proyectos de Constitución y numerosas reformas constitucionales.

2. LAS CAUSAS DE LA INESTABILIDAD CONSTITUCIONAL.

Uno de los conceptos claves de la moderna Ciencia Política, es el relativo a la estabilidad o inestabilidad de los regímenes políticos. El hecho de que un sistema político tramite las demandas eficientemente, prescriba acerca de ellas con acierto y las ponga en ejecución con eficacia, en parte de que sea estable. Si las estructuras y la clase gobernante no disponen de una cierta permanencia en el poder, no hay posibilidad de gobernar. De ahí que la estabilidad no sólo sea importante para la seguridad jurídica y la libertad de los ciudadanos, sino también para la eficacia política en todos sus aspectos. Si existe una inestabilidad política, también una inestabilidad constitucional. Pero, la estabilidad no significa que un régimen político deba ser inmovilista, sino que ha de ser flexible y estable a la vez. No debe ser tan rígido que no pueda adaptarse al cambio, pues un sistema político no puede superar una crisis, el resultado es siempre el cambio de régimen y de constitución. Por tanto, estabilidad política y estabilidad constitucional, van unidas.

La estabilidad constitucional como consecuencia de haberse sabido adaptar a los cambios y crisis políticas es típica de países anglosajones:

– Gran Bretaña: que posee una Constitución consuetudinaria y flexible.

– EEUU: cuya Constitución, promulgada en 1787, se convierte en la primera escrita del mundo moderno, aún hoy vigente.

Por otro lado, la inestabilidad constitucional máxima es típica de la latinidad:

– Bolivia: con una media de seis años por Constitución.

– Francia: que desde 1791 ha conocido hasta hoy, doce Constituciones, lo que pone de manifiesto fortísimas tensiones sociales que desembocan en crisis y en la búsqueda de modelos constitucionales siempre originales.

– España: cuyo régimen constitucional no sigue una marcha normal evolutiva que revele una congruencia entre el proceso real de las fuerzas sociales y el de la estructura política. Pero, tanto la primera Constitución vigente de 1812 como la actual, adoptan una superrigidez dirigida a obtener una estabilidad política y constitucional en su época respectiva.

En España se ha dado una gran inestabilidad constitucional desde 1808 o 1812 (desde 1808 con la Carta Otorgada en Bayona por los Bonaparte que no tuvo vigencia real) hasta nuestros días. Sólo hubo dos épocas de relativa estabilidad:

– Época de estabilidad constitucional real (época de la Restauración): desde 1876 hasta 1923.

– Época de estabilidad constitucional ficticia: comprende la era de Franco. Se caracteriza por ser ficticia desde el punto de vista constitucional porque la Constitución que regía estaba formada por siete Leyes Fundamentales, escalonadas entre 1938 y 1967. No cabe hablar de estabilidad hasta 1967, fecha en la que se dispuso la última Ley Fundamental. Además, considerar como Constitución a este conjunto de leyes, es un tema discutible, porque no hubo más norma suprema que las leyes de 1938 y 1939 –las cuales, conferían los plenos poderes del Estado al General Franco–.

Así pues, las causas de la inestabilidad constitucional, que llega hasta nuestros días, son principalmente tres:

1. La desfasada aparición del régimen constitucional: el constitucionalismo escrito surge como consecuencia de las revoluciones americana y francesa. España va a seguir estos ejemplos otorgando uno de los documentos iniciales que ponen las bases del constitucionalismo moderno: la Constitución de Cádiz. La inestabilidad constitucional se debe a que la aparición del constitucionalismo en España, se produce en un momento inoportuno, a causa de varios factores, lo que será la razón de su inmediato fracaso y de su profunda inestabilidad y falta de firmeza a largo plazo. Estos factores se concretan después de la política reformista y modernizadora de Carlos III, pues se asistirá a una contemplación temerosa de los acontecimientos revolucionarios franceses. La Revolución Francesa provocó un gran espanto en la clase rectora y el afán de evitar todo intento revolucionario en el interior, lo que paralizó todo el movimiento reformista. La consecuencia fue la aparición de una enorme prevención hacia lo intelectual, que se identificaba como algo revolucionario.

El siglo XVIII acaba en un contexto en el que las clases dirigentes vivían temiendo que una convención y un jacobinismo furioso surgieran en España. En Francia llega al poder Napoleón que, frena el radicalismo anterior para imponer nuevamente un régimen autocrático. La imagen conservadora de Napoleón se quiebra con su política de expansión europea y con la ideología de las nacientes burguesías. El pueblo español tacha de invasores tanto al ejército francés como a las ideas que representaban. El resultado fue que el racionalismo filosófico y el constitucionalismo se aliaron con el invasor francés. De ahí que el pueblo rechazara la Carta Otorgada de 1808 y la Constitución de 1812 –por creer que era la continuación del absolutismo real de Fernando VII–.

2. La ausencia de una revolución burguesa: esta ausencia justifica y explica la inestabilidad constitucional y

política en España. A esta ausencia se añaden el Renacimiento español (fenómeno confuso y tardío) y la Reforma –cuyo reflejo fue la Contrarreforma–. El liberalismo, base ideológica del constitucionalismo, fue creado para proteger las necesidades de la burguesía naciente, la cual, surge como consecuencia de la Revolución Industrial. Estos factores originaron la Revolución Francesa de 1789 y la consolidación del constitucionalismo. En España, no ha habido tal consolidación, lo que no significa que la situación económica, al finalizar el siglo XVIII, fuese diferente a la de otros países europeos. El retroceso económico se inicia con las guerras napoleónicas, acentuándose a lo largo del siglo XIX. La invasión napoleónica causó la destrucción y la paralización de la economía española durante los años que duró la guerra. Asimismo, desencadenó el derrumbamiento del Antiguo Régimen y la pérdida del imperio colonial español. Estas circunstancias impidieron un despegue capitalista autónomo. Además, la desastrosa política agraria de Mendizábal fortaleció las estructuras arcaicas, caracterizando al país en un contexto de refeudalización tardía. Además, la desamortización de los bienes eclesiásticos, fortaleció a su vez, los intereses tradicionales de la aristocracia agraria.

Así las cosas, los intentos de sentar las bases del desarrollo industrial se estrellaron contra los intereses de la aristocracia terrateniente, fuertemente apoyada por la Iglesia reaccionaria. De ahí que la burguesía en esta época sea un grupo minoritario pues sin capitalismo económico, no es posible una burguesía liberal. En España, existía un liberalismo débil puesto que no le apoyaba un grupo sociológico fuerte. Había un liberalismo y democratismo antes de existir una burguesía consolidada, por lo que no es posible hablar de verdaderas clases medias durante el siglo XIX. No se produjo el afianzamiento de una clase burguesa fuerte, factor que hubiese permitido, a pesar de una posible inestabilidad constitucional, cierta estabilidad política, como ocurrió en Francia. Para España, según JIMÉNEZ BLANCO, desde 1808, los desajustes entre ideologías y estructura social constituyen el problema político básico, ya que sin algún grado de coherencia entre ambos, difícilmente puede el país alcanzar una Constitución política viable.

3. Un país desarticulado y sin Estado: para HEGEL, la finalidad de la Constitución radica en desarrollar el concepto de Estado. Si no existiese un Estado fuerte no hay posibilidad de que la Constitución desarrollase su organización. El Estado debe ser previo al concepto formal de Constitución. Sin un Estado fuerte no puede haber estabilidad constitucional y política.

España no ha contado durante el siglo XIX con un Estado fuerte. Así, la causa del fracaso de los gobiernos constitucionales se debe a la incapacidad o impotencia del país para establecer una verdadera administración o un Estado moderno. Las diferencias entre Francia y España se reflejan principalmente en que, en el primer país, la fuerza se hallaba en el Estado y en el segundo, en la sociedad. Allí, la administración es lo principal, aquí, lo accesorio. Esta situación provocará la sucesión interrumpida de Constituciones, pronunciamientos, regímenes y gobiernos a lo largo de siglo y medio.

El Estado moderno se caracteriza por la existencia de una clara diferenciación entre el poder social, que detenta la oligarquía dominante en la sociedad, y el desempeño del poder de gobierno, que está en manos de una clase política profesionalizada. Esta característica no se dio en España, pues administración y oligarquía, no estaban diferenciadas. Cuando surge en España la burguesía, germen de la clase política profesionalizada, en lugar de desalojar del poder a la aristocracia terrateniente, clase dominante, se aliará con ella, invalidando al Estado tanto en el cometido de llevar a cabo una necesaria reforma agraria, como en el de poner en práctica una política económica que favoreciera la industrialización. Se trataba de un Estado patrimonial donde el país no era un fin en sí mismo, sino un medio para beneficiar a un grupo. El resultado será la existencia del predominio de los intereses locales sobre los nacionales; esto es, la implantación y estabilidad del caciquismo como forma de organización política. Así, el Estado estaba debilitado por la fuerte tradición regionalista del país. La lucha entre los privilegios locales y la formación de un sentimiento nacional sólido, necesario para la existencia de un Estado y de un régimen político estables, marcarán el proceso constitucional. Esta peculiaridad ha sido la causa de innumerables revueltas que revelaban la falta de uniformidad en el desarrollo del país y que ponían de manifiesto la ausencia de un sentimiento nacional, indispensable para crear tanto una política nacional única como una administración responsable.

El Derecho es el lenguaje del poder y éste, en el proceso de creación del Estado moderno, adopta la forma del Derecho civil, condición necesaria para la centralización y la construcción de un Estado fuerte. En el caso español, esta evolución no fue posible debido principalmente a la supervivencia de ciertos Derechos forales. De ahí que el sistema jurídico no estuviese suficientemente unificado, con lo que la acción del Estado perdía fuerza.

La lucha entre la tendencia liberal, orientada a crear un Estado nacional fuerte, y la carlista, defensora de un poder real sin limitación que respetara las peculiaridades locales, originará tanto las guerras civiles del siglo XIX como la imposibilidad de crear un pacto constitucional estable. En esta contienda se situará del lado reaccionario y en contra de la solidez del Estado, la Iglesia.

La evolución histórica indica que el Estado ha sido considerado desde tres ópticas diferentes que demuestran la inexistencia en España de un concepto neutro del Estado, considerando éste como un órgano impulsor de toda la sociedad:

A. Las clases conservadoras utilizaban el Estado para defender sus intereses particulares.

B. Los liberales españoles deseaban hacer la revolución más bien desde arriba, sin la intervención del pueblo. De ahí que todos los intentos revolucionarios liberales en España tengan la finalidad de apoderarse del aparato estatal a fin de gobernar a golpe de decretos. Esto explica que aquí las revueltas por la conquista del poder fueran meros pronunciamientos.

C. La existencia de dos corrientes ideológicas que constituyen un fuerte factor de oposición:

– La corriente krausista, partidaria de limitar al máximo la acción y el poder del Estado, porque se trata de un mal, aunque necesario.

– El anarco-sindicalismo sostenía que el Estado era el enemigo que había que suprimir a cualquier precio.

La conclusión que se desprende es que la estabilidad constitucional era imposible en un país en donde el Estado casi ni existía, en donde no había una clase media fuerte y en donde los enfrentamientos entre compatriotas han dado lugar a varias guerras civiles, a numerosos pronunciamientos militares, a dos cambios de forma de Gobierno, a dos cambios de dinastía monárquica, a dos Dictaduras institucionales, etc.

3. LOS RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL: RASGOS INTERNOS Y RASGOS EXTERNOS.

En el estudio del constitucionalismo español se deduce un conjunto de constantes que aparecen en todo el proceso y que, se clasifican en dos grupos:

A. Rasgos internos: se refieren directamente al contenido de nuestras Constituciones. Éstos son:

A.1 La falta de originalidad de los textos constitucionales: en España no ha habido una diversidad de modelos de regímenes constitucionales. Nuestra variedad se distingue por la total negación de originalidad y por la excesiva carga ideológica de muchos artículos. Existen elementos que explican la ausencia de dicha originalidad:

1) En la mayoría de las Constituciones, se dejan sentir algunas notas extranjeras en la concepción y espíritu del texto. El genio español suele modelarse sobre el talento francés en materia de organización y administración, pero también se puede ver la influencia de otros países:

– Constitución de Cádiz (1812): la influencia viene de la Constitución francesa de 1791 y de la americana de

1787. Esta Constitución tuvo gran resonancia en Europa y América Latina, pudiéndose ver su repercusión en otros textos constitucionales extranjeros.

- Estatuto Real (1934): aunque no sea propiamente una Constitución, está influido por la Carta Francesa de 1830, por el pseudo constitucionalismo alemán de la época y por las doctrinas de Bentham.
- Constitución de 1837: influyen en ella la Constitución francesa de 1830 y la Constitución belga de 1831.
- Constitución de 1845: elimina la naturaleza progresista de la anterior.
- Constitución de 1869: en ella se observa la influencia de la Constitución belga de 1831 y de la Constitución americana.
- Constitución de 1876: influida por la británica.
- Constitución de 1931: influida por la mejicana de 1917, por la alemana de 1919 y por la austriaca de 1920.
- Las Leyes Fundamentales del Régimen Franquista: al estar escalonadas en el tiempo, no gozan de una homogeneidad de influencias, pero también poseen conceptos y elementos de procedencia extranjera: de la Constitución portuguesa de 1833, la Democracia orgánica, de la italiana y la alemana fascistas, el Consejo Nacional del Movimiento, los sindicatos y, de la Constitución francesa de 1958, las situaciones de excepción.

2) Existe una fuerte dependencia de cada Constitución respecto de sus antecesoras: la mayor parte de los artículos son ordinariamente idénticos en el fondo y en la forma, diferenciándose sólo en unas cuantas proposiciones y principios –en este sentido, hay que afirmar la importancia decisiva de la Constitución de Cádiz en la evolución del constitucionalismo español posterior–. Una de las facetas que señalan la dependencia de cada Constitución respecto de las anteriores es la que se refiere a la búsqueda de lo autóctono, en muchas ocasiones precisamente para ocultar los rasgos de procedencia extranjera.

De todas formas, hay que reconocer cierta originalidad en nuestro constitucionalismo: la frecuente confusión, tergiversación y hasta el mal uso de conceptos constitucionales clásicos. Hay dos razones que explican este fenómeno:

- La falta de cultura de nuestra clase política.
- La ausencia de estudios serios y de una dogmática jurídica desarrollada.

La consecuencia es que en nuestras Constituciones se encuentran conceptos difusos, equívocos o claramente erróneos.

A.2 El excesivo valor ideológico de las Constituciones: cada texto fundamental español está vinculado estrechamente a una ideología concreta. A lo largo del siglo XIX, las Constituciones van a ser de partidos o fracciones. La razón se debe a que los partidos comportaban diferencias tanto con relación a las metas de gobierno como a las materias estrictamente constitucionales. La consecuencia es que al cambiar el poder de manos de un partido a otro, una de las primeras cuestiones que había que modificar era el contenido ideológico que el partido anterior había conferido a la Constitución. En lugar de modificar los artículos afectados por el cambio de ideología, se prefería cambiar la Constitución entera. Se pone de manifiesto así la ausencia de una tradición de pacto en España y la inexistencia de un concepto válido de lo que debe entenderse por Constitución en el sentido liberal clásico. Las Constituciones enuncian propósitos e ideales que no sirven para regular el juego político real y su valor normativo es prácticamente nulo. Ni la Constitución aparecía como el pacto social y político que se da a una sociedad, ni tampoco llegaba a ser considerada como la primera de las normas que componía el ordenamiento jurídico.

Las discrepancias ideológicas se producen principalmente en las siguientes materias:

- 1) El tema de la soberanía: los partidos progresistas reivindicarán la soberanía para la nación, plasmándose en las Constituciones de 1812, 1837, 1869, 1931 y 1978. Los partidos conservadores son afines a la concepción de soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, idea que se muestra en el Estatuto Real de 1834, las Constituciones de 1845, 1876 y en parte, en las Leyes Fundamentales Franquistas. Hay cinco Constituciones a favor de la soberanía nacional y cuatro que optan por la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, por lo que la soberanía constitucional se convierte en un principio de legitimidad constitucional.
- 2) La separación de poderes: introducida por la Constitución de 1812, será materia de cambio según sean las Constituciones. Las conservadoras no recogerán este principio, por el contrario, sí lo harán las progresistas.
- 3) Los derechos humanos y la libertad de imprenta y religión.
- 4) El sufragio: las Constituciones progresistas tratan de imponer el sufragio universal, o lo que se entiende en cada momento por tal. Las conservadoras establecerán el sufragio censatario.
- 5) La Jefatura del Estado: sólo logra plantearse con éxito en 1873 y 1931, como consecuencia del fracaso de la Monarquía y no como logro republicano. A partir de entonces, la reivindicación de la soberanía nacional llevará aparejada la forma republicana de gobierno.
- 6) El problema de la forma de Estado: se debe al fuerte raigambre regionalista en el país. Unas Constituciones pretendían adoptar un Estado federal y otras, un Estado integral o regional –como las Constituciones de 1931 y 1978–.
- 7) Las Cámaras: unas optan por un bicameralismo y otras, por un régimen unicameral.

Este marcado sentido ideológico de las Constituciones se debe principalmente a dos causas:

- La falta de una Revolución burguesa: lo que ha impedido la supremacía de esta clase sobre las clases predominantes tradicionales, las cuales, siempre han frenado la modernización política.
- La falta de flexibilidad, la carencia de sentido histórico y el afán de protagonismo que ha tenido siempre la Corona española.

B. Rasgos externos: se deducen de la relación de cada uno de los textos constitucionales con su entorno –contexto sociológico–.

B.1 La falta de arraigo de las Constituciones y su exigencia taumatúrgica: la falta de arraigo explica la sucesión continua de textos fundamentales y la conflictividad de nuestra vida política durante los siglos XIX y XX. La lealtad de los españoles hacia los regímenes políticos, ha brillado por su ausencia, incluso, entre los pertenecientes a la propia ideología de la Constitución respectiva. Las causas de esta falta de arraigo son:

1) Las Constituciones no contaban con un apoyo sociológico fuerte por parte de las clases medias y trabajadoras: la clase media se caracterizaba por estar excluida de los centros de decisión del poder. La clase trabajadora quedaba directamente marginada. Pero estas clases populares estaban amenazadoramente ahí y, para que no pudieran acceder al ámbito constitucional, se utilizaron diferentes medios:

- Se trató de mantener durante el mayor tiempo posible el sufragio censitario, el cual, bloqueaba el derecho al voto de los ciudadanos que no poseyeran un determinado nivel de renta –la mayoría del país–.
- El falseamiento electoral y el control del voto popular a través del caciquismo.

2) Tanto el pueblo español como la clase política han conferido siempre a la Constitución una facultad taumatúrgica: en el origen de esta faceta se encuentran un bajo nivel cultural, una tendencia a lo milagroso, a lo irracional y a lo taumatúrgico, como consecuencia de un catolicismo mal entendido, monopolístico y extremadamente litúrgico.

B.2 El proceso político transcurre fuera de la Constitución y su valor jurídico es prácticamente nulo:

1) El juego político transcurre al margen de la Constitución y, en consecuencia, la sucesión de Constituciones no se hace de acuerdo con los procedimientos de reforma normal, sino que se lleva a cabo mediante una auténtica ignorancia del proceso de reforma constitucional. Hay Constituciones que no tuvieron ni siquiera una mínima aplicación como la Carta de Bayona de 1808. Otras, no llegaron a ser promulgadas, como la de 1856 o la de 1873. La mayoría, fueron promulgadas, pero, de ahí a tener una auténtica aplicación, dista un abismo.

Incluso en las épocas de aplicación limitada de las Constituciones, ni siquiera eran aplicadas en todo el territorio nacional. En el siglo XIX, la Constitución solamente era respetada en las grandes ciudades: Madrid, Barcelona, Cádiz, Valencia y La Coruña, aunque de éstas, exceptuando Madrid, se excluyen algunas, porque las garantías constitucionales casi siempre estaban suspendidas por los capitanes generales.

La sucesión de las diversas constituciones se lleva a cabo mediante la ruptura. Esto es: los cambios de Constituciones se han realizado generalmente fuera de los procedimientos y de las condiciones previstas para la realización de tales cambios o ignorando el sistema de la revisión constitucional. El origen de esta característica hay que buscarlo en el carácter ideológico de nuestras Constituciones, así como en el carácter militar de los actos que determinan los cambios políticos. Estas circunstancias confirman la falta de un consenso mínimo en nuestra vida política regida por el constitucionalismo.

2) El valor jurídico de nuestras Constituciones ha sido nulo: hasta la actual, en España, la Norma Fundamental no ha sido nunca derecho positivo. Para entender mejor esta cuestión, hay que distinguir entre Constituciones Monárquicas y Republicanas:

– Constituciones Monárquicas: siguiendo el modelo francés, aparecen como normas tendentes a exponer la organización de los poderes públicos y orientadas según una determinada tendencia ideológica. Por consiguiente, no tenían ninguna vinculación jurídica inmediata, salvo que sus artículos fueran desarrollados mediante ley. Es decir, durante su vigencia regía exclusivamente el principio de legalidad.

– Constituciones Republicanas: siguieron el modelo americano de supremacía jurídica de la Constitución. El Tribunal Supremo podía suspender los efectos de una ley contraria a la Constitución y controlaba la constitucionalidad de las leyes. El principio de constitucionalidad pretendía desplazar al de legalidad.

En consecuencia, la tradición de las Constituciones españolas, no se ha basado en la consideración de que fuesen una norma jurídica, puesto que el Tribunal Supremo no admitía que se invocase un precepto constitucional como norma directamente aplicable por el juez y formuló la tesis de que la Constitución únicamente contenía normas programáticas, que correspondía desarrollar al legislador en mayor o menor medida, o incluso, no desarrollar. La Constitución de 1978 cambiará radicalmente esta insuficiencia jurídica de la Norma Fundamental en nuestro país.

TEMA 2. LA PECULIARIDAD DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL II.

1. LOS SUSTRATOS DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL.

Para concretar los sustratos en los que se fundamenta el constitucionalismo español hay que acudir a los conceptos que definen la historia de España como nación, ya que explican tanto el movimiento constitucional

como la orientación de la vida política española:

- Monarquía tradicional versus Monarquía Nacional.
- Centralismo versus regionalismo.

A. La Monarquía: las diversas Constituciones la han entendido de dos formas:

A.1 Monarquía Nacional: la Monarquía está al servicio de la nación. Las Constituciones de 1812, 1837 y 1869 afirmaban que el mantenimiento de la Monarquía sólo se justificaba:

- Si la Corona compartía la soberanía con la nación.
- Si se establecían mecanismos para impedir una posible actuación inconstitucional por parte de la Corona.
- Si se reconocía la división de poderes y derechos y libertades que limitasen el poder de la Corona.

Cuando la Monarquía Nacional no pudo satisfacer los deseos democráticos del pueblo, surgió la forma republicana de gobierno, primero con el Proyecto de Constitución de 1873 de la Primera República y luego con la Constitución de 1931 con la Segunda República.

A.2 Monarquía Tradicional: la nación (conjunto de súbditos pasivos) depende de ella. Las Constituciones de 1834, 1845 y 1876, junto con las Leyes Fundamentales Franquistas, aunque éstas con matices, entendían que el Rey era el centro del poder del Estado, de que no debía haber ninguna división de poderes y de que los límites al poder que representaban los derechos y libertades debían ser lo más restrictivos posible siempre que se reconociesen mediante su desarrollo legislativo. Pero la Monarquía absoluta sin apoyo constitucional era imposible a comienzos del siglo XIX.

Cuando la Monarquía Tradicional no era suficiente para garantizar la posición hegemónica de las clases dominantes, se recurrió a la Dictadura, primero en 1923 con el General Primo de Rivera y luego, con el General Franco.

Ninguna de las dos concepciones de Monarquía se impuso de forma estable debido principalmente a dos factores:

1) Factor que explica la debilidad de la tendencia de la Monarquía nacionalizada o de su sustituta, la República: este factor se explica por la ausencia de una revolución burguesa en España. El atraso industrial del país originó la ausencia de una fuerte clase burguesa que impusiese los valores clásicos de la misma. Las clases medias en España durante todo el siglo XIX y parte del XX no tuvieron la solidez para consolidar el régimen democrático-liberal. Las clases aristocráticas y oligárquicas, junto a la marginación de las clases populares de la vida política, comportaron la dialéctica continua entre tradición y progreso que es característica de nuestra época constitucional.

2) Factor que aclara la fortaleza de la corriente de la Monarquía Tradicional: este factor se ve apoyado por el enorme poder de la Iglesia y la religión católica. A esto se añade la Contrarreforma, la cual, descansaba en el triple matrimonio Rey-Iglesia-Estado y que ha estado vigente en España durante todo el siglo XIX y parte del XX.

B. El regionalismo: se halla en la base de la construcción de España como Estado moderno. Aunque nuestro país se anticipa a otros países europeos en la obtención de su unidad política, se trataba de una entidad nacional basada en la existencia de pueblos diferenciados por sus peculiaridades históricas, geográficas, culturales y lingüísticas. La unidad no significaba homogeneidad y así, desde el siglo XV hasta el XVIII se mantuvo el reconocimiento de los hechos regionales. Con la llegada de los Borbones con Felipe V, desaparece

este reconocimiento de algunas regiones o subregiones.

Las ideas revolucionarias francesas y el jacobinismo influyeron en los constituyentes de 1812, pues éstos, adoptaron unos criterios de unificación territorial y administrativa basados en la existencia de una ley única para un solo Estado, infravalorando el régimen foral que existía desde el Antiguo Régimen en algunos territorios.

A partir, sobre todo, de la división provincial de Javier de Burgos en 1833 hasta el estallido republicano y federal de 1873, las diferentes Constituciones ignorarán el hecho regional, aunque éste no desapareciera –como lo demuestran las Guerras Carlistas, pues éstas, estaban motivadas por el reconocimiento de las peculiaridades regionales–. El primer intento de resolver constitucionalmente el problema regional se encuentra en la Constitución de 1876 que, paradójicamente, vuelve a ignorarlo. Durante la vigencia de esta norma, se produjeron multitud de reivindicaciones regionales, especialmente en Cataluña y el País Vasco. El intento de solución de estos conflictos aparece con la Constitución de 1931, pues afirmaba la concesión de una autonomía político-administrativa a las regiones que voluntariamente la solicitaran. Pero este intento fracasa. Por su parte, Franco rechazará todo reconocimiento regional, reimplantando el Estado unitario y haciéndolo rígidamente centralista.

2. LAS DIVERSAS FASES CONSTITUCIONALES.

El mito de las dos Españas cobra una especial connotación en el ámbito constitucional, pues explica las fases constitucionales que ha experimentado el país –exceptuando la tercera de éstas–. Las fases son las siguientes:

A. Fase de iniciación constitucional: dejando de lado la inaplicada Constitución de Bayona, la Constitución de 1812 inicia el constitucionalismo español. En el contexto de su época, aparece como un avance progresista esencial para la modernización de la vida política española. Esta Constitución supone el nacimiento del liberalismo español influyendo en Europa y América Latina. Aunque aparezcan en ella claras reminiscencias del Antiguo Régimen, dará acogida a conceptos e instituciones revolucionarios para su época.

En esta fase aparecen:

A.1 La Constitución de Cádiz: reconoce el principio de la soberanía nacional, apareciendo la nación como órgano distinto y superior a los ciudadanos que la integran y origen de todo el poder del Estado. La Constitución reconoce igualmente, el principio de división de poderes:

1) El poder ejecutivo está compartido entre el Rey y sus ministros, iniciándose dos técnicas que matizaban el poder del Monarca:

– La necesidad del refrendo para ciertos actos del Rey, lo que derivaba en el traspaso de la responsabilidad real a los ministros.

– La exigencia de una cierta responsabilidad política de estos ministros ante las Cortes. ART. 131.25:

Artículo 131.25. *Las facultades de la Corona son: ... hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos.*

2) El poder legislativo se encomendaba a las Cortes, que pasaban a ser el órgano de la soberanía nacional y que, aparte de poseer la función de crear leyes, disponían también de la función de orden económico y financiero, de administración y fomento y de orden político y constitucional.

3) La Constitución reconocía como tercer poder a los órganos judiciales encargados de dirimir los conflictos y de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales.

Aparte del reconocimiento disperso de ciertos derechos y libertades, la Constitución de 1812 introdujo una concepción revolucionaria al adoptar el principio representativo que rompía con la vieja idea estamental del mandato imperativo. Los diputados a Cortes, que representaban a la Nación, son elegidos por sufragio universal de la época –restringido y masculino–.

A.2 El Estatuto Real de 1834: la Constitución de 1812 no fue fácilmente aceptada por Fernando VII, pues sus poderes estaban tajantemente recortados, por las clases reaccionarias que poseían el poder tradicional y por el pueblo que continuaba alienado en sus tradiciones. La consecuencia fue que desde 1812 a 1837 la Constitución estuvo vigente apenas seis años no sucesivos. En los intervalos de su vigencia se recurrió primero a la restauración del Absolutismo y, después de la muerte de Fernando VII, a un recurso pseudoconstitucional que se concretaría en el Estatuto Real de 1834. El turno entre las dos Españas se inicia en el campo constitucional mediante la abolición de la Constitución vigente para sustituirla por otra de signo ideológico opuesto. Las Constituciones en España no serán el resultado de un pacto entre las diversas fuerzas sociales y políticas, sino la imposición partidista de una fracción de la clase dominante sobre las otras.

El Estatuto Real surge como convocatoria de nuevas Cortes y en forma de Carta Otorgada, contraponiéndose a la Constitución de 1812. El Estatuto se dedica a perfilar un régimen pseudo parlamentario formado por dos Cámaras:

1) El Estamento de Próceres: elegidos por el Rey entre la aristocracia de sangre y de la Iglesia y altos dignatarios del Estado.

2) El Estamento de Procuradores: elegidos mediante sufragio censitario que, abarcaba a un 0'5% de la población.

Ambas Cámaras que introducen el bicameralismo en España, no se configuran como un auténtico poder legislativo, sino que aparecen como órganos de colaboración con el Rey en la tarea de crear leyes. Por su parte, el Estatuto no reconoce la soberanía nacional y no regula los derechos y libertades.

B. Fase de reafirmación constitucional: como consecuencia del Motín de los Sargentos de La Granja, que reivindicaban la vuelta al régimen constitucional de Cádiz, la Regente Maria Cristina de Borbón no tuvo más remedio que restaurar la norma de 1812, en espera de que reunida la nación en Cortes, manifestase su voluntad. Después de unas elecciones a Cortes Constituyentes, se decidió llevar a cabo la redacción de una nueva Constitución, influida por la de Cádiz, pero dotada de propia entidad y que tenía como fundamento dar la réplica a las insuficiencias constitucionales del Estatuto de 1834.

B.1 La Constitución de 1837: se vuelve al reconocimiento de la soberanía nacional, que ahora se proclama en el mismo Preámbulo, al principio de una cierta separación o colaboración de poderes y a la exposición de ciertos derechos y libertades propios de la época. Pero este texto adoptaba algunas diferencias fundamentales, respecto a la Norma de 1812:

1) Adopción del bicameralismo.

2) El reconocimiento del poder de disolución de las Cortes por el Rey.

3) El fortalecimiento de las facultades del Monarca.

Se trataba de una Constitución progresista que matizaba la radical división de poderes del texto de Cádiz y que se remitía a leyes complementarias para su desarrollo.

B.2 La Constitución de 1845: cambia la relación de fuerzas tras el pronunciamiento del General Narváez, pues los militares conservadores deciden cambiar el texto progresista de 1837, a fin de dar la réplica ideológica

correspondiente en el terreno constitucional. Se redacta un nuevo texto que parece seguir casi al pie de la letra lo expuesto en el de 1837. Sin embargo, los puntos de identidad progresista de aquél se sustituyen por otros de signo conservador:

- 1) Desaparece la soberanía nacional, para dejar paso a la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes.
- 2) Se fortalece la religión católica y se define como oficial.
- 3) Se recortan algunos derechos o libertades, incluyendo al más peligroso: la libertad de imprenta.
- 4) Se retorna a un Senado conservador, que vuelve a ser nombrado por el Rey.
- 5) Se restringe el derecho de sufragio.
- 6) Se reducen las competencias de los Ayuntamientos, etc.

Esta nueva Constitución tampoco tuvo mucha vigencia e incluso, conoció alguna reforma, que daría paso a una nueva Constitución no nata en 1856. La inestabilidad constitucional de este período desembocaría en una inestabilidad política que acabó comportando una fase revolucionaria.

C. Fase revolucionaria: la esterilidad de una regulación constitucional cambiante y en la que predominaban los períodos reaccionarios, supuso el surgimiento de levantamientos populares que exigían una democratización real de la vida política. Se obligó a que Isabel II abdicase y abandonara el país, iniciándose un período revolucionario. Aparece el texto progresista de 1869 y se asiste al nacimiento del régimen republicano.

C.1 La Constitución de 1869: esta norma, aun manteniendo el esqueleto institucional del modelo de 1837, se radicaliza en sus señas de identidad y por encima de reconocer la soberanía nacional, aumenta considerablemente el catálogo de derechos y libertades fundamentales, amplía el sufragio universal, restringe los poderes del Rey, fortalece el papel del Consejo de Ministros y regula la responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes.

Sin embargo, esta Constitución, que configura una Monarquía parlamentaria de carácter progresista, se aprobó sin que hubiera un Rey. La búsqueda de un candidato al trono desembocó en el nombramiento de Amadeo de Saboya, el cual, acabaría abdicando poco tiempo después, tras el asesinato del General Prim, fracasando así la primera experiencia de una Monarquía parlamentaria en España.

C.2 El Proyecto de Constitución de la Primera República: la llegada de la Primera República y la quiebra, en su versión nacionalizada de la Monarquía en España, fue más bien obra de la casualidad que del empuje de las masas. Se puede afirmar así que la decisión a favor de la República se adoptó en el país casi sin la intervención de los republicanos. La República aparece como la vía más adecuada para resolver el problema regional que la Monarquía no había querido reconocer. Sin embargo, la situación social y política es confusa desde el primer momento: surge con fuerza el movimiento obrero, estalla la guerra colonial, se expanden las ideas anarquistas y comienza a extenderse el movimiento cantonalista, todo ello bajo la sombra de la última guerra carlista.

Cuando se reúne la Asamblea Constituyente de Julio de 1873, Valencia, Murcia, Cartagena, Córdoba, Jerez, Sevilla, Granada y Alcoy, habían proclamado ya su voluntad de ser soberanas.

La Asamblea elabora un Proyecto de Constitución en el que se define a España como República Federal, integrada por diecisiete Estados que se daban su propia Constitución y que poseían órganos legislativos, ejecutivos y judiciales de acuerdo con un sistema de división de competencias entre la Federación y los Estados miembros. Se reconoce la soberanía popular, se amplían los derechos y libertades fundamentales y se

marca el acento en la figura del Presidente de la República, que posee un poder diferente, esto es, el poder relacional, destinado a buscar el buen funcionamiento entre los distintos órganos del Estado. Aunque no tuvo vigencia, resalta su significado, pues es el de intentar por primera vez en España, la solución constitucional del problema regional, rompiendo con el tradicional centralismo –que no había logrado superar las aspiraciones de los diversos pueblos del país–.

D. Fase de las dos restauraciones: comienza un nuevo ciclo, en el que se va a producir sucesivamente la restauración de la Monarquía primero y, tras el fracaso de ésta, que permitió la Dictadura de Primo de Rivera, la restauración, nuevamente, de la República. Después de la disolución de las Cortes por el General Pavía en 1874, se proclama la Monarquía, adoptándose una Constitución conservadora.

D.1 La Constitución de 1876: este texto, vigente hasta 1923, vuelve a adoptar la soberanía del Rey con las Cortes. Se reconocen los derechos fundamentales, pero desarrollados por el Gobierno, mientras que el sufragio sigue siendo censitario. Se proclama la confesionalidad del Estado, atenuándola con una restringida libertad de culto. Se vuelve a una concepción conservadora del Senado, cuyos miembros son nombrados por el Rey, el cual, ve aumentar sus poderes con respecto a la anterior Constitución monárquica. Aunque se reconoce también la figura del Presidente del Consejo de Ministros, que llevará aparentemente la dirección de una práctica parlamentaria, el Rey mantendrá un papel determinante en las facultades del ejecutivo. El juego político se basará en el sistema de turnos entre los dos partidos predominantes: el conservador de Cánovas y el progresista de Sagasta, que se apoyarán en un sistema electoral de carácter caciquil.

Este sistema funcionó hasta los primeros años del siglo XX, pues, a pesar de algunas reformas importantes en el sistema electoral, no será capaz de digerir en su dinámica, los graves problemas con que se enfrenta el país: guerras de Cuba, Filipinas y Marruecos, intensificación del movimiento obrero y campesino, movimientos regionales, rechazo del sistema por la clase intelectual, etc.

La cuestión es que la Restauración no logró resolver los problemas del constitucionalismo español: la nacionalización de la Monarquía y la estructura regional del Estado. El último intento para superar la crisis de la Monarquía Tradicional, será la Dictadura de Primo de Rivera, quien redacta en 1929 un Anteproyecto de Constitución que no llegará a ser aprobado, pero que tendrá cierta influencia en las Leyes Fundamentales del Franquismo. Este intento autoritario de Alfonso XIII por salvar su régimen, jugará más bien el papel de verdugo que el de salvador. Durante ese período que llega hasta 1930, se suspendió el juego constitucional vigente y se intenta configurar una concepción del Estado de corte corporativo. Pero era inútil, pues, unas elecciones municipales, celebradas el 14 de Abril de 1931, demostrarían la fuerza de los republicanos en las grandes ciudades del país. Ante tales resultados, Alfonso XII renuncia al trono, abandonando España y proclamándose la Segunda República.

D.2 La Segunda República: la Constitución de 1931 intenta dar respuesta a dos problemas tradicionales:

1) La forma de Gobierno y la estructura de los poderes.

2) La vertebración regional del país.

El texto se presenta como una Norma Fundamental de cierta originalidad que tendrá influencia en algunas Constituciones europeas y en la Constitución actual, de 1978. La Constitución define el Estado como un Estado integral, entre el Estado unitario y el Estado federal, base de lo que la doctrina italiana llamará Estado regional, y, reconoce la autonomía político-administrativa de aquellas regiones que la soliciten.

La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce directa o indirectamente. Los derechos fundamentales son objeto de especial atención. El poder ejecutivo se comparte entre el Presidente de la República y el Presidente del Gobierno, respondiendo políticamente este último ante las Cortes y también, de forma implícita, ante el primero. El poder legislativo reside en las Cortes que, configuran una sola Cámara. Se crea un Tribunal de

Garantías Constitucionales, encargado de velar por la constitucionalidad de las leyes, de resolver los contenciosos entre el poder central y las regiones autónomas y de garantizar los derechos fundamentales mediante el recurso de amparo.

El régimen de la Segunda República conoció numerosos conflictos sociales y políticos, que desembocarían en el levantamiento militar que dio origen a la Guerra Civil, donde se traspasa al campo de batalla, la lucha de las dos concepciones políticas de las dos Españas. En cualquier caso, el contexto social, político, económico e internacional no favorecieron el experimento republicano que, en el terreno regional, reconocía las aspiraciones de autonomía de Cataluña, El País Vasco y Galicia.

La Constitución de 1931 se muestra así como una de las causas directas de la accidentada vida política de la Segunda República y de su fatal desenlace en una Guerra Civil. Por tanto, podemos establecer los errores de esta Constitución:

1) El resultado de las elecciones del 28 de Julio de 1931, merced a un sistema electoral técnicamente defectuoso, favoreció la victoria de una mayoría de izquierdas que no era el reflejo exacto de una sociedad todavía no modernizada, circunstancia que significó que la Constitución no fuese un pacto entre todos los grupos políticos, sino una imposición de los ganadores sobre los perdedores. De tal modo que, el tratamiento absurdo que varios artículos de la Norma Fundamental (26-28) hacían a la cuestión religiosa, conllevó a que la derecha católica no la aceptase desde el mismo momento de su aprobación.

Artículo 26. *Todas las confesiones serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial.*

El Estado, las regiones, las provincias y los municipios, no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas.

Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del clero.

Quedan disueltas aquellas ordenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado, sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes.

Las demás ordenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes Constituyentes y ajustadas a las siguientes bases:

1ª. Disolución de las que, por sus actividades, constituyen un peligro para la seguridad del Estado.

2ª. Inscripción de las que deban subsistir, en un Registro especial dependiente del Ministerio de Justicia.

3ª. Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes que los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos.

4ª. Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza.

5ª. Sumisión de todas las leyes tributarias del país.

6ª. Obligación de rendir anualmente cuentas al estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación.

Artículo 27. *La libertad de conciencia y el derecho de profesar y practicar libremente cualquier religión quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública.*

Los cementerios estarán sometidos exclusivamente a la jurisdicción civil. No podrá haber en ellos separación de recintos por motivos religiosos.

Todas las confesiones podrán ejercer sus cultos privadamente. Las manifestaciones públicas del culto habrán de ser, en cada caso, autorizados por el Gobierno.

Nadie podrá ser compelido a declarar oficialmente sus creencias religiosas.

La condición religiosa no constituirá circunstancia modificativa de la personalidad civil ni política, salvo lo dispuesto en esta Constitución para el nombramiento del Presidente de la República y para ser Presidente del Consejo de Ministros.

Artículo 28. *Sólo se castigarán los hechos declarados punibles por ley anterior a su perpetración. Nadie será juzgado sino por Juez competente y conforme a los trámites legales.*

2) Los constituyentes quisieron crear un sistema entre el presidencialismo y el parlamentarismo, que estaba destinado al fracaso y al conflicto permanente, como ocurrió. El Presidente de la República gozaba de la competencia, según el artículo 75, de nombrar y separar libremente al Presidente del Gobierno y a sus ministros, sin estar obligado a respetar las mayorías parlamentarias, lo que comportó una política aberrante del Presidente Alcalá- Zamora durante su mandato.

Artículo 75. *El Presidente de la República nombrará y separará libremente al Presidente del Gobierno y, a propuesta de éste, a los Ministros. Habrá de separarlos necesariamente en el caso de que las Cortes les negasen de modo explícito su confianza.*

3) Crear un régimen parlamentario unicameral, pues la Segunda Cámara hubiera aminorado los excesos demagógicos de la Primera y hubiera sido un elemento decisivo en la integración de las Regiones Autónomas que se podían crear.

4) El intento de resolver la cuestión regional fue un fracaso, ya que la aceptación de un sistema basado en el principio dispositivo, sin señalar cuáles eran las Regiones Autónomas, sin integrarlas en esa Segunda Cámara necesaria y sin establecer con claridad el reparto de competencias entre aquellas y el Estado central, estaba destinado a fracasar y a servir de pauta en el sistema adoptado en el Título VIII de la Constitución de 1978.

5) La creación de un órgano destinado a controlar la constitucionalidad de las leyes y a cumplir otras funciones esenciales, no fue acertada en lo que respecta a su composición. Era un Tribunal demasiado numeroso y la forma de su elección, le condenaba a su politización y a su inoperancia. La Constitución republicana se caracterizaba por una excesiva politización y una imperfección técnica.

Además, hay que añadir la total ausencia de lealtad constitucional de unos y otros, en un período histórico internacional que no favorecía los experimentos jurídico-constitucionales.

E. Fase del Estado autoritario y de la reinstauración monárquica: el resultado de la Guerra Civil dio la victoria al sector nacionalista encabezado por el General Franco, el cual contó con el apoyo abierto de las potencias fascistas europeas y de algunas democráticas. Franco, respaldado por un partido único, resultado de la fusión entre la Falange Española y el Tradicionalismo, sentó las bases para construir un Estado semejante al de Alemania e Italia de la época. Los plenos poderes que le confirieron las Leyes de 1938 y 1939, le convirtieron en el Jefe del Estado, del Gobierno, del Partido Único y de las Fuerzas Armadas, como la alternativa a la fórmula de la Monarquía Tradicional que no bastaba ya a las clases dominantes para mantener su poder.

E.1 Régimen del General Franco: se promulgaron siete Leyes Fundamentales, que se inician con el Fuero del Trabajo de 1938 y acaban con la Ley Orgánica del Estado de 1967, fecha en la que el régimen comienza a

funcionar institucionalmente como un conjunto coherente. Tal circunstancia invalida la estabilidad constitucional.

Durante ese período, al margen de las siete Leyes Fundamentales, estuvo siempre vigente otra Constitución: las citadas Leyes de 1938 y 1939, mantenidas en vigencia hasta la muerte del Generalísimo. Así, el conjunto de las Leyes Fundamentales hay que entenderlo en función de estas últimas, verdaderas supernormas que conferían los plenos poderes, de forma vitalicia, a Paquito.

El contenido de estas Leyes, es el siguiente:

1) Fuero del Trabajo de 9 de Marzo de 1938: respondía a la idea falangista y adoptaba el carácter totalitario del nuevo Régimen. Esta Ley organiza los sindicatos únicos verticales como base fundamental del nuevo estado, a fin de controlar mejor todas las fuerzas productivas al servicio de la ideología totalitaria que era entonces, la dominante.

2) Ley Constitutiva de las Cortes Españolas de 17 de Julio de 1942: el tradicionalismo dio origen a la resurrección de una Cámara única de corte corporativo–medieval, integrada por procuradores nombrados de forma directa o por cooptación, que sería el sustento de la democracia orgánica, y que se basaba en la prohibición de los partidos políticos y en el realce del sindicato, el municipio y la familia. Su función consistía en colaborar con el Jefe del Estado en la creación de las leyes.

3) Fuero de los Españoles de 17 de Julio de 1945: como consecuencia de la derrota del Eje, el Régimen de Franco intentó lavar su imagen inicial frente a los aliados vencedores, mediante la adopción de una tabla de derechos fundamentales recortados, pues la vigencia de tales derechos nunca llegó a ser efectiva tanto por su aplicación como por las leyes restrictivas que los desarrollaban.

4) Ley de Referéndum Nacional de 22 de Octubre de 1945: intenta convencer del carácter populista y pseudo democrático del Régimen Franquista, a través del reconocimiento del sufragio universal por medio de la institución del referéndum, que sólo podía convocar el Jefe del estado, a fin de aprobar determinadas leyes importantes o trascendentales elaboradas teóricamente por las Cortes. Durante el Régimen, esta ley se aplicó dos veces:

- Julio de 1947 para sancionar la Ley de Sucesión.
- Diciembre de 1966 con objeto de aprobar la Ley Orgánica del estado.

5) Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 26 de Julio de 1947: ante la presión de ciertos sectores monárquicos, dentro del ejército, el Jefe del Estado promulgó esta ley, por la que se define a España como un Reino y en la que se exponen los mecanismos para llevar a cabo la restauración monárquica, tanto por la decisión personal del General Franco, como en el supuesto de su muerte sin que hubiera nombrado sucesor. Hasta la desaparición misma del General en 1975, España fue un Reino sin Rey.

6) Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de Mayo de 1958: dentro de su concepción de institucionalizar el Régimen, y a efectos de tranquilizar a todas las fuerzas que le apoyaban, el General Franco decidió en 1958, sin previa deliberación de las Cortes, exponer las esencias más puras del franquismo mediante esta sexta Ley, en donde se ordenaban los principios en los que descansaba el Régimen. Éstos, eran definidos como permanentes e inalterables por su propia naturaleza. A partir de entonces, la aceptación de cualquier cargo o función pública requería el previo juramento de estos principios. En definitiva, se reafirmaba el carácter de Régimen de partido único, excluyendo cualquier pluralismo, incluso entre las fuerzas que lo apoyaban.

7) Ley Orgánica del Estado de 10 de Enero de 1967: el Jefe del Estado, ante la presión del sector tecnocrático,

que se había hecho con palancas de mando del sistema y a fin de responder a una creciente presencia del Régimen en los ámbitos institucionales europeos, sometió a referéndum esta última Ley Fundamental. Su significado era tanto el de borrar algunos aspectos impresentables de épocas anteriores, contenidos en el Fuero del Trabajo, Ley de Cortes y Ley de Sucesión como el de estructurar con cierta apariencia institucional yseudodemocrática un Régimen de claro sentido personal. En ella se regulaban las funciones y poderes del Jefe del Estado, del Gobierno, de las Fuerzas Armadas, del Consejo Nacional del Movimiento, además de crearse un sucedáneo de control de constitucionalidad de las Leyes, denominado recurso de contrafuero.

E.2 La reinstauración de la Monarquía: la muerte del General Franco, en Noviembre de 1975, puso en funcionamiento los mecanismos sucesorios y se proclamó Rey de España a Juan Carlos de Borbón.

Desde el punto de vista de la ortodoxia monárquica se ha discutido si la proclamación como Rey de Juan Carlos de Borbón debía considerarse como una restauración de la Monarquía o como una instauración de la misma:

1) Como una restauración: el nombramiento consistió en restituir la Corona de España a un miembro de la dinastía legítima de la Monarquía española. Es decir, España volvía a reconocer la forma monárquica de gobierno, representada por el heredero de la rama de los Borbones, los cuales, habían reinado en España desde Felipe V: se concebía esta vuelta de la Monarquía como una auténtica restauración.

2) Como una instauración: al haberse roto la línea lógica de la continuidad monárquica, que representaba el Conde de Barcelona, habiendo sido nombrado Rey el hijo de éste, se había roto la legitimidad dinástica tradicional. Si se debe la vuelta de la Monarquía en España a la voluntad expresa del anterior Jefe del Estado, habría que concluir que se trató de una auténtica instauración.

Pues bien, lo correcto sería hablar de reinstauración de la Monarquía en España por la existencia de tres hechos:

– La encarnación de la Corona se llevó a cabo en la persona de Juan Carlos de Borbón en lugar del Jefe de la dinastía que reía su padre, el Conde de Barcelona. Pero, en cualquier caso, se trata de un miembro de la familia de los Borbones, histórica dinastía de la Monarquía española, por lo que se mantienen las reglas de la tradición.

– Al poco tiempo de ser proclamado Rey, Juan Carlos I, obtendría la legitimidad monárquica. El 14 de Marzo de 1977, el Conde de Barcelona renunció, a favor de su hijo y de sus herederos, a sus derechos dinásticos y a la Jefatura de la Casa Real de España.

– La Monarquía Parlamentaria, encarnada en Juan Carlos I, ha sido aceptada por el pueblo a través de referéndum nacional, con el que se aprobó la vigente Constitución, puesto que está incluida en ella.

En el discurso de la Corona, pronunciado el día de su acceso al trono, el Monarca definió las líneas de su futuro reinado, que suponían un claro proceso democrático, nombrando Presidente a Adolfo Suárez, a fin de que lo encauzase bajo su dirección. Ante la presión de la oposición que reivindicaba una ruptura total con el sistema anterior, el primer Gobierno de Suárez utiliza la vía de la ruptura reformista o reforma rupturista sirviéndose de los mecanismos de las Leyes Fundamentales del Franquismo, para acabar sometiendo al pueblo español, mediante referéndum, la aprobación de la Ley para la Reforma Política –norma –puente para pasar del régimen autoritario al democrático–. Adoptándose el sufragio universal y el pluralismo político, se celebraron, el 15 de Junio de 1977, las primeras elecciones democráticas. Como consecuencia de la actuación de las Cortes democratizadas, que llevaron a cabo la Ley de Reforma, el pueblo español aprobó la Constitución española en Diciembre de 1978.

3. LA CONSTITUCIÓN DE 1978.

La Constitución de 1978 parece seguir el régimen pendular que ha presidido todo el constitucionalismo español. Pero su significado ni surge ni responde a esa ley pendular que ha afectado al país. Por el contrario, nos encuadramos por vez primera en nuestra historia con una Constitución que nace con el espíritu de romper de una vez y para siempre, con ese vicio histórico. No se trata tanto de lograr la estabilidad constitucional deseada, como sobre todo de alcanzar el asentamiento de un ideal de convivencia política entre el conjunto de los españoles –lo cual supone el respeto a la esencia de la propia Constitución–. La peculiaridad de este texto se basa en dos elementos que estuvieron ausentes en las otras Constituciones:

- 1) El consenso en que descansa: por primera vez, la nueva Constitución no es obra de un partido o tendencia, sino que ha sido elaborada con el apoyo de las principales fuerzas políticas del país. Las posibilidades de lograr la estabilidad constitucional en el futuro, son mayores que en las Constituciones precedentes.
- 2) Su adecuación al equilibrio de fuerzas dominantes en España: la Constitución no surge desconectada de la realidad, sino que responde en gran medida al momento sociológico español. Si, como se ha afirmado, se trata de un texto democrático, de carácter burgués, pero progresista, se debe a que simboliza la tónica de la sociedad española actual en su conjunto.

En este caso existió un espíritu de conciliación entre distintas fuerzas con principios de legitimidad antagónicos: por una parte, el principio de legitimidad de la derecha (el reconocimiento de la Monarquía), y por otra, el principio de legitimidad de la izquierda –la soberanía nacional–. Ninguno de estos principios, ni tampoco las fuerzas que los defendían, llegaron a anular al contrario, y la consecuencia fue que nació el principio de la Constitución interna o principio doctrinario, que descansaba en el reconocimiento nuevamente, pero mediante un cierto pacto, de la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, representantes de la nación. De ahí que sea explicable la mayor duración de esta Constitución.

En resumen, el Proceso Constitucional español quedaría de la siguiente forma:

Constitución	Sujeto de la soberanía	Carácter ideológico	Relación entre los poderes	Carácter en cuanto a su reforma	Autor material de la Constitución	Vigencia
1812	Nación	Progresista	Reconoce la separación de poderes	Superrígida	Cortes Constituyentes	5 ó 6 años (no seguidos)
Estatuto 1834	Rey	Conservador	No hay separación de poderes	Flexible	Rey, mediante decreto real	3 años
1837	Nación	Progresista	Reconoce la colaboración	Flexible	Cortes Constituyentes	8 años
1845	Rey y Cortes	Conservador	No hay separación de poderes	Flexible	Reforma Constitución 1837	24 años
1869	Nación	Progresista	Reconoce la separación de poderes	Rígida	Cortes Constituyentes	4 años
1876	Rey y Cortes	Conservador	No reconoce la separación de poderes	Flexible	Cortes Constituyentes	47 años
1931	Pueblo	Progresista	Colaboración de poderes	Rígida	Cortes Constituyentes	8 años
	Indeterminado:					

Leyes 1938–1967	Jefe Estado (práctica) Nación (teoría)	Conservador	Unidad de poder	Superrígida	General Franco	37 años
1978	Pueblo	Progresista	Colaboración	Superrígida	Cortes Constit.	--

TEMA 3. LA TRANSICIÓN DE UN RÉGIMEN AUTORITARIO A UN RÉGIMEN CONSTITUCIONAL.

1. INTRODUCCIÓN.

El régimen constitucional que España adopta tras el referéndum de 1978, es la consecuencia de una transición de tres años, la cual enlaza, sin solución de continuidad, una dictadura de cuarenta años de duración aproximadamente, con una incipiente democracia de tipo occidental. La peculiaridad de este fenómeno se debe a un Rey en un mundo de Repúblicas y a un Presidente del Gobierno, precedentemente, Secretario General de un partido único de origen fascista.

A partir de la propia legalidad del Franquismo, se llegó merced a una vía sui géneris, a la adopción de una forma de gobierno semejante a la de los países occidentales. Aunque se podría mantener que el proceso de transición comienza el día 20 de Noviembre de 1975, fecha de la muerte del General, la gestación de este período comienza años antes –período de pre-transición–.

2. EL ESQUEMA CONTINUISTA.

El régimen político fundado por el General Franco duró casi cuarenta años por diversas causas:

- 1) La propia idiosincrasia de su fundador.
- 2) Su habilidad para lograr el equilibrio entre las diversas fuerzas políticas que habían ganado la guerra.
- 3) Su política represora contra las fuerzas que habían perdido esa guerra.
- 4) Su evolución oportunista en el contexto internacional, favorecida por la Guerra Fría.

La larga permanencia en la Jefatura del Estado se realizó por la juventud del General al llegar al poder y por su longevidad. Pero el régimen que Franco creó se basaba en la existencia de una clase dirigente y de unos intereses que aspiraban a seguir siendo hegemónicos en España cuando el Generalísimo desapareciese. Era necesario elaborar un esquema continuista para lograr que el régimen sobreviviera a su fundador.

A. La creación del esquema continuista: es a partir de la Ley Orgánica del Estado de Enero de 1967, cuando la sucesión de Franco y la continuidad del sistema autoritario fundado por éste, comienzan a ser planteados por la clase dirigente del sistema Franquista. Ante las presiones de este sector, Franco tomará dos decisiones –fundamentales para entender el desarrollo posterior de un proceso que desembocará en la aprobación de la Constitución de 1978–:

- 1) Nombrar el 22 de Julio de 1969 a Juan Carlos de Borbón sucesor de la Jefatura del Estado, el cual se convertiría en Rey cuando se cumplieran las denominadas previsiones sucesorias, establecidas en la Ley de Sucesión de 1947 y ratificadas posteriormente por la Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Estado.

Ley de Sucesión de 1947; Artículo 11. Sobre previsiones sucesorias.

I. – *Instaurada la Corona en la persona de un Rey, el orden regular de sucesión será el de primogenitura y representación, con preferencia de la línea anterior a la posterior; en la misma línea, del grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, del varón a la hembra, la cual no podrá reinar, pero sí, en su caso, transmitir a sus herederos el derecho, y, dentro del mismo sexo, de la persona de más edad a la de menos; todo ello sin perjuicio de las excepciones y requisitos preceptuados en los artículos anteriores.*

II. – *En el caso de que el heredero de la Corona, según el orden establecido en el párrafo anterior, no alcanzase la edad de treinta años en el momento de vacar el trono, ejercerá sus funciones públicas un Regente designado de acuerdo con el artículo 8 de esta Ley, hasta que aquél cumpla la edad legal.*

III. – *La misma norma se aplicará si por incapacidad del Rey, apreciada en la forma prevista en el artículo 14 de esta Ley, las Cortes declarasen la apertura de la Regencia y el heredero no hubiera cumplido los treinta años.*

IV. – *En los supuestos de los dos párrafos anteriores, la Regencia cesará en cuanto cese o desaparezca la causa que la haya motivado.*

Ley Orgánica del Estado; Disposición Transitoria 1ª. *Cuando se cumplan las previsiones de la Ley de Sucesión, la persona llamada a ejercer la Jefatura del Estado, a título de Rey o de Regente, asumirá las funciones y deberes señalados al Jefe del Estado en la presente Ley.*

2) Designación, en Junio de 1973, del Almirante Carrero Blanco como Presidente del Gobierno –cargo que hasta entonces, había asumido Franco–. Esta disposición se orientaba a asegurar, a través de la persona más pura depositaria de las esencias del Franquismo, el continuismo del sistema.

B. La doctrina ante el esquema continuista: hasta la Ley Orgánica del Estado, el estudio de las instituciones políticas del régimen fue eludido por la mayor parte de los constitucionalistas españoles. Éstos se dedicaban bien al análisis de la historia del constitucionalismo español, bien al Derecho Constitucional Comparado, bien a la Ciencia Política en todas sus acepciones. Los tres libros más influyentes de la época que analizaban la Constitución Española, no explicaban o consolidaban las instituciones del régimen, sino que pretendían hacerlo evolucionar hacia metas distintas, según interpretaciones o posiciones doctrinales diferentes:

1) Sucesión continuista, con posibilidad de cambio o no: La Constitución española de Rodrigo Fernández-Carvajal, representó el primer análisis del conjunto de las Leyes Fundamentales, realizado desde una óptica de técnica constitucional y no exclusivamente propagandista. Su pretensión consistía en servir de las instituciones que había creado una dictadura, para llegar a una Monarquía limitada que asumiese un sistema representativo moderno desbastando y autenticando el actual. Fernández-Carvajal sintetizaba su objetivo: el libro está escrito en la confianza de que nuestra estructura constitucional no es un biombo destinado a plegarse en un momento crítico que todos esperamos y tememos, sino que es una materia prima elaborable.

2) La soberanía monárquica con capacidad para modificar radicalmente las Leyes Fundamentales y dar paso a una Monarquía democrática: El principio monárquico, de Miguel Herrero de Miñón intenta demostrar, partiendo de la doctrina alemana del principio monárquico, que una vez que se produjesen las llamadas previsiones sucesorias, el único sujeto de la soberanía en el Estado, no podría ser otro que el Rey. El Monarca estaba capacitado para llevar a cabo una consulta al pueblo, mediante referéndum, a fin de reformar las Leyes Fundamentales y llegar incluso a proponer una nueva Constitución democrática para España. Este autor apuesta por una Monarquía soberana y constituyente.

3) La vía democratizante por reformas parciales: Desarrollo político y Constitución española de Jorge de Esteban respondía a una pregunta: una vez proclamado Rey Juan Carlos de Borbón, ¿sería posible, respetando y sirviéndose de la legalidad Franquista, llegar a una situación constituyente? El objetivo buscado en el marco de una Monarquía arbitral era doble:

– Se trataba de obtener todas las potencialidades máximas que permitía una interpretación democratizante de

las Leyes Fundamentales.

- Se reivindicaba una reforma del artículo segundo de la Ley de Cortes para adoptar un sistema bicameral, en el que la primera Cámara fuese elegida por sufragio universal directo. Tal medida acabaría llevando al país a un período constituyente, pues cuando se cambia un elemento, cambia toda la estructura.

El impacto de esas aportaciones de la doctrina para invalidar el esquema continuista dieron lugar a una polémica que facilitó no dudar la posibilidad de la transición española a la Democracia.

C. La inutilidad del esquema continuista: la aparición de nuevos datos en la vida de Franco, hacía inservible el intento de supervivencia del régimen. El asesinato, en Diciembre de 1973, del Almirante Carrero Blanco, supuso el principio del fin del continuismo, puesto que la pieza básica en que éste debía apoyarse desaparecería irremediablemente, sin que fuera posible encontrar un sustituto idóneo. Los datos que se oponían, junto a dicho asesinato, a la subsistencia del régimen Franquista, eran los siguientes:

1) Las instituciones del Franquismo se basaban en un régimen de vencedores que se impuso a los vencidos tras la guerra civil; descansaban en una estructura social tradicional de base agraria; contaban con el apoyo incondicional de otras instituciones clave como la Iglesia; y, se hallaban ubicadas en el contexto de un sistema económico originariamente de signo autárquico, sin fuerte vinculación con el mundo internacional.

2) La ruptura económica de tipo liberalizador que el Gobierno del General Franco se vio obligado a adoptar a partir de 1959 con el fin de subsistir. Las consecuencias de esta nueva política económica son:

- La renta per cápita de 1959 se duplica en 1975.

- La producción industrial alcanza una elevada tasa de crecimiento, que convierte a España en la décima potencia industrial del mundo.

- Cambio en la sociedad española.

Este cambio de la estructura económica se debió, más que a los méritos de un sistema autoritario de gobierno, al contagio del enorme desarrollo económico que conocieron en los años sesenta los países europeos occidentales y que benefició al régimen Franquista tras la llegada al poder de los tecnócratas.

3) La transformación económica debía suponer también una transformación de la sociedad: se da en ésta un cambio radical que consiste principalmente en:

- La estructura de la población activa pasa a ser semejante, en la proporción de sus sectores, a la existente en los países europeos occidentales.

- Aumenta el papel de la mujer en todos los ámbitos de la sociedad.

- Se reduce la tasa de analfabetismo y se incrementa la de escolarización en todos los niveles.

- Crece el consumo en proporciones sorprendentes y, cambia la estratificación social, apareciendo una clase media cada vez más amplia, junto con una extensa clase obrera.

- El cambio afecta también a las costumbres e ideas de los españoles. Se consolida un proceso de secularización de la sociedad que repercute en el comportamiento religioso; se modifica la moral sexual tradicional; se lleva a cabo una concienciación política de todos los sectores de la sociedad y resurgen de forma virulenta las viejas reivindicaciones regionalistas.

– La sociedad española exige modos de vida occidentales, rechazando los tradicionales en que descansaba el Franquismo.

Cada vez era más evidente el desfase entre el nuevo modelo económico y el caduco sistema político. El período Franquista había permitido la modernización de la sociedad española. El régimen estaba desbordado por los problemas sociales que había engendrado su propia política económica. Este desfase era denunciado tanto por la sociedad española como por el ámbito exterior. Por una parte, los países europeos exponían claramente que España no podría integrarse en las organizaciones comunitarias sin aceptar previamente el cambio democrático de sus instituciones. Por otra, fue también decisiva la transformación radical que la Iglesia católica conoció como consecuencia del Concilio Vaticano II y que originó el nacimiento de una cierta tirantez entre el Vaticano y el régimen Franquista. Tampoco se debe olvidar el impacto que produjo en la clase política española la conversión de las dictaduras de Grecia y Portugal en democracias de tipo occidental, quedando el régimen español como único país de Europa occidental como estructuras autoritarias.

Todos estos datos irrumpieron con mayor virulencia tras la muerte de Carrero Blanco y, sobre todo, durante la primera enfermedad del General Franco, en Julio de 1974. La crisis afectaba tanto al General como al propio sistema, de tal manera que los sueños del continuismo se mostraban cada vez, más imposibles.

D. La respuesta del sistema: tras la desaparición del Almirante Carrero Blanco, el Jefe del Estado se decidió por Carlos Arias Navarro como Presidente del Gobierno –Ministro de Gobernación en el Gobierno que presidía Carrero y, el responsable del orden público en el momento de su asesinato–.

El malestar de la clase política ante la cercana desaparición del General Franco y las mayores reivindicaciones de la sociedad española, iban a presidir la actuación del Gobierno Arias. Así, ante las presiones, Arias Navarro, pareció optar por una vía reformista–legalista. Tal intento consistía en tratar de aplicar e interpretar la legislación fundamental del Franquismo en un sentido aperturista, es decir, lo más progresivo posible, a fin de evitar el colapso de las instituciones autoritarias en el momento de la desaparición de Franco.

Sin embargo, esta tentativa estaba abocada al fracaso, pues el método aperturista suponía, a la larga, la aparición de contradicciones dentro de un sistema político antidemocrático por excelencia, lo que aceleraría la llegada de un proceso constituyente integralmente democrático o la reaparición de otra dictadura.

El falso intento aperturista, que comenzó en vida de Franco, tomó medidas de corto alcance oportunista y tímidamente democráticas que, se mostraron inútiles:

- 1) Una Ley de Régimen Local que no llegó a aplicarse.
- 2) Un Estado de asociacionismo político que ni siquiera fue aceptado por las fuerzas moderadas del régimen, a causa de su insuficiencia.
- 3) Una Ley de Incompatibilidades Parlamentarias que no podía ser mínima mente aplicada en una Cámara en la que todo era compatible.
- 4) Una reforma de la Ley Sindical que ni siquiera llegó a plasmarse en un proyecto legislativo.

Junto a la inoperancia de estas medidas reformistas se produjo un proceso de endurecimiento del régimen en todos los órdenes, proceso que culminaría con la aplicación de la sentencia de muerte a cinco miembros de la oposición clandestina en Septiembre de 1975. Consecuencia inmediata fue la repulsa general del régimen en el ámbito internacional, así como la actuación de una oposición que cada vez se encontraba más organizada y unida. La clase dominante iba a iniciar la búsqueda de una estrategia más adecuada para poder seguir manteniendo su situación de privilegio, aun a costa de hacer ciertas concesiones.

La oposición al régimen Franquista había conocido ya un rebote de efervescencia en el verano de 1974 tras el primer toque de atención que supuso la enfermedad de Franco en Julio de ese año. El día 29 de ese mes se creó formalmente en París la Junta Democrática de España, integrada por el Partido Comunista de España, el Partido del Trabajo, el Partido Socialista Popular, la Federación de Independientes Demócratas, Alianza Socialista de Andalucía, Comisiones Obreras y otras organizaciones de base, junto con personalidades independientes. La Junta elaboró un programa de doce puntos que constituía la esencia de lo que después sería conocido como la ruptura democrática.

Algunos partidos y grupos importantes de la oposición no se integraron en esa Junta y originaron la creación de la Plataforma de Convergencia Democrática, en donde se integraron el Partido Socialista Obrero español, Izquierda Democrática, USDE, Organización Revolucionaria de Trabajadores, Movimiento Comunista y el Partido Carlista.

E. La desaparición del General Franco: el 20 de Noviembre de 1975 se produce la muerte de Franco, llevándose a cabo, de acuerdo con las previsiones sucesorias de las Leyes Fundamentales, la restauración de la Monarquía en España. Pocos días después, se nombró el primer Gobierno de la Monarquía, presidido por Arias Navarro y en el que entraron personalidades reformistas como Fraga Iribarne, Arriélas y Garrigues Díaz-Cabañete. Sin embargo, la continuación de ese tipo de estrategia volvería a fracasar por causas diversas:

1) La propia esterilidad del falso aperturismo y de la esclerosis de un sistema que se enfrentaba con una grave crisis económica, reflejo tardío de la mundial, así como un grave deterioro del orden público y con el crecimiento del terrorismo, especialmente en el País Vasco.

2) La consolidación de la oposición, apoyada por grandes sectores de la sociedad española, junto con la presión de medios internacionales, exigían la inmediata creación de un proceso constituyente que pusiera en práctica una ruptura democrática.

El término de este período continuista llega gracias a la decisión del rey, en Julio de 1976 de sustituir a Arias por Adolfo Suárez. La sociedad española exigía un cambio radical en la política y en las instituciones del Gobierno. Por consiguiente, la alternativa era la ruptura democrática promovida por la oposición o la ruptura controlada desde el Gobierno y patrocinada por la Corona. La continuación del aperturismo conduciría a la larga a una ruptura que podría incluso, arrastrar a la propia Monarquía. Por tanto, el rey optó por una ruptura controlada o encubierta y, a partir de aquí, las etapas de la transición fueron franqueándose más o menos rápidamente, de acuerdo con la estrategia planteada inicialmente por el Presidente de las Cortes, Torcuato Fernández-Miranda.

3. LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA.

La ruptura controlada o encubierta exigía el respeto a la legalidad vigente, a fin de evitar una ruptura constituyente que no habría sido aceptada entonces por los restos del Franquismo en el poder y, por el ejército. El procedimiento que se debía adoptar venía impuesto por la aceptación de Juan Carlos de Borbón, en Julio de 1969, del título de sucesor a la Jefatura del Estado, lo que le llevó en Noviembre de 1975, después de la muerte del Generalísimo, a jurar fidelidad a las Leyes Fundamentales y a los principios del Movimiento Nacional. No seguir tal procedimiento, para confirmar la ruptura con el régimen anterior, hubiera significado un evidente golpe de Estado de la Corona de incalculables consecuencias, puesto que los aparatos del Estado Franquista estaban todavía intactos. Sin embargo, en el discurso de su proclamación como Rey, se contienen ya las claves de su proyecto de futuro para España.

A. Justificación de la Ley para la Reforma Política: el primer paso consistía en crear una ley-puente, partiendo de las Leyes Fundamentales Franquistas, que permitiese la reforma de la esencia de éstas, para pasar a una nueva legitimidad a través del respeto de la legalidad existente. Esta ley, redactada por Fernández-Miranda, y denominada Ley para la Reforma Política, fue presentada, en forma de proyecto, en

Septiembre de 1976 por el Presidente Suárez. En Diciembre fue sometida a la aprobación del pueblo español, mediante referéndum nacional, una vez aprobada previamente, por el Consejo Nacional y las Cortes Franquistas.

El resultado del referéndum fue concebido por el Gobierno como un puro trámite, más bien que como un acto de soberanía del pueblo. A pesar de la postura de abstencionismo que defendía la mayoría de la oposición, el pueblo español manifestó que estaba por la reforma sin traumas y que aceptaba, Monarquía incluida, la vía legalista que debía conducir a la democracia de manos del Gobierno Suárez. Se confirmaba así la vía española de transición a la democracia que después sería elogiada internacionalmente.

B. Significado de la Ley para la Reforma Política: esta ley comprendía cinco artículos, tres disposiciones transitorias y una disposición final. La naturaleza de esta ley-puente, que permitió el paso pacífico de la legalidad franquista a la legalidad democrática que introduce la Constitución de 1978, se basa en el hecho de aparecer como una norma bifronte. Se trataba de una Ley Fundamental que miraba al pasado y al futuro. De ahí el que en ella, coexiste, en lo que se refiere a sus principios, a las instituciones que reconoce y a los procedimientos que regula, una dualidad respecto de la legalidad y de la legitimidad en la que se basaba. La ambivalencia de esta ley-puente, la pondrá de manifiesto la Constitución de 1978 en su Disposición Derogatoria, cuando tras derogarla expresamente, señala que quedan derogadas también las demás Leyes Fundamentales del Franquismo en tanto en cuanto no estuvieran ya derogadas por la anteriormente mencionada ley. Para entender mejor su significado hay que examinar esos elementos:

1) Principios: la Ley para la Reforma Política contempla el futuro al introducir nuevos principios de carácter democrático, mediante la adopción de conceptos propios de regímenes occidentales, buscando así una legitimidad democrática:

- Se adopta el principio de la soberanía popular; artículo 1.1.
- Se declara la supremacía de la ley; artículo 1.1.
- Se afirma que los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado; artículo 1.1.
- Se restaura el sufragio universal; artículo 2.2 y Disposición Transitoria Primera.
- Se parte implícitamente del reconocimiento del pluralismo político; Disposición Transitoria Primera.

No se acaba de romper del todo con el pasado, pues se seguían manteniendo los principios de la democracia orgánica, propios de las Leyes Fundamentales, puesto que ni se incluye un Preámbulo, que hubiese simbolizado la ruptura con el régimen anterior, ni tampoco contiene una cláusula derogatoria general para todo lo que se opusiese a lo dicho en la propia norma. Se mantenía en parte, la legalidad heredada del Franquismo.

2) Instituciones: se crea un sistema bicameral, que enlazaba con la tradición monárquica española, creándose un Congreso de los Diputados, integrado por 350 personas y un Senado, de 207 miembros electivos, elegidos unos y otros por sufragio universal en el marco de la provincia.

Estas nuevas instituciones componen el nuevo órgano legislativo soberano, pero la ley, mantiene otras del régimen Franquista:

- La figura del Rey, como Jefe del Estado, continuaba poseyendo los poderes que le confería la Ley Orgánica del Estado de 1967 y otras cuatro facultades:

Ley Orgánica del Estado de 1967; Poderes del Jefe del Estado:

Artículo 6. *El Jefe del Estado es el representante supremo de la Nación; personifica la soberanía nacional; ejerce el poder supremo político y administrativo; ostenta la Jefatura Nacional del Movimiento y cuida de la más exacta observancia de los Principios del mismo y demás Leyes fundamentales del Reino, así como de la continuidad del Estado y del Movimiento Nacional; garantiza y asegura el regular funcionamiento de los Altos Órganos del Estado y la debida coordinación entre los mismos; sanciona y promulga las leyes y provee a su ejecución; ejerce el mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire; vela por la conservación del orden público en el interior y de la seguridad del Estado en el exterior; en su nombre se administra justicia; ejerce la prerrogativa de gracia; confiere, con arreglo a las leyes, empleos, cargos públicos y honores; acredita y recibe a los representantes diplomáticos y realiza cuantos actos le corresponden con arreglo a las Leyes fundamentales del Reino.*

Artículo 7. *Corresponde, particularmente, al Jefe del Estado:*

- a) Convocar las Cortes con arreglo a la Ley, así como presidirlas en la sesión de apertura de cada legislatura y dirigirles, de acuerdo con el Gobierno, el discurso inaugural y otros mensajes.*
- b) Prorrogar por el tiempo indispensable, a instancia de las Cortes o del Gobierno y de acuerdo con el Consejo del Reino, una legislatura cuando exista causa grave que impida la normal renovación de los procuradores.*
- c) Someter a referéndum de la Nación los proyectos de ley a que se refiere el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley de Sucesión y el artículo 1 de la Ley de Referéndum.*
- d) Designar y relevar de sus funciones al Presidente del Gobierno, al Presidente de las Cortes y demás Altos Cargos en la forma prevista por las Leyes.*
- e) Convocar y presidir el Consejo de Ministros y la Junta de Defensa Nacional cuando asista a sus reuniones.*
- f) Presidir, si lo estima oportuno, las deliberaciones del Consejo del Reino y del Consejo Nacional, siempre que las de aquél no afecten a su persona o a la de los herederos de la Corona. En ningún caso las votaciones se realizarán en presencia del Jefe del Estado.*
- g) Pedir dictamen y asesoramiento al Consejo del Reino.*
- h) Recabar informes del Consejo Nacional.*

* El nombramiento del Presidente del Gobierno, aunque reconociendo de forma implícita, que debía tener en cuenta el resultado de las elecciones.

* La facultad de nombrar senadores en un número no superior a la quinta parte de los elegidos; artículo 2.3.

* La potestad de someter a referéndum nacional cualquier opción política, fuese o no de carácter constitucional; artículo 5.

* La facultad de disolver las Cortes y convocar nuevas elecciones en el supuesto del artículo 5, párrafo segundo.

– La ley mantenía de forma explícita, al Consejo del Reino y a su Presidente, que lo era igualmente, de las Cortes, por encima de los dos presidentes que debían elegir ambas Cámaras. Y, de forma implícita, respetaba al Consejo de Regencia, que mantenía las funciones que le señalaban las Leyes Fundamentales del Franquismo.

3) Procedimientos:

– Considerando a las Cortes como si fuesen ordinarias, se señalaba en el artículo cuarto el procedimiento ordinario para legislar, remitiéndose, en la Disposición Transitoria Segunda, a la Ley de Cortes de 1942. La Disposición Transitoria Tercera establecía que, en tanto no se dispusiera de reglamentos propios en las nuevas Cámaras, se regirían éstas, por los de las Cortes anteriores.

– La ley contemplaba también el futuro, no pudiendo soslayar el inevitable carácter constituyente que adquirirían las Cortes elegidas de acuerdo con los nuevos criterios, por lo que regulaba un procedimiento especial para la reforma constitucional en el artículo 3.2, lo cual, constituía sin duda, una pintoresca cualidad, puesto que no parece existir un ejemplo precedente de Asamblea Constituyente formada por dos Cámaras. Tal sistema comportaba enormes dificultades respecto a su funcionamiento y a la duración del proceso constituyente, pero se adoptó, por el temor de que una sola Cámara elegida por sufragio universal se inclinase peligrosamente a la izquierda y, porque una segunda Cámara, a causa de la naturaleza de su reclutamiento y de implicar una mayor reflexión, representaría un cierto peso conservador que podría evitar un texto constitucional demasiado radical.

Una vez aprobada la ley-puente del Gobierno Suárez, los pasos a seguir fueron los siguientes, que se fueron dando de Enero a Junio de 1977:

- * Convocar elecciones generales, según la nueva normativa electoral.
- * Legalizar los partidos políticos.
- * Conceder una amplia amnistía.
- * Seguir el proceso de desmantelamiento de las instituciones heredadas del Franquismo que se opusieran a la nueva situación.

TEMA 4. LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO CONSTITUYENTE.

1. INTRODUCCIÓN.

La Ley para la Reforma Política emplazaba inmediatamente al Gobierno para la redacción de una normativa electoral que presidiera la convocatoria de elecciones generales a Cortes. Que las Cortes fuesen constituyentes, exigía una legislación electoral que permitiese una elaboración del texto constitucional en la que participasen las principales tendencias políticas del país. Esto era tanto una necesidad de autenticidad democrática como decantar entre los grupos y partidos políticos existentes y registrados, aquellos que tuvieran un auténtico apoyo popular.

Este propósito debía contar con dos tipos de condicionamientos necesarios:

- 1) La Ley electoral debía considerar los requisitos mínimos de toda consulta democrática, es decir, el sufragio universal, el reconocimiento sin excepción de todos los grupos y partidos, la igualdad de oportunidades para todos, la posibilidad del acceso a los medios de comunicación social dependientes del Estado, etc.
- 2) La Ley electoral tenía que respetar lo establecido en la Ley para la Reforma Política, respecto a la forma de composición de las dos Cámaras, es decir, el sistema proporcional para el Congreso y el sistema mayoritario para el Senado; la adopción de dispositivos correctores en el sistema proporcional; el establecimiento del mínimo de diputados elegibles en cada circunscripción; y la aceptación de la provincia como circunscripción electoral –Disposición Transitoria Primera–.

La forma de llevar a cabo tal compromiso debía hacerse con el consentimiento de la oposición. Una Comisión representante de aquélla, negoció con el Gobierno las bases de la Ley electoral. Tal disposición, en forma de Decreto-Ley, fue promulgada el 18 de Marzo de 1977 y contenía los siguientes principios:

- 1) Congreso de los Diputados: se adoptó, para la elección de los 350 diputados, un sistema de escrutinio denominado proporcional mayoritarizado y un método de distribución de escaños basado en el sistema D'Hondt, que consistía en la división sucesiva de los votos obtenidos por una lista cerrada de cada partido para

la atribución de los escaños a los cocientes mayores. Se establecía un dispositivo basado en el que había un 3% mínimo de votos en cada circunscripción para que un partido obtuviese representación.

Habría que aceptar la provincia como circunscripción, lo cual, podía ser más admisible si se hubiera contado con un mínimo de seis diputados por provincia, a fin de que operase la proporcionalidad. Sin embargo, se estableció un número mínimo de dos diputados y un escaño más por cada 144.500 habitantes o fracción superior a 70.000. De esta forma, se consagraba una evidente desigualdad que favorecía a los partidos más votados.

2) Senado: se adoptó un sistema denominado mayoritario proporcionalizado para la adopción de los 207 senadores que prescribía la Ley para la Reforma Política. Cada ciudadano votaba a tres de los cuatro señalados con vistas a respetar la representación de las minorías. A diferencia del Congreso, se trataba de listas abiertas, es decir, cada elector podía elegir a tres senadores fuesen del partido que fuesen cada uno de ellos. El Rey nombraría directamente, 41 senadores, de acuerdo con el artículo 2.3 de la Ley para la Reforma Política.

La normativa electoral establecía también dos cuestiones importantes, referentes, por un lado, a la financiación de la campaña electoral de los partidos, comprometiéndose el Estado a devolver un millón de pesetas por escaño obtenido, más 45 pesetas por voto respecto al Congreso y 15 pesetas en lo tocante al Senado. Por otro, regulaba un sistema equitativo, basado en la diversa presencia de las candidaturas de los partidos en las circunscripciones, para lograr el acceso a los espacios gratuitos de la radio y la televisión estatales.

El sistema electoral adoptado fomenta desigualdades en la representación en ambas Cámaras: la circunscripción provincial, el mínimo establecido de diputados por provincia, el sistema D'Hondt y la existencia de un Senado basado en el sistema mayoritario, parecían favorecer en principio a las provincias pobres y atrasadas, menos pobladas y más conservadoras, en desventaja de las más ricas, pobladas y progresistas. Por ejemplo, en Madrid, fueron necesarios 136.422 votos para elegir un diputado por Madrid, mientras que bastaron 34.639 para lograr el escaño de uno en Soria.

Con todo, a pesar de estas limitaciones electorales, además de no haberse cumplido totalmente los requisitos que exigía la oposición –legalización de los partidos políticos situados a la izquierda del Partido Comunista de España, así como la amnistía total–, se celebraron las primeras elecciones democráticas en España desde 1936, elecciones en las que se presentaron diez coaliciones nacionales, 12 coaliciones regionales y 156 partidos políticos.

2. EL RESULTADO DE LAS ELECCIONES.

Las elecciones del 15 de Junio de 1977 ofrecen por primera vez en la historia de España, la posibilidad de una democracia estable en el país, por dos razones:

* Porque no se escamoteó la diferencia permanente entre la España de izquierdas y la España de derechas: el análisis de los resultados electorales muestra que el país seguía dividido casi a partes iguales entre derecha e izquierda, sin que ninguna de las dos opciones presentara un predominio neto sobre la otra.

* Porque la polaridad izquierda-derecha no se tradujo en posiciones extremas irreconciliables: se trató de una bipolaridad centrada o de un centrismo sin centro. La victoria no fue de la izquierda sobre la derecha ni viceversa. Las victorias electorales se produjeron dentro de la izquierda y dentro de la derecha. El enemigo de la UCD no era el socialismo, sino Alianza Popular; los enemigos electorales del PSOE no eran Alianza Popular y UCD, sino el PCE y el PSP. Las dos victorias fueron las de las posiciones moderadas de izquierda y derecha frente a las posiciones más radicales. La izquierda y la derecha se vieron representadas parlamentariamente por dos grupos aún heterogéneos, que por su propia naturaleza, estaban obligados a una

política pragmática, lo cual sería decisivo en el momento de redactar la Constitución.

También resalta el comportamiento, asombrosamente racional, del electorado español, tanto respecto de la izquierda como de la derecha. Ante un sistema electoral confuso y no utilizado previamente, el electorado siguió una norma esencial: no desperdiciar el voto. El electorado se pronunció a favor de los partidos con posibilidades de ganar. La racionalidad del electorado español, acabó así con una serie de mitos políticos, arraigados tanto en la izquierda como en la derecha española:

1) El mito de la ecuación elecciones–anarquía: cultivado por el Franquismo.

2) El mito del multipartidismo o atomización política: en contra de muchas profecías, las elecciones actuaron como un enérgico depurador; en puridad, existieron sólo cuatro opciones nacionales en las nuevas Cortes del 15 de Junio –Alianza Popular, UCD, socialistas y comunistas–.

3) El mito de la fuerza política disgregadora de las nacionalidades en el ámbito electoral: es obvia la existencia del hecho regional y sus consecuencias políticas, pero ello no implica que el regionalismo introduzca un factor de confusión electoral, fomentando la fragmentación. En el País Vasco y Cataluña, fueron los partidos de ámbito estatal quienes obtuvieron la mayoría de votos y escaños.

4) El mito de que la Ley electoral vigente no favoreció radicalmente a la derecha, como tantas veces se repitió, sino que benefició sobre todo, a los grandes partidos, con independencia de su orientación ideológica. Pero favoreció en parte a los partidos conservadores, el actuar como proporcional, donde la derecha era más débil –grandes ciudades, zonas industriales– y como mayoritario donde era más fuerte –provincias agrarias y poco pobladas–. Como consecuencia, los partidos más fuertes obtuvieron un porcentaje de escaños parlamentarios superior al de votos conseguidos. De ahí que podamos afirmar que con todos los defectos que pueda tener la normativa electoral de Marzo de 1977, y sin incurrir en las extremas injusticias del sistema mayoritario, logró deducir en principio, partidos de gobierno, superando la extrema fragmentación política existente, al mismo tiempo que permitió que estuvieran representadas en unas Cortes Constituyentes, las grandes fuerzas políticas del país.

Como consecuencia de las elecciones, el partido de la minoría mayoritaria, UCD, pudo formar Gobierno, bajo la dirección de Adolfo Suárez, siendo posteriormente confirmado por el Rey.

3. LA LEGALIDAD CONSTITUYENTE DE LA TRANSICIÓN.

Las nuevas Cortes se inauguraron el día 22 de Julio de 1977, estando todavía vigentes la mayor parte de las estructuras del Estado Franquista. Pero si tal hecho pudo ser superado, se debió, aparte del peso que señalaba el sentido de la historia, concretado en la aspiración de la mayoría del pueblo español a un cambio democrático, a tres razones importantes:

* En razón de que se logró imponer, desde el mismo momento de la formación de ambas Cámaras, el rechazo a la ambigüedad de su papel, que muchos consideraban que debía ser únicamente reformista y no constituyente. Las Cortes serían ciertamente un órgano de legislación ordinaria con intenciones reformistas, pero también, y sobre todo, un órgano constituyente destinado a elaborar una nueva normativa fundamental, esto es, una Constitución. Así lo reconocería el propio Rey en la sesión de inauguración de las mismas.

* La transición fue posible gracias a la evidente no–beligerancia del ejército y al espíritu complaciente de la clase política franquista, que sobre la base de una conversión política de corte realista, se había entregado a los nuevos aires democráticos. Una parte de la clase gobernante franquista tuvo una capacidad de maniobra superior a la de otras clases gobernantes dictatoriales que se encontraron con el hundimiento de sus dictaduras respectivas. La razón estriba en que la derecha civilizada comprendió que sus intereses sufrían menos, aceptando un régimen democrático que más pronto o más tarde, tenía que llegar a España. De lo que se trataba

era de no perder la iniciativa para seguir poseyendo los mecanismos del poder, pero mediante la legitimación por los votos, además de obtener la garantía de que no habría represalias, depuraciones o ajustes de cuentas y mediante la amnistía para todos los presos políticos.

* La transición a través de la legalidad del Antiguo Régimen, que desembocaría en el proceso constituyente, pudo llevarse a cabo merced a la moderación y cordura de la oposición parlamentaria e incluso, extraparlamentaria, es decir, gracias a los principales partidos con peso específico en el país. La oposición no sólo asumió la vía de la Ley para la Reforma Política en el proceso constituyente, sino que, en su inmensa mayoría, llegó a aceptar el único legado político del Franquismo: la forma democrática de gobierno. La cuestión política principal era el dilema Dictadura o democracia, al que debía subordinarse el otro de Monarquía o República. Era necesaria la transacción, puesto que ni el Gobierno podía imponer una mera reforma ni la oposición, podía implantar la ruptura por sí sola.

La política del consenso en la base del proceso constituyente, se inaugura mediante los llamados Pactos de La Moncloa de 27 de Octubre de 1977, firmados por los cuatro principales partidos nacionales, en la nueva sede de la Presidencia del Gobierno. No sólo consistía en intentar superar la grave crisis que atravesaba la economía, sino también, en facilitar la vía por la que llegar a una Constitución aceptada por todos.

4. EL MÉTODO CONSTITUYENTE ADOPTADO.

De acuerdo con la Ley para la Reforma Política, cabía elegir, una vez aceptado el carácter constituyente de las nuevas Cortes, entre tres opciones diferentes para proceder a la elaboración de la Constitución:

* La iniciativa de la reforma constitucional podía llevarla a cabo el Gobierno, mediante la presentación de un proyecto de ley de carácter constitucional para su tramitación parlamentaria.

* La iniciativa podía provenir del Congreso de los Diputados, tramitándose la elaboración de la Constitución como una proposición de ley.

* El artículo 5º de la ley permitía al Rey, bajo el impulso del Gobierno, someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, fuera o no de carácter institucional. De esta forma, era posible que el Rey, sin pasar previamente por las Cortes, presentara a referéndum nacional un proyecto de Constitución elaborado por el Gobierno para su aprobación o rechazo por el pueblo.

De las tres posibilidades, el segundo Gobierno de Suárez prefirió la segunda, lo que significaba que el proceso constituyente sería rápido en su planteamiento y corto en su duración. El anuncio por la prensa de tal decisión provocó que el PSOE transmitiese al Gobierno la determinación de que fuese una Comisión del Congreso quien elaborase el proyecto. Opción que acabó imponiéndose y que comportaba, junto a su carácter de ser la solución más democrática, también una mayor complejidad y duración en el proceso constituyente.

La redacción del texto constitucional de 1978 exigió dieciséis meses para su elaboración y aprobación, período que puede dividirse en cinco etapas:

A. Fase de redacción: se inicia el 25 de Julio de 1977 con el nombramiento de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, integrada por 36 miembros. Esta Comisión nombró una Ponencia de 7 personas, encargada de elaborar el Anteproyecto para su discusión posterior en la Comisión. La Ponencia comenzaría sus trabajos el día 22 de Agosto de 1977, adoptando para su tarea la llamada cláusula de la confidencialidad que confería carácter secreto a sus deliberaciones. Esta Ponencia acabó sus trabajos, en primera redacción, el 17 de Noviembre, y cuando todo parecía augurar el secretismo del documento, la revista Cuadernos para el diálogo, logró hacerse con el texto y publicarlo. Circunstancia que, posibilitó el que se entrase a comentar en la prensa las insuficiencias de ese primer borrador. La Ponencia acabó sus trabajos el 23 de Diciembre de 1977, siendo publicado su texto en el Boletín de las Cortes el 15 de Enero de 1978.

B. Fase de discusión en el Congreso de los Diputados: tras el plazo legal de veinticinco días, se presentaron más de mil enmiendas al Anteproyecto que fueron dictaminadas por la propia Ponencia durante dos meses, acabando su trabajo el 10 de Abril. Un mes después se inició la fase de discusión en la Comisión del Congreso, que duraría hasta el 20 de Junio, mejorándose algunos aspectos del Anteproyecto. Del 4 al 21 de Julio, el texto aprobado por la Comisión fue debatido en el Pleno del Congreso, sin que se presentasen demasiados problemas (salvo reivindicaciones forales históricas de los diputados vascos) y sin que se modificase sustancialmente.

C. Fase de discusión en el Senado: el texto aprobado por la Cámara Baja debía pasar después al senado. Aunque todo hacía suponer que la disciplina de los partidos haría que no surgieran muchas discrepancias en esta Cámara, el hecho fue que se presentaron también otras mil enmiendas, ya que los senadores deseaban no permanecer al margen de la elaboración de la Constitución.

El Proyecto fue discutido por la Comisión Constitucional que, acabó modificando bastantes artículos del mismo, adquiriendo especial importancia, la confusa adopción de una nueva versión de la Disposición Adicional Primera, referente a los derechos históricos de los territorios forales, materia que para muchos era susceptible de afectar a la soberanía del Estado. El triunfo de esta enmienda pudo llevarse a cabo mediante la unión de todos los grupos frente a UCD y por el apoyo de tres senadores de nombramiento real. El 25 de Septiembre el Proyecto comenzó a debatirse en el Pleno del Senado, aprobándose, con algunas modificaciones respecto al texto aprobado en el Congreso, el día 5 de Octubre y después de fuertes tensiones motivadas por la enmienda citada, la cual fue finalmente derrotada, los parlamentarios vascos terminaron por no aceptar la Constitución.

D. Fase final de conciliación parlamentaria: al existir algunas discrepancias sustanciales entre el texto del Congreso y el modificado por el Senado, se remitió el Proyecto a la Comisión Mixta, a fin de que estableciera un texto único. Esta Comisión llevó a cabo su trabajo buscando el acuerdo en los puntos discrepantes, mejorando el estilo y la redacción del texto e introduciendo ciertas modificaciones ex novo, competencia que legalmente excedía de su función reglamentaria.

Los trabajos, que comenzaron el 16 de Octubre, quedaron ultimados el 25 del mismo mes y, el texto definitivo fue aprobado, en sesiones separadas, el día 31 de Octubre por ambas Cámaras.

E. Fase de aprobación por referéndum nacional: el día 20 de Noviembre de 1978 se inicia la campaña para la aprobación de la Constitución mediante referéndum nacional. La campaña se desarrolló con reiteraciones argumentales de la mayoría de los partidos a favor del sí, tanto en los mítines como en los medios de comunicación de masas.

Cabe señalar que un sector integrista de la Iglesia se pronunció por el no, mientras que el resto de ella, recomendó la libertad de voto.

El resultado del referéndum puso de manifiesto un porcentaje de abstencionismo que era mayor del esperado, originando comentarios referentes a la aparente debilidad de la mayoría que aprobó la Constitución. La explicación de ese porcentaje de abstención la encontramos en varias razones:

- La falta de entrenamiento democrático durante cuarenta años.
- El desencanto de que con la democracia no se arreglaban automáticamente las cosas en el país.
- La poca imaginación de la clase política.
- La práctica del consenso.
- La campaña a favor del referéndum resultó monótona, lo que originó el distanciamiento de muchos electores.
- En el País Vasco y Navarra, las presiones que ejercieron los partidos nacionalistas, fomentando el miedo o el escepticismo, a fin de lograr, un alto grado de abstencionismo muy superior a la media nacional.

- Las dificultades con que tropezaron los emigrantes para ejercer el voto y el hecho de que los jóvenes comprendidos entre los 18 y los 21 años no concurrieran a las votaciones.

Pero si atendemos a la cifra global de las abstenciones y la comparamos con otros países europeos, comprobaremos que bajo ningún concepto es admisible sostener que esa cifra de 32'89% invalida la legitimidad democrática de la Constitución de 1978. Su aprobación por la inmensa mayoría del pueblo español demuestra su carácter democrático. Así, la Constitución, aprobada en el referéndum del 6 de Diciembre, fue sancionada, ante las Cortes, por el rey el día 27 de Diciembre, siendo promulgada y publicada en el BOE el día 29.

5. NOTAS DEFINITORIAS DEL PROCESO CONSTITUYENTE.

El proceso constituyente que protagonizaron las Cortes elegidas el 15 de Junio de 1977, tiene las siguientes características:

A. Un proceso de larga duración: la peligrosa situación del país, en lo que se refiere a la crisis económica y al incremento del terrorismo, exigía un período más corto. El proceso constituyente de la Segunda República duró algo más de seis meses. Y si en aquel momento de ruptura pacífica, pero radical, de un régimen a otro, tal vez hubiera sido conveniente un período mayor de reflexión y maduración del texto fundamental, a fin de evitar los excesos ideológicos que se plasmaron en su contenido. En la realidad española de 1977, el planteamiento debía haber sido el opuesto, pues al basarse la transición en un continuismo legal, aunque rupturista, del régimen anterior, parecía indispensable acabar rápidamente con la ambigüedad del cambio y contar cuanto antes con la nueva Constitución.

El período fue largo porque ni el Gobierno ni la oposición, hicieron gran cosa por acortarlo. Sin embargo, podemos añadir otras razones de esta tardanza:

1) Se eligió, entre las tres vías posibles, la que optaba por la elaboración de la Constitución a través de la iniciativa parlamentaria que, aun siendo la más democrática, era la más y compleja, porque las Cortes debían ejercer también la función ordinaria.

2) La elaboración de la Constitución debía realizarla una Asamblea Constituyente de dos Cámaras, lo que duplicaba los procesos de discusión del proyecto.

3) La Ponencia tardó excesivamente en disponer de un borrador, en parte porque sus integrantes, al ser la mayoría de ellos líderes de sus partidos, se preocuparon más de sus funciones partidistas que de la tarea que se les había encomendado.

B. La política de consenso: el proceso constitucional se fue alargando, pero hubiera durado mucho más si no hubiera aparecido la necesidad de un consenso entre las diferentes fuerzas políticas. Cuando los partidos intuyeron que el tiempo se extendía peligrosamente sin aprobar el texto constitucional, acudieron al consenso. El consenso –acuerdo garantizado sobre el contenido de la Constitución– respondía a cuatro motivaciones principales:

1) Su adopción era indispensable a causa de que la UCD, partido ganador de las elecciones de 1977, no disponía de mayoría absoluta en las Cortes, por lo que necesitaba apoyarse en pactos para redactar el texto constitucional.

2) Existía una creencia generalizada de que era necesario redactar una Constitución que fuese aceptada por todos o por la mayoría de las fuerzas políticas del país, puesto que una Constitución partidista, con una preeminencia ideológica determinada marginaría a una inmensa mayoría del pueblo español.

3) La propia idiosincrasia del cambio político en España exigía un consenso concebido como soporte del período constituyente. Al haberse aceptado la reforma rupturista como la vía adecuada para llegar a la democracia, la oposición se encontraba desarmada y sin fuerza suficiente. La única arma que poseía era la de ser instancia de la legitimidad democrática. La oposición no podía imponerse al Gobierno, pero éste necesitaba de aquélla para legitimar su estrategia del cambio. El Gobierno tenía el poder; la oposición, la legitimidad. Por tanto, estaban condenados a entenderse, surgiendo así, el consenso.

4) La reforma peculiar de la transición española, pasando de la ley a la ley, y sin depuraciones y represalias frente a los dirigentes del régimen anterior, constituía la mejor oportunidad para redactar una Constitución que por primera vez en la historia de nuestro constitucionalismo, fuese de todos los españoles y no de unos frente a otros. Por tanto, gracias a esta circunstancia, se resolvieron las cuestiones tradicionales de discordia de nuestro constitucionalismo. El consenso por una parte, salvó los puntos más conflictivos de la constitución, como la forma de gobierno, la cuestión religiosa, el modelo económico, la descentralización territorial, el modo de elegir al Presidente del Gobierno, etc. Y por otra, sirvió como única vía metodológica eficaz para aminorar la excesiva duración del proceso constitucional.

Ha habido, y sigue habiendo, discrepancias dentro y fuera del Parlamento respecto al texto de la Constitución. En el ámbito parlamentario, aparte de las discrepancias tácticas que a veces mantuvo el PSOE, los máximos discrepantes fueron:

* Un sector de Alianza Popular: añorantes del Franquismo, no aceptaban una organización democrática del Estado que reconocía el hecho sociológico en el que se fundan las autonomías.

* Parlamentarios vascos: consideraban que la Constitución no satisfacía de forma suficiente las reivindicaciones tradicionales del pueblo vasco.

Pero en cualquier caso, esta quiebra del consenso, se hizo dentro de la aceptación del principio democrático de la mayoría, pues dicho consenso, se mostraba como un principio integrador dentro del proceso constituyente.

6. VALORACIÓN DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN Y DEL TEXTO DEFINITIVO.

Como conclusión de la peculiaridad del proceso constituyente anteriormente expuesto, pueden señalarse una serie de consecuencias que se derivan de la doble naturaleza de dicho proceso –larga duración y política de consenso– y que afectaron al texto definitivo:

A. El proceso de elaboración del Proyecto de Constitución: la Constitución española fue mejorándose a través de las distintas fases procesales de su redacción. Pero los debates que dieron lugar a diferentes versiones, tanto en el Congreso como en el Senado, poseyeron una menor calidad dialéctica en comparación con los que se desarrollaron durante la elaboración del texto constitucional en la Segunda República de 1931.

Aunque no se elaboró con la participación masiva del pueblo, en algunas ocasiones se tuvieron en cuenta los puntos de vista expuestos por expertos y políticos en conferencias, escritos, coloquios y mesas redondas que se celebraron durante todo el proceso de su elaboración.

El Rey se mantuvo durante todo ese proceso de elaboración de la Constitución, al margen del mismo, demostrando así una concepción arbitral de la Corona que debe estar por encima de las decisiones políticas.

El hecho fue que las Cortes que surgieron en las elecciones de Junio de 1977 se acabaron convirtiendo en Cortes Constituyentes. Pero su actuación durante algo más de un año, las convierte en un modelo sui generis dentro del Derecho Constitucional Comparado.

Se pueden ver dos tipos de Cámaras Constituyentes con la función de redactar una Constitución:

1) Modelo más común: una Cámara que ha sido elegida exclusivamente para ejercer el poder constituyente originario y que una vez acometida su función de elaborar el texto fundamental, se disuelve para procederse a unas nuevas elecciones. Podemos mencionar como ejemplo el caso de la Constitución francesa de 1946, que dio lugar a la IV República. La Asamblea Constituyente elegida por las elecciones del 2 de Junio de 1946, una vez aprobado el texto redactado por ella, se disolvió y se celebraron unas nuevas elecciones el 10 de Noviembre del mismo año, según lo regulado ya por la nueva Norma Fundamental.

2) Existen numerosos precedentes de Asambleas Constituyentes que, una vez realizada su función primordial de redactar la nueva Constitución, mediante el procedimiento legislativo ordinario, continuaron su tarea legislativa, de acuerdo con el mismo procedimiento. Tal fue el caso de nuestra Constitución de 1931, la cual fue aprobada por unas Cortes que, después de realizar su función constituyente, siguieron llevando a cabo su tarea legislativa ordinaria.

La situación de las Constituyentes de 1977 fue de naturaleza mixta, pues las Cortes que surgieron de las elecciones de Junio de 1977 no eran exclusivamente constituyentes, de acuerdo con lo previsto en la Ley para la Reforma Política, y durante el período de su situación llevaron a cabo una doble función:

* Legislativa ordinaria.

* Redacción del texto constitucional.

Pero una vez aprobado el texto por las propias Cámaras primero y, por referéndum nacional el 6 de Diciembre de 1978, se disolvieron para celebrar unas nuevas elecciones, según lo regulado ambiguamente por la nueva Constitución en su Disposición Transitoria 8ª. 1ª, el 1 de Marzo de 1979.

B. El texto definitivo: sus caracteres esenciales: desde una perspectiva global, estos caracteres son:

1) Una Constitución poco original: su escasa originalidad, en principio, resulta algo normal, pues, como señala Duchacek, la mayoría de los padres fundadores contemporáneos parece haberse dedicado al plagio constitucional. Salvo las primeras Constituciones que aparecieron en el mundo moderno, todas las demás se han servido de otras anteriores.

La Constitución española no ha seguido exclusivamente uno de los modelos clásicos del constitucionalismo mundial, pues el Título VIII, consagrado a la Organización Territorial del Estado, no siendo original por inspirarse en la Constitución de la Segunda República, es insólito en dicho constitucionalismo.

2) Una Constitución excesivamente larga: se trata de un texto excesivamente largo, que no implica calidad, es decir, la calidad de una Constitución no aumenta por el hecho de incluir en su seno un mayor número de materias, pues con frecuencia, ocurre lo contrario.

Nuestra Constitución, en número de artículos (169), es la más larga de nuestro constitucionalismo, a excepción de la de 1812, que poseía 384. Sin embargo, en número de palabras (más de diecisiete mil), supera a ésta, a causa de los numerosos apartados que contiene cada artículo. Las razones de esta extensión son las siguientes:

* El consenso.

* La reacción lógica, frente al régimen franquista, de buscar el poder taumatúrgico que suele caracterizar las Constituciones.

- * El prestigio que poseía esta Norma frente a las ordinarias.
- * La mayor estabilidad de la Constitución, a causa de la dificultad que existe para reformarla.
- * La inclusión de un número exagerado de materias.

En definitiva, se trata de un texto en el que sobran varias cuestiones, al mismo tiempo que no se incluyen algunas otras que podrían ser más importantes.

3) Una Constitución imprecisa: es un texto impreciso porque posee, desde el punto de vista técnico, algunas insuficiencias notables y porque se halla teñido de cierta ambigüedad en muchas de sus formulaciones. Algunas veces contiene principios de tres ideologías diferentes: liberal, demócratacristiana y socialdemócrata. Esta ambigüedad aumenta a causa de la redacción poco brillante.

En honor a la eficiencia práctica de gobierno, es posible que su ambigüedad, pueda resultar a la larga beneficiosa, ya que permite que con ese texto puedan gobernar fuerzas políticas contrapuestas; esto es, con modelos diferentes de sociedad.

La ambigüedad se explica también en parte, por las concesiones hechas por UCD a la oposición en muchos puntos, a cambio de la aceptación por ésta de la forma monárquica de gobierno.

4) Una Constitución superrígida: el procedimiento especial de reforma que prevé la Constitución es de tal naturaleza, que podríamos afirmar que adopta una verdadera superrigidez. Lo cual es grave, porque ningún creador de una Constitución puede pretender que todas las aportaciones de una ley suprema vayan a permanecer eternamente. Las Constituciones se hallan sujetas a los cambios que introduce la llegada de nuevas generaciones, la tecnología o la mutación de las ideologías. Las Constituciones envejecen irremediabilmente. De ahí que éste sea un rasgo negativo del nuevo texto constitucional que probablemente impedirá en el futuro, o dificultará enormemente, la acomodación paulatina del texto a las necesidades que se presenten con el paso del tiempo.

Si esta extrema rigidez se adoptó por el prurito de los constituyentes de que debía ser casi eterna a fin de evitar el tradicional pendulismo de nuestras Constituciones, conviene recordar precisamente lo contrario. En efecto, las Constituciones que duran son las que se reforman y se van adaptando a los tiempos como demuestra de forma paradigmática, la Constitución de EEUU, que ya ha sobrepasado los dos siglos de existencia y que ha sufrido veintiocho modificaciones o enmiendas. De ahí que una necesaria cuestión previa de profilaxis constitucional radicaría en modificar, por el procedimiento ordinario del artículo 167, el procedimiento agravado especial del artículo 168, así se allanaría el camino para la solución de problemas que ya se vislumbran.

5) Una Constitución adecuada y diferenciadora: la Constitución de 1978 dispone de dos notas importantes:

* Posee un valor positivo al ser una Constitución aparentemente adecuada a la sociedad que trata de regir: su contenido se corresponde con la realidad del país y con la correlación de las fuerzas políticas existentes. Es posible afirmar teóricamente que goza de todas las virtualidades para ser una Constitución normativa. Es más, trata de encontrar una solución a problemas tradicionales que se hallaban enquistados en la sociedad española, tales como los ya mencionados puntos polémicos de la forma de gobierno, la titularidad de la soberanía, la cuestión religiosa, la inestabilidad gubernamental del regionalismo, etc., temas que han marcado toda la historia reciente de España.

* Es diferenciadora: en principio, el constitucionalismo es una técnica que nace para crear una sociedad democrática basada no sólo en la libertad, sino también en la igualdad. Y ello, en un doble sentido: la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la igualdad de la ley ante todos los ciudadanos. En otras palabras, el

constitucionalismo, en su origen, es uniformista desde el punto de vista de querer imponer la misma legalidad para todos.

Ahora bien, la experiencia nos señala que a veces la máxima desigualdad podría consistir precisamente en imponer la misma igualdad para desiguales, sean éstos ciudadanos o regiones. La Constitución permite ser diferenciadora en lo que respecta a los diversos pueblos que integran la Nación española, ya que se distinguen tres tipos de hechos diferenciales:

– Geográficos: artículo 69, Disposición Adicional 3ª. y Disposición Transitoria 5ª.

Artículo 69.

1. El Senado es la Cámara de representación territorial.

2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.

3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.

5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

Disposición Adicional 3ª. *La modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico.*

Disposición Transitoria 5ª. *Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.*

– Lingüísticos: artículos 3.2 y 148.1.17.

Artículo 3.2 *Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.*

Artículo 148.1.17ª. *Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.*

– Históricos: artículos 2 y 149.1.8ª., Disposiciones Adicionales 1ª. y 2ª., Disposiciones Transitorias 2ª. y 4ª. y Disposición Derogatoria 2ª.

Artículo 2. *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.*

Artículo 149.1.8ª. *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Legislación Civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.*

Disposición Adicional 1ª. *La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.*

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Disposición Adicional 2ª. *La declaración de mayoría de edad contenida en el artículo 12 de esta Constitución no perjudica las situaciones amparadas por los derechos forales en el ámbito del Derecho privado.*

Disposición Transitoria 2ª. *Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico.*

Disposición Transitoria 4ª.

1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos.

2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período del mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143.

Disposición Derogatoria 2ª. *En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.*

En los términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.

Encontrar el equilibrio entre una conveniente igualdad para todas las Comunidades Autónomas y la justa diferenciación de algunas de ellas, reconociendo esos hechos diferenciales, constituye sin duda alguna, el arco de bóveda del vigente y futuro orden constitucional español.

6) Una Constitución potencialmente transformadora: la Constitución permite la alternancia en el poder de

fuerzas contrapuestas. De ahí que, mediante su aplicación, se pueda conseguir, cuando haya una verdadera voluntad política para intentarlo, la transformación de la sociedad española mediante fórmulas de ideología radicalmente progresista. La manera de conseguirlo pasa por la acción de un gobierno progresista que llegue al poder, por la presión de la opinión pública para que se hagan realidad esas potencialidades de la Constitución y, por la acción del Tribunal Constitucional, a través de una interpretación jurisprudencial avanzada.

7) Una Constitución inacabada: el texto de 1978 no termina con el proceso constituyente, dando lugar a una definitiva configuración del Estado. Su versión original es insuficiente para poder describir con exactitud la estructura estatal que estará vigente en el futuro. Es un texto inacabado porque:

- * Se necesitan numerosas leyes, tanto orgánicas como ordinarias para lograr su desarrollo posterior. Aunque se necesite una legislación complementaria para la configuración definitiva del Estado, no podemos establecer que el proceso constituyente está inacabado pues, toda Constitución, nunca ve completamente culminado su desarrollo a través de la legislación complementaria.

- * El Estado que contempla la Constitución es un futurible que se concebía como un Estado de las Autonomías, lo cual supone que no era posible predecir qué tiempo sería necesario PATRA lograr esa definitiva configuración. Circunstancia que repercutiría en el funcionamiento de las instituciones del estado central. La transferencia continua de funciones y competencias a los Entes Autónomos que se fueran creando, implicaba una indeterminación constante de las competencias del Estado central, hasta en tanto no se culmine el proceso de desarrollo autonómico y no se disponga de un diseño final y estable de ese llamado Estado de las Autonomías.

En consecuencia, no se podrá hablar de plena vigencia de la Constitución mientras no se haya agotado el proceso descentralizador.

Contenido sintético de la Constitución de 1978:

1. Jefe del Estado:

- * Inviolable y no sujeto a responsabilidad.
- * Refrendo obligatorio para todos sus actos.

Atribuciones

- * Carácter arbitral en el funcionamiento de las instituciones.
- * Representa al Estado en las Relaciones Internacionales.
- * Sanciona y promulga las leyes.
- * Propone el candidato a Presidente del Gobierno.
- * Derecho a estar informado de los asuntos de Estado.
- * Mando supremo de las Fuerzas Armadas.
- * Derecho de gracia.
- * Otras funciones honoríficas.

* Regencia: padre o madre del Rey o pariente más próximo en el orden de sucesión de la Corona.

2. Gobierno:

* Dirige la política y ejerce la función ejecutiva.

* Está compuesto del Presidente, Vicepresidente/s y Ministros.

* El candidato a Presidente es propuesto por el Rey previa consulta con los partidos a través del Presidente del Congreso.

* Debe obtener la confianza del Congreso para ser nombrado.

* Responde políticamente ante el Congreso.

3. Cortes:

* Cortes bicamerales: Congreso de Diputados y Senado.

* Período de legislatura: cuatro años.

Atribuciones comunes

* Potestad legislativa

* Aprobación de los presupuestos.

Congreso, composición: 300 a 400 diputados.

* Posee la supremacía en la legislación.

Senado, composición: 4 senadores por provincia.

* Posee el derecho de veto legislativo, superable por el Congreso.

* Cada Cámara nombra su Diputación permanente y se da su reglamento.

4. Relaciones entre los poderes:

Sistema parlamentario equilibrado.

* El Gobierno debe gozar de la confianza de las Cortes.

* El Gobierno puede pedir la disolución de las Cortes.

* El Congreso sólo puede derribar al Gobierno, eligiendo al mismo tiempo otro Presidente.

* Las Cortes pueden delegar en el Gobierno su facultad legislativa en materia determinada y con un plazo fijo.

5. Sufragio:

* Sufragio universal, libre, igual, directo y secreto para todos los españoles mayores de 18 años.

* Representación proporcional en circunscripciones provinciales para las elecciones al Congreso.

6. Derechos y libertades fundamentales:

* Se reconocen todos los derechos y libertades fundamentales.

* Se especifican las siguientes garantías:

- Los derechos y libertades vinculan a todos los poderes públicos.
- Su ejercicio sólo podrá ser regulado por ley.
- Podrán ser reivindicados ante los Tribunales ordinarios.
- Se crea un recurso especial de amparo ante el Tribunal Constitucional.
- Se crea la figura del Defensor del Pueblo para la tutela de estos derechos.

7. Principios de organización política:

* La soberanía reside en el pueblo.

* Estado Social y Democrático de Derecho.

* Forma de Gobierno: monarquía parlamentaria.

* Se reconoce el pluralismo político basado en los partidos.

8. Relaciones Iglesia–Estado:

* Separación Iglesia–Estado.

* Libertad religiosa.

* Cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones.

9. Organización territorial:

* El Estado se organiza en municipios, provincias y Comunidades Autónomas.

* Principio de solidaridad entre las diversas partes del territorio español.

* Concejales elegidos por sufragio universal. Los alcaldes pueden ser elegidos por sufragio universal o por los concejales.

* Se garantiza la autonomía de los municipios.

* Se reconoce a las nacionalidades y regiones el derecho a organizarse en Comunidades Autónomas.

10. Órganos asesores y consultivos:

* Consejo de Estado: Supremo órgano consultivo del Gobierno.

11. Control de la constitucionalidad:

* Lo ejerce el Tribunal Constitucional.

* Composición: doce juristas de reconocida competencia de más de quince años de ejercicio profesional.

* Nombrados por las Cortes (8), el Gobierno (2) y el Consejo General del Poder Judicial (2).

* Duración del cargo de los miembros del Tribunal: nueve años. Se renueva por tercios cada tres años.

* Tienen capacidad para interponer el recurso de inconstitucionalidad:

- Presidente del Gobierno.
- Los órganos colegiados de las Comunidades Autónomas.
- El Defensor del Pueblo.
- 50 diputados.
- 50 senadores.

* Las sentencias del Tribunal Constitucional son inapelables.

12. Reforma de la Constitución:

Procedimiento rígido de reforma.

* Iniciativa para la reforma:

- Gobierno.
- Congreso de los Diputados.
- Senado.
- Asamblea de las Comunidades Autónomas.

* Procedimientos:

– Simple: deberá ser aprobado por 3/5 de cada una de las Cámaras. De no alcanzarse en ambas los 3/5, bastará mayoría absoluta en el Senado y 2/3 en el Congreso.

Ratificación en su caso por referéndum.

– Complejo: se necesitan los dos tercios de cada Cámara, disolviéndose a continuación las Cortes. Las nuevas Cámaras deberán ratificar por 2/3 la reforma. Referéndum obligatorio. Este procedimiento complejo deberá utilizarse cuando la revisión sea total o afecte a determinados títulos de la Constitución.

TEMA 5. LA NATURALEZA DEL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL.

1. LAS INFLUENCIAS VISIBLES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN.

A. Las influencias patrias:

1) Valoración global del fenómeno: la estructura de las Constituciones –contenido, extensión–, responde a una determinada voluntad. La estructura organizativa de la Constitución de 1978, sigue el modelo clásico, visible en anteriores Constituciones españolas:

- Preámbulo.
- Disposiciones Preliminares.
- Derechos y Libertades.
- La Corona.

- Las Cortes Generales.
- El Gobierno y la Administración.
- Las Relaciones entre el Gobierno y las Cortes.
- El Poder Judicial.
- La Economía y Hacienda.
- La Organización Territorial del Estado.
- El Tribunal Constitucional.
- La Reforma.
- Disposiciones Adicionales (4), Transitorias (9), Derogatorias (1) y Finales (1).

Hay materias que no están contempladas en la mayoría de la Constituciones, como por ejemplo, los capítulos referentes a la Organización Territorial del Estado o al Tribunal Constitucional –sólo los reguló la Constitución de 1931–; el capítulo referente a la Reforma Constitucional, que desconocieron las Constituciones de 1837, 1845 y 1876; o las Relaciones entre el Gobierno y las Cortes, que es innovador.

Existen otras materias, como la regulación de la nacionalidad española, que la Constitución de 1978, a diferencia de las anteriores Constituciones, reenvía a la ley, desconociéndola en el marco constitucional. Pero sobre todo, la referente a la Corona y la relativa a la Organización Territorial del Estado, conocen un cambio en comparación con los precedentes:

* El Título De la Corona: aparece en el primer puesto de las materias orgánicas, después del título referente a los derechos y libertades. Las Constituciones Monárquicas de 1812, 1837, 1845, 1869 y 1876 incluían en primer término, el tratamiento de las Cortes seguido del Título sobre el Rey. Lo cual, era una paradoja, porque el Monarca poseía un mayor peso específico que el órgano parlamentario. En la Constitución de 1978, los poderes del Rey están recortados sustancialmente, y el Título de la Corona, precede al de las Cortes Generales. La única explicación reside en que el Rey, ya no es el Jefe del Ejecutivo, apareciendo como una institución moderadora y arbitral por encima de los otros poderes.

* Las Autonomías Regionales: la Constitución de 1931, precedente en esta materia, situaba inmediatamente después de las disposiciones generales el Título relativo a la organización territorial del Estado, para marcar el acento en su naturaleza de Estado integral. La Constitución de 1978, introduce en esta cuestión la expresión más avanzada de todo el constitucionalismo español, superando lo establecido en la Constitución de la Segunda República, y situándola en el Título VIII.

Por lo que hace a las denominaciones y terminologías empleadas por la Constitución de 1978, en referencia a sus predecesoras españolas, hay que señalar que adopta muchas ya consagradas, pero también introduce otras nuevas que modifican lo establecido tradicionalmente:

a) La lengua oficial del Estado: sólo la Constitución de 1931 señalaba que el castellano es el idioma oficial de la República (artículo 4). Hasta entonces, esta cuestión no se había incluido, porque era obvio que el español era el idioma oficial. Sin embargo, con la consagración del regionalismo, la Segunda República señalaba como lengua oficial al castellano. Al implantarse el Régimen de Franco, esta materia fue objeto negativo de especial atención, hasta el punto de prohibirse el habla de las lenguas diferentes al castellano, al que se denominaba español.

Artículo 4. *El castellano es el idioma oficial de la República.*

Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones.

Salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional.

La Constitución de 1978, al basarse en el reconocimiento plural de los pueblos y las Culturas de España,

vuelve a emplear la denominación utilizada ya por la República. Sin embargo, ante las presiones de la Real Academia de la Lengua y el Senado durante la discusión del proyecto, se optó, en la Comisión Mixta, por señalar en el artículo 3, que el castellano es la lengua oficial del Estado. No es la solución académicamente perfecta, pero puede acabar con la polémica entre los pueblos de España y sus lenguas, porque, el apartado segundo de dicho artículo, reconoce que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

Artículo 3.

1. El castellano es la lengua oficial del Estado. Todos los españoles tiene el deber de conocerla y el derecho a usarla.

2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

b) El término nacionalidades: ha sido objeto de querellas profundas debido a las connotaciones ideológicas y políticas que comporta.

c) La bandera nacional: con la Constitución de 1931, la definición de la bandera se introduce por primera vez en el ámbito constitucional, porque se rechazaba la vigente en España desde la llegada de los Borbones.

Artículo 1. *España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia.*

Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo.

La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones.

La bandera de la República española es roja, amarilla y morada.

Se suprimía la enseña roja, amarilla, roja, para adoptarse otra roja, amarilla, morada. El Régimen de Franco volvió a imponer la vieja bandera de la Monarquía borbónica, señalándose, en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Estado, que la bandera española era roja, gualda, roja.

Artículo 5. *La bandera nacional es la compuesta por tres franjas horizontales: roja, gualda y roja; la gualda, de doble anchura que las rojas.*

La Constitución de 1978, da por zanjado el tema, adoptando esta última, pero variando la denominación de gualda por la de amarilla.

Artículo 4.

1. La bandera de España está formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas.

2. Los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Éstas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales.

d) Cortes Generales: es una denominación nueva, pero de raigambre hispánica preconstitucional, respecto al órgano parlamentario, en lugar de Cortes –expresión dominante en el constitucionalismo español–. En todas las Constituciones anteriores, se utilizaba el nombre simple, tanto si se trataba de una sola Cámara (Constituciones de 1812, 1931 y Leyes Fundamentales Franquistas) como de dos (Constituciones de 1837,

1845, 1869 y 1876). Únicamente el Estatuto Real de 1834 utilizó la denominación de Cortes Generales.

e) Denominación poderes públicos: el único precedente de esta denominación es el artículo 35 de la Constitución de 1931.

Artículo 35. *Todo español podrá dirigir peticiones, individual y colectivamente, a los Poderes públicos y a las autoridades. Este derecho no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada.*

f) Los entes regionales: se denominan Comunidades Autónomas, en lugar de Regiones Autónomas –Constitución de 1931–.

g) Tribunal Constitucional: nueva denominación que sustituye al Tribunal de Garantías Constitucionales de la Constitución de 1931.

h) Hay otras denominaciones, procedentes del Derecho Constitucional Comparado, y, en cualquier caso, desconocidas en el constitucionalismo español (decretos–legislativos, Consejo General del Poder Judicial, Defensor del Pueblo, etc.). Pero también mantiene otras de raigambre tradicional (Diputación Permanente, recurso de amparo, etc.).

2) La influencia de las Constituciones Monárquicas: la falta de originalidad de nuestras Constituciones se debe, principalmente, a una fuerte dependencia de cada Constitución respecto a sus anteriores. En la Constitución de 1978 se puede ver también esta tendencia:

* Hay una clara influencia de la fórmula empleada en el Preámbulo respecto de los valores que señalaba la Constitución de 1869, la cual, enumeraba como tales la justicia, la libertad y la seguridad, así como el deseo de proveer el bien.

* La forma monárquica de gobierno, encuentra su precedente en todas las Constituciones españolas, salvo en la de 1931. La redacción del artículo 1º, punto 3, recuerda a la del artículo 33 de la Constitución de 1869, aunque este último, mejor redactado.

Artículo 1.

1. *España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.*

2. *La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.*

3. *La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.*

Artículo 33. *La forma de Gobierno de la Nación española es la Monarquía.*

Pero en el artículo 57, referente a la sucesión en el trono, sigue al pie de la letra a los precedentes anteriores. Este artículo aparece en todas las Constituciones Monárquicas a partir de 1837.

Artículo 57.

1. *La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.*

2. El Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona de España.

3. Extinguidas todas las líneas llamadas en Derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España.

4. Aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedarán excluidas en la sucesión a la Corona por sí o por sus descendientes.

5. Las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica.

Igualmente, existe una clara semejanza entre el artículo 62.h vigente y el artículo 52 de la Constitución de 1876, respecto de la facultad del Rey en tanto que Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas.

Artículo 62.h. *Corresponde al Rey... El mando supremo de las Fuerzas Armadas.*

Artículo 52. *Tiene el mando supremo del ejército y armada y dispone de las fuerzas de mar y tierra.*

* En lo que respecta al Parlamento, ha habido influencias de ejemplos anteriores. El bicameralismo ha sido típico del constitucionalismo español, salvo en tres casos (1812, 1931 y Leyes Fundamentales Franquistas). La creación de la Segunda Cámara en la Constitución de 1978, adoptada por la Ley Paralela Reforma Política, se debe tanto al peso de la tradición como a otras razones, por ejemplo, servir de moderación a la Cámara Baja o responder a la necesidad de contar con una Cámara Alta en donde estuvieran representadas las entidades territoriales –la Constitución de 1931, adoptó también la forma descentralizada del Estado, pero un sistema parlamentario unicameral–.

La figura de la Diputación Permanente de las Cortes encuentra su precedente en 1812 y 1931. Además, en el Proyecto de Constitución de la Primera República, en su artículo 70, aparece el veto del Senado que, la Constitución de 1978 recoge.

3) La influencia de la Constitución de 1931: de todas las Constituciones españolas, la de 1931, ha sido la que más se ha tenido en cuenta, sobre todo, en razón de aparecer como el modelo progresista más cercano del constitucionalismo español. Algunos ejemplos de esta influencia, son los siguientes:

* La formulación de derechos y libertades: esta cuestión se concreta en la figura de la iniciativa popular, recogida en el artículo 87.3 del texto de 1978, inspirado en el artículo 66 del de 1931, así como también en el recurso de amparo, regulado en el artículo 53.2 del primero y que, sigue al artículo 121.b del segundo.

CONSTITUCIÓN DE 1978

Artículo 87.3. *Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.*

Artículo 53.2. *Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el*

CONSTITUCIÓN DE 1931

Artículo 66. *El pueblo podrá atraer a su decisión mediante "referéndum" las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral.*

No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias.

El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores.

Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del "referéndum" y de la iniciativa popular.

Artículo 121. *Se establece, con jurisdicción en todo el territorio de la República, un Tribunal de Garantías Constitucionales, que tendrá competencia para conocer de: ...El recurso de amparo de garantías individuales, cuando hubiere sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades.*

* Las autonomías: aunque esta materia posee características propias, ha sido redactada según la Constitución de 1931 y la Constitución italiana de 1947, que seguía a aquélla. Sin embargo, la regulación actual va más allá de lo que establecía el texto de 1931, pero mantiene el principio dispositivo, según el cual, se deja la creación de las Regiones o Comunidades Autónomas a la iniciativa de cada una de ellas, sin exponer, como hacía el Proyecto de la Primera República, el mapa definitivo de las mismas.

* Cuestiones judiciales: el Consejo General del Poder Judicial se inspira en el artículo 96 de la Constitución de 1931, además de la Constitución italiana de 1947.

CONSTITUCIÓN DE 1931:

Artículo 96. *El Presidente del Tribunal Supremo será designado por el Jefe del Estado, a propuesta de una Asamblea constituida en la forma que determine la ley.*

El cargo de Presidente del Tribunal Supremo sólo requerirá ser español, mayor de cuarenta años y licenciado en Derecho.

Le comprenderán las incapacidades e incompatibilidades establecidas para los demás funcionarios judiciales.

El ejercicio de su magistratura durará diez años.

CONSTITUCIÓN DE 1978:

Artículo 122.

1. *La Ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la administración de Justicia.*

2. *El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramiento, ascensos, inspección y régimen disciplinario.*

3. *El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos*

por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.

* El control de la constitucionalidad, y por tanto, el Tribunal Constitucional y, la forma de revisión de la Constitución, recuerdan a lo establecido en la Constitución de 1931.

4) La influencia de las Leyes Fundamentales del Franquismo: el modelo Franquista encarnaba, para la mayoría de los constituyentes de 1978, el punto de referencia de donde había que huir. Las Leyes Franquistas han influido tanto por razones de cercanía en el tiempo como por el hecho de que en los Gobiernos de la Transición ha habido un continuismo de gran parte de la clase política franquista. Son varios los artículos que proceden directamente de algunas de estas leyes y especialmente de la Ley Orgánica del Estado:

* Artículo 8 de la Constitución de 1978: al no tratar de forma expresa la mayoría de las Constituciones anteriores el tema militar, el precedente sobre las Fuerzas Armadas hay que buscarlo en el artículo 37 de la Ley Orgánica del estado Franquista. La introducción de esta materia en una Constitución moderna y progresista se debe a la propia naturaleza del proceso constituyente.

Artículo 8.

1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.

Artículo 37. *Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional.*

* La figura del Decreto-Ley: de origen francés, es adoptada por el artículo 86, a través del artículo 13 de la Ley de Cortes Franquista.

Artículo 86.

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Artículo 13. *Por razones de urgencia, el Gobierno podrá proponer al Jefe del Estado la sanción de decretos-leyes para regular materias enunciadas en los artículos 10 y 12. La urgencia será apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión a que se refiere el artículo anterior, la cual podrá llamar la atención de la Comisión Permanente si advirtiera materia de contrafuero. Acto continuo de la promulgación de un*

decreto–ley se dará cuenta de él a las Cortes.

* La institución del Consejo de Estado, de origen francés, adoptada constitucionalmente en el Estatuto de Bayona de 1808 y en la Constitución de 1812, procede del artículo 40.4 de la Ley Orgánica del Estado de 1967.

Artículo 40. IV.– *El Consejo de Estado es el supremo cuerpo consultivo de la Administración, y su competencia y funcionamiento se ajustarán a lo que disponga la ley.*

Constitución de 1978; Artículo 107. *El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia.*

* La Constitución de 1978 regula en el Título IV el tema de la Administración, que sólo había tratado la Ley Orgánica del Estado Franquista, aunque ahora con espíritu democrático.

* En el Título VI del Poder Judicial hay artículos redactados exactamente igual a los de la Ley Orgánica del Estado. Por ejemplo, el artículo 117.2 es una copia del artículo 34 de dicha ley; mientras que entre el artículo 124 de la Constitución de 1978 y el artículo 35 de esa misma ley, hay una relación muy estrecha.

CONSTITUCIÓN DE 1978.

Artículo 117.2. 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.

Artículo 124.

1. *El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.*

2. *El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.*

3. *La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.*

4. *El Fiscal General del estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial.*

LEY ORGÁNICA DEL ESTADO.

Artículo 34. Los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por algunas de las causas y con las garantías prescritas en las Leyes.

Artículo 35.

I.– *El Ministerio Fiscal, órgano de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales de Justicia, tiene por misión promover la acción de la Justicia en defensa de los intereses públicos tutelados por la ley y procurar ante los Juzgados y Tribunales el mantenimiento del orden jurídico y la satisfacción del interés social.*

II.– *Las funciones encomendadas al Ministerio Fiscal se ejercerán por medio de sus órganos, ordenados conforme a los principios de unidad y dependencia jerárquica.*

* En la parte referente a la Economía y Hacienda, el artículo 130 recuerda a la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958. Todo esto es grave, porque mantiene la misma redacción, supone mantener la misma orientación ideológica original.

Artículo 130.

1. Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

2. Con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña.

Artículo XII. *El Estado procurará por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los españoles y asegurarles las más dignas condiciones de trabajo; impulsar el progreso económico de la Nación con la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo; orientar el más justo empleo y distribución del crédito público; salvaguardar y fomentar la prospección y explotación de las riquezas mineras; intensificar el proceso de industrialización; patrocinar la investigación científica y favorecer las actividades marítimas, respondiendo a la extensión de nuestra población marinera y a nuestra ejecutoria naval.*

5) La influencia de la Ley Para la Reforma Política: esta ley ha condicionado decisivamente los artículos 68 y 69 de la Constitución en lo que se refiere a la adopción del sistema bicameral y a la naturaleza de cada Cámara.

Artículo 68.

1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

4. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

5. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.

La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.

6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.

Artículo 69.

1. El senado es la Cámara de representación territorial.

2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.
3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular. Constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.
4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.
5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.
6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

El sistema bicameral vigente en las Constituciones de 1834, 1837, 1845, 1869 y 1876, fue recuperado por la citada ley, con pretensiones conservadoras pero encubiertas por la justificación de un Senado concebido como Cámara territorial. Los constituyentes aceptaron el bicameralismo en el sistema parlamentario, pero según las características que se señalaban en la norma de 1977:

- * Congreso de los Diputados: se mantiene en la práctica el número de 350 diputados que se indicaba en las Disposiciones Transitorias de la Ley Para la Reforma Política.
- * Se mantiene la provincia como circunscripción electoral, asignándose un número mínimo inicial de diputados, que deberán ser elegidos por representación proporcional.
- * Senado: se mantiene el número de cuatro senadores por provincia.

La Constitución ha consagrado un sistema electoral, aprobado por las últimas Cortes Franquistas, que fue concebido en todo caso como provisional.

B. La influencia del derecho Comparado:

1) Introducción: el análisis comparado de las instituciones jurídicas es absolutamente necesario para la comprensión de su génesis y, en consecuencia, de su estructura sistemática, clave de toda interpretación. Esta necesidad se agudiza cuando se trata del ámbito estrictamente constitucional porque, los padres constituyentes se plagian unos a otros. De ahí que, debemos tener presentes tales características para comprender mejor el origen de las instituciones que regula nuestra actual Constitución.

Desde semejante perspectiva, podemos establecer dos cuestiones previas antes de examinar las influencias extranjeras en la Constitución de 1978:

- * Nuestra Constitución se enmarca en el seno del constitucionalismo occidental de corte demoliberal, pero la Constitución de 1978 es más progresista que algunas vigentes en el ámbito occidental.
- * Nuestro texto no sigue ningún modelo, sino más bien aparece como un mosaico formado por diferentes trozos de origen diverso. De esta manera, las principales influencias, aparte de las españolas proviene de cinco o seis modelos.

2) La influencia alemana: la Ley Fundamental de Bonn de 1949 ha sido uno de los modelos que más ha inspirado a los constituyentes españoles. Su influjo se ha proyectado desde dos perspectivas diferentes:

* La idea del Estado social y democrático de Derecho: no se trata de una recepción de términos, sino de una concepción del Estado de Derecho. La influencia que proyectará la Ley Fundamental de Bonn sobre la Constitución de 1978 venía precedida de la que ya se mantuvo sobre la Ley Para la Reforma Política. Peor en la Constitución de 1978, se puede vislumbrar la adopción de una especie de iusnaturalismo renovado, según el cual tiende a concebirse la Constitución y el ordenamiento jurídico como expresión de valores anteriores y superiores al derecho positivo.

Los derechos humanos se conciben como el fundamento del orden político. La referencia a la consolidación de un Estado de Derecho es la consecuencia tanto en el caso alemán como en el español, de la situación política anterior a la implantación de la Democracia. El desprecio que ambas dictaduras manifestaron por los derechos humanos hizo reflexionar sobre la necesidad de concebir la protección de los derechos de forma especialmente profunda.

Semejante orientación ha llevado a adoptar la vía de excepción en el caso de la inconstitucionalidad de las leyes, a través de la apreciación del Tribunal Constitucional, regulada en el artículo 100 de la Ley Fundamental de Bonn, cuyo modelo sigue muy de cerca el 163 español.

Artículo 100

(1) Si un tribunal considera que es inconstitucional una ley de cuya validez depende el fallo, se suspenderá el proceso y se recabará, cuando se trate de la violación de la Constitución de un Land, la decisión del tribunal del Land competente en asuntos constitucionales, y la de la Corte Constitucional Federal cuando se trate de la violación de la presente Ley Fundamental. Ello rige también cuando se trate de la violación de la presente Ley Fundamental por la legislación de un Land o de la incompatibilidad de una ley de un Land con una ley federal.

(2) Si en el curso de un litigio hubiera dudas acerca de si una regla de Derecho internacional es parte integrante del Derecho federal y fuente directa de derechos y deberes para el individuo (artículo 25), el tribunal recabará la decisión de la Corte Constitucional Federal.

(3) Si en la interpretación de la Ley Fundamental, la Corte Constitucional de un Land quiere apartarse de una decisión de la Corte Constitucional Federal o de la Corte Constitucional de otro Land, recabará la decisión de la Corte Constitucional Federal.

Artículo 163. *Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos.*

De acuerdo con esta obsesión por el respeto de la Constitución, el legislador español parece concebir, en lo que concierne la Jefe del Estado, su tarea de vigilante del respeto de la Constitución, a semejanza de lo que la Ley de Bonn contempla en su artículo 56, referente al Presidente de la República.

Artículo 56. *Al tomar posesión de su cargo, el Presidente Federal prestará ante los miembros reunidos del Bundestag y del Bundesrat el siguiente juramento: "Juro consagrar mis fuerzas al bien del pueblo alemán, acrecentar su bienestar, evitarle daños, salvaguardar y defender la Ley Fundamental y las leyes de la Federación, cumplir mis deberes escrupulosamente y ser justo con todos. Que Dios me ayude." El juramento puede prestarse también sin la invocación religiosa.*

Artículo 61

1. El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas.
2. El Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad, y el Regente o Regentes al hacerse cargo de sus funciones, prestarán el mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey.

* La idea de la eficacia y la estabilidad gubernamental: la segunda influencia es la concepción del Gobierno en sus relaciones con el órgano parlamentario. La Ley Fundamental de Bonn ha estado siempre presente a la hora de regular la concepción del Gobierno en los siguientes puntos:

a) En la formación parlamentaria del Gobierno, que requiere la investidura, y que sigue, además de otros ejemplos, el artículo 63 de la Constitución alemana.

Artículo 99

1. *Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.*
2. *El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.*
3. *Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.*
4. *Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.*
5. *Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.*

Artículo 63

(1) El Canciller Federal es elegido sin debate por el Bundestag a propuesta del Presidente Federal.

(2) Resultará elegido quien obtenga los votos de la mayoría de los miembros del Bundestag. El elegido deberá ser nombrado por el Presidente Federal.

(3) Si la persona propuesta no fuera elegida, el Bundestag podrá elegir, por más de la mitad de sus miembros, un Canciller Federal dentro de los catorce días siguientes a la votación.

(4) Si en dicho plazo no se realizare la elección, se procederá de inmediato a otra votación; será elegido quien obtenga la mayoría simple de votos. Si el elegido obtuviera los votos de la mayoría de los miembros del Bundestag, el Presidente Federal deberá nombrarlo en el plazo de los siete días siguientes a la elección. Si el elegido no alcanzare dicha mayoría, el Presidente Federal, en el plazo de siete días, deberá nombrarlo o disolver el Bundestag.

b) En la preeminencia del Presidente, ya que sólo éste requiere la confianza parlamentaria, al igual que ocurre en el caso del canciller alemán, destacándose así sobre el resto del Gobierno.

c) En la adopción, según el artículo 113, de la figura de la moción de censura constructiva, mediante la cual, como señala el artículo 67 de la Ley de Bonn, es necesario incluir, en la moción para derribar al Gobierno, la mención del candidato a Presidente que formará nuevo Gobierno.

Artículo 113

1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.
2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.
3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.
4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

Artículo 67

- (1) El Bundestag sólo podrá plantear una moción de censura frente al Canciller Federal si elige por mayoría de sus miembros a un sucesor y solicita del Presidente Federal el relevo del Canciller Federal. El Presidente Federal deberá acceder a esta solicitud nombrando a quien resulte elegido.
- (2) Entre la moción y la votación deberán transcurrir cuarenta y ocho horas.

Estos mecanismos de origen alemán que destacan en el fundamento parlamentario del Gobierno, se justifican por la búsqueda de una estabilidad y de una eficacia gubernamentales que son necesarias en el mundo actual.

La influencia de esta Constitución aparece también en el ámbito regional, al haberse seguido la figura de la ejecución federal que establece en su artículo 37 la Ley de Bonn, y que adopta el artículo 155 del texto español, así como en ciertos aspectos, de la jurisprudencia constitucional.

Artículo 37

- (1) Si un Land no cumpliera los deberes federales que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan, el Gobierno Federal, con la aprobación del Bundesrat, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Land al cumplimiento de dichos deberes por vía coactiva federal.
- (2) Para la ejecución de las medidas federales coactivas, el Gobierno Federal o su representante tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los Länder y a las autoridades de los mismos.

Artículo 155

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.
2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas

3) La influencia portuguesa: la Constitución portuguesa de 1976 tuvo un amplio eco entre los constituyentes españoles debido a su carácter progresista y al hecho de ser, junto con la española, la Constitución más reciente y moderna entre las europeas vigentes. Así, su influencia se ha dejado sentir especialmente en lo que concierne a los derechos y libertades fundamentales.

El peso de este precedente es visible sobre todo en aquellos derechos que derivan de necesidades actuales de la vida moderna y que, no fueron regulados en otros textos más antiguos. Así pues, la Constitución española:

* Contempla la regulación de la informática, a fin de salvaguardar ciertos derechos fundamentales de la

persona.

* Establece la constitucionalización de los medios públicos de comunicación de masas –concretamente, de la radio y la televisión, por ser armas poderosas de la política moderna–.

* Reconoce el derecho a la educación física, al deporte y la adecuada utilización del ocio.

* Introduce, como una típica reivindicación de nuestros días, el derecho al medio ambiente.

* Se preocupa por una necesidad fundamental, como es la vivienda.

* Adopta una especial protección a los jóvenes, a los minusválidos y a las personas de la Tercera Edad.

* Reconoce la conveniencia de proteger los derechos de los consumidores.

* Marca el acento en la defensa de la creación artística, literaria, científica y técnica, aunque omite la protección de los derechos de autor, que sí reconoce el modelo portugués.

* Pone un especial énfasis en la protección de los emigrantes.

* Reconoce la función que tienen las fuerzas del orden público en la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos.

La Constitución de 1978 quiere acogerse también a la concepción democrática del Estado que defiende la Constitución portuguesa, y, siguiendo el artículo 21 de la Declaración de Derechos Humanos de 1948, que ha inspirado el artículo 48.1 del texto portugués, señala, en el artículo 23, el derecho de que todo ciudadano tiene a participar en los asuntos públicos.

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 48. De la participación en la vida pública

1. Todos los ciudadanos tendrán derecho a tomar parte en la vida política y en la dirección de los asuntos públicos del país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

2. El sufragio será universal, igual y secreto y se reconoce a todos los ciudadanos mayores de 18 (dieciocho) años, salvo las incapacidades que establezca la ley general. Su ejercicio será personal y constituye un deber cívico.

3. Todos los ciudadanos tendrán derecho a ser ilustrados objetivamente sobre los actos del Estado y demás entidades públicas y a ser informados por el Gobierno y otras autoridades acerca de la gestión de los asuntos públicos.

4. Todos los ciudadanos tendrán derecho de acceso, en condiciones de igualdad y libertad, a las funciones públicas.

Artículo 23

- 1. los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.*
- 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.*

Esa participación del ciudadano, se lleva también al ámbito de la Economía, por una parte, al regular, como hace el artículo 94.2 portugués, un Consejo de Planificación o Económico, basado en la representación de intereses, según se desprende del artículo 131.

Artículo 94. De su elaboración y ejecución

- 1. Corresponde a la Asamblea de la República aprobar las grandes opciones correspondientes a cada Plan y examinar las correspondientes memorias (relatórios) de ejecución.*
- 2. La elaboración del Plan será coordinada por un Consejo Nacional del Plan (Conselho Nacional do Plano) y deberá participar en ella la población a través de los entes autónomos y comunidades locales, las organizaciones de las clases trabajadoras y las entidades representativas de actividades económicas.*
- 3. La aplicación del Plan deberá ser descentralizada, regional y sectorialmente, sin perjuicio de la coordinación central, que compete en última instancia al Gobierno.*

Artículo 131

- 1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.*
- 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.*

Y, por otra, al establecer, en el campo judicial, la institución de la acción popular, según el artículo 125, inspirado, en parte, en la Constitución portuguesa, además de seguir una vieja tradición española ya presente en el artículo 101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Artículo 216. Del jurado

- 1. El jurado estará compuesto por los jueces del Tribunal colectivo y por individuos jurados.*
- 2. El jurado intervendrá en el enjuiciamiento de los delitos graves y funcionará cuando lo solicite la acusación o la defensa.*

Artículo 217. De la participación popular y la asesoría técnica

- 1. La ley podrá instituir jueces populares y establecer otras formas de participación popular en la administración de justicia.*
- 2. La ley podrá establecer la participación de asesores técnicamente cualificados para el enjuiciamiento de materias determinadas.*

Artículo 125. *Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los tribunales consuetudinarios y tradicionales.*

4) La influencia italiana: su influencia se concreta en tres campos diferentes:

* Orientación progresista: el artículo 3 de la Constitución italiana de 1947, ha pasado con matizaciones al artículo 9.2 de nuestra Constitución, debido a la presión de los socialistas principalmente.

Artículo 3. *Todos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán iguales ante la ley, sin distinción*

de sexo, raza, lengua, religion, opiniones políticas ni circunstancias personas y sociales.

Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden economico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participacion efectiva de todos los trabajadores en la organizacion politica, económica y social del pais.

Artículo 9

- 1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.*
- 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.*
- 3. 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.*

La iniciativa popular que recoge nuestro artículo 87 se inspira, aparte del precedente de la Segunda República, en los artículos 71 y 121 italianos.

Artículo 87

- 1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.*
- 2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.*
- 3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.*

Artículo 71. *La iniciativa de las leyes pertenece al Gobierno, a cada miembro de las Cámaras y a los órganos y entidades a los cuales sea conferido este derecho por una ley constitucional.*

El pueblo ejercerá la iniciativa de las leyes mediante la proposición por cincuenta mil electores como mínimo de un proyecto articulado.

Artículo 121.

Son órganos de la Región: el consejo regional, la junta y su presidente

El consejo regional ejerce la potestad legislativa atribuida a la Región y las otras funciones que le fueron concedidas por la Constitución y por las leyes, pudiendo hacer propuestas de leyes a las Cámaras.

La junta regional es un órgano ejecutivo de la Región

El presidente de la Junta representa la Región; dirige y es responsable por su política, promulga las leyes y decreta los reglamentos regionales; dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado a la región, conforme las instrucciones del gobierno de la república.

La Constitución española ha adoptado el sistema italiano de poderse aprobar las leyes directamente en las Comisiones de las Cortes (artículo 75.2), de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución italiana, que ha dado lugar en ese país a la práctica común de las *leggine*.

Artículo 75

1. Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones.
2. Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.
3. Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.

Artículo 72. Todo proyecto de ley presentado a una de las Cámaras será examinado, según lo que disponga el Reglamento de ésta, por una Comisión y luego por la Cámara misma, que lo aprobará artículo por artículo y en una votación final.

El Reglamento establecía procedimientos abreviados para las propuestas de ley que se declaren urgentes.

Podrá asimismo disponer en qué casos y de qué forma procede trasladar al examen y la aprobación de las propuestas de ley a unas Comisiones, incluso las permanentes, compuestas de tal modo que reflejen las proporciones de los grupos parlamentarios. También en estos supuestos, mientras no hayan recaído aprobación definitiva, la propuesta de ley será reenviada al Pleno de la Cámara si el Gobierno o una quinta parte de los componentes de la Cámara o una quinta parte de la Comisión reclaman que sea discutido y votado por la Cámara misma o bien que sea sometido a la aprobación final de ésta únicamente con declaraciones de voto. El Reglamento especificaba la forma de publicidad de los trabajos de las Comisiones.

Se adoptará siempre el procedimiento normal de examen y aprobación directa por el Pleno para las propuestas de ley en materia constitucional y electoral y para las de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales, de aprobación de presupuestos y cuentas.

* La concepción del Estado regional: el modelo de Estado descentralizado, propio de la Constitución italiana, inspirada en el ejemplo español de la Segunda República, ha servido de guía, para la redacción del esquema autonómico en nuestra Constitución. Sin embargo, hay diferencias entre uno y otro sistema:

a) La Constitución italiana establece las regiones en que se divide el Estado, mientras que la española no lo hace.

b) La italiana reconoce regiones especiales y regiones ordinarias, lo cual, en principio, no se desprende forzosamente de la española.

Pero, la influencia de este modelo se deja sentir especialmente en los siguientes temas:

a) Ambas fijan un mínimo de competencias para cualquier región:

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA:

Artículo 148

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:
 - 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno.
 - 2.ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia

autorice la legislación sobre Régimen Local.

3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

4.ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

5.ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

6.ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

7.ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

8.ª Los montes y aprovechamientos forestales.

9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10.ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

11.ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

12.ª Ferias interiores.

13.ª El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

14.ª La artesanía.

15.ª Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

16.ª Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

17.ª El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

18.ª Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19.ª Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20.ª Asistencia social.

21.ª Sanidad e higiene.

22.ª La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

CONSTITUCIÓN ITALIANA:

Artículo 117. La Región dictara para las materias que a continuación se enuncian normas legislativas dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, con tal que las normas mismas no se opongan al interés nacional ni al de otras Regiones:

– régimen de los cargos y entidades administrativas dependientes de la Región; – términos municipales; – policía local urbana y rural; – ferias y mercados; – beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria; – formación artesanal y profesional y asistencia escolar; – museos y bibliotecas de las entidades locales; – urbanismo e industria hotelera; – tranvías y líneas automovilísticas de interés regional; – vialidad, acueductos y obras públicas de interés regional; – navegación y puertos lacustres; – aguas minerales y termales; – minas y turberas; – caza; – pesca en aguas interiores; – agricultura y bosques; – artesanado; – las demás materias que se indiquen en leyes constitucionales.

Las leyes de la República podrán delegar a la Región la facultad de dictar normas para la aplicación de aquellas.

b) Ambas señalan las instituciones de los entes regionales:

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA:

Artículo 121. Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme

a la ley.

Artículo 152.1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea. Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

CONSTITUCIÓN ITALIANA:

Artículo 122. El sistema de elecciones y los casos de inelegibilidad y de incompatibilidad del presidente y de los otros miembros componentes de la junta regional bien como de los consejeros regionales son disciplinados por la ley de la región dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por la ley de la república que determina también la duración de los órganos electivos. Nadie puede pertenecer simultáneamente a un consejo o a una junta regional y a una de las cámaras del parlamento, a un otro consejo, o a otra junta regional, o entonces al parlamento europeo. El consejo elige entre sus miembros un presidente y una mesa directora de la presidencia. Los consejeros regionales no pueden ser llamados a responder por sus opiniones expresas y por el voto dado en el ejercicio de sus funciones. El presidente de la junta regional, salvo si el estatuto regional dispone diversamente, es elegido a través de sufragio universal y directo. El presidente elegido nombra y destituye los miembros de la junta.

c) Ambas contemplan la figura del delegado gubernativo:

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA:

Artículo 154. Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad.

CONSTITUCIÓN ITALIANA:

Artículo 124. Un comisario del Gobierno, que residirá en la capital de la Región, supervisará las funciones administrativas ejercidas por el Estado y las coordinará con las ejercitadas por la Región.

d) Ambas establecen un régimen de autonomía financiera semejante y la creación de un Fondo de Compensación:

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA:

Artículo 119. La justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar.

Artículo 157

1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.

2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

CONSTITUCIÓN ITALIANA:

Artículo 120. *La Región no podrá establecer aranceles de importación o exportación o de tránsito entre las Regiones. No podrá tampoco adoptar medidas que obstaculicen en algún modo la libre circulación de personas y cosas entre las Regiones. No podrá limitar el derecho de los ciudadanos a ejercer en cualquier parte del territorio nacional su profesión, empleo o trabajo.*

* **Ámbito judicial:** el influjo del texto italiano se proyecta sobre dos aspectos del ámbito judicial. Por un lado, la institución del Consejo General del Poder Judicial, reconocido en el artículo 122 del texto español, recuerda lo establecido en el 104 de la Constitución italiana.

Artículo 122

- 1. *La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia.*
- 2. *El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramiento, ascensos, inspección y régimen disciplinario.*
- 3. *El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.*

Artículo 104. *La Magistratura constituye un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder. El Consejo Superior de la Magistratura estará presidido por el Presidente de la República. Formarán parte de l, como miembros natos, el primer Presidente y el Fiscal General del Tribunal Supremo. Los demás componentes serán elegidos en sus dos tercios por la totalidad de los magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las diversas categorías, y en un tercio por el Parlamento en sesión conjunta entre catedráticos titulares de Universidad en materias jurídicas y abogados con quince años de ejercicio. El Consejo elegirá un vicepresidente entre los componentes designados por el Parlamento. Los miembros electivos del Consejo permanecerán en el cargo cuatro años y no serán inmediatamente reelegibles. No podrán, mientras permanezcan en el cargo, estar inscritos en los registros profesionales ni formar parte del Parlamento o de un Consejo Regional.*

Y, por otro, la institución del Tribunal Constitucional español se ha montado, además del ejemplo alemán y del suministrado por la Constitución española de 1931, teniendo en cuenta también el modelo italiano de la

Constitución de 1947.

5) La influencia de las monarquías nórdicas: que en Europa existan cinco Monarquías parlamentarias, con un alto grado de Democracia, tenía que pesar a la hora de concebirse la Monarquía española. La expresión ha sido adoptada siguiendo a estos países. Tal modelo se ha impuesto a la hora de regular las competencias de la Corona, según la premisa clásica de esas Monarquías, de que el Rey reina, pero no gobierna. El Rey aparece como una institución moderadora y arbitral, que ejerce poderes más bien simbólicos que efectivos y que necesita del refrendo para todos sus actos.

La influencia de estos ejemplos se ha dejado sentir sobre todo, en aspectos de la regulación de la Corona, pero también en otras cuestiones:

* Orientación de la Corona: de acuerdo con la Constitución sueca, el artículo 62.g) de la española establece que corresponde al Rey *estar informado de los asuntos de Estado y presidir los Consejos de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno*. Las facultades regias en materia de tratados internacionales, reguladas en el artículo 63.2, *al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes*, están inspiradas en el modelo holandés, lo mismo que lo establecido en el artículo 57.4, sobre los matrimonios regios, *aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeran matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedarán excluidas en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes*, así como la competencia ejercida por el Rey para nombrar a los miembros de su Casa Real, según el artículo 65.2 *el Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa*.

* Otras influencias: existen tres cuestiones en las que se ha seguido el ejemplo de las Monarquías Nórdicas:

a) La figura del Defensor del Pueblo encuentra su inspiración y precedente en la institución del Ombudsman, de origen nórdico.

b) La Constitución sueca se ha tenido en cuenta a la hora de configurar la forma de designación del Presidente del Gobierno, haciendo intervenir en dicha decisión al Presidente del Congreso de los Diputados.

c) Nuestro artículo 105.b), relativo al acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, (*la ley regulará:... el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*), se inspira en la Constitución sueca de 1974.

d) El tratamiento de los Tratados Internacionales ha seguido en parte el progresista modelo holandés.

6) La influencia francesa: la Constitución francesa de 1958, parecía llamada a tener gran influencia sobre el texto constitucional español, en razón de que los miembros del partido del Gobierno la consideraban un modelo especialmente adecuado. El influjo de esta Constitución se había proyectado tanto sobre aspectos de la Ley Orgánica del Estado del período Franquista como en la Ley del 16 de Noviembre de 1977, que regulaba la relación Gobierno-Cortes.

Se adoptó la concepción francesa del dominio reservado del Reglamento, con vistas a establecer un ejecutivo fuerte. Sin embargo, a lo largo de la discusión en la Comisión del Congreso se abandonó dicha concepción merced a la crítica de varios expertos y a la frontal enemiga de los socialistas. Haber adoptado tal sistema hubiera implicado la desvalorización de las facultades del Parlamento, así como la creación de un foco permanente de conflictos entre la potestad legislativa del Estado y la de las Comunidades Autónomas.

Se puede ver cierta influencia de esta Constitución en algunos aspectos:

* La concepción arbitral del Rey, contemplada en el artículo 56, que parece derivar del modelo del artículo 5 de la Constitución francesa.

Artículo 56

1. *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 las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.*
2. *Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona.*
3. *La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65,2 (el Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa).*

Artículo 5. *El Presidente de la República velará por el respeto a la Constitución y asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado. Es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los tratados.*

* La moción de investidura del artículo 99, procede de la Constitución francesa de 1946.

Artículo 99

1. *Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.*
2. *El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.*
3. *Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.*
4. *Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.*
5. *Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.*

* También ha influido el constitucionalismo francés en la recepción de la figura de las leyes orgánicas, concebidas en tanto que categoría normativa superior a la ley ordinaria y destinadas a desarrollar aspectos esenciales de la Constitución.

* Hay clara conexión entre el artículo 102.2 de la Norma Fundamental española y el artículo 68 de la francesa, modificado en 1993, referente a la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno.

Artículo 102

1. *La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.*
2. *Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con*

la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

3. La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo.

Artículo 68. El Presidente de la República no será responsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones sino en caso de alta traición. Sólo podrá ser acusado por las dos asambleas mediante un voto idéntico en votación pública y por mayoría absoluta de sus miembros. Será juzgado por el Alto Tribunal de Justicia.

1. Los miembros del Gobierno serán responsables penalmente de los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y tipificados como delitos en el momento en el que los cometieron. Serán juzgados por el Tribunal de Justicia de la República. El Tribunal de Justicia de la República estará vinculado por la tipificación de los delitos, así como por la determinación de las penas, tal como resulten de la ley.

2. El Tribunal de Justicia de la República estará compuesto por quince jueces : doce parlamentarios elegidos, en su seno y en igual número, por la Asamblea Nacional y por el Senado después de cada renovación total o parcial de estas asambleas y tres magistrados del Tribunal de Casación, uno de los cuales presidirá el Tribunal de Justicia de la República. Cualquier persona que se considere ofendida por un delito cometido por un miembro del Gobierno en el ejercicio de sus funciones, podrá presentar denuncia ante una comisión de admisión.

Esta comisión ordenará bien su archivo bien su traslado al Fiscal General del Tribunal de Casación con el fin de que se recurra al Tribunal de Justicia de la República. El Fiscal General del Tribunal de Casación podrá recurrir también de oficio al Tribunal de Justicia de la República con el dictamen favorable de la comisión de admisión. Una ley orgánica determinará el modo de aplicación del presente artículo.

3. Lo dispuesto en el presente título será asimismo aplicable a los hechos cometidos antes de su entrada en vigor.

* El artículo 54 de la Constitución francesa, respecto a los Tratados Internacionales que sean contrarios a la Constitución, en la redacción del artículo 95 de la española.

Artículo 54. Si el Consejo Constitucional, requerido por el Presidente de la República, por el Primer Ministro, por el Presidente de cualquiera de las dos asambleas o por sesenta diputados o por sesenta senadores, declara que un compromiso internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución, la autorización para ratificar o aprobar el referido compromiso internacional sólo podrá otorgarse previa revisión de la Constitución.

Artículo 95

1. La celebración de un tratado internacional que contengan estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.

2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.

* La concepción de la legislación delegada deriva de lo establecido en el texto francés.

7) La influencia de los Textos Internacionales: los referentes a los derechos fundamentales son la última fuente de inspiración que ha influido en algún sentido sobre el texto vigente español.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, los Pactos de las Naciones Unidas de 1966 y la Convención Europea de Derechos Humanos, con sus Protocolos Adicionales, han sido seguidos en algunos artículos, bien directamente, bien a través de otras Constituciones que ya los habían incorporado, como la portuguesa. La importancia de los mismos la recoge expresamente el artículo 10.2 de nuestra Norma

Fundamental.

Artículo 10

- 1. 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.*
- 2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.*

2. EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL.

Toda Constitución se elabora por oposición al régimen al que ha precedido. El nuevo orden constitucional quiere partir de un contrapunto, es decir, del orden anterior, a efectos de señalar la justificación del cambio. Esta circunstancia es también válida para el caso español actual, pero, dentro de la peculiar dinámica que consistió en la idea de llevar a cabo una reforma–rupturista o una ruptura–reformista. Se trataba de alcanzar un régimen democrático utilizando las posibilidades de reforma de un régimen autoritario a través de su propia legalidad. Lo cual, conllevaba a una inevitable ambigüedad en lo que se refiere a los resultados de semejante proceso.

Toda Constitución se elabora como contrapunto del régimen existente anteriormente. En efecto, los preámbulos, las disposiciones derogatorias y, sobre todo, los valores y principios básicos que suelen contener las nuevas Constituciones son los tres elementos que responden a esta cuestión:

A. El Preámbulo de la Constitución: Raúl Morodo afirma que la ruptura con el régimen anterior suele venir expresada por los preámbulos de las Constituciones. Esta circunstancia puede explicar por qué se eliminó el preámbulo que se había redactado para la Ley para la Reforma Política. Sin embargo, merced a una enmienda del Grupo Mixto, se acabó introduciendo un preámbulo que, con algunas variaciones, llegaría a estar presente en la redacción del texto definitivo. De esta manera, la Constitución era consecuente también consigo misma, puesto que según varios de sus artículos, los actos del Poder han de estar siempre motivados, es decir, es necesario explicar las razones por las que se toman las decisiones legislativas o judiciales –artículos 88 y 120.3 de la Constitución de 1978–.

Artículo 88. *Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.*

Artículo 120

- 1. Las actuaciones judiciales serán públicas, con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento.*
- 2. El procedimiento será predominantemente oral, sobre todo en materia criminal.*
- 3. Las sentencias serán siempre motivadas y se pronunciarán en audiencia pública.*

Preámbulo, que aún queriendo consagrar en principio la ruptura, posee cierta ambigüedad respecto a la citada dialéctica reforma–ruptura, nota peculiar de nuestra transición. Aunque se pueden ver diferentes tipos de preámbulos, el más genuino es el que incluye dos tipos de enunciados:

* Explicativos: miran hacia el pasado y justifican la legitimidad del nuevo orden constitucional en contraposición al que existía anteriormente.

* Declarativos: miran al futuro y exponen los objetivos que el nuevo orden constitucional se propone alcanzar.

En este sentido, se podría afirmar que los preámbulos condensan la función transformadora que toda

Constitución democrática puede llevar a acabo.

En el caso español, sólo se incluyeron los elementos declarativos, considerados como objetivos a conseguir por el nuevo texto fundamental y que se plasman en la meta de una sociedad democrática avanzada, pero no los de carácter explicativo que, hubiera tenido que hacer una mención condenatoria del régimen anterior.

Cabría preguntarse por el valor jurídico del Preámbulo en relación con el resto del articulado de la Norma Fundamental. En principio, los preámbulos, desde la perspectiva del Derecho Constitucional Comparado, poseen un mayor valor político que jurídico. Pero no siempre es así. Por ejemplo, el Preámbulo de la Constitución francesa de 1958 tiene plenos efectos jurídicos. En lo que respecta al caso español, es claro que no puede ser equiparado su texto con el del resto de los artículos que integran la Constitución, los cuales dispone, de una u otra forma, de una vinculación y aplicación directas e inmediatas. Pero ello no significa que sea jurídicamente inoperante. En efecto, el Preámbulo dispone de un indudable valor jurídico indirecto que tiene la función de servir, como referencia básica, para interpretar otros artículos de la Constitución.

B. La disposición derogatoria: toda Constitución surge como un pacto fundacional de una nueva sociedad política, esto es, crea los criterios e instituciones por los que se regularán las relaciones de poder, a partir del momento de su aprobación. Por consiguiente, es lógico que contenga una cláusula derogatoria, anulando las instituciones políticas existentes hasta entonces.

Las Constituciones normativas –aquellas que se convierten en la primera de las normas que integran el ordenamiento jurídico–, por ser de aplicación inmediata y con efectos jurídicos directos, tienen alcance tanto político como jurídico. La aprobación de una Constitución de este tipo comporta la modificación de gran parte del Derecho Público de un país, porque define los principios y reglas por las que se regirán desde ese momento las cuestiones comunes y generales. Sin embargo, no afecta con la misma intensidad a la sociedad civil, pues se rige por el Derecho Privado. Pero la Constitución normativa, habrá que concluir afirmando que las reglas del Derecho Privado, o del Derecho en general, que sena manifiestamente contrarias a la nueva Norma Fundamental, no pueden seguir siendo aplicadas, es decir, deben considerarse derogadas, debido a que la Constitución, establece el principio de jerarquía normativa, por lo que prima sobre cualquier otra regla de derecho, cualquiera que sea su naturaleza –pública o privada, interna o internacional–.

El análisis de la Disposición Derogatoria de la Constitución de 1978 parte de este planteamiento. Esta Disposición, posee, al igual que el Preámbulo, una parecida ambigüedad, puesto que no pueden partir de cero, siempre han de basarse en algo, aunque esto, esté encubierto –de ahí, tal ambigüedad–. Se pueden analizar así los tres apartados de los que se divide esta disposición, que, debe encuadrarse dentro del principio general regulado en el artículo 2.2 del vigente Código Civil:

1) El primero, deroga la Ley para la Reforma Política y todas las Leyes Fundamentales del Franquismo no derogadas por la primera ley, desapareciendo el Derecho Público anterior, para dar paso a un nuevo Derecho Público democrático y constitucional.

DISPOSICION DEROGATORIA

1. *Queda derogada la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, así como, en tanto en cuanto no estuvieran ya derogadas por la anteriormente mencionada ley, la de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958; el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945; el del Trabajo, de 9 de marzo de 1938; la Ley Constitutiva de las Cortes, el 17 de julio de 1942; la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947, todas ellas modificadas por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, y en los mismos términos esta última y la de Referéndum Nacional de 22 de octubre de 1945.*

2) El segundo, incluye una confusa cláusula derogatoria de dos leyes del siglo XIX, la de 25 de Octubre de 1839 y 21 de Julio de 1876, porque los vascos consideraban que abolían sus fueros históricos. Tal regulación

que, al parecer se incluyó por razones estrictamente afectivas o simbólicas, plantea problemas de alcance jurídico, sobre todo, si se pone en relación con el artículo 149.1.8ª. de la Constitución y su Disposición Adicional 1ª., ya que se podrá deducir que siguen estando vigentes los denominados fueros y derechos históricos de las provincias vascas. Lo cual, iría en contra de lo que indica el Código Civil en su artículo 2.2, al señalar que *por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado*.

Artículo 149

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...)

(...) 8.ª Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Primera. *En los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.*

DISPOSICION DEROGATORIA

2. *En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876.*

3) El tercero, incluye una cláusula derogatoria general que establece que, *asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones se opondan a lo establecido en esta Constitución.*

La imprecisa redacción de este apartado es susceptible de plantear numerosos problemas, a la hora de saber qué normas siguen estando vigentes después de la promulgación de la Constitución. En cualquier caso, a efectos de clarificación, cabría mantener dos postulados:

* En lo que respecta a la clase de normas que se deben considerar derogadas, es claro que deben comprenderse todas, sean de Derecho Público o Privado, cuando vayan en contra de cualquier precepto de la Constitución.

* La derogación se efectuará definitivamente en el momento en que se aleguen en un proceso, a fin de resolver un litigio. Son los jueces los que deben resolver qué normas han sido derogadas por la Constitución, y sólo cuando existan dudas y se trate de una norma con rango de ley, el órgano judicial podrá plantear la cuestión de inconstitucionalidad, ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con el artículo 163 de la Constitución.

Artículo 163. *Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos.*

C. Los valores superiores: *en la Constitución de 1978 se pueden reconocer valores y rasgos determinantes del régimen que se pone en pie y que, parecen contraponerse al régimen anterior en el sentido propio que toda Constitución asume, pretendiendo, comenzar de nuevo. Tales valores y rasgos aparecen en el Preámbulo y se concretan en particular en el Título Preliminar y, en los artículos 1 y 2, siendo desarrollados a lo largo*

de todo el texto en sus diferentes apartados.

PREÁMBULO. *La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:*

Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo. Consolidar un Estado de derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.

Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.

Establecer una sociedad democrática avanzada, y

Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra.

En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente:

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

Artículo 2. *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.*

Artículo 3

1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.

2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

Artículo 4

1. La bandera de España está formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas.

2. los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Estas se utilizarán junta a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales.

Artículo 5. *La capital del Estado es la villa de Madrid.*

Artículo 6. *Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.*

Artículo 7. *Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.*

Artículo 8

1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.
2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.

Artículo 9

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.
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.
3. 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.

En definitiva, tal intento se dirige a crear un Estado de nueva planta que goce de unas características y principios determinados, a fin de diferenciarlo en su totalidad del Estado Franquista anterior. En efecto, como ha señalado Peces-Barba, la expresión que la Constitución contiene en su artículo 1, al adoptar la fórmula de que España se constituye, traduce la idea adecuada de la innovación que aquella supone frente al régimen anterior y de la ruptura política y jurídica que representa. Y, a efectos de dejar bien claro tal diferencia, se detallan los valores superiores que encarna la Constitución, así como los rasgos determinantes del régimen constitucional a que éstos dan lugar.

Será a través de tales valores y rasgos como se pueda percibir ya claramente la idea de ruptura con el régimen anterior, merced a que en ellos desaparece la ambigüedad de los dos niveles anteriores, ya analizados. En ellos se encuentra la naturaleza más definida del nuevo orden que la Constitución de 1978 pretende instaurar.

Los valores que reivindica nuestra Constitución, definidos en el Preámbulo y el Título Primero, convierten al texto vigente en un ejemplo insólito del constitucionalismo mundial.

España propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Estos valores rigen el ámbito constitucional, pero también inspiran o informan a todo el ordenamiento jurídico en España, tanto en lo que se refiere a las normas ya existentes, como, sobre todo, a las que se creen en el futuro. Aparecen así como postulados previos a la Constitución, por lo que poseen una naturaleza supraconstitucional. De toda Constitución se desprenden una serie de valores que informan y caracterizan su personalidad y naturaleza. Pero el mérito del texto español reside en esta enumeración de carácter metaconstitucional, que podría dar lugar a la creación de nuevos derechos en relación con las necesidades de cada momento.

En el artículo 1 se puede plantear una doble cuestión, imponiéndose así una doble averiguación:

Artículo 1

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.
2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.
3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

1) Los cuatro valores contemplados pueden ser considerados todos ellos, stricto sensu, como tales: podrían reducirse a dos (libertad e igualdad), puesto que pluralismo político y justicia son reiterativos, ya que se

encuentran insertos en las ideas de libertad e igualdad. Es más, se ha dicho que el pluralismo político no es un valor en sí mismo, sino un instrumento para alcanzar el valor de la libertad. Pero, el legislador ha deseado dejar constancia del reconocimiento de estos valores que se conciben como constituyentes. Su primacía responde a dos razones:

* Porque cada uno de ellos pretende representar un valor por sí mismo.

a) El término justicia hay que entenderlo desde la idea de que un derecho positivo no puede ser considerado justo más que en el caso y en la medida en que se crea con la exigencia del concepto de justicia que comparta la sociedad en cada momento. La inclusión de la libertad exige que exista una protección garantizada y reconocida por el Estado de la libertad de cada uno dentro de los límites que señalen las leyes.

b) La igualdad responde a la idea de que no basta con proteger la libertad individual, sino que hay que lograr un triple objetivo: asegurar una igual eficacia formal de la ley para todos, proscribir cualquier tipo de discriminación entre personas y grupos y procurar que exista una seguridad mínima para todos los ciudadanos respecto a sus condiciones de vida material.

c) El pluralismo político, considerado deliberadamente como valor, se debe a la convicción de que sólo se considera democráticamente válido y legítimo el régimen político en que exista una competición reglada por el poder entre diversos grupos sin monopolio de ninguno de ellos.

* Porque dan lugar a los rasgos inspiradores del régimen constitucional que se deseaba crear: se aspiraba a un determinado régimen constitucional en donde cupiesen numerosas tendencias e ideologías de carácter opuesto y, los tres primeros valores, son valores relativos que admitirán diversas interpretaciones ideológicas.

Estos valores superiores, que obligan a todos los poderes públicos, proyectan su carácter normativo inmediato de dos formas principales:

* Porque vinculan al poder legislativo en su creación de normas, las cuales siempre deberán inspirarse en ellos, y a los tribunales que deberán aplicarlos, en sentido negativo, para corregir e interpretar las normas que se considere los conculcan o violan.

* Porque su positivación la lleva a cabo el propio texto constitucional de la forma siguiente:

a) La libertad como valor es desarrollada en varios artículos del Título I, consagrado a los derechos fundamentales.

b) La justicia como valor es el contenido de los artículos 24 y 25, así como el Título VI, dedicado al Poder Judicial.

Artículo 24

1. 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.

2. 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.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.

Artículo 25

1. 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.
2. Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.
3. La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.

c) La igualdad como valor se regula en los artículos 9.2 y 14, de forma general, y, de forma específica, en otros como el 32 o el 39.

Artículo 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.

Artículo 14. Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Artículo 32

1. El hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica.
2. La ley regulará las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos.

Artículo 39

1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia
 2. Los poderes públicos aseguran asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.
 3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.
 4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.
- d) El pluralismo político como valor es desarrollado especialmente en los artículos 6 y 7.

Artículo 6. Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Artículo 7. Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

2) Si no existen también, a lo largo del resto del articulado, otros valores que posean la misma identidad y naturaleza: en un sentido general, se podría resaltar una serie de postulados que poseen también la virtud de poder caracterizar al texto constitucional y de aparecer como principios básicos del mismo. Pero, aun siendo así, tales valores no son asimilables a los cuatro conceptos generales, excepto el concepto de dignidad de persona regulado en el artículo 10, que según Díaz Revoiro, podría ser equiparable.

Artículo 10

1. 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.
2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.
La razón estriba en que ha sido deseo expreso del legislador mencionar éstos como valores supraconstitucionales previos a la Constitución, mientras que los demás serían deducibles o surgirían de aquellos o de la propia Norma Fundamental, por lo que tendrían naturaleza derivada y no preconstitucional.

3. LOS RASGOS DETERMINANTES DEL ESTADO CONSTITUCIONAL.

A. Introducción: la importancia de los anteriores valores, no se basa únicamente en su carácter de ser supraconstitucionales, sino también en que dan lugar, mediante su combinación, a cinco rasgos determinantes que inspiran el orden constitucional que funda la Constitución de 1978.

Se debe entender a estos últimos como el soporte en que se apoya la estructura constitucional, como el origen de las instituciones que organiza y crea la Constitución, dando lugar a la institución de instituciones, que es, un Estado. El texto fundamental aparece como el estatuto del Estado mediante el cual, se organizan sus diversas instituciones.

El régimen constitucional será el conjunto de las instituciones estatales que regula la Norma Fundamental.

La importancia constitucional de estos principios inspiradores del régimen constitucional queda de manifiesto a causa de la especial rigidez constitucional adoptado respecto a la posible revisión parcial del texto fundamental, de acuerdo con el artículo 168.

Artículo 168

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, 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.

La reforma de la propia naturaleza de estos principios equivaldría a una revisión total de la Constitución, o dicho de otra forma: su modificación daría lugar a otra Constitución. La razón de ello está en que dichos rasgos se inspiran en valores preconstitucionales, referencia obligada de todo el funcionamiento del régimen constitucional. Sin embargo, sería posible la modificación de la forma en que están organizados siempre que se respete su propia naturaleza.

Podemos examinar esos rasgos determinantes del régimen constitucional, recogidos en los dos primeros artículos de la Constitución, partiendo de la combinación de valores que originan cada uno de ellos.

1) Pluralismo político–igualdad: comportan la definición del Estado democrático (artículo 1.1; España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.).

2) Justicia–libertad: dan lugar al carácter del Estado de Derecho –artículo 1.1–.

3) Igualdad–justicia: desembocan en el Estado social –artículo 1.1–.

4) Pluralismo político–libertad: suponen la Monarquía parlamentaria (artículo 1.3; La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.).

5) Pluralismo político–libertad–igualdad: son los soportes del Estado autonómico (artículo 2; 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.).

B. Un Estado democrático: la primera definición que se puede atribuir al Estado que aspira a construir nuestra Constitución es la de ser democrático, es decir, la de poder ser democrático. Así lo señala no sólo el artículo primero de la Constitución, sino también el Preámbulo, al afirmar que la Nación española proclama su voluntad, por un lado, de garantizar la convivencia democrática y, por otro, de establecer una sociedad democrática avanzada.

La Democracia no es otra cosa que la lucha por la Democracia, es decir, el movimiento mismo de las fuerzas sociales por el autogobierno de la sociedad. Por eso un régimen democrático no es únicamente un régimen en donde el poder procede del pueblo, sino donde el pueblo participa en las decisiones del poder.

Nuestra Constitución posibilita tal objetivo puesto que sitúa la soberanía en el pueblo, reconoce el pluralismo político y social, establece una serie de instancias con diversos niveles para que el pueblo participe bien directamente, bien por medio de representantes en las decisiones que le afectan.

C. Un Estado de Derecho: la expresión Estado de Derecho, formulada con intención rupturista en el Preámbulo, es confirmada después en el artículo primero. Desde la Constitución de Massachussets de 1790 se han llevado a cabo en el terreno doctrinal, diversas construcciones jurídicas para establecer que un Estado no esté sometido al Derecho, no puede ser considerado en sentido estricto tal tipo de Estado.

Max Weber, al formular su teoría de la legitimidad racional, es decir, la legitimidad aceptada por los ciudadanos, en base a la racionalidad que implica la ley como fundamento de las sociedades modernas, puso también las bases teóricas del Estado de Derecho. La Constitución española de 1978 quiere poner en práctica en lo que respecta al Estado al que da lugar. Significación que tiene especial importancia por comparación con el Estado de Leyes, que no de Derecho, existente en nuestro país durante el Régimen Franquista. Puesto que el estado español ha obtenido de forma definitiva la titularidad de la soberanía y se acepta que la ley es la expresión de la voluntad general, se han creado las bases para la existencia de un auténtico Estado de Derecho, inspirado en la defensa y reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona.

En un Estado de Derecho, los derechos fundamentales no aparecen como concesiones, sino como el corolario de la soberanía popular; a través de cuyo principio, la ley no sólo implica un deber, sino también un derecho para el individuo. Es ésta la orientación que se adoptó en 1978.

D. Un Estado social: la Constitución no se detiene en la formulación escueta de propugnar un estado de Derecho, sino que va más allá, definiéndolo también como un Estado social. Según Lucas Verdú, los redactores del texto han superado la visión individualista y anacrónica del Estado liberal de Derecho y la han sustituido por la adición Estado Social de Derecho.... no debemos olvidar, por otro lado, que la expresión social ya se atribuía a la Monarquía establecida por las Leyes Fundamentales del Franquismo; pero, como afirma Elías Díaz, no es posible la existencia de un auténtico Estado social si no es al mismo tiempo un Estado democrático.

Ese Estado social que se proclama en el artículo 1, reforzado por el Preámbulo, es un Estado decididamente

intervencionista, un Estado activo, un Estado, se repite, dotado de un ejecutivo fuerte. En el Capítulo 3, del Título I, se contienen los principios rectores de la política social y económica del nuevo Estado. En efecto, el estado o los poderes públicos, según la Constitución de 1978, se comprometen a actuar en los ámbitos familiar, social, laboral, cultural y económico a efectos de lograr esa naturaleza de estado intervencionista que se pretende instalar en el futuro. Tal orientación, a pesar de estar incluida en el propio texto fundamental, se acerca más a una declaración programática de gobierno que a una tabla de derechos sociales y económicos de inmediata aplicación. Dependerá de cada Gobierno que tales derechos y principios logren traspasar el ámbito programático para convertirse en realidades. Pero se deduce del artículo 53.3 (El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que las desarrollen.) que, aunque no tengan un desarrollo inmediato, tales derechos, vinculan directamente puesto que no se les puede violar. Sin embargo, de no llevarse a cabo el desarrollo de tales principios, el estado futuro no pasaría de ser un mero Estado demoliberal, categoría discutible en una sociedad moderna con profundos planteamientos socializantes.

E. Una Monarquía parlamentaria: el artículo 1.3 señala que la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria. Tal fórmula requiere tres observaciones:

1) Se ha afirmado por la doctrina que la Monarquía es una forma de gobierno y no de Estado. Ahora bien, la Constitución no se refiere a una forma de Estado, sino que al incluir la palabra política, lo que define es la forma de gobierno del Estado español, la naturaleza del régimen político al que da lugar.

Así, el régimen político que instituye la Constitución de 1978 es la Monarquía parlamentaria.

2) La Constitución mantiene la Monarquía, cuyo origen representa el único eslabón que enlaza el nuevo Estado democrático con el Estado Franquista anterior. La forma monárquica de gobierno que primeramente fue puesta en tela de juicio, acabó siendo aceptada después por la mayoría de los partidos políticos importantes del país.

La Monarquía adoptada por la Constitución posee dos notas que la hacen ser diferente de la Franquista:

* Ha adquirido ya la legitimidad democrática desde el momento que ha sido refrendada por la voluntad del pueblo.

* Porque se trata de una auténtica monarquía arbitral en la que los poderes del Rey son más simbólicos y moderadores que efectivos y ejecutivos.

En este sentido hay que entender la Monarquía parlamentaria, puesto que subraya que el Monarca ya no es el Jefe del ejecutivo como la Monarquía Franquista, sino un poder arbitral o moderador.

3) El régimen político definido por el artículo 1.3, se encuentra dentro de los sistemas parlamentarios occidentales, lo que significa que se basa en una estructura de gobierno derivada de la colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo de origen popular y según la cual, se establecen los mecanismos propios de todo régimen parlamentario a efectos de lograr un equilibrio entre ambos. Equilibrio que en la práctica tiende a desestabilizarse en ventaja de uno de los dos poderes y que, en el caso español, se decanta a favor del ejecutivo, dando lugar a una posible Monarquía de orientación presidencialista más que parlamentaria. La razón para afirmar esto está en el artículo 99 de la Constitución que regula la investidura del Presidente del Gobierno de forma individual, señalando después el artículo siguiente que los demás miembros del Gobierno serán nombrados por el Rey, a propuesta de su Presidente. Se está más cerca de un Gobierno presidencialista o cancelleral que de uno parlamentario.

F. Un Estado de las Autonomías: el último principio que caracteriza al estado configurado por la Constitución es su carácter descentralizado que, aparece como respuesta, como contrapunto, al Estado Franquista. La extrema centralización de éste, agudizó las viejas reivindicaciones regionalistas que han caracterizado la evolución política de España en los últimos siglos. La nueva Constitución ofrece una respuesta a este problema.

Sin embargo, el espíritu del Estado descentralizado no es algo nuevo en el constitucionalismo español. El precedente de las dos Repúblicas españolas, y sobre todo el de la Segunda, ha pesado enormemente. Pero, la actual Constitución, sin llegar al Estado federal de la Constitución de la Primera República, va más allá de la Constitución de 1931 en un doble sentido:

1) Porque admite la realidad plurinacional, y no sólo regional, de España, que se configura así como una Nación de naciones.

2) Porque establece un sistema flexible de competencias que permite una amplia cesión de éstas a las denominadas Comunidades Autónomas.

Una vez realizada la descentralización autonómica de todas las regiones y pueblos que componen España, a Constitución de 1978 podría dar lugar a un cuasi Estado federal y no únicamente a un Estado regional o de autonomías administrativas.

La tipicidad de la Constitución española, inacabada, consiste en que el método adoptado para crear dicho Estado de las autonomías aplaza al futuro su total configuración. La Constitución no señala ni cuáles son las Comunidades Autónomas ni las competencias concretas que tendrán. Lo único que establece es la posibilidad de que las diferentes provincias accedan a su cualidad de entes autonómicos, a medida que lo vayan solicitando, estableciendo a este fin diferentes procedimientos y una escala de competencias diversas que se deberán asumir en cada caso. Pero, a pesar de los veinte años de vigencia de la Constitución, no disponemos todavía de un diseño final del estado, dadas las características del proceso autonómico que regula la Constitución en su problemático Título VIII.