# La Constitución española en 100 preguntas

Ignacio Fernández Sarasola

nowtilus

**Colección:** 100 preguntas esenciales
www.100Preguntas.com
www.nowtilus.com

**Título:** *La Constitución española en 100 preguntas*
**Autor:** © Ignacio Fernández Sarasola

**Copyright de la presente edición:** © 2019 Ediciones Nowtilus, S.L.
Camino de los Vinateros 40, local 90, 28030 Madrid
www.nowtilus.com

**Elaboración de textos:** Santos Rodríguez

**Diseño de cubierta:** NEMO Edición y Comunicación
**Imagen de portada:** Uno de los leones de bronce que flanquean la entrada del Congreso de los Diputados. Madrid.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

**ISBN Papel:** 978-84-1305-011-9
**ISBN Impresión bajo demanda:** 978-84-1305-012-6
**ISBN Digital:** 978-84-1305-013-3
**Fecha de publicación:** marzo 2019

Impreso en España
**Imprime:** Prodigitalk
**Depósito legal:** M-6309-2019

A todos los que verdaderamente sufrieron el exilio
y la persecución para traernos la democracia

# Índice

I. La elaboración de la Constitución...
y su posible reforma

1. ¿Qué es una constitución? ..... 15
2. ¿Hubo más constituciones en España? ..... 22
3. ¿Cómo se redactó la constitución española? ..... 33
4. ¿Qué apoyo popular tuvo? ..... 36
5. ¿Tuvo influencias de otros países o es original? ..... 40
6. Me cuesta aprenderla de memoria ¿es muy larga? ..... 43
7. ¿Pueden los tratados de la Unión Europea contradecir la Constitución? ..... 46
8. ¿Hay algo que no se pueda reformar en la Constitución? ..... 50
9. ¿Cómo se cambian los artículos? ..... 52
10. ¿Son posibles los cambios en la constitución al margen de lo que ella establezca? ..... 54

II. Los principios básicos de la constitución y los símbolos

11. ¿Reconoce la Constitución símbolos oficiales? .... 57
12. ¿Tengo que aprender una lengua que no sea el castellano? ..... 59

13. ¿Qué es el Estado de derecho? ..... 61
14. ¿Y el Estado social? ..... 65
15. ¿Es verdaderamente moderna nuestra democracia? ... 73
16. ¿Qué es la democracia directa? ..... 77
17. ¿En qué consiste la monarquía parlamentaria? ..... 80
18. ¿Cómo puedo conocer las normas que estoy obligado a cumplir? ..... 87
19. ¿Pueden aplicarse las leyes a hechos ya pasados? ... 89
20. ¿Tienen características especiales las normas del Código Penal? ..... 90

III. Una nota original.
La organización territorial del poder

21. ¿Por qué no somos un Estado federal? ..... 93
22. ¿Existen comunidades autónomas en otros países? ..... 97
23. ¿Qué diferencia hay entre una comunidad autónoma y un municipio? ..... 100
24. ¿Qué puede hacer (y qué no) una comunidad autónoma? ..... 102
25. ¿Cuáles son los órganos encargados de gobernar en las comunidades autónomas? ..... 106
26. ¿Existe en verdad algo llamado solidaridad autonómica? ..... 110
27. ¿Hay unidad en España, a pesar de las comunidades autónomas? ..... 111
28. ¿Qué se hace con una comunidad autónoma cuando incumple sus obligaciones? .... 121
29. ¿Por qué existe el cupo vasco y no lo tienen otras comunidades autónomas? .... 122
30. ¿Necesitamos diputaciones provinciales (y para qué)? ..... 125

IV. Nuestra representación nacional: las cortes generales

31. ¿Cuánto dura el mandato parlamentario? ..... 129
32. ¿Cómo se vota en las elecciones generales? ..... 132

33. ¿Por qué no votan los extranjeros en las elecciones generales? ..... 141
34. ¿Por qué un partido con más votos que otros puede tener menos escaños en las Cortes? ..... 144
35. ¿Tienen que jurar la Constitución los diputados y senadores? ..... 148
36. ¿Qué es la tan criticada «fórmula D'Hondt»? ..... 149
37. ¿Para qué sirve (si es que lo hace) un Senado? .... 152
38. ¿Puede juzgarse a los diputados y senadores? ..... 160
39. ¿Son las leyes orgánicas diferentes a las restantes leyes? ..... 162
40. ¿Por qué se le da tanta importancia a la Ley de Presupuestos Generales del Estado? ... 165

V. Antes unidos, ahora separados: el Gobierno y la Corona

41. ¿Son lo mismo el presidente del Gobierno y el jefe del Estado? ..... 167
42. ¿Elegimos los ciudadanos al presidente del Gobierno? ..... 169
43. ¿Tienen que ser diputados el presidente y los ministros? ..... 171
44. ¿Qué diferencia existe entre una moción de censura y una cuestión de confianza? ..... 173
45. ¿Por qué puede el presidente disolver las Cortes Generales, si son nuestros representantes? ..... 176
46. ¿Qué tipo de normas puede aprobar el Gobierno? ..... 179
47. ¿Es el Gobierno el único que puede convocar un referéndum en España? ..... 184
48. ¿Cómo se transmite exactamente la Corona de forma hereditaria? ..... 188
49. ¿Qué funciones ejerce el rey? ..... 191
50. ¿No podemos exigir ningún tipo de responsabilidad al rey? ..... 193

VI. Los órganos judiciales


51. ¿Qué diferencia hay entre jueces y magistrados? ..... 195
52. ¿Por qué se dice que los jueces son independientes? ..... 196
53. ¿Por qué no elegimos los ciudadanos a los jueces? ..... 199
54. ¿Qué son exactamente la recusación y la abstención? ..... 200
55. ¿Cómo puede sancionarse a un juez si es independiente? ..... 203
56. ¿Por qué se cuestiona tanto a la Audiencia Nacional? ..... 205
57. ¿Está politizada la justicia española? ..... 208
58. ¿Qué es más importante, el Tribunal Supremo o el Tribunal Constitucional? ..... 210
59. ¿Para qué sirve el Consejo General del Poder Judicial? ..... 211
60. ¿Puedo salir elegido para formar parte de un jurado popular? ..... 213


VII. Derechos fundamentales. Derechos civiles


61. ¿Somos realmente todos iguales ante la ley? ..... 215
62. ¿No es inconstitucional la discriminación positiva? ..... 217
63. ¿Se admiten en España la eutanasia y la pena de muerte? ..... 220
64. ¿Qué diferencia existe entre un Estado laico y un Estado aconfesional? ..... 222
65. ¿Existe la objeción de conciencia médica y farmaceútica? ..... 224
66. ¿Cuáles son los derechos de un detenido? ..... 226
67. ¿Puede la policía registrar mi vivienda? ..... 228
68. ¿Insultar a alguien o quemar una bandera forma parte de la libertad de expresión? ..... 229

69. ¿Pueden difundirse noticias de famosos aunque afecten a su intimidad? ..... 231
70. ¿Admite la Constitución el matrimonio homosexual? ..... 233

VIII. Derechos fundamentales. Derechos y deberes políticos

71. ¿Quiénes tienen derecho a votar en todas las elecciones que hay en España? ..... 235
72. ¿Controla el Estado la campaña electoral? ..... 238
73. ¿Qué asociaciones son ilegales en España? ..... 241
74. ¿Son los partidos políticos un tipo especial de asociaciones? ..... 242
75. ¿Qué diferencia existe entre reunirse y manifestarse? ..... 254
76. ¿Tengo que pedir autorización para poder manifestarme? ..... 255
77. ¿Es obligatorio defender España? ..... 257
78. ¿Obliga la Constitución a pagar impuestos? ..... 258
79. ¿Tiene el mismo valor toda la información? ..... 261
80. ¿Qué protege exactamente la cláusula de conciencia de los periodistas? ..... 263

IX. Derechos fundamentales. Derechos sociales

81. ¿Hasta qué punto pueden los padres elegir la educación de sus hijos? ..... 265
82. ¿Es constitucional la diferenciación educativa por razón de sexo? ..... 268
83. ¿Prohíbe la Constitución los trabajos forzosos? ..... 270
84. ¿Son los hombres y mujeres iguales en el ámbito laboral? ..... 272
85. ¿Puede una empresa impedir que alguien pertenezca a un sindicato? ..... 275
86. ¿Por qué he de permitir que expropien algo que es de mi propiedad? ..... 277
87. ¿Puede un empresario limitar los derechos de sus trabajadores? ..... 279

88. ¿Son obligatorios los servicios mínimos en una huelga? ..... 282
89. ¿Debe el Estado proporcionarme una vivienda si no dispongo de ella? ..... 284
90. ¿Protege la Constitución los derechos medioambientales? ..... 287

X. Cómo se garantiza la Constitución

91. ¿Por qué hay tantas diferencias cuando los especialistas hablan de lo que dice la Constitución? ..... 289
92. ¿Puedo acceder a los tribunales para que reconozcan los derechos que me concede la Constitución? ..... 293
93. ¿Es posible suspender la Constitución en algún momento? ..... 295
94. ¿Es el Tribunal Constitucional el encargado de proteger la Constitución? ..... 297
95. ¿En que consiste el recurso de amparo? ..... 303
96. ¿Son lo mismo un recurso y una cuestión de inconstitucionalidad? ..... 307
97. ¿Sirve para algo elevar una queja al Defensor del Pueblo? ..... 312
98. ¿Puede asegurarse una parte del terrirorio nacional? ..... 314
99. ¿Cómo se aplica el artículo 155 de la Constitución? ..... 316
100. ¿Qué diferencia existe ntre sedición y rebelión? ..... 319

Bibliografía recomendada ..... 321

Bibliografía consultada ..... 327

# I

# La elaboración de la Constitución... y su posible reforma

## 1

### ¿Qué es una Constitución?

Las primeras constituciones surgieron a partir de 1776 en Estados Unidos, vinculadas al proceso de su independencia respecto del Reino Unido. Eran normas que simbolizaban la ruptura con la Corona británica; lo hacían estableciendo las bases del nuevo Estado que creaban, en concreto fijando los órganos de gobierno y, en algunos casos, los derechos de los individuos frente a esos mismos órganos. Esta idea se trasladó poco después a Francia (1791), donde la Constitución no supuso en realidad una quiebra con el Estado, sino con el Antiguo Régimen, es decir, con el pasado, creando una estructura de gobierno nueva.

Lo que caracterizaba a esas primeras constituciones era su finalidad (crear una nueva estructura para el Estado) y el contenido que tenían: se trataba de normas que regulaban los órganos superiores del Estado (Parlamento, jefe de Estado y jueces) y declaraban los derechos individuales, es decir, las libertades de las que disfrutarían los ciudadanos frente a las autoridades que los gobernaban. Este doble contenido (órganos

y derechos) fue hasta bien entrado el siglo xx el que permitía definir una constitución, a tal punto que en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional francesa en 1789, se establecía que toda constitución, para serlo, debía reconocer la división de poderes y los derechos individuales. A estas notas características se añadió una tercera: la idea de que la Constitución nacía del poder constituyente, concepto forjado en la Francia revolucionaria por el girondino Emmanuel Joseph Sieyès. Se trataba de un poder del que disponía el soberano (pueblo o nación) para crear una constitución. De este modo, diferenciaba ese poder constituyente de lo que denominaba poderes constituidos (legislativo, ejecutivo y judicial): en tanto el primero era previo a la constitución (a la que daba origen), los segundos eran posteriores a ella (formados y organizados por el texto constitucional). El poder constituyente, según Sieyès, podía ser delegado por el soberano a un Parlamento representativo que actuase en su nombre, o «asamblea constituyente».

Sin embargo, a día de hoy, el elemento definitorio de las constituciones no es su contenido (división de poderes y derechos individuales), ni tampoco su origen (emanación del poder constituyente). Ciertamente, casi todas las constituciones siguen regulando los órganos del Estado y los derechos, pero esas materias son también reguladas por otras normas distintas a la propia constitución. Por otra parte, tampoco es determinante que una constitución emane de un Parlamento que se haya declarado «constituyente»: en ocasiones un Parlamento que no ha sido concebido como constituyente puede emanar un texto constitucional, como sucedió por ejemplo con la Constitución de Cádiz de 1812.

La característica propia y definitoria de la constitución es, en realidad, su posición de supremacía en el ordenamiento jurídico. Este último es el conjunto de normas de un ente soberano (como puede ser un Estado) y comprende por lo general fuentes del derecho como la ley, los reglamentos, los decretos-ley o los decretos legislativos. Pues bien, una constitución es una fuente del derecho que, dentro de ese ordenamiento jurídico, se encuentra por encima de todas las demás o, lo que es lo mismo, es jerárquicamente superior a ellas.

Esa superioridad jerárquica consiste en que ninguna otra norma o fuente de derecho puede contradecir lo que disponga la constitución, cualquiera que sea la materia que regule. Si se produce una contradicción, la norma que contraviene el articulado constitucional resulta inválida y debe expulsarse del ordenamiento jurídico.

La invalidez de esas normas que contradigan la constitución puede ser de dos tipos. Puede consistir en su nulidad; una invalidez que afecta a aquellas normas posteriores a la entrada en vigor de la constitución (postconstitucionales) cuando contradicen su contenido. La nulidad entraña que esa norma infractora no tiene ninguna validez desde el momento mismo en que se ha dictado. Es, por tanto, como si nunca hubiese existido. La invalidez puede consistir, por el contrario, en la derogación de la norma infraconstitucional: se trata en este caso de una invalidez que afecta a aquellas normas previas a la entrada en vigor de la constitución (preconstitucionales) cuando contradicen su contenido. La derogación entraña que la norma infractora es válida en su origen, pero pierde esa validez (y por tanto queda expulsada del ordenamiento jurídico) en el momento mismo en que entra en vigor la constitución.

En el ordenamiento jurídico español, esa posición de supremacía le corresponde a la Constitución española de 1978. Ella misma se autoproclama norma jurídica suprema y reconoce tanto la nulidad como la derogación de cualquier norma que se oponga a su contenido. La nulidad de las normas postconstitucionales que contradigan a nuestra norma fundamental se contempla en el artículo 9.1 al señalar que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto de ordenamiento jurídico». Como se comprueba, en primer lugar, se cita a la Constitución y luego al «resto del ordenamiento jurídico», lo que entraña que la Constitución es superior al resto de normas. Del mismo modo, se indica que los poderes públicos están sujetos a la constitución, de donde se desprende que las normas que se elaboren en el ejercicio de sus funciones deben respetar su contenido.

Por lo que se refiere al reconocimiento de la derogación (respecto de las normas previas a la constitución que la contradigan) se manifiesta a través de una «disposición derogatoria»

que contiene el texto, y que expulsa del ordenamiento jurídico a las normas preconstitucionales bajo dos criterios:

- *Derogación expresa*: es la comprendida en los apartados uno y dos de la Disposición Derogatoria. En estos se indica expresamente qué normas concretas deben entenderse derogadas (en particular, las leyes fundamentales franquistas, que son las mencionadas en el apartado uno, y las leyes de 25 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1976, citadas en el apartado dos). Desde la entrada en vigor de la Constitución, todas estas normas han quedado automáticamente expulsadas del ordenamiento jurídico. No debemos, pues, plantearnos si su contenido es contrario a la Constitución, porque, sea así o no, resulta intrascendente: la Constitución ha querido que, con independencia de lo que dispongan, ya no tienen validez.
- *Derogación tácita*: es la formulada en el apartado tres de la Disposición Derogatoria: «Asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta constitución». Así pues, cuando nos hallemos ante una norma preconstitucional distinta a las referidas en los apartados 1 y 2 de la Disposición Derogatoria, debemos proceder a comparar su contenido con el de la Constitución. Si ese contenido es incompatible con la Constitución española, debe considerarse derogado, y por tanto inválido y expulsado del ordenamiento español, en virtud de la citada Disposición Derogatoria tácita.

Puesto que la constitución no se identifica por su contenido, sino por su posición respecto de las demás normas del ordenamiento estatal, no resulta exacta la identificación que a menudo se realiza entre constitución y democracia. Se trata, en realidad, de una asimilación histórica, ya que en efecto las primeras constituciones estuvieron ligadas a la creación de sistemas representativos que fijaban división de poderes. Sin embargo, es perfectamente posible que existan sistemas no democráticos que cuenten con constituciones, siempre que dispongan de una norma que sea superior a las restantes en los términos que acabamos de describir. Y, a la inversa, es también factible que existan sistemas democráticos que carezcan de constitución. El ejemplo más paradigmático de esto último es el Reino Unido. Este no dispone

de un texto escrito que pueda denominarse constitución. Lo que habitualmente se ha denominado como Constitución de Inglaterra o como sistema constitucional británico es un complejo compendio de diversos tipos de normas:

- *Statute Law*: Se trata de leyes escritas, emanadas del Parlamento británico a lo largo de su historia. Dentro de este *statute law* existen ciertas normas históricas que se consideran políticamente más importantes que las restantes y que, por tanto, serían parte de la Constitución inglesa. Tal es el caso de la *Carta Magna Liberaturum* (1215), la *Petition of Rights* (1628), la *Habeas Corpus Amendment Act* (1679), el *Bill of Rights* (1689) y la *Act of Settlement* (1701).
- *Common Law*: Comprende costumbres (derecho no escrito) y decisiones judiciales que complementan e incluso modifican el *statute law*. En el siglo xvi, el Reino Unido conoció un tenso conflicto entre quienes consideraban que el *statute law* era el derecho superior del Reino (al emanar del Parlamento) y quienes, como el juez Edward Coke, consideraban que lo era el *common law*. A día de hoy se considera que tanto el uno como el otro se encuentran en una posición pareja.
- *Constitutional Conventions*: Las convenciones constitucionales son normas no escritas que nacen de la práctica política que se produce entre el rey, el Parlamento y el Gobierno. Estas prácticas comprenden cuestiones tan importantes como que la Corona no toma decisiones políticas, sino que se limita a cometidos formales, o la regulación de la moción de censura. De hecho, las convenciones contradicen en ocasiones al *statute law* y lo modifican. Así, por ejemplo, el ya mencionado *Act of Settlement* (1701) establece que los miembros del Gobierno no pueden ser parlamentarios. Sin embargo, las convenciones constitucionales han alterado esta circunstancia, y a día de hoy, nadie discute que los ministros puedan ser también miembros de la Cámara de los Comunes o de la Cámara de los Lores; es más, resulta lo habitual.

Al margen de la particularidad del régimen político británico, lo cierto es que, en la actualidad, la presencia de constituciones se ha extendido por la mayoría de los países. El

*Comparative Constitutions Project*, de la Universidad de Texas, está realizando una tarea de recopilación y análisis de todas las constituciones del mundo. En la siguiente tabla pueden contemplarse parte de los resultados actualmente obtenidos, organizando las constituciones según su fecha de aprobación:

| Country | Year Enacted |
|---|---|
| United Kingdom | 1215 |
| U.S.A. | 1789 |
| Norway | 1814 |
| Netherlands | 1815 |
| Belgium | 1831 |
| New Zealand | 1852 |
| Canada | 1867 |
| Luxembourg | 1868 |
| Tonga | 1875 |
| Australia | 1901 |
| Mexico | 1917 |
| Liechtenstein | 1921 |
| Lebanon | 1926 |
| Ireland | 1937 |
| Iceland | 1944 |
| Austria | 1945 |
| Japan | 1946 |
| Italy | 1947 |
| Taiwan | 1947 |
| South Korea | 1948 |
| Costa Rica | 1949 |
| Germany | 1949 |
| India | 1949 |
| Jordan | 1952 |
| Denmark | 1953 |
| Malaysia | 1957 |
| France | 1958 |
| Israel | 1958 |
| Brunei | 1959 |
| Indonesia | 1959 |
| Cyprus | 1960 |
| Jamaica | 1962 |
| Monaco | 1962 |
| Samoa | 1962 |
| Singapore | 1963 |
| Malta | 1964 |
| Barbados | 1966 |
| Botswana | 1966 |
| Mauritius | 1968 |
| Nauru | 1968 |
| United Arab Emirates | 1971 |
| Cameroon | 1972 |
| North Korea | 1972 |
| Panama | 1972 |
| Bahamas | 1973 |
| Sweden | 1974 |
| Greece | 1975 |
| Papua New Guinea | 1975 |
| Sao Tome and Principe | 1975 |
| Cuba | 1976 |
| Portugal | 1976 |
| Trinidad and Tobago | 1976 |
| Tanzania | 1977 |
| Dominica | 1978 |
| Micronesia | 1978 |
| Saint Lucia | 1978 |
| Solomon Islands | 1978 |
| Spain | 1978 |
| Sri Lanka | 1978 |
| Iran | 1979 |
| Kiribati | 1979 |
| Marshall Islands | 1979 |
| Cape Verde | 1980 |
| Chile | 1980 |
| Guyana | 1980 |
| Vanuatu | 1980 |
| Antigua and Barbuda | 1981 |
| Belize | 1981 |
| China | 1982 |
| Honduras | 1982 |
| Turkey | 1982 |
| Argentina | 1983 |
| El Salvador | 1983 |
| Saint Kitts and Nevis | 1983 |

| | |
|---|---|
| Guinea-Bissau | 1984 |
| Guatemala | 1985 |
| Uruguay | 1985 |
| Bangladesh | 1986 |
| Liberia | 1986 |
| Tuvalu | 1986 |
| Haiti | 1987 |
| Nicaragua | 1987 |
| Philippines | 1987 |
| Suriname | 1987 |
| Brazil | 1988 |
| Benin | 1990 |
| Namibia | 1990 |
| Bulgaria | 1991 |
| Burkina Faso | 1991 |
| Colombia | 1991 |
| Croatia | 1991 |
| Equatorial Guinea | 1991 |
| Gabon | 1991 |
| Grenada | 1991 |
| Laos | 1991 |
| Latvia | 1991 |
| Macedonia | 1991 |
| Mauritania | 1991 |
| Romania | 1991 |
| Slovenia | 1991 |
| Zambia | 1991 |
| Djibouti | 1992 |
| Estonia | 1992 |
| Ghana | 1992 |
| Kuwait | 1992 |
| Lithuania | 1992 |
| Mali | 1992 |
| Mongolia | 1992 |
| Paraguay | 1992 |
| Saudi Arabia | 1992 |
| Slovak Republic | 1992 |
| Togo | 1992 |
| Uzbekistan | 1992 |
| Vietnam | 1992 |
| Andorra | 1993 |
| Cambodia | 1993 |
| Czech Republic | 1993 |
| Lesotho | 1993 |
| Peru | 1993 |
| Russia | 1993 |
| Seychelles | 1993 |
| Belarus | 1994 |
| Ethiopia | 1994 |
| Malawi | 1994 |
| Moldova | 1994 |
| Tajikistan | 1994 |
| Armenia | 1995 |
| Azerbaijan | 1995 |
| Bosnia and Herzegovina | 1995 |
| Georgia | 1995 |
| Kazakhstan | 1995 |
| Uganda | 1995 |
| Algeria | 1996 |
| Chad | 1996 |
| Gambia | 1996 |
| Oman | 1996 |
| Sierra Leone | 1996 |
| South Africa | 1996 |
| Ukraine | 1996 |
| Eritrea | 1997 |
| Poland | 1997 |
| Albania | 1998 |
| Finland | 1999 |
| Nigeria | 1999 |
| Switzerland | 1999 |
| Venezuela | 1999 |
| Cote d'Ivoire | 2000 |
| Comoros | 2001 |
| Congo | 2001 |
| Senegal | 2001 |
| Bahrain | 2002 |
| Pakistan | 2002 |
| Timor | 2002 |
| Qatar | 2003 |
| Rwanda | 2003 |
| Afghanistan | 2004 |
| Mozambique | 2004 |
| Burundi | 2005 |
| Congo, Dem. Rep. | 2005 |
| Iraq | 2005 |
| Sudan | 2005 |
| Swaziland | 2005 |
| Nepal | 2006 |
| Serbia | 2006 |
| Montenegro | 2007 |
| Bhutan | 2008 |
| Ecuador | 2008 |
| Kosovo | 2008 |
| Maldives | 2008 |
| Myanmar | 2008 |
| Turkmenistan | 2008 |
| Bolivia | 2009 |

| | |
|---|---|
| Angola | 2010 |
| Dominican Republic | 2010 |
| Guinea | 2010 |
| Kenya | 2010 |
| Kyrgyzstan | 2010 |
| Madagascar | 2010 |
| Niger | 2010 |
| Hungary | 2011 |
| Morocco | 2011 |
| South Sudan | 2011 |
| Somalia | 2012 |
| Syria | 2012 |
| Central African Rep. | 2013 |
| Fiji | 2013 |
| Zimbabwe | 2013 |
| Egypt | 2014 |
| Thailand | 2014 |
| Tunisia | 2014 |

Fuente: Comparative Constitutions Project

La Convención de Filadelfia (1787) elaboró la primera gran constitución nacional del mundo: la estadounidense. En realidad, no fue la primera, ya que con anterioridad (desde 1776) algunas de las trece colonias que antaño habían pertenecido al Reino Unido empezaron a aprobar sus propios textos constitucionales (Convention at Philadelphia, 1787, por Frederick Juengling y Alfred Kappes).

# 2

## ¿Hubo más constituciones antes en España?

Suele decirse que la Francia revolucionaria (1789-1814) fue un «laboratorio constitucional», debido a la gran cantidad de constituciones (y proyectos que no llegaron a ponerse en planta) que se sucedieron en tan breve período. Sin llegar a esos extremos, algo parecido podría decirse de España, que ha conocido numerosas constituciones a lo largo de su historia.

La primera constitución española nacida de la soberanía nacional fue la de 1812, aprobada por las Cortes de Cádiz durante la Guerra de la Independencia. («¡Viva la Pepa!» Salvador Viniegra, 1812)

su articulado al más importante miembro del órgano: el jurista Adolfo Posada.

Reunidas las Cortes, estas descartaron el mencionado texto, y nombraron una comisión presidida por el también jurista Jiménez de Asúa para la confección de otro distinto. El proyecto constitucional definitivo se sometió a debate en las Cortes, y dio lugar a la Constitución de 1931. Esta supuso una ruptura radical con el constitucionalismo español del siglo XIX e incorporó en nuestro país las novedades del llamado «constitucionalismo de entreguerras». La principal novedad residía en la naturaleza misma de la Constitución: se configuraba un texto concebido como norma suprema del ordenamiento español, situándose por encima de las leyes. Con tal fin, se preveía la existencia de un Tribunal de Garantías Constitucionales, encargado de anular las leyes que contrariasen la Constitución. Junto con este órgano, las principales instituciones del Estado eran el presidente de la República, el Tribunal Supremo y unas Cortes unicamerales que, por vez primera, serían elegidas mediante sufragio verdaderamente universal, se reconocía el derecho al voto de las mujeres. Territorialmente se descartaba el centralismo que había caracterizado a las constituciones conservadoras de 1845 y 1876, pero tampoco se proclamaba un Estado federal como el previsto en el proyecto constitucional de 1873. Se optaba por una postura más original, creando un Estado integral, formado por regiones cuyas competencias quedarían definidas, no ya en la propia Constitución, sino en unos Estatutos de Autonomía

Los llamados padres de la Constitución. Arriba, de izquierda a derecha, Pérez Llorca, Cisneros y Herrero de Miñón. Abajo, de izquierda a derecha: Roca, Fraga, Peces-Barba y Solé Tura

Una vez que redactaron el anteproyecto, este se sometió a la votación de la Comisión de Asuntos Constitucionales, no sin ciertos problemas: el anteproyecto se había filtrado a la prensa, lo que acrecentó la presión sobre sus autores y, por si fuera poco, en la Comisión, UCD y AP se pusieron de acuerdo para, con su mayoría, aprobar los artículos en el sentido que les interesaba, con escaso margen de maniobra para la izquierda parlamentaria. Una situación que se superó cuando, fuera del Parlamento, se llevó a cabo una negociación extraoficial que protagonizaron principalmente un representante de UCD (Fernando Abril Martorell) y otro del PSOE (Alfonso Guerra). Este procedimiento oficioso permitió lubricar los debates, de modo que en la Comisión los diputados votaban en el sentido en que sus respectivos partidos habían negociado extramuros de la Cámara.

Una vez la Comisión hubo aprobado el anteproyecto constitucional que había elaborado la ponencia, quedó formado un proyecto constitucional, que se sometió a las enmiendas, debate y votación del pleno del Congreso de los Diputados (es decir, los 350 representantes que lo integraban). Este quedó ventilado en apenas veinte días y finalmente arrojó un resultado abrumador: apenas dos diputados votaron en contra del proyecto. Tras este trámite, el proyecto pasó al Senado, donde se presentaron más de mil cien enmiendas, lo que obligó a que las discrepancias entre ambas Cámaras se solventasen a través de una Comisión Mixta (es decir, integrada por diputados y senadores), formada por un presidente y cuatro miembros de cada una de las Cámaras. El texto finalmente acordado por esta Comisión fue sometido a votación del Congreso (donde fue apoyado por 325 votos a favor, 6 en contra y 14 abstenciones) y del Senado (226 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones).

# 4

## ¿Qué apoyo popular tuvo?

Una vez las Cortes aprobaron la redacción final del proyecto en la Comisión Mixta, el texto debía someterse a referéndum, tal y como había previsto la Ley para la Reforma Política. Así se hizo el 6 de diciembre de 1978, fecha que marcará en lo sucesivo el aniversario de nuestra norma fundamental o día de la Constitución.

Los resultados del referéndum no arrojaron duda alguna sobre el extraordinario apoyo que tuvo la Constitución. Votó un 67,11 % de los electores llamados a participar en el referéndum (para el que se exigía mayoría de edad y ciudadanía), de los cuales el 87,7 % votaron a favor (lo que suponía casi el 59 % del total de los electores posibles), en tanto que solo un 7,8 % lo hicieron en contra (lo que representaba el 5,2 % del total de electores posibles).

| Junta Provincial | Electores | Votantes | Abstención | Participación |
|---|---|---|---|---|
| Álava | 173 412 | 102 822 | 70 590 | 59,3 |
| Albacete | 237 278 | 170 516 | 66 762 | 71,9 % |
| Alicante | 757 116 | 547 442 | 209 674 | 72,3 % |
| Almería | 276 091 | 185 360 | 90 731 | 67,1 % |
| Ávila | 145 742 | 105 832 | 39 910 | 72,6 % |
| Badajoz | 451 108 | 322 294 | 128 814 | 71,4 % |
| Baleares | 450 115 | 315 891 | 134 224 | 70,2 % |
| Barcelona | 3 424 682 | 2 317 830 | 1 106 852 | 67,6 % |
| Burgos | 265 684 | 189 931 | 75 753 | 71,5 % |
| Cáceres | 314 127 | 217 248 | 96 879 | 69,2 % |
| Cádiz | 640 287 | 443 023 | 197 264 | 69,2 % |
| Castellón | 337 196 | 244 931 | 92 265 | 72,6 % |
| Ceuta | 32 488 | 23 650 | 8838 | 72,8 % |
| Ciudad Real | 349 502 | 244 829 | 104 673 | 70,1 % |
| Córdoba | 509 267 | 382 519 | 126 748 | 75,1 % |
| Coruña (La) | 818 336 | 445 710 | 372 626 | 54,5 % |
| Cuenca | 166 827 | 124 718 | 42 109 | 74,8 % |
| Gerona | 336 282 | 243 161 | 93 121 | 72,3 % |
| Granada | 520 322 | 360 800 | 159 522 | 69,3 % |
| Guadalajara | 106 879 | 81 355 | 25 524 | 76,1 % |
| Guipúzcoa | 504 389 | 219 032 | 285 357 | 43,4 % |

Por provincias, la que mostró más apoyo al texto constitucional fue Santa Cruz de Tenerife (93,6 %) y la que menos Guipúzcoa (64,6 %). De hecho, las tres provincias vascas fueron las más renuentes a apoyar el texto constitucional: tras Guipúzcoa, el menor apoyo se obtuvo en Álava (72,4 %) y Vizcaya (73 %), seguidas de cerca por la vecina Navarra (76,4 %). En las provincias vascas, además, el porcentaje de participación resultó bajo (44,1 %). Por su parte, los territorios catalanes, donde el nacionalismo tenía históricamente una amplia implantación, se mostraron más favorables al texto constitucional: Lérida fue la que más apoyos manifestó (la octava provincia de toda España, en votos favorables, con un 91,9 %) seguida inmediatamente por Tarragona (91,7 %) y, con escasa diferencia también votaron a favor Barcelona (91 %) y Gerona (90,4 %). La participación en todas ellas superó el 66 %.

En la tabla que figura en estas páginas, elaborada por la Junta Electoral Central, se puede comprobar el número de votos y el porcentaje de apoyo que tuvo el texto constitucional en el referéndum del 6 de diciembre de 1978:

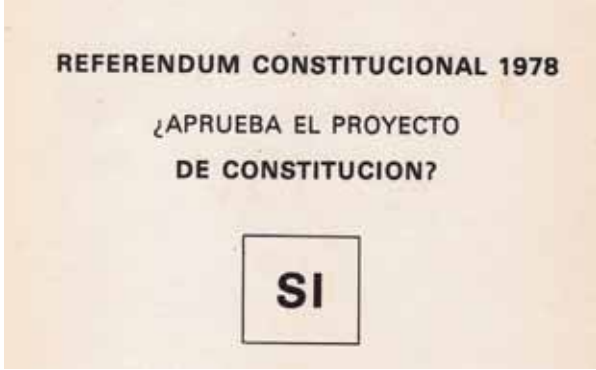
Resultados del referéndum constitucional de 6 de diciembre de 1978

| Válidos | Sí | No | En blanco | Sí % |
|---|---|---|---|---|
| 101 329 | 73 409 | 19 726 | 8194 | 72,4 % |
| 169 225 | 150 434 | 13 501 | 5290 | 88,9 % |
| 543 996 | 491 135 | 36 931 | 15 930 | 90,3 % |
| 184 587 | 171 986 | 8805 | 3796 | 93,2 % |
| 105 232 | 94 147 | 6955 | 4130 | 89,5 % |
| 320 330 | 286 840 | 24 833 | 8657 | 89,5 % |
| 313 243 | 282 598 | 15 251 | 15 394 | 90,2 % |
| 2 302 015 | 2 095 467 | 109 530 | 97 018 | 91,0 % |
| 188 476 | 155 064 | 23 564 | 9848 | 82,3 % |
| 215 916 | 194 968 | 14 804 | 6144 | 90,3 % |
| 440 178 | 411 365 | 17 865 | 10 948 | 93,5 % |
| 243 398 | 216 613 | 17 144 | 9641 | 89,0 % |
| 23 516 | 20 849 | 1997 | 670 | 88,7 % |
| 242 901 | 208 433 | 26 792 | 7676 | 85,8 % |
| 380 393 | 347 352 | 25 044 | 7997 | 91,3 % |
| 440 807 | 400 120 | 23 538 | 17 149 | 90,8 % |
| 123 854 | 105 792 | 14 208 | 3854 | 85,4 % |
| 241 430 | 218 316 | 10 681 | 12 433 | 90,4 % |
| 358 632 | 330 468 | 21 167 | 6997 | 92,1 % |
| 80 738 | 66 240 | 11 506 | 2992 | 82,0 % |
| 216 501 | 139 777 | 65 429 | 11 295 | 64,6 % |

| Junta Provincial | Electores | Votantes | Abstención | Participación |
|---|---|---|---|---|
| Huelva | 288 900 | 200 608 | 88 292 | 69,4 % |
| Huesca | 166 867 | 124 333 | 42 534 | 74,5 % |
| Jaén | 460 820 | 332 939 | 127 881 | 72,2 % |
| León | 408 595 | 267 355 | 141 240 | 65,4 % |
| Lérida | 267 972 | 178 195 | 89 777 | 66,5 % |
| Logroño | 192 597 | 139 561 | 53 036 | 72,5 % |
| Lugo | 335 559 | 140 417 | 195 142 | 41,8 % |
| Madrid | 3 047 226 | 2 201 102 | 846 124 | 72,2 % |
| Málaga | 649 337 | 420 884 | 228 453 | 64,8 % |
| Melilla | 29 403 | 19 423 | 9980 | 66,1 % |
| Murcia | 630 268 | 450 242 | 180 026 | 71,4 % |
| Navarra | 361 243 | 240 695 | 120 548 | 66,6 % |
| Orense | 346 725 | 136 715 | 210 010 | 39,4 % |
| Oviedo | 864 796 | 534 343 | 330 453 | 61,8 % |
| Palencia | 141 365 | 105 173 | 36 192 | 74,4 % |
| Palmas (Las) | 419 651 | 293 344 | 126 307 | 69,9 % |
| Pontevedra | 606 993 | 335 200 | 271 793 | 55,2 % |
| Salamanca | 280 310 | 204 604 | 75 706 | 73,0 % |
| Santander | 374 559 | 266 514 | 108 045 | 71,2 % |
| Segovia | 111 259 | 85 954 | 25 305 | 77,3 % |
| Sevilla | 1 002 518 | 695 661 | 306 857 | 69,8 % |
| Soria | 80 927 | 59 426 | 21 501 | 73,4 % |
| Santa Cruz de Tenerife | 460 312 | 260 166 | 200 146 | 56,5 % |
| Tarragona | 369 237 | 247 540 | 121 697 | 67,0 % |
| Teruel | 122 239 | 91 109 | 31 130 | 74,5 % |
| Toledo | 347 039 | 269 964 | 77 075 | 77,8 % |
| Valencia | 1 451 169 | 1 094 770 | 356 399 | 75,4 % |
| Valladolid | 332 629 | 247 282 | 85 347 | 74,3 % |
| Vizcaya | 874 936 | 371 456 | 503 480 | 42,5 % |
| Zamora | 184 302 | 126 769 | 57 533 | 68,8 % |
| Zaragoza | 605 297 | 442 633 | 162 664 | 73,1 % |
| Total | 26 632 180 | 17 873 271 | 8 758 909 | 67,11 % |

Fuente: Junta Electoral Central

| Válidos | Sí | No | En blanco | Sí % |
|---|---|---|---|---|
| 199 481 | 185 807 | 8791 | 4883 | 93,1 % |
| 123 749 | 112 430 | 5908 | 5411 | 90,9 % |
| 330 710 | 295 891 | 29 001 | 5818 | 89,5 % |
| 264 520 | 235 750 | 17 577 | 11 193 | 89,1 % |
| 177 113 | 162 757 | 6785 | 7571 | 91,9 % |
| 138 356 | 120 847 | 10 940 | 6569 | 87,3 % |
| 138 839 | 124 292 | 8121 | 6426 | 89,5 % |
| 2 185 418 | 1 896 205 | 222 638 | 66 575 | 86,8 % |
| 418 262 | 387 960 | 21 683 | 8619 | 92,8 % |
| 19 339 | 17 185 | 1643 | 511 | 88,9 % |
| 447 672 | 408 722 | 27 975 | 10 975 | 91,3 % |
| 238 426 | 182 207 | 40 804 | 15 415 | 76,4 % |
| 135 277 | 122 610 | 8509 | 4158 | 90,6 % |
| 529 617 | 473 348 | 44 874 | 11 395 | 89,4 % |
| 104 299 | 83 211 | 15 663 | 5425 | 79,8 % |
| 291 899 | 266 583 | 13 809 | 11 507 | 91,3 % |
| 331 158 | 295 075 | 21 724 | 14 359 | 89,1 % |
| 203 393 | 180 368 | 12 772 | 10 253 | 88,7 % |
| 264 941 | 222 559 | 33 232 | 9150 | 84,0 % |
| 85 365 | 73 854 | 6278 | 5233 | 86,5 % |
| 691 977 | 644 692 | 33 526 | 13 759 | 93,2 % |
| 59 032 | 52 056 | 4055 | 2921 | 88,2 % |
| 258 523 | 242 085 | 10 365 | 6073 | 93,6 % |
| 245 619 | 225 330 | 10 849 | 9440 | 91,7 % |
| 90 585 | 78 304 | 7691 | 4590 | 86,4 % |
| 267 731 | 220 715 | 39 027 | 7989 | 82,4 % |
| 1 085 960 | 968 932 | 77 589 | 39 439 | 89,2 % |
| 244 944 | 204 030 | 28 678 | 12 236 | 83,3 % |
| 364 382 | 266 019 | 78 036 | 20 327 | 73,0 % |
| 125 890 | 105 881 | 12 003 | 8006 | 84,1 % |
| 440 311 | 389 000 | 30 688 | 20 623 | 88,3 % |
| 17 739 485 | 15 706 078 | 1 400 505 | 632 902 | 88,54 % |




Papeleta del referéndum constitucional del 6 de diciembre de 1978

Imagen de la Revolución de los Claveles portuguesa, levantamiento militar que puso fin a la dictadura de Salazar en 1974 y que dio lugar a la aprobación de la Constitución lusa de 1976. Una norma que influyó notablemente en la española.

constitución preveía la expropiación forzosa, y Alianza Popular creyó ver en esa previsión una herencia de la Constitución republicana que, para ellos, no era en ese punto el mejor ejemplo posible. Sin embargo, la izquierda mostró lo obvio: que nada tenía que ver la expropiación con los procesos de socialización y de nacionalización que preveía la Constitución republicana y que, en efecto, habían hecho imposible la existencia de una auténtica propiedad privada.

Sin embargo, fue en la organización territorial del Estado donde las referencias a la Constitución de 1931 se multiplicaron. Resulta recurrente afirmar —con fundamento— que nuestro actual Estado de las autonomías bebió precisamente del modelo del Estado integral que diseñaba la Constitución de 1931 más que de ningún otro modelo. Ciertamente, en ningún otro debate la Constitución republicana fue más citada que cuando se discutieron el actual artículo segundo y el título octavo de nuestra norma magna.

Si bien es cierto que sobre todo los socialistas dieron la batalla por implantar un Estado federal que superase el Estado integral de 1931, la mayoría de las Cortes constituyentes era partidaria de revivir este último. Aun así, la lectura que en 1978 se hizo del Estado integral de la Segunda República difería según quién fuera el interlocutor: para los representantes nacionalistas —especialmente para los vascos y, en menor medida, los catalanes— el Estado integral había significado un reconocimiento de sus aspiraciones de autogobierno, al permitirles aprobar sus respectivos Estatutos de Autonomía, truncados por la Guerra Civil. Desde el PNV se llegó de hecho a afirmar que aquella Constitución histórica había sabido captar los sentimientos del pueblo vasco. Por su parte, centro y derecha política veían en el Estado integral de 1931 un mal menor que podía servir para contener mayores pretensiones de autogobierno por parte de los territorios en los que el nacionalismo resultaba más intenso. Así, se interpretó el Estado integral como un Estado unitario que lograba alcanzar —con una evidente nota de

y xx (derechos fundamentales, organización territorial del Estado, economía…). Pero nuestra Constitución tampoco es tan extensa como, por ejemplo, la mexicana de 1917. Un texto que responde a una concepción social del Estado, lo que justifica su pretensión de regular de forma pormenorizada cuestiones que en la mayoría de los territorios se dejan en manos de las leyes (sistema educativo, urbanismo, régimen minero…).

En la siguiente tabla se puede apreciar la longitud de la Constitución española en relación con otros textos constitucionales europeos.

| Constitución | Número de artículos | Número de palabras |
|---|---|---|
| **Irlanda** | **50** | **16 007** |
| **Hungría** | **78** | **15 247** |
| **Dinamarca** | **89** | **6 221** |
| **Francia** | **89** | **10 180** |
| **República Checa** | **113** | **14 580** |
| **Letonia** | **116** | **4 917** |
| **Grecia** | **119** | **26 989** |
| **Luxemburgo** | **121** | **5 601** |
| **Malta** | **124** | **31 820** |
| **Finlandia** | **131** | **12 640** |
| **Italia** | **139** | **11 708** |
| **Alemania** | **141** | **27 379** |
| **Países Bajos** | **142** | **16 119** |
| **Austria** | **152** | **41 366** |
| **Lituania** | **154** | **12 214** |
| **Eslovaquia** | **156** | **18 402** |
| **Rumanía** | **156** | **14 663** |
| **Estonia** | **168** | **11 344** |
| **España** | **169** | **17 608** |
| **Bulgaria** | **169** | **13 641** |
| **Eslovenia** | **174** | **11 406** |
| **Chipre** | **197** | **37 006** |
| **Bélgica** | **198** | **16 119** |
| **Polonia** | **243** | **19 602** |
| **Portugal** | **296** | **35 219** |

Fuente: Comparative Constitutions Project

Firma protocolaria del Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 1992

uno u otro? La respuesta reside en qué es lo que se quiera reformar: el procedimiento agravado se tendrá que emplear si se pretende hacer una reforma total (y al decir total nos referimos a todos y cada uno de los artículos del texto) o parcial, siempre que, en este último caso, afecte al «Título preliminar» (donde se contienen los principios medulares del Estado), al «Título I», Capítulo II, Sección I (que trata de los derechos fundamentales y libertades públicas) o al «Título II» (relativo a la Corona).

Si lo que se desea es realizar una reforma parcial de cualquier otra parte de la constitución se hará uso del procedimiento ordinario de reforma.

# 10

## ¿Son posibles los cambios en la constitución al margen de lo que ella establezca?

La Constitución es extremadamente generosa al regular sus propios cambios: todo en ella es reformable. Los procedimientos (tanto el ordinario como el agravado) resultan complejos de abordar, ciertamente, pero es lógico: a fin de cuentas, la constitución ha de tener estabilidad, ya que es la norma en la que se contemplan los principios básicos del Estado. Y, por lo mismo, cualquier cambio en ella exige de un alto nivel de consenso (tres quintos o dos tercios, como hemos visto). Tampoco hay que olvidar que nuestra

Anuncio oficial instando el ejercicio del derecho de voto en el referéndum constitucional de 1978. Ninguna reforma de las que ha habido posteriormente del texto ha sido sometida a referéndum.

que estas puedan alterar el contenido de la constitución. Esas prácticas o costumbres políticas no tendrán validez alguna por encima de la constitución, ni esta puede modificarse por vías distintas a la de la propia reforma prevista en sus artículos. Si, como hemos visto, la constitución se caracteriza por su supremacía, reconocer que ciertas prácticas y costumbres pueden alterar sus artículos supondría negar esa misma supremacía: lo supremo serían esas reglas no escritas capaces de alterar el articulado constitucional sin ajustarse a los procedimientos formales que prevé la propia norma escrita.

# II

# Los principios básicos de la Constitución y los símbolos

## 11

### ¿Reconoce la Constitución símbolos oficiales?

El único símbolo estatal expresamente reconocido en la Constitución española es la conocida como bandera rojigualda: tres franjas horizontales, es la superior e inferior rojas, y la central amarilla y del doble de ancho que cada una de las rojas. También admite que los Estatutos de Autonomía podrán disponer banderas y enseñas propias para las comunidades autónomas, que deberán utilizarse junto a la bandera de España en los edificios públicos y actos oficiales. De ahí que prescindir de la bandera de España en ellos sea una conducta ilegal.

Por su parte, normas distintas a la Constitución han llevado a cabo la regulación de otros símbolos del Estado español que sirven al objeto de conferirle una identidad institucional. Así, por ejemplo, el himno es el tradicionalmente conocido como *Marcha Granadera* o *Marcha Real Española*, y se contempla en el Real Decreto 1560/1997. Por su parte, el escudo se encuentra regulado por la Ley 33/1981, del Escudo de España, en cuyo artículo primero se describe de forma pormenorizada, y por el

Real Decreto 2964/1981, en el que se contiene su imagen y la ubicación que tendrá en la bandera nacional. En el ámbito de las comunidades autónomas se han fijado a través de los Estatutos de Autonomía y de la normativa de desarrollo sus propios escudos e himnos oficiales.

Banderas autonómicas

Andalucía

Aragón

Principado de Asturias

Islas Baleares

Islas Canarias

Cantabria

Castilla-La Mancha

Castilla y León

Cataluña

Ceuta

Extremadura

Galicia

La Rioja

Comunidad de Madrid

Melilla

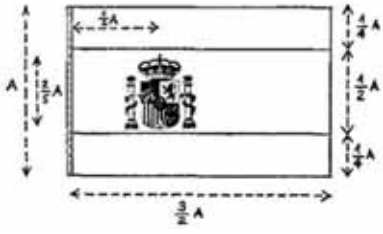
Región de Murcia

Comunidad Foral de Navarra

País Vasco

Comunidad Valenciana

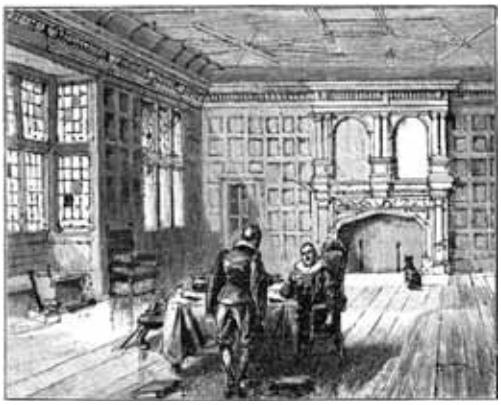
Escudo oficial de España y su colocación en la bandera nacional (Real Decreto 2964/1981)



El Senado es un órgano del Estado y por tanto en él solo el castellano tiene carácter oficial. No obstante, en su intento de ser una cámara de representación territorial se admite el uso de las lenguas cooficiales.

lo que las convierte en tales no es el mayor o menor grado de implantación social, sino su reconocimiento en el Estatuto de Autonomía. Así pues, la cooficialidad no depende de factores culturales, sociológicos o lingüísticos, sino de la decisión política de incorporar en la norma institucional básica de la comunidad autónoma (es decir, el Estatuto de Autonomía respectivo) esa cooficialidad. En segundo lugar, redundando en lo anterior, la cooficialidad ha de decretarse precisamente en el Estatuto de Autonomía, y no en cualquiera otra norma emanada de los órganos autonómicos.

Una vez reconocida estatutariamente la cooficialidad, ¿qué representa esta?, pues que puede ser utilizada como cauce de comunicación entre la Administración autonómica y los ciudadanos dentro de la respectiva comunidad autónoma. Dicho de otro modo, si un sujeto se dirige a la Administración en esa lengua cooficial, deberá ser atendido, e incluso podrá exigir que se le responda en esa misma lengua. Esta circunstancia responde ya en parte a la cuestión: el conocimiento de las lenguas autonómicas efectivamente puede ser exigible por ejemplo para los funcionarios, ya que estos pueden ser interpelados en ella por los ciudadanos. Pero también es preciso tener en cuenta que esa exigencia solo puede referirse a los funcionarios autonómicos, no a los del Estado Central que actúen en la comunidad autónoma. La cooficialidad lo es para ella y su propio personal administrativo, pero no para el que depende del Estado Central. Cuestión distinta es que el Estado Central pueda reconocer, como mérito adicional, el conocimiento de una lengua autonómica para, por ejemplo, conceder un traslado a esa región.



La Cámara Estrellada (*Star Chamber*) fue un tribunal constituido en Inglaterra en el siglo xv para juzgar delitos de traición y que fue utilizado sobre todo por Enrique VIII para perseguir a sus enemigos políticos

La visión material del Estado de derecho fue formulada de forma magistral por Montesquieu en 1748, a través de su obra *El espíritu de las leyes* al afirmar que la libertad no podría garantizarse si el Estado no se organizase conforme al principio de separación de poderes: si un mismo órgano hiciese las leyes, las ejecutase, y las aplicase a casos concretos, los ciudadanos no quedarían correctamente protegidos en sus aspiraciones legítimas. Era necesario, por tanto, que el poder legislativo (hacer las leyes), ejecutivo (ejecutar las leyes) y judicial (aplicarlas a casos concretos) estuviesen en distintas manos, conforme al criterio: cada órgano asume una sola función.

El modelo popularizado de separación de poderes adquirió una extraordinaria popularidad a lo largo de los siglos xviii y xix entre la ilustración y el liberalismo, pero en realidad se trata de un modelo más teórico que real. Si por división de poderes entendiesemos una separación tajante y una total independencia entre los órganos del Estado, el resultado sería que este no podría funcionar correctamente. El propio Montesquieu consideraba que una intervención mínima de un órgano en la actuación de otro acababa siendo inevitable e incluso conveniente, porque de ese modo se lograría un equilibrio mejor entre los órganos: por ejemplo, el rey (poder ejecutivo) podría vetar las leyes (poder legislativo), pero a cambio el Parlamento (poder legislativo) podría exigir responsabilidad penal a los ministros del rey (poder ejecutivo). Estas injerencias recíprocas (veto y responsabilidad) se convertían en armas de que disponían los órganos respectivos para frenar cualquier ataque procedente de otro órgano.

Pero sobre todo, será en Inglaterra a finales del siglo xviii y en el resto de Europa desde el primer tercio del siglo xix, cuando se considere que la división de poderes puede concebirse de forma aún más flexible: en concreto, el ejecutivo (Gobierno) y legislativo

Esta pintura de Giuseppe Pelliza, *Il Quarto Stato* (1901), representa el protagonismo de las clases obreras, participando en una huelga. Fue utilizado como referencia en la película *Novecento*.

individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas.

El presupuesto del Estado social es que de nada sirve reconocer en abstracto la igualdad en o ante la ley, si luego los individuos no se encuentran en la realidad en condiciones socioeconómicas que les permitan disfrutar verdaderamente de esa igualdad. De nada valdría, por ejemplo, decir que todos tenemos derecho por igual a la educación si existen desigualdades económicas, de modo que las familias más desfavorecidas no puedan, en la realidad, disfrutar del derecho a la educación porque no pueden pagarse el material escolar. Por eso, para el Estado social, los poderes públicos deben intervenir en la sociedad, y lograr que la igualdad no sea una entelequia, sino una situación real (por ejemplo, articulando un mecanismo de becas o la gratuidad de la enseñanza para que todos puedan educarse, sea cual sea su situación económica).

Precisamente porque el Estado ha de lograr esa igualdad real y efectiva, el Estado social admite la presencia de la denominada discriminación positiva o discriminación inversa. Esta consiste en introducir discriminaciones formales (es decir, en la ley, o en la aplicación de la ley) para conseguir, por ese medio, una igualdad real. Así pues, la discriminación positiva supone introducir tratos desiguales en las leyes, o a la hora de aplicarlas, siempre y cuando estén justificados para paliar desigualdades percibidas en la realidad social.

De esta manera, por ejemplo, si se detecta que existe una minoría racial desfavorecida, una medida de discriminación positiva podría consistir en darle preferencia en el acceso a la función pública; se discrimina, por tanto, a las personas que no pertenezcan a esa minoría racial. Del mismo modo, la existencia de medidas penales específicas que castigan la

España abrazando la Constitución. Frontispicio del Congreso de los Diputados (Ponciano Ponzano)

mayorías cualificadas. De este modo, las minorías pueden tener la llave para llegar a que se apruebe la norma en cuestión.

También puede decirse que constituye un factor de modernidad el hecho de que la Constitución no solo promueva la participación ciudadana a nivel individual, sino también grupal. El reconocimiento de derechos como el de asociación, reunión y manifestación entrañan admitir que —a diferencia de lo que consideraba el liberalismo en el siglo XIX— la democracia requiere para su funcionamiento de la confluencia de individuos que actúen de forma conjunta y coordinada. El ejemplo más claro se encuentra, sin embargo, en el reconocimiento constitucional expreso de los partidos políticos, a los que la Constitución se refiere nada menos que en el «Título preliminar» (artículo 6) definiéndolos como instrumento fundamental para la participación política. Las Constituciones de los siglos XVIII y XIX no recogían la presencia de partidos políticos que, por tanto, se limitaban a actuar como agrupaciones fácticas.

Nuestra democracia, sin embargo, ha concedido un protagonismo tal a los partidos políticos que incluso se ha irradiado a la forma de organizar internamente a los diputados y senadores dentro de las Cortes. A diferencia de lo que sucedía en los siglos XVIII y XIX, a día de hoy todos los representantes han de pertenecer obligatoriamente a un grupo parlamentario —reflejo de los partidos políticos dentro de las cámaras—, con la consiguiente pérdida de individualidad que ello supone. En el Senado se requiere al menos diez senadores para formar un grupo parlamentario; en el Congreso de los Diputados se necesitan quince, aunque también bastaría con cinco, siempre que, en este último caso los diputados que vayan a formar el grupo hayan obtenido un respaldo electoral significativo: al menos el 15 % de los votos en las circunscripciones en que se hubiesen presentado, o un 5 % a nivel nacional. Si hay

# 19

## ¿Pueden aplicarse las leyes a hechos ya pasados?

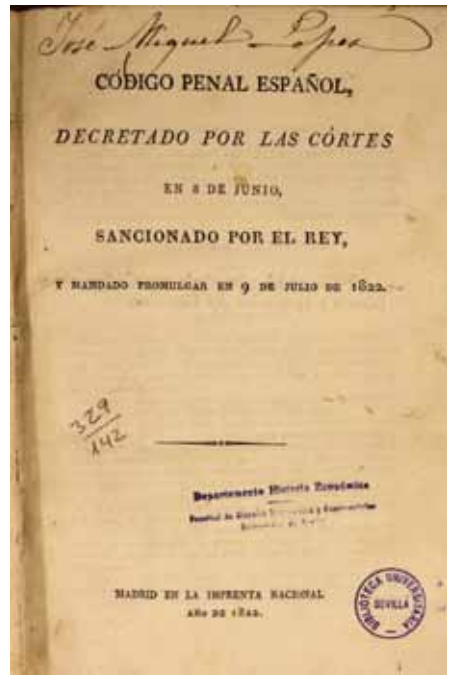
La Constitución prohíbe la retroactividad de las «disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales» (artículo 9.3) y recoge, como uno de sus derechos fundamentales, el que nadie puede ser sancionado por conductas (u omisiones) que en el momento de producirse no hubieran sido calificadas de delictivas o de infracción administrativa (artículo 25).

Ahora bien, en realidad, con estos artículos la Constitución lo que establece es que la regla general es que las normas sí pueden aplicarse a situaciones que se hayan producido en tiempos previos al momento en que entraron en vigor. Es decir, que la Constitución apuesta por la retroactividad.

Siendo la retroactividad la regla general, la excepción es para aquellos casos que especifica la Constitución y que acabamos de señalar. Lo único que nunca puede aplicarse a situaciones pasadas son las normas que:

- Introduzcan una nueva sanción, ya sea penal (delito) o administrativa (por ejemplo, una multa de tráfico).
- Las que restrinjan alguno de los derechos incluidos en el «Título I», Capítulo II, Sección I (artículos 14-29) que comprenden el núcleo de derechos fundamentales más protegidos por la Constitución (derecho a la vida, integridad física, libertad personal, libertad ideológica y religiosa, honor, intimidad, propia imagen…).

Si la prohibición de la esclavitud es retroactiva, se posibilita no solo que no haya contratos de esclavitud en el futuro, sino también que se anulen todos los que se hubieran celebrado en el pasado y que pretendiesen mantenerse en vigor


CÓDIGO PENAL ESPAÑOL,

DECRETADO POR LAS CÓRTES

EN 8 DE JUNIO,

SANCIONADO POR EL REY,

Y MANDADO PROMULGAR EN 9 DE JULIO DE 1822.

329
142

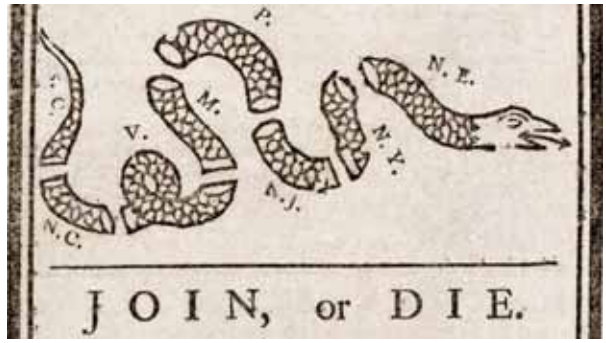
MADRID EN LA IMPRENTA NACIONAL
AÑO DE 1822.

Portada del Código Penal de 1822, primera legislación criminal del constitucionalismo español, aprobada durante el Trienio Liberal (1820-1823)

Las normas que contiene el Código Penal que fijan conductas delictivas responden casi todas ellas a la lógica más simple del derecho. Su estructura es: causa-efecto o, en términos jurídicos, supuesto de hecho-sanción. De este modo, presentan una estructura condicional: Si se produce este supuesto de hecho (conducta delictiva) se aplicará este castigo (sanción). Esta estructura lógica cuenta también con garantías específicas.

Así, se exige que las normas penales sean claras y concretas (*lex certa*), tanto en los hechos sancionables (supuesto de hecho), como en los castigos aplicables (sanciones). Se trata de evitar que, cuando están en juego derechos fundamentales, quede un margen de excesiva interpretación judicial. Dicho de otro modo: la concreción que se exige a la ley penal pretende garantizar el principio de seguridad jurídica, esto es, que las personas tengan claro cuándo se les va a castigar penalmente (supuesto de hecho) y en qué va a consistir el castigo (sanción). Obviamente, siempre queda un margen de libertad interpretativa para los jueces, porque es imposible que se definan con total precisión todos los detalles de un delito, pero en todo caso el nivel de concreción de estas normas es superior al previsto para otras. De este modo, si la Constitución se caracteriza por ser ambigua (para permitir diversas políticas a su amparo), el Código Penal se materializa justo en lo contrario.

La última característica propia de las normas penales es la ya referida de irretroactividad. Puesto que sanciona, nunca puede




«Únete o muere». Dibujo de Benjamin Franklin mostrando la necesidad de que las colonias norteamericanas se uniesen en una confederación para hacer frente al enemigo común, Inglaterra. Cada territorio era parte de la serpiente: juntos, el animar resultaba letal… separados, moría (Pennsylvania Gazette, 8 de mayo de 1754)

seguir regulando una materia que sea de competencia exclusiva autonómica, pero lo harán de forma supletoria, es decir, aplicándose solo si las fuentes autonómicas tienen lagunas y carencias. La regla de supletoriedad entraña, por tanto, que allí donde una comunidad autónoma haya asumido una competencia, se aplicará en primer lugar las fuentes del derecho autonómicas y, en segundo lugar, las fuentes del derecho estatal, y se cubrirán las carencias que pudiera tener la normativa autonómica.

Ello supondría que existiese una asimetría entre el derecho autonómico y el estatal:

- El autonómico siempre sería un orden incompleto, ya que sus normas solo regularían aquellas materias que fuesen de competencia de la propia comunidad autónoma.
- El estatal, sin embargo, sería un orden completo: regularía tanto aquellas cuestiones de competencia estatal (en las que sería el único derecho aplicable) como aquellas que estuviesen en manos de las comunidades autónomas (que el Estado podría seguir regulando, aunque fuese con carácter supletorio y, por tanto, solo aplicables para cubrir lagunas de las normas autonómicas).

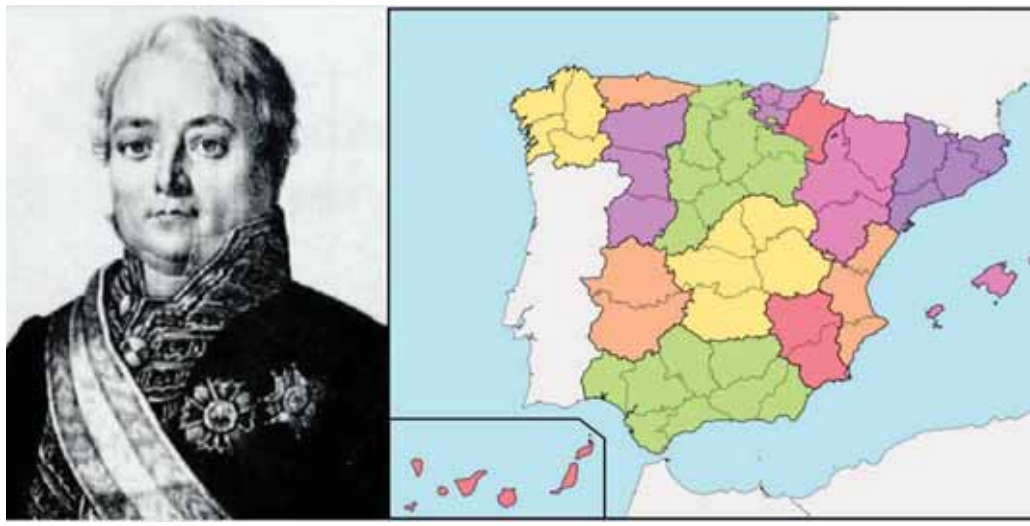
Pues bien, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha cambiado esta situación, a partir de una peculiar interpretación de la cláusula de supletoriedad. Según su doctrina, asentada desde el 97, si se trata de una competencia que han asumido la totalidad de las comunidades autónomas, el Estado ya no puede dictar ninguna norma sobre esa materia, ni aun con carácter supletorio: el Estado,

El conocido como «Estatuto de Nuria» o Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado durante la Segunda República

autónoma dentro del Estado español, de conformidad con el proyecto constitucional.

Tras el fallecimiento de Maciá en 1933, le sucedió al frente de ERC Lluis Companys. Un remplazo que coincidió con la llegada en 1934 de la derecha en el Estado central, cuando Lerroux dio entrada en el Gobierno a tres ministros de la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA). Considerando que el Estado central realizaba una deriva hacia el conservadurismo, Companys recuperó la declaración de Maciá de Cataluña como Estado dentro de la República federal española. Una declaración en realidad populista que no pretendía romper con el Estado, sino forzarlo a federalizarse. A pesar de ello, Lerroux optó por declarar el Estado de guerra, asaltó la Generalitat y detuvo a Companys apenas diez horas después de la declaración simbólica de independencia; se detuvo a más de siete mil personas y se suspendió el Parlamento catalán. Companys se sometió a un juicio ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, que lo condenó a treinta años de prisión, aunque fue amnistiado tras el triunfo del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936. Una situación que, unida a la vitola de victimismo, le permitió ser investido presidente de la Generalitat ese mismo mes de febrero.

Por su parte, el Estatuto del País Vasco comenzó a gestionarse tan pronto se declaró la República, pero no vería la luz hasta el 5 de julio de 1936. La autonomía vasca suscitaba el recelo de las fuerzas republicanas, sobre todo por estar apadrinado por una formación de raigambre católica, como era el Partido Nacionalista



La actual organización provincial de España fue obra de Javier de Burgos, Secretario de Estado de Fomento, en 1833

y, en el caso de los estatutos que permiten acceder inicialmente a un mayor elenco de competencias, se exige finalmente también un referéndum en las provincias que van a conformar la comunidad autónoma. Una vez aprobado el Estatuto de Autonomía, su reforma exige igualmente la intervención de la comunidad autónoma, ya que ha de ser acordada por el Parlamento regional, aparte de hacerlo también en Cortes. Por el contrario, las competencias de los municipios y provincias se encuentran fijadas en leyes en cuya elaboración esos mismos territorios no participan: la ley de bases de régimen local, y las leyes autonómicas. En definitiva, en las comunidades autónomas, estas participan en la aprobación y reforma de su norma institucional básica, cosa que no sucede en el caso de los municipios y provincias.

La segunda diferencia entre esos entes territoriales se refiere al tipo de competencias que están habilitados a ejercer. Las comunidades autónomas pueden disponer de poder legislativo, es decir, de la capacidad de aprobar leyes; sin embargo, las normas que aprueban los municipios y las provincias no pueden ser jamás leyes, sino reglamentos. La diferencia dista de ser meramente nominal: los reglamentos se encuentran sometidos a las leyes (a las que no pueden contradecir) y son controlados por los jueces; las leyes, sin embargo, aparte de su superioridad sobre los reglamentos, solo pueden ser anuladas por el Tribunal Constitucional.

Edificio del Senado, en la Plaza de la Marina Española (Madrid). Como supuesta cámara de representación territorial ondean las banderas autonómicas

ii. Debe ser deducible de la Constitución, para evitar, así, que la definición de lo básico quede a la exclusiva voluntad del Estado.

3. *Regla de residualidad*: Prevista en el artículo 149.3 de la Constitución española, la regla de residualidad implica que, para que la comunidad autónoma tenga una competencia, debe haberla asumido expresamente (a través del Estatuto de Autonomía o de una ley marco o ley de transferencia), de lo contrario, la competencia será estatal. Así pues, todo lo no asumido expresamente por una comunidad autónoma corresponderá residualmente al Estado.
4. *Regla de prevalencia* (artículo 149.3 de la Constitución española): Esta regla opera en aquellos casos en los que el Estado y la comunidad autónoma tienen competencias que, aunque sean distintas, pueden hallar puntos de contacto y, por tanto, entrar en colisión. Imagínese por ejemplo que el Estado conserva la competencia medioambiental y una comunidad autónoma posee la competencia en materia de agricultura y ganadería. Puede existir, en estos casos, una colisión entre la legislación estatal medioambiental, y la legislación autonómica sobre ganadería y agricultura, ya que se trata de materias que están íntimamente ligadas. Pues bien, estas colisiones son resueltas a través de la cláusula de prevalencia, que fija que en esos casos prevalecerá el derecho estatal sobre el autonómico, lo que significa no ya que el derecho autonómico deje de ser válido, sino simplemente que no se aplicará. Si en algún momento se deroga la norma estatal, la autonómica pasará a ser la aplicable.
5. *Regla de supletoriedad* (artículo 148.3 de la Constitución española): Ya hemos visto que de acuerdo con esta cláusula el derecho estatal será, en todo caso, supletorio respecto del Derecho autonómico. Según la actual interpretación

        - Fase final: Las leyes autonómicas no se sujetan a sanción, pero son promulgadas por el presidente de la comunidad autónoma, quien también ordena su publicación oficial en el Boletín Oficial de la comunidad autónoma.
    - Decretos legislativos: Siguen las mismas pautas y procedimientos previstos en la Constitución para los decretos legislativos estatales:
        1. Requieren de una delegación legislativa previa por parte del Parlamento autonómico.
        2. Pueden ser de textos articulados o textos refundidos.
        3. El Parlamento autonómico puede en cualquier momento revocar la delegación.
    - Decreto ley: Cataluña y Valencia poseen también la facultad de dictar decretos ley, configurados a imitación de los estatales:
        1. Se requiere de presupuesto habilitante (extraordinaria y urgente necesidad).
        2. Necesitan de convalidación por parte del Parlamento autonómico para prolongar su vigencia más allá de los 30 días.
        3. Pueden también ser tramitados para su conversión en ley.
- Fuentes sin fuerza de ley: Reglamentos.
    - Son dictados tanto por el presidente, como por el Consejo de Gobierno, los consejeros, así como por las autoridades inferiores.
    - Su rango es jerárquicamente inferior a las leyes autonómicas y a las fuentes del derecho con fuerza de ley autonómicas a las que no pueden contradecir.

Una de las sedes más espectaculares de Parlamentos autonómicos: el Palacio Aljafería, sede de las Cortes de Aragón

Pablo Iglesias Possse (1850-1925),
fundador del Partido Socialista Obrero Español

El principio de solidaridad se interpreta hoy también desde una perspectiva política —aparte de la ya referida económica— que consiste en la exigencia de un comportamiento leal de las comunidades autónomas con las restantes y con el Estado central. Para su cumplimiento, se cuenta con dos mecanismos de distinta intensidad: el conflicto de competencias y la intervención directa del Estado central.

# 27

## ¿Hay unidad en España, a pesar de las comunidades autónomas?

Junto con el principio de solidaridad, el artículo segundo de la Constitución reconoce la unidad de España en términos incontestables: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles». La recarga de adjetivos como «indisoluble», «común» e «indivisible», y la presencia del sustantivo «nación» fue propuesta por Alianza Popular —lideraba por Manuel Fraga— para contrapesar el término «nacionalidades» que, junto a las regiones, se incluyó en dicho artículo para reconocerlas como entes que podían aspirar a la autonomía política.

Así pues, formalmente la Constitución ya impone la unidad española, lo que entraña que esta solo podría desarticularse mediante una reforma constitucional. Todo Estatuto de Autonomía, ley o reglamento (ya sean autonómicos o estatales) que quebrasen

Caricatura de 1873: la República española se debate entre los unitarios (Emilio Castelar) y los federalistas (José María Orense)

En cuanto a las nacionalidades, su reconocimiento implicaba dar cobijo a entes diferenciados tanto de la nación como de las regiones.

1. La diferencia entre las nacionalidades y la nación se hallaba, precisamente, en la soberanía. Esta era un atributo exclusivo de la nación, y no de las nacionalidades, de modo que estas solo disponían de un derecho a la autonomía, pero nunca de una capacidad de autodeterminación.

2. En segundo lugar, las nacionalidades también eran distintas de las regiones. La diferencia no era competencial, puesto que en principio ambos entes podían aspirar a constituirse en comunidades autónomas y a obtener las mismas competencias. La diferencia entre ambos se hallaba en que las nacionalidades se caracterizaban por ser comunidades dotadas de singularidades culturales específicas.

En definitiva, este grupo llegaba a las mismas consecuencias que el anterior, pero lo hacía partiendo de que nación y nacionalidades no eran idénticos. La razón de acudir a esta argumentación para llegar a un mismo resultado debe buscarse en el intento de reforzar las diferencias entre España —única Nación—, y los entes territoriales —solo nacionalidades— con el objeto de coartar cualquier aspiración independentista.

en más compleja la prestación de servicios, y no por ello cuentan con diputaciones provinciales.

Provincias de España, con su número de municipios respectivos

| Provincias | Número de municipios |
|---|---|
| TOTAL | 8124 |
| Araba/Álava | 51 |
| Albacete | 87 |
| Alicante/Alacant | 141 |
| Almería | 103 |
| Ávila | 248 |
| Badajoz | 165 |
| Balears, Illes | 67 |
| Barcelona | 311 |
| Burgos | 371 |
| Cáceres | 223 |
| Cádiz | 44 |
| Castellón/Castelló | 135 |
| Ciudad Real | 102 |
| Córdoba | 75 |
| Coruña, A | 93 |
| Cuenca | 238 |
| Girona | 221 |
| Granada | 172 |
| Guadalajara | 288 |
| Gipuzkoa | 88 |
| Huelva | 79 |
| Huesca | 202 |
| Jaén | 97 |
| León | 211 |
| Lleida | 231 |
| Rioja, La | 174 |
| Lugo | 67 |
| Madrid | 179 |
| Málaga | 103 |
| Murcia | 45 |
| Navarra | 272 |

| | |
|---|---|
| **Ourense** | **92** |
| **Asturias** | **78** |
| **Palencia** | **191** |
| **Palmas, Las** | **34** |
| **Pontevedra** | **61** |
| **Salamanca** | **362** |
| **Santa Cruz de Tenerife** | **54** |
| **Cantabria** | **102** |
| **Segovia** | **209** |
| **Sevilla** | **105** |
| **Soria** | **183** |
| **Tarragona** | **184** |
| **Teruel** | **236** |
| **Toledo** | **204** |
| **Valencia/València** | **266** |
| **Valladolid** | **225** |
| **Bizkaia** | **112** |
| **Zamora** | **248** |
| **Zaragoza** | **293** |
| **Ciudades Autónomas:** | |
| **Ceuta** | **1** |
| **Melilla** | **1** |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

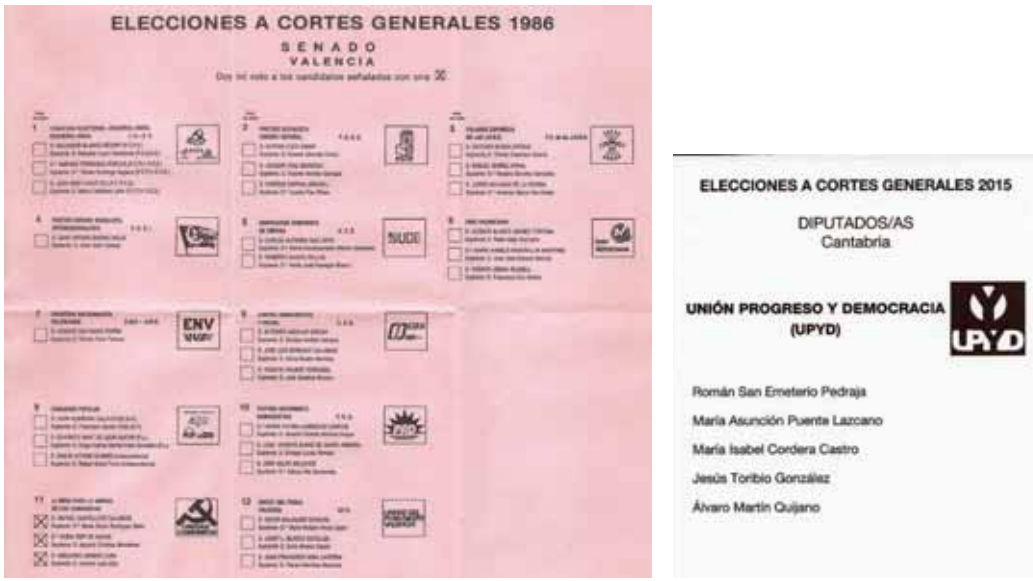
Sede de la Diputación Provincial de Lugo

Palacio del Congreso de los Diputados en la madrileña calle Carrera de San Jerónimo

figura jurídica que supone que un sujeto (representante) está capacitado para expresar la voluntad de otro (representado). La cualidad de representante se puede adquirir por dos vías:

- Representación legal: cuando las normas asignan a una persona automáticamente la cualidad de representante de otra. Así sucede por ejemplo por quien tiene la patria potestad en relación con sus hijos menores de edad.
- Representación voluntaria: es la que se establece mediante contrato entre personas que tienen plena capacidad de obrar. Por ejemplo, puede por contrato conferirse a otro adulto el que formalice en nombre ajeno una compraventa.

Esta última figura, la representación voluntaria, era la que se empleaba para escoger a quienes debían acudir a Cortes por el estado llano: los ciudadanos de las villas suscribían un contrato de representación con los sujetos en quien más confiaban, y en ese contrato les indicaban cómo debían actuar en nombre de la totalidad de los representados. Estos contratos de representación se denominaban «cuadernos de quejas» (*cahiers de doleances*, en Francia) ya que contenían las reclamaciones que los ciudadanos tenían que hacer al rey, a fin de que las subsanase. Una vez en Cortes, los representantes del estado llano debían ceñirse a lo fijado en el contrato representativo (cuadernos de quejas) ya que solo se les había conferido la representación en los exclusivos términos que en aquel figurasen. Ahora bien, Sieyès se percató de que esta forma de entender la representación resultaba inoperante: ¿qué sucedería si, a lo largo de la discusión parlamentaria, surgiese un nuevo tema no previsto en los cuadernos de quejas? El representante tendría que acudir de nuevo a su localidad para formalizar un nuevo contrato representativo, en el que se indicase cómo debía votar en ese nuevo asunto. Ante estas dificultades, Sieyès propuso lo que hoy en día




Papeleta para la elección de diputados (blanca) y de senadores (sepia)

se puede hacer en ese plazo, al menos debe notificarse antes de la constitución de la mesa.

Los trabajadores por cuenta ajena y los funcionarios designados para las mesas tienen derecho a un permiso retribuido de jornada completa durante el día de la votación, si es laboral. En todo caso, tienen derecho a una reducción de su jornada de trabajo de cinco horas el día inmediatamente posterior. Igualmente se les asignarán dietas.

10. Votación: Comienza a las 09:00 y se extiende hasta las 20:00 de la tarde.
11. Escrutinio de las mesas: Tras votar los interventores y miembros de la mesa, se procede a la apertura de las urnas y al recuento de los votos. A continuación, se levantará acta, destruyéndose los votos, salvo aquellos dudosos sobre los que alguno de los presentes haya realizado una reclamación.
12. Escrutinio general: Lo realiza la Junta Electoral Provincial tras recibir los escrutinios de todas las mesas de la provincia. En las elecciones al Congreso aplicará la fórmula D'Hondt y en el Senado la mayoritaria.
13. Proclamación de candidatos electos: La Junta Electoral Provincial proclamará qué candidatos han obtenido escaño.

Solo los ciudadanos españoles pueden votar en aquellos procesos electorales y consultas populares que requieren la expresión de la voluntad del pueblo español

Número de electores en las elecciones a Cortes Generales residentes en el extranjero por países (con más de 50 000 electores)

| País de residencia | Electores |
|---|---|
| **Argentina** | 397 762 |
| **Francia** | 198 183 |
| **Venezuela** | 157 365 |
| **Cuba** | 120 741 |
| **Alemania** | 111 513 |
| **Brasil** | 108 837 |
| **México** | 105 705 |
| **Estados Unidos de América** | 95 604 |
| **Suiza** | 89 505 |
| **Reino Unido** | 80 412 |
| **Uruguay** | 57 310 |
| **Chile** | 51 826 |
| **Otros Países** | 345 493 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

# 34

## ¿Por qué un partido con más votos que otros puede tener menos escaños en las Cortes?

A pesar de que las Cortes Generales representan al pueblo español, las elecciones a diputados y senadores no se realizan en una circunscripción única nacional, sino a través de circunscripciones provinciales. Y eso es, precisamente, lo que justifica ese sorprendente resultado.

Palacio del Senado, en la madrileña Plaza de la Marina Española

Otra constitución progresista que acogió el Senado fue la de 1869, aunque introdujo en él un elemento territorial: articuló un sistema conforme al cual los Senadores debían ser elegidos por las provincias, a razón de cuatro en cada una de ellas, entre sujetos que debían contar con alguna de las categorías que describían los artículos 62 y 63, y que pueden resumirse en altos (o ex altos) cargos del Estado, miembros cualificados de determinadas instituciones académicas (cuerpo de catedráticos, director de una real academia…), los mayores contribuyentes de la provincia, y, finalmente, los obispos y arzobispos. Todos estos aspectos permiten afirmar que el Senado de la Constitución de 1869 tenía algunos elementos propios de una representación territorial —como la participación de la Diputación Provincial en el proceso electoral—, mezclados con otros propios de una representación política.

Sin embargo, la genuina representatividad territorial del Senado se alcanzó con el proyecto de Constitución federal y republicana de 1873. Siguiendo de cerca el modelo estadounidense, cada Estado miembro elegía, a través de su Parlamento, cuatro senadores, al margen de la población propia de cada ente territorial. El Senado federal previsto en la Constitución de 1873 era, sin embargo, ante todo un órgano de control de la actuación del Congreso, aunque no en el sentido moderado de equilibrio constitucional que preveían los conservadores. Se trataba, más bien, de un órgano garante de los derechos, de los poderes conferidos a los distintos organismos políticos, de la Constitución y de las facultades de la Federación (artículo 70). El freno no era, sin embargo, muy eficaz, a fin de evitar que el Senado usurpase competencias judiciales que le correspondían al Tribunal Supremo de la Federación. En efecto, si el Senado apreciaba un atentado contra cualquiera de los elementos objeto de protección, la controversia trataba de solucionarse mediante una Comisión Mixta Congreso-Senado (como había propuesto Pi i Margall) y, de no llegarse a una solución definitiva,

# V

# Antes unidos, ahora separados: el Gobierno y la Corona

## 41

### ¿Son lo mismo el presidente del Gobierno y el jefe del Estado?

Depende de la forma de gobierno que se adopte. En los sistemas presidencialistas —como en Estados Unidos y los países iberoamericanos— podría decirse que así es, en el sentido de que ambas figuras aparecen reunidas en la persona del presidente de la República. Este actúa al mismo tiempo como el más alto representante del Estado (jefatura del Estado) y como cabeza directora del Gobierno (presidente del Gobierno).

En los sistemas parlamentarios —como el español y la mayoría de los europeos— la situación es muy distinta: existe lo que se denomina un Ejecutivo dualista, lo que quiere decir que las figuras del jefe del Estado (en nuestro caso el rey) y del presidente del Gobierno se hallan en distintas manos. Esta división de funciones responde a un largo proceso histórico, común en casi toda Europa, en el que el monarca fue perdiendo poder efectivo. Así, el rey absoluto de la Edad Moderna (siglos XV y XVI) era quien dirigía personalmente la política, asistido por una serie de ayudantes que

En 2005 el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero convocó un referéndum consultivo para determinar si los españoles aceptaban la llamada Constitución de la Unión Europea. A pesar de que en nuestro país triunfó el sí, el texto fue rechazado en otros Estados y no llegó a entrar en vigor.

convocado, además, exclusivamente en el territorio que supuestamente pretende segregarse. Pero, aunque lo que se preguntase fuese una cuestión meramente política, sin trascendencia jurídica, el resultado sería idéntico: una consulta de este tenor afecta al interés general de España, y por tanto este tipo de referéndum no puede ser transferido por una ley marco ni por una ley de transferencia. Una cosa es que, por ejemplo, se cediese a una comunidad autónoma la facultad para que consultase a sus residentes sobre un asunto de competencia propia de ese territorio (por ejemplo, sobre el destino que dar a partidas presupuestarias regionales, o la preferencia por un calendario escolar) y otra bien distinta autorizar un referéndum que no afecta solo a ese territorio, sino también al resto de España y que, por tanto, es de interés general y no transferible.

La segunda posibilidad sería admitir que las comunidades autónomas puedan celebrar sus propias consultas ciudadanas, siempre que no tengan la categoría de referéndum. Eso es precisamente lo que posibilita en Cataluña el ya referido artículo 122 de su Estatuto de Autonomía. Algo que parece lógico: la democracia directa ha de potenciarse en la medida de lo posible y, a medida que las comunidades autónomas han ido adquiriendo competencias antaño en manos del Estado central, es lógico que se les permita acudir a institutos de democracia directa. Lo contrario sería dejar todavía más menguada esta forma participativa: si el Estado central fuese el único que pudiese emplearla, a medida que sus competencias menguasen, la democracia directa iría también reduciéndose.

Aclarado que la democracia directa no es un mecanismo solo en manos del Estado central, lo determinante sería diferenciar entre qué es un referéndum (competencia del Estado central) y qué puede ser una consulta popular de otra índole (que puede estar en manos de las comunidades autónomas). La distinción resulta vidriosa,

aunque el Tribunal Constitucional ha intentado proporcionar una serie de guías al respecto, que podemos resumir de este modo:

| Referéndum | Consulta popular |
|---|---|
| Titularidad exclusiva del Estado (artículo 149.1.32) | Puede ser titularidad de las comunidades autónomas |
| Supone un desarrollo del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (artículo 23) | No desarrolla el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos |
| Debe ser desarrollado por ley orgánica (artículo 81) | Al no desarrollar un derecho fundamental, no requiere de ley orgánica, lo que permite que sea regulada por las comunidades autónomas. |
| Supone una consulta al pueblo | No puede suponer una consulta al pueblo, sino a un sector o grupo |
| Entraña la participación del cuerpo electoral | No puede suponer la intervención del cuerpo electoral. |
| Supone la existencia de un proceso electoral basado en el censo, y de garantías electorales | No puede ser una consulta que revista forma electoral |
| Por lo anterior, el referéndum supone votación | Por lo anterior, la consulta popular supone opinión |

# 48

## ¿Cómo se transmite exactamente la Corona de forma hereditaria?

Es bien sabido que la diferencia entre una república y una monarquía reside en la forma de provisión de la jefatura del Estado: electiva, en el primer caso, hereditaria, en el segundo.

El sistema hereditario previsto en nuestra Constitución no ha variado desde la Constitución de Cádiz (1812) y en sustancia sigue las siguientes reglas:

- Se prefiere siempre la línea anterior a la posterior. Las líneas de parentesco pueden ser de dos tipos: recta (la que existe entre personas que guardan entre sí una relación de descendencia, como abuelos, padres, hijos y nietos) y colateral (entre parientes que no son ascendientes/descendientes, aunque tienen un ascendiente común: hermanos, tíos,

# VI

# Los órganos judiciales

## 51

### ¿Qué diferencia hay entre jueces y magistrados?

«La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del rey por jueces y magistrados», establece la Constitución (artículo 117). En teoría, suele considerarse que un juez es aquel que está al frente de un tribunal unipersonal (es decir, en el que el asunto lo resuelve él solo), en tanto que los magistrados pertenecen a tribunales colegiados (aquellos en los que el proceso se sustancia ante varios miembros de la carrera judicial).

En España, sin embargo, la situación es un tanto distinta: la diferencia entre ambos es exclusivamente de categoría funcionarial. Las categorías profesionales de los miembros del Poder Judicial son tres (de menor escalafón al más alto): juez, magistrado y magistrado del Tribunal Supremo.

En todo caso, ya sean jueces o magistrados, en España quienes imparten justicia han de ser integrantes del Poder Judicial, lo que significa que forman parte de una organización común, que se rige por una misma norma (la Ley Orgánica del Poder Judicial) y que tiene como órgano de gobierno al Consejo General del Poder

electorales (que se componen en parte de jueces, para garantizar la mayor imparcialidad posible en sus actuaciones) o en las actividades correspondientes al Registro Civil, que está a cargo de jueces pero que, sin embargo, no suponen actuaciones jurisdiccionales.

Para preservar también una imagen de asepsia jurídica (neutralidad) ni tan siquiera se les permite pertenecer a partidos políticos ni a sindicatos, aunque sí a asociaciones profesionales de jueces.

Partidos judiciales en España

| | |
|---|---|
| Andalucía | Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Sevilla |
| Aragón | Huesca, Teruel, Zaragoza |
| Asturias | Asturias |
| Cantabria | Cantabria |
| Castilla La Mancha | Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Toledo |
| Castilla y León | Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Zamora |
| Cataluña | Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona |
| Ceuta | Ceuta |
| Comunidad Valenciana | Alicante/Alacant, Castellón/Castelló, Valencia/València |
| Extremadura | Badajoz, Cáceres |
| Galicia | Coruña (A), Lugo, Ourense, Pontevedra |
| Islas Baleares | Balears (Illes) |
| Islas Canarias | Palmas (Las), Santa Cruz de Tenerife |
| La Rioja | Rioja (La) |
| Madrid | Madrid |
| Melilla | Melilla |
| Murcia | Murcia |
| Navarra | Navarra |
| País Vasco | Araba/Álava, Bizkaia, Gipuzkoa |

Cuadro-resumen de la demarcación y planta judicial en España

| ÓRGANO JUDICIAL | ÁMBITO TERRITORIAL | ÓRDENES JURISDICCIONALES DE LOS QUE CONOCE |
|---|---|---|
| Tribunal Supremo | Nación | Civil<br>Penal<br>Contencioso<br>Social<br>Militar |
| Audiencia Nacional | Nación | Penal<br>Contencioso<br>Social<br>Apelación |
| Tribunal Superior de Justicia | Comunidad autónoma | Civil<br>Penal<br>Contencioso<br>Social |
| Audiencia Provincial | Provincia | Civil<br>Penal |
| De lo social | Provincia | Social |
| Contencioso-Administrativo | Provincia | Contencioso |
| Mercantil | Provincia | Concursal |
| Menores | Provincia | Penal |
| Vigilancia penitenciaria | Provincia | Penal |
| De lo penal | Provincia | Penal |
| Violencia sobre la mujer | Partido | Penal<br>Civil |
| Instrucción | Partido | Penal |
| Primera instancia | Partido | Civil |
| Juzgado de paz | Municipio | Civil<br>Penal |

Acceso a la sede de la Audiencia Nacional, donde se juzgan los delitos de terrorismo

# VII

# Derechos fundamentales. Derechos civiles

## 61

### ¿Somos realmente todos iguales ante la ley?

Nuestra Constitución proclama que los españoles somos iguales ante la ley, sin que quepan discriminaciones por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

La igualdad es un elemento consustancial a la democracia, que en nuestra norma fundamental tiene en realidad una doble vertiente. Por una parte, como señala expresamente el artículo 14, somos iguales *ante* la ley, lo que quiere decir que la aplicación de las normas debe ser idéntica para todas las personas. Puesto que los encargados de aplicar las normas son principalmente la Administración Pública y los jueces, esta obligación pesa principalmente sobre ellos.

Sin embargo, también somos iguales *en* la ley, lo que supone que las leyes han de proporcionar un trato igualitario a todos los sujetos, sin que puedan introducirse discriminaciones en sus artículos. Esta obligación pesará principalmente sobre los encargados de aprobar las normas: las Cortes Generales, el Gobierno, y los Parlamentos y Consejos de Gobierno autonómicos.

# VIII

# Derechos fundamentales. Derechos y deberes políticos

## 71

### ¿Quiénes tienen derecho a votar en todas las elecciones que hay en España?

Hay un requisito que es común en todas las elecciones, la mayoría de edad, que nuestra Constitución fija en dieciocho años, aunque las leyes pueden (y de hecho lo hacen) rebajar esa edad para otro tipo de actos jurídicos (por ejemplo, la responsabilidad penal, aunque atenuada, surge desde los catorce años; la emancipación puede realizarse a los dieciséis).

Otros requisitos dependen del tipo de elecciones de que se trate. En concreto, en las elecciones generales (al Congreso de los Diputados y al Senado) se eligen representantes del pueblo español, y por tanto solo aquellos que son pueblo, es decir, los españoles, pueden participar en ellas. Este mismo requisito se exige también para las elecciones autonómicas, al que se añade la residencia en la comunidad autónoma en la que se va a ejercer el voto. En las elecciones al Parlamento Europeo la nacionalidad que se exige es, obviamente, la europea.

En el caso de las elecciones municipales, nuestra Constitución resulta más generosa: no solo pueden votar los ciudadanos

Los logos de los partidos políticos tienen importancia en las elecciones. No pueden contener símbolos usados por otros partidos, que conduzcan a confusión, ni tampoco reproducir la bandera o el escudo de España ni referirse a la Corona.

de los partidos— y para los que se exigiría una organización y funcionamiento internos democráticos. Precisamente este último punto trató de matizarse. Jordi Solé Tura señaló el riesgo de que esta exigencia se interpretara en el sentido de identificación ideológica con los valores democráticos, algo que —exigido en la Ley Fundamental de Bonn— implicaría la ilegalización inmediata de múltiples partidos. Finalmente, la redacción constitucional dejaba claro que lo que se exigía era una mera organización democrática, y acabar con la tradición liberal de partidos de notables, dirigidos autárquicamente por sus líderes.

A día de hoy, los partidos políticos son asociaciones sin las que la democracia representativa española no podría funcionar. Ellos mismos han empezado a articular procedimientos más democráticos para la elección de sus líderes, en particular la presencia generalizada de primarias, en virtud de las cuales son los afiliados de los partidos los que deciden, a través de procedimientos democráticos internos, quiénes serán sus líderes. Algunas formaciones han tratado de implantar sistemas todavía más democráticos, e instar a que las decisiones y programas sean aprobadas por vías plebiscitarias entre sus afiliados. Sin embargo, la naturaleza de los partidos y la agilidad con la que han de enfrentarse a las cambiantes expectativas políticas convierten a la larga a esta opción en una entelequia: por una parte, suelen ser los líderes, y no las propias bases, las que plantean estas consultas; por otra, el llamamiento constante a los afiliados para consultarles las más nimias cuestiones acaba fomentando un hastío entre las bases y dando lugar a bajas tasas de participación en las consultas, lo que, a la postre, impide que la decisión final pueda considerarse realmente representativa de lo que opinan la mayoría de los miembros de la asociación.

# IX

# Derechos fundamentales. Derechos sociales

## 81

### ¿Hasta qué punto pueden los padres elegir la educación de sus hijos?

El derecho a la educación forma parte de los derechos prestacionales, es decir, aquellos que requieren de la obtención de un servicio (en este caso el educativo) por parte del Estado. Este se encuentra obligado a crear centros docentes (así lo especifica la propia Constitución) pero también se admite que las personas físicas y jurídicas (como una empresa) puedan crear centros educativos.

Obviamente esta creación no es totalmente libre, ya que ha de ajustarse a determinados principios de los que el Estado es garante: el objeto de la educación ha de ser el «pleno desarrollo de la personalidad humana» (un valor que también reconoce expresamente la Constitución en su artículo 10 como fundamento del orden político y la paz social), el respeto de los principios democráticos de convivencia y de los derechos fundamentales de los demás. Por otra parte, al Estado le corresponde realizar una planificación global de la enseñanza, sin perjuicio de las competencias educativas de las que dispongan también las comunidades autónomas y que tiene incidencia, sobre todo en aquellas que disponen de lenguas

El holding Rumasa, titularidad de Ruiz Mateos, fue objeto en 1983 de una polémica expropiación, al realizarse a través de decreto-ley; una norma inadecuada para acometerla.

El Estado social que introdujo la Constitución española de 1931 dio un vuelco total a esta concepción de la propiedad. De hecho, dejó de reconocerla como un derecho fundamental, y señaló que «toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas». Se funcionalizaba así la propiedad privada, que el Estado podía sustraer a sus legítimos titulares por varias vías cuando hubiese una utilidad social que lo justificase: la expropiación forzosa, la socialización y la nacionalización. Solo la primera requería de indemnización.

Nuestra Constitución actual no llega a estos extremos. Reconoce la propiedad privada como un derecho fundamental (artículo 33) pero, optando por un camino intermedio entre el liberalismo y la Constitución de 1931, no lo incluye entre el núcleo de los derechos fundamentales más protegidos, es decir, entre los que solo pueden reformarse por el procedimiento más complejo, y permiten un recurso de amparo cuando se vulneran. Esa propiedad privada queda sujeta a una función social, que permite expropiar, cuando exista una razón justificada, de utilidad pública o interés social, que determina el propio Estado. Y siempre, claro está, mediante una indemnización. En principio, la Administración y el titular del bien intentarán convenir el precio de la expropiación. En caso de que no exista acuerdo, el expediente se remite al Jurado Provincial de Expropiación, un órgano integrado, entre otros, por un magistrado de la Audiencia Provincial (una de las pocas funciones que pueden realizar los jueces, al margen de las jurisdiccionales), un abogado del Estado, dos funcionarios técnicos y un notario. Mediante resolución motivada, el jurado será el que determine el justiprecio.

# X

# Cómo se garantiza la Constitución

## 91

### ¿Por qué hay tantas diferencias cuando los especialistas hablan de lo que dice la Constitución?

Puede resultar paradójico que los especialistas en Derecho a menudo discrepen sobre lo que dice la Constitución. La explicación reside en la enorme abstracción que tienen los enunciados constitucionales, lo que los convierte en susceptibles de diversas interpretaciones. Esta es una característica habitual en los sistemas normativos: el grado de concreción de las normas es inversamente proporcional a su jerarquía. Cuanto mayor sea su rango de una norma, menos concreta resulta. Por tanto, una Resolución de un Director General será casi siempre más detallada que una Orden Ministerial, y esta lo será más que una ley. De modo que, cuando llegamos a la norma que se encuentra en la cúspide de todas, es decir, la Constitución, nos topamos con el mayor nivel de generalidad y abstracción.

Esta situación se complica más aún en el caso de la Constitución española si tenemos presente el complejo proceso constituyente en el que se gestó. En su confección se trató de hacer una

los recursos de amparo que, a su parecer, puedan dar lugar a una sentencia que realice una aportación sustancial a la interpretación de los derechos fundamentales. Esta criba no es más que un intento de implantar en España algo que hace tiempo que existe en Estados Unidos para el Tribunal Supremo, el llamado *certiorari* o purga que hace ese selecto órgano jurisdiccional para decidir qué asuntos va a tratar y cuáles va a descartar.

La siguiente tabla muestra, a modo de ejemplo, el tipo de asuntos que ha resuelto el Tribunal Constitucional en el año 2016 a través de los recursos de amparo:

ORIGEN DE LOS RECURSOS DE AMPARO INGRESADOS EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (AÑO 2016)

| **Procedencia parlamentaria** | **9** |
|---|---|
| **Procedencia jurisdiccional** | |
| Civil | 1086 |
| Penal | 3169 |
| Penitenciario | 323 |
| Contencioso-administrativo | 1659 |
| Social | 412 |
| Militar | 16 |
| Otros | 11 |
| **Total** | **6685** |

Fuente: Tribunal Constitucional

A continuación, los siguientes gráficos y tabla ponen de relieve cómo los recursos de amparo suponen la mayor carga de trabajo del Tribunal:

| Asuntos ingresados | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|
| Recursos de inconstitucionalidad | 38 | 76 | 60 | 42 | 32 |
| Cuestiones de inconstitucionalidad | 42 | 106 | 141 | 113 | 44 |
| Recursos de amparo | 7205 | 7376 | 7663 | 7203 | 6685 |
| Conflictos positivos de competencia | 8 | 12 | 5 | 5 | 10 |
| Conflictos negativos de competencia | 1 | - | 3 | - | - |
| Conflictos entre órganos constitucionales | - | - | - | - | 1 |
| Conflictos en defensa de la autonomía local | - | 2 | 2 | 2 | 1 |
| Impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades autónomas | - | 1 | 4 | 1 | - |
| Requerimientos sobre tratados internacionales | - | - | - | - | - |
| Cuestiones prejudiciales sobre normas forales fiscales | - | - | - | 2 | 1 |
| Total | 7294 | 7573 | 7878 | 7369 | 6774 |

Fuente: Tribunal Constitucional

# Bibliografía recomendada

Alzaga Villaamil, Óscar. *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*. Madrid: Marcial Pons, 2016.

El profesor Óscar Alzaga ha dedicado siempre un enorme esfuerzo a estudiar de forma sistemática la Constitución española. Así, en 1983 publicó su monumental obra colectiva *Comentarios a las leyes políticas* (Madrid: EDERSA, 1983) en doce volúmenes que contaron con la colaboración de numerosos especialistas de lo que entonces todavía se conocía como «derecho político». La obra, debidamente revisada, vería la luz de nuevo en 1996 con el nombre de *Cometarios a la Constitución española de 1978* (Madrid: EDERSA, 1996). Ambas colecciones han sido fundamentales para la formación de generaciones de juristas.

De forma más reducida, Óscar Alzaga también publicó en 1978 la primera edición de un volumen titulado *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978* (Madrid: Ediciones del Foro, 1978), mucho más breve, pero de extraordinario rigor. El libro que ahora se recomienda es una actualización de esta última obra. Se trata de un texto en el que se analizan artículo por artículo los aspectos más relevantes de la Constitución española. A los extensos conocimientos del profesor Alzaga sobre el derecho constitucional, se suma el hecho de que actuó como miembro de las Cortes Constituyentes, por lo que aporta también su lúcida visión de los debates que dieron lugar a nuestra norma magna.

# Bibliografía consultada


Abendroth, Wolfgang; Forsthoff, Ernst; y Doehring, Karl. *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1986.

Abendroth, Wolfgang; Lenk, Kurt. *Introducción a la ciencia política*. Barcelona: Anagrama, 1971.

Ackerman, Bruce. *La justicia social en el Estado de bienestar*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

Águila Tejerina, Rafael del. *La senda del mal: política y razón de Estado.* Madrid: Taurus, 2000.

Aja Fernández, Eliseo. *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos, 1985.

Aláez Corral, Benito. *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

—, *El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

—, *El pueblo del Estado. Nacionalidad y ciudadanía en el Estado constitucional-democrático*. Oviedo: Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, 2012.