

# LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE ESPAÑOLA Y SU RESULTADO CONSTITUCIONAL: LA CONSTITUCIÓN DE 1978

## THE SPANISH CONSTITUENT ASSEMBLY AND ITS CONSTITUTIONAL RESULT: THE CONSTITUTION OF 1978

*Jesús Víctor Alfredo Contreras Ugarte\**

### *Resumen*

Actualmente, sobre todo en países de América, se habla de la necesidad de un cambio de Constitución a través de una asamblea constituyente. Esto, porque se evidencia que, en estos países, hay un cambio de tendencia hacia la ideología de izquierdas que, en honor a la verdad, advierte de cierto interés, apoyo y concierto –que más parece un contubernio internacional de cierto sector– que rebasa el ámbito nacional de cada país. Es esta ideología, sobre todo en los países iberoamericanos, la que promueve, hoy, el cambio total de sus constituciones, habilitando e intentando la aceptación y elección de una asamblea constituyente que permita un cambio radical en busca de sus fines. Chile y Perú son buenos ejemplos de este fenómeno actual. En tal contexto internacional, este trabajo analiza lo que fue el proceso constituyente español y su resultado, es decir, lo que es hoy la Constitución de 1978. No se trata de una revisión exhaustiva, sino más bien de unas pinceladas que, desde algunos datos históricos ciertos, permitan advertir cuál es el estado constitucional actual devenido a dicho proceso constituyente –el que es mejor conocido como ‘La Transición Española’ o, simplemente, ‘La Transición’– y cuál la situación de los derechos en dicha Carta Fundamental española en pleno siglo XXI.

---

\* Doctor en Derechos Humanos; profesor de Filosofía del Derecho y de Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la UCM; máster en Derechos Fundamentales y en Derechos Humanos; académico y miembro de la Sección de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos de la Real Academia de la Jurisprudencia y Legislación de España; secretario académico del Seminario Permanente de Filosofía del Derecho, en la Facultad de Derecho UCM; miembro del Grupo de Investigación Fundamentos Histórico-Filosóficos de la Ciudadanía Jurídica, en la Facultad de Derecho UCM. Artículo recibido el 27 de junio de 2021 y aceptado para publicación el 30 de agosto de 2021. Correo electrónico: [jesuco\\_amag@yahoo.es](mailto:jesuco_amag@yahoo.es) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9148-659X>

Palabras clave: Asamblea Constituyente, transición, España, Constitución de 1978, derechos humanos.

### *Abstract*

Currently, especially in American countries, there is much talk of the need to change the Constitution through a Constituent Assembly. This, because it is evident that, in these countries, there is a change in the trend towards left-wing ideology that, to be fair to the truth, warns us of a certain interest, support and agreement –which seems more like an international collusion of a certain sector– than it goes beyond the national scope of each country. It is this ideology, especially in the Ibero-American countries, which promotes, today, the total change of their constitutions, enabling and trying to accept and elect a Constituent Assembly that allows a radical change in search of its goals. Chile and Peru are good examples of this current phenomenon. In such an international context, I analyze, in this work, in the present, what was the Spanish constituent process that led to the 1978 Spanish Constitution. It is not a thorough review, but rather a few considerations that, from historical data, allow us to know what is the actual constitutional state has become by means of a constituent process –which is known as ‘The Spanish Transition’ or, simply, ‘The Transition’– and what is the situation of rights in the Spanish Constitution in the XXI century.

Keywords: Constituent Assembly, Transition, Spain, 1978 Constitution, human rights

### *I. Recorrido histórico-constitucional español*

Antes de entrar en el tema de la Asamblea Constituyente española y a la misma Constitución de 1978, se revisará, sucintamente, algunos temas considerados centrales para entender cómo se llegó al proceso constituyente.

España ha recorrido un camino evolutivo-constitucional a lo largo del pasado siglo XIX. Se trató de un recorrido oscilante y nunca firme: desde el año 1812 –que es cuando se da la primera Constitución española– hasta 1878 se alzan hasta diez Cartas diferentes, las que se van turnando según el signo político a la que se debía cada una de ellas. Se produce, pues una alternancia que evidenciaba la falta de un sentimiento constitucional; los legisladores constitucionales empezaban a construir textos constitucionales sin tener en cuenta las necesidades que la realidad social que ese

momento demandaba. Las principales influencias que ha recibido dicha Carta de 1978 vienen dadas por sus predecesoras de 1812, 1869 y 1931.

Tal como se mencionó, la primera Constitución en España es la que aprueban las Cortes de Cádiz el 19 de marzo de 1812. En este texto constitucional se advierten regulados una separación de poderes, un catálogo de derechos y una soberanía nacional de corte liberal. Luego, vendría lo que se conoce como la 'Época Isabelina' (reinado de Isabel II de España durante la segunda mitad del siglo XIX) donde se alternan distintos textos constitucionales: Estatuto real de 1834, Constitución de 1837, Constitución de 1845 y la Constitución *non nata* de 1856. De todos estos cuerpos constitucionales destacan dos en concreto: el de 1837 y el de 1845. El de 1837 es una continuación del texto de 1812, aunque refuerza en algo los puntos que en el mismo texto aparecían y lo adecua a las circunstancias de la época. La de 1837 será de corte liberal; esta, dará paso a una de corte conservador que es la de 1845. Luego, en 1856 se redacta la Constitución *non nata*, llamada así porque no será promulgada ni entrará en vigor por las circunstancias y por todos los movimientos sociales que se originaron en ese momento (hubo un golpe contrarrevolucionario del general Leopoldo O'Donnell y Jorís quien dio fin al bienio progresista del reinado de Isabel II de España, decretándose el cierre de las Cortes Constituyentes elegidas en 1854).

En cuanto al primer texto que da apertura al periodo isabelino, el estatuto real de 1834, no fue un verdadero texto constitucional sino, más bien, una especie de carta otorgada o de estatuto real. Hay que resaltar, en esta época, desde el punto de vista histórico, que lo que se está produciendo es propiamente una regencia<sup>1</sup> de la madre de Isabel, María Cristina, puesto que Isabel segunda era menor de edad y, además, España tenía en vigor la Ley Sálica, que establecía la exclusión de las mujeres de la herencia al trono, lo que impedía a Isabel gobernar en el momento en el que falleció su padre Fernando VII. Siendo así, se puede decir que tanto el estatuto real de 1834 como la Carta de 1837, estarían marcados por la regencia de María Cristina y, los dos últimos (los textos constitucionales de 1845 y 1856), estarían marcados ya por completo por el reinado de Isabel II.

Luego de la Época Isabelina, surgiría lo que se conocerá como el 'Sexenio Revolucionario' donde son dos los textos constitucionales principales. En primer lugar, está el de 1869 –conocido también como la 'Constitución Democrática'–, que sobresale por ser el primer texto

---

<sup>1</sup> Es el gobierno provisional que ejerce un regente, en un estado monárquico, porque el Rey legítimo no puede gobernar, en tanto es menor de edad, o porque está ausente o porque está incapacitado.

democrático en España y del que se podría decir que es el antecedente más inmediato de la actual de 1978. Años más tarde, surgiría el fallido texto constitucional de 1873; fue fallido por todos los acontecimientos, movimientos sociales y circunstancias de la época. En el año 1873 en España se atravesaba la Primera República y se produjo la ruptura del texto de 1869. Los que defendieron la instauración de la Primera República redactaron un texto constitucional, que fue el de 1873; sin embargo, las circunstancias de estos tiempos obligaron a que este texto no alcance vigencia; siendo así, se encontrará con otra nueva carta, la de 1873, que, junto con la de 1856, no serían promulgadas ni entrarían en vigor.

Pasado el 'Sexenio Revolucionario' surge otra etapa histórica, que es la llamada 'Época de la Restauración'. Aquí estará presente una Constitución principal, que es la de 1876.

Habría luego una última de etapa, antes del proceso constituyente, que es la que se situará y conocerá como la etapa de la Segunda República y del Régimen Franquista. Esta es muy importante, ya que es la más inmediata, y estando ya en el siglo xx. En dicha época, se encuentran dos textos constitucionales o, más precisamente, un texto constitucional y las llamadas 'Siete Leyes Fundamentales'.

En primer lugar, se está bajo el amparo de la Constitución de 1931. En España, se atraviesa la segunda República y, en este año, se plantea la elaboración de un texto constitucional que atienda a tres problemas principales y que aún hoy siguen siendo materia de cuestionamiento con el texto de 1978:

- 1) Se proponía, en el año 1931, un tipo de Estado integral que estaba entre el unitario y el federal.
- 2) El Laicismo, es decir, dilucidar si se quería un Estado confesional o aconfesional.
- 3) Se proponía atender el tema de los derechos sociales: prestaciones sociales, medidas estabilizadoras, etcétera.

Luego, inmediatamente a la Constitución de 1931 se pasaría al resultado de lo que fue la guerra civil española, es decir, al régimen franquista. En este régimen no se cuenta con un auténtico texto constitucional; lo que surge son las Siete Leyes Fundamentales del Reino (o Leyes Fundamentales del Franquismo). Fueron siete leyes inconexas entre sí y que no constituían un verdadero texto constitucional, aunque algunos, eufemísticamente, las llamaban 'Constitución Abierta' o 'Constitución Fragmentada'. Estas siete leyes se sostenían en un marco de personalización del poder, en un carácter unitario de todas las medidas y de todos los estamentos.

## II. El proceso constituyente español: 'La transición'

Primero se ensayarán algunas ideas claras en lo referido a lo que supone una asamblea constituyente.

Una asamblea constituyente es como un congreso especial porque únicamente se dedica a escribir la nueva Constitución. Para ello, la ciudadanía elige delegados asambleístas. Esta se realiza mediante una elección popular; además, se debería garantizar cierto nivel de representatividad a través de una paridad en los asambleístas –por ejemplo, plazas especiales para representantes de pueblos indígenas, en el caso que los haya–. Luego, la asamblea debe definir las reglas fundamentales de cómo funcionará, el tiempo que durará y los quórum de aprobación para escribir la nueva Carta. Asimismo, se requerirán ciertas inhabilidades: por ejemplo, no podrían integrarla aquellos que están en el poder. Tampoco, los asambleístas podrían después competir para ganar elecciones populares. De lo que se trata es de que no haya conflictos de intereses. Finalmente, cuando este organismo redacta el texto fundamental, debe ser sometido a consulta para que la ciudadanía lo ratifique. Como se aprecia, este órgano representativo, es elegido con una peculiaridad: tiene un mandato único y, por tanto, se consume una vez realizado dicho mandato. Este mandato le otorga el poder de establecer o reformar la Constitución de un Estado; desde esta perspectiva, se puede referir a un poder constituyente que dota de esas capacidades a la Asamblea Constituyente. Un proceso de este tipo utiliza al poder constituyente para cristalizar lo que ya sostiene los cimientos de un Estado, reconociendo y plasmando ello en una Constitución, la que puede ser elaborada día tras día, en proceso ininterrumpido, en función histórica y con sentido tradicional –como pasa en Inglaterra–, o, por el contrario, con criterio racionalista, puede buscarse de un golpe subvertir la historia, romper con el pasado y trastornar las leyes de la naturaleza, instituyéndose una Constitución escrita, como sucedió en Francia. Al fin de cuentas, en el fondo, de lo que se trata es del:

“Simple tránsito de fuentes, que no acusa alteración fundamental del criterio predominante en el país respectivo, sino mera concreción puntualizada de fenómenos que ya venían actuando en la sustancia vital del Estado”<sup>2</sup>.

Pero hay que situarse ya en el escenario español y en su proceso constituyente que llevó a la Constitución de 1978.

---

<sup>2</sup> Nicolás PÉREZ SERRANO, *Tratado de derecho político*, p. 461.

El 20 de noviembre de 1975 fallece Francisco Franco. A partir de aquí se retoma en España el hilo de lo que serían las constituciones anteriores a su régimen. Se da paso así al proceso constituyente también conocido como la ‘transición política’. Así, surge lo que algunos llaman ‘la octava ley fundamental’ porque es continuidad de las siete leyes fundamentales del régimen franquista; esta ley fue la ‘Ley para la Reforma Política’:

“La transición del régimen absolutista del general Franco al régimen que, normativamente, se apunta en la Constitución de 1978, pone de relieve la *ruptura* que dicho texto legal vigente supone respecto a la tradición constitucional española dominante (la definida como *moderada*) y con la cual guardaba tan profunda relación el sistema de Leyes Fundamentales franquistas”<sup>3</sup>.

El proceso constituyente, sin duda, supone un cambio, una ruptura de lo que fue el régimen franquista, buscándose retomar todo lo anterior:

“La característica fundamental del proceso constituyente español es el ‘consenso’. La ‘memoria histórica’ del pueblo español, saltando por encima de los cuarenta años de régimen franquista, enlazaba directamente con la experiencia democrática de la II República, y ello en un doble sentido: se quería recuperar sus valores y se quería evitar sus errores, sobre todo el error fundamental de aquella Constitución: haber sido impuesta por la mayoría a la minoría. Los auténticos actores o protagonistas del proceso constituyente son los partidos políticos, en aquel momento básicamente partidos de cuadros, escasamente ‘representativos’”<sup>4</sup>.

En este escenario, todas las fuerzas políticas, de signo e ideología diferente, se apoyaron y actuaron buscando un mismo camino, logrando elaborar, promulgar y poner en vigor la Carta de 1978. Lo más característico de este texto constitucional –que es el que está actualmente vigente– es el consenso; se quería hacer un punto y aparte de lo que había vivido España. Como lo apunta bien Francisco Fernández Segado:

“El pacto constituyente tenía que ser multilateral y necesariamente dificultoso, pues habían de integrarse, si se quería romper con la funesta inercia de nuestro constitucionalismo histórico caracterizado, como ya vimos, por la sucesión de ‘constituciones de partido’, modelos de convivencia muy diferentes entre sí”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> José Antonio GONZÁLEZ CASANOVA, “El derecho constitucional y las instituciones políticas en España, p. 963.

<sup>4</sup> Juan José GONZÁLEZ ENCINAR, “El proceso constituyente”, pp. 21-22.

<sup>5</sup> FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *El sistema constitucional español*, p. 56.

En todo caso, sí que había un cierto consenso en retomar el camino constitucional trazado antes del régimen franquista. Ese acuerdo se obtuvo con la unión de todas las fuerzas políticas; esto es, partidos de diferentes signos políticos consensuaron que era necesario y que se debería retomar el camino constitucional. Con dicha resolución, sumada a la unión de fuerzas políticas, se alcanzó la estabilidad política que permitió preparar las bases para ese proceso de elaboración y aprobación de dicho texto. Así, se suceden cuatro fechas importantes y correlativas, en ese año, que corresponden al proceso constituyente y su promulgación final, actualmente vigente:

- 1) El 31 de octubre, las Cortes aprueban la Constitución.
- 2) El 6 de diciembre, los ciudadanos españoles, por referéndum, proceden a aprobar el texto constitucional.
- 3) El 27 de diciembre, se produce su sanción y promulgación.
- 4) El 29 de diciembre, se da la publicación del texto constitucional en el *BOE*.

En el proceso de transición de 1978, la comisión mixta de diputados y senadores entregó a ambas cámaras un proyecto único. Estas cámaras lo aprobaron ese proyecto, en sesiones separadas, el 31 de octubre. Por un lado, en el Congreso de los Diputados hubo seis votos contrarios, catorce abstenciones y cinco ausencias. Por otro lado, en el Senado hubo cinco votos contrarios, ocho abstenciones y nueve ausencias. La Constitución nació con el apoyo de las fuerzas políticas y sociales y con el rechazo de una parte de la derecha conservadora del nacionalismo vasco y de las Fuerzas Armadas.

Luego, por real decreto del 3 de noviembre fue convocado un referéndum nacional para la aprobación del proyecto constitucional por parte del pueblo español. La consulta tuvo lugar el 6 de diciembre de 1978; fecha que, por ello, se considera el día de la Constitución. En ese referéndum pudieron votar, por vez primera, los mayores de dieciocho años. El texto constitucional fue aprobado por el 88 % de los votantes; más precisamente, por el 59 % del censo electoral, ya que acudió a votar el 67,1 % de las personas con derecho a voto.

El Rey, en sesión conjunta de ambas cámaras, estampó su firma al pie del texto de la nueva Carta Fundamental el 27 de diciembre:

“Don Juan Carlos I, Rey de España, a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han aprobado y el pueblo español ratificado la siguiente Constitución [...]. Por tanto, mando a todos los españoles particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta Constitución como norma fundamental del Estado”<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Constitución española de 1978, pp. 25, 138.

Lo anterior aparece escrito en su parte inicial y final. Advuértase cómo, intencionadamente, no se referencia a la participación de este en el proceso constituyente. Esto se hizo así para que no se interpretara que el poder constituyente había sido compartido por el Rey y el pueblo. Según este texto el Rey no sanciona la Constitución, como hacía y sigue haciendo con las leyes, sino que se limitó a promulgarla. Empero, en el discurso oral que dio, ante las Cortes el 27 de diciembre de 1978, el rey de España sí se refiere a que es él quien acaba de sancionar el texto constitucional<sup>7</sup>.

Resulta también interesante resaltar que el texto se publicó en el *BOE* en castellano, catalán, gallego y euskera.

Hoy día en España, algunos hablan de una reforma constitucional importante y, otros, aún más avezados, hablan de una reforma o cambio total de la Constitución a través de un nuevo proceso constituyente. Esto se produce, entre otras razones y sobre todo, por el insistente problema de las fuerzas políticas separatistas en Cataluña. Estas fuerzas pretenden separarse de España, desconociendo y saltándose la ley y la Norma Fundamental que rige Cataluña y los puestos políticos que ellos mismos ejercen y de los que cobran sus elevados sueldos. Hay muchas opiniones de las fuerzas políticas españolas, tanto de Cataluña como del resto de autonomías españolas. Hay quien no quiere ni hablar de una reforma total o parcial de la misma, en atención al problema de los separatistas de Cataluña, porque considera que lo que se busca es la liquidación de la soberanía nacional; además, porque las fuerzas separatistas catalanas proponen un referéndum parcial (solo entre catalanes) y hay quien cree –con mucho acierto– que lo que sea España lo deciden todos los españoles y no una parte de ellos (y Cataluña, sin que quepa duda coherente y cierta, es parte de dicha nación). El Texto Fundamental se puede cambiar y se puede adaptar y ya se ha hecho dos veces en España; empero, hay que saber muy bien qué es lo que se va a hacer y, desde luego, hay que hacerlo con el consenso de todos los españoles y no solo con el de una parte minoritaria de dicho país. Si se va a dar una reforma constitucional, total o parcial, a través de una asamblea constituyente, esta reforma constitucional debe garantizar niveles de autogobierno de las regiones españolas, pero sin que ello vaya en perjuicio del gobierno central y, por supuesto, del resto de España; debe otorgarse, en todo caso, una autonomía para la mejor gestión de esa parte del territorio español; no se trata de regalar privilegios y caprichos en atención al cálculo político de algunos inescrupulosos líderes del gobierno central, como, lamentablemente, sucede en la actualidad. Se requiere, pues de un gobierno central de calidad, con reconocimiento de su seriedad y

---

<sup>7</sup> RTVE, 1978, min 39'50'.



compromiso con la unidad nacional y los valores de España; por supuesto, tampoco se trata de negar o no atender las singularidades de los distintos territorios, pero siempre en un marco de unidad y de igualdad básica para todos los españoles. Se podría tratar de una reforma constitucional federal, una vía para que todos los españoles puedan decidir, no solo en el momento de refrendar, sino, también, en el día a día, persiguiendo juntos –como se ha hecho durante siglos– el desarrollo económico, social, cultural y político, en el marco de un estado del todo democrático, legitimado, actualizado y mejorado a partir de las lecciones que está dando la historia. No se trata de abrir un proceso constituyente impulsado por los intereses parciales del separatismo catalán, que se entiende, a todas luces, innecesario. Tampoco se trata de imponer la propia posición política a los demás, por minoritarios y desfazados que sean; se trata de hacer propuestas realistas, claras, sensatas y viables de reformas constitucionales que puedan ser compartidas por el resto de las fuerzas políticas y refrendadas por todos los españoles. Como lo precisa Pablo Pérez Tremps, cualquier cambio que tenga que ver con la estructura territorial del Estado –por ejemplo, se propondría analizar la posibilidad de acabar con las autonomías y sustituirlas por un sistema más proporcional, transparente, respetuoso, leal e integrador con los intereses de toda España–. Este tipo de ideas y propuesta, dirá Pablo Pérez:

“Exige de grandes dosis de reflexión, de debate y de discusión para alcanzar el deseable consenso. Pero si, a la vista de nuestra historia, la estabilidad constitucional es un bien en sí misma, también lo es la necesidad de que Constitución y realidad político-institucional vayan parejas, aunque sólo sea porque “el melón que no se abre puede pudrirse”<sup>8</sup>.

Cualquier reforma y proceso constituyente debe respetar los derechos de los ciudadanos; España es un país de ciudadanos libres e iguales; son los derechos de los ciudadanos y no de los territorios. Se trata, pues, de los derechos de los ciudadanos, de mejorar la vida y la calidad de vida de la gente. Empero, como todo, claro está, la democracia española no deja de ser perfeccionable. Por ejemplo, se debería reformar la ley electoral, ya que esta tiene que ser más proporcional; luego, una reforma de la justicia, garantizada en la Carta Magna, que asegure la independencia de los jueces; no puede ser que haya la sensación de que ciertos jueces –y fiscales también– trabajan al servicio del partido político al que le deben el cargo o al que sirven, subrepticamente, por cualquier otra razón sórdida.

---

<sup>8</sup> Pablo PÉREZ TREMPs, “La reforma de la constitución veinticinco años después (La apertura del “melón””, p. 808.

### III. El Resultado: *La Constitución de 1978*

Visto lo anterior, es claro que la Constitución de 1978 es consecuencia de una fatigosa y jadeante historia constitucional española. El itinerario constitucional español estuvo lleno de modificaciones; las líneas directivas de los textos anteriores, muchas veces, se definían con la perspectiva ideológica de un determinado partido político, y, por ello, terminaban siendo desairadas por extensas fracciones de ideología contrarias, provocando que todo el sistema perdiera legitimidad y que se perturbase, a menudo, los mandatos constitucionales a través de mecanismos extrajurídicos. En este sentido Luis López Guerra precisará:

“La experiencia histórica llevó a los constituyentes de 1977-1978 a tratar de evitar la aprobación de una ‘Constitución de partido’, buscando, por el contrario, que el nuevo texto fundamental recogiese principios aceptables por todas las fuerzas políticas y que hicieran posible la convivencia y la concurrencia de todas ellas dentro de un marco jurídico unánimemente respetado. En denominación ya comúnmente aceptada, la Constitución de 1978 se ha definido como una *Constitución de consenso*”<sup>9</sup>.

Así, pues, la Constitución de 1978 recoge la mayor parte de contenidos que son propios de cualquiera de su época. Destaca la extensión del reconocimiento de los derechos y libertades y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Asimismo, en el texto español existen valores y principios constitucionales, de los que cabe destacar cuatro valores superiores que orientan la actuación de los poderes públicos: libertad, justicia, igualdad y pluralismo político. Además, se proclama un nuevo principio fundamental y sustentador de todo el orden jurídico español: el de dignidad de la persona (art. 10.1.º).

Al revisar y comparar con otros modelos constitucionales, se advertirá que, la española es de corte teórico porque recoge en un plan racional el régimen político que se pretende para España, rompiendo con la realidad constitucional anterior; además, se puede decir que es espontánea, ya que surgió gracias a un movimiento político interno protagonizado por el pueblo español que es el que ejerce la soberanía. Es claro que nace de un pacto entre las fuerzas políticas dominantes en 1977; también se dice que es ambigua porque, como consecuencia de querer alcanzar un consenso constitucional, numerosos preceptos fueron intencionadamente

---

<sup>9</sup> Luis LÓPEZ GUERRA, “El derecho constitucional español. Origen y característica de la Constitución”, p. 28.

redactados de forma ambivalente para contentar a todas las fuerzas; además, es la segunda más extensa de la historia de España tras la de Cádiz; es una Constitución normativa porque puede ser convocada ante cualquier tribunal de justicia y estos han de aplicarla como la primera de las fuentes del ordenamiento jurídico; y, por último, se dice que esta Carta es derivada porque no innova casi nada y se limita a recoger soluciones dadas por otras Constituciones, extranjeras y nacionales, anteriores a ella.

Ahora bien, ¿cuáles serían las principales notas distintivas de la Constitución de 1978.

La primera de ellas es que es la ley de leyes. El art. 9.º establece que los ciudadanos y los poderes públicos están supeditados a lo que ella dicte. Es una norma que forma parte del ordenamiento jurídico y que se sitúa en la cúspide de la pirámide normativa y, además, será la norma que regula la producción normativa. También determina los procedimientos y las pautas que hay que seguir en la producción de todo tipo de norma, tales como: leyes, decretos leyes, reglamentos, entre otras.

En segundo lugar, otro de los puntos y pilares en los que se sustenta el sistema constitucional de 1978, es que se trata de una monarquía parlamentaria; esta es la forma del Estado español. Esto está regulado en el apartado tercero de su artículo primero. Para comprender qué significa 'monarquía parlamentaria' se desdoblarán estas dos palabras. Una vez hecho esto, por un lado, hay que contraponer el binomio 'monarquía versus república'; esto ya sugiere que en España existe algo distinto a la República. En España, se tiene una familia real que representa a la Corona y que aparece regulada en el título segundo de la Constitución española. Por otro lado, está la palabra 'parlamentaria'; que se contrapone y expresa en el binomio contrapuesto de 'parlamentario versus presidencialismo'. Esto quiere decir que esa monarquía parlamentaria va a estar caracterizada por el apoyo de los principales poderes (el Legislativo y el Ejecutivo); los poderes no serán ámbitos aislados y lo que habrá es una cooperación entre ellos, a diferencia de lo que sí sucedería en el presidencialismo donde existe un mayor protagonismo del Ejecutivo sobre el Legislativo. Pese a ello, y así lo han puesto de manifiesto muchos autores, si bien en la teoría sí existe una colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en la práctica se da un mayor protagonismo del Ejecutivo respecto del Legislativo. Entonces, en España, desde 1978, está instaurada una monarquía parlamentaria, la que toma ejemplo de similares modelos existentes como: Gran Bretaña, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega y Suecia. Cabe destacar también, que las Cortes vaciaron al máximo el poder político del Rey dejándole una función algo más simbólica y ceremonial. Los principios constitucionales de la monarquía parlamentaria española

se sustentan, en primer lugar, en que el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia; es el que designa al Ejecutivo, siempre según las reglas del sistema; además, el Rey solemniza con su firma las decisiones políticas tomadas por otros órganos; al Rey no se le puede exigir responsabilidad política o jurídica por sus actos y, por último, el Rey no es el jefe del Poder Ejecutivo, ya que al gobierno es al que le corresponde el Poder Ejecutivo del Estado.

En tercer lugar, otra nota a destacar es que –como dice el apartado primero del artículo uno de la Constitución española– España está constituida en un Estado social y democrático de derecho. Hay aquí un sustantivo y tres adjetivos: ‘Estado’, que viene acompañado de ‘social’, ‘democrático’ y ‘de derecho’. ‘Social’, supone que se trata de un Estado que va a velar por la familia, por los ciudadanos, por las prestaciones sociales, por la vivienda, por la educación, por la sanidad, etcétera. ‘De derecho’, quiere decir que es necesario que se cumplan todos los cauces y todos los procedimientos que tanto las leyes como la Constitución establecen. Y, por último, ‘democrático’, que quiere decir que los ciudadanos, sea directamente, o sea, a través de representantes, pueden participar en el proceso de decisión estatal y en la vida política y pública. Entonces, el país se considera estado de derecho, recogido en el art. 9.1.º que indica que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos al Texto Fundamental y al resto del ordenamiento jurídico; un estado social, representado en el art. 9.2.º en el que se establece que los poderes públicos deben promover la igualdad entre individuos y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política económica social y cultural; y, por último, un Estado democrático, lo que está reflejado en el art. 1.2.º que dispone que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado.

Por último, una cuarta nota distintiva, en la que se asienta el Estado español y su Constitución vigente, es que se está ante un Estado estructurado en estados autonómicos. Esto se regula en el art. 2º y en el título VIII. El art. 2.º se refiere a la unidad del Estado español y, aparejadamente, en el mismo artículo, reconoce el derecho de las autonomías y de las regiones que lo comprenden; siendo así, la Constitución española establece el fundamento indisoluble de la unidad de la nación española, pero también reconocen el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades. Luego, tenemos también el título VIII que es muy extenso y que es el que recoge todo lo que tiene que ver con el entramado del Estado autonómico. Siendo así, queda claro que España se establece como un Estado descentralizado autonómico; con ello, lo que se pretendía era acabar con el centralismo y con el sentimiento antiespañol que se había extendido por

algunas zonas, de modo especial en Cataluña. El Estado autonómico está a mitad de camino entre el Estado unitario y el Estado federal. El Estado autonómico se desenvuelve alrededor de tres principios. El primero, es el principio de unidad; este principio dicta la única e indivisible soberanía nacional. El segundo, es el principio de autonomía; por este principio se permite a los territorios convertirse en comunidades autónomas y ejercer las competencias que asuma su estatuto de autonomía. Y, en último lugar, el principio de solidaridad; este limita la autonomía y garantiza un mínimo de cohesión nacional.

Además de las cuatro notas distintivas o cimientos sobre los que se asienta la referida Carta de 1978, se destacarán algunas características relevantes de la misma.

En primer lugar, hay que enfatizar el que sea escrita, entendida esta como una especie de código donde se han ido acumulando y acopiando los principales artículos que representan y reflejan el sentimiento y el querer mayoritario de regulación de la sociedad española.

En segundo lugar, su gran extensión porque cuenta con muchos artículos, además de disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias. Así, pues, la Constitución está redactada en ciento sesenta y nueve artículos, cuatro disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final; todo ello, agrupado en títulos, varios de los cuales, se dividen en capítulos. Pero, no solo es extensa por su número de artículos, sino, también, por la amplitud de alguno de ellos; en concreto, por ejemplo, está el art. 149° donde aparecen las competencias exclusivas del Estado.

En tercer lugar, su origen es popular porque el 6 de diciembre, en referéndum, fue aprobada por los ciudadanos españoles.

En cuarto lugar, es rígida porque en su art. 166° y siguientes, se advertirá que para reformarla, aparecen dos procedimientos, un ordinario y otro extraordinario, pero, sobre todo, en el extraordinario se advierte que se van a exigir mayorías muy importantes para retocar determinados puntos del texto constitucional. Así, pues, existen dos formas del cambio constitucional:

- 1) Reforma constitucional
- 2) Mutación constitucional

En el caso de la reforma constitucional, si bien se afirma que la Constitución es rígida, carece de cláusulas de intangibilidad por lo que toda ella es reformable. Existen dos procedimientos distintos de reforma constitucional, dependiendo del precepto que se quiere modificar. Por un lado, está el procedimiento ordinario, que es el menos complejo y viene regulado en los arts. 166.° y 167.°, en virtud de estos deben seguirse los

siguientes pasos: en primer lugar, la iniciativa corresponde exclusivamente al gobierno, al Congreso de los diputados, al Senado y a los parlamentos de las Comunidades Autónomas; la iniciativa debe estar suscrita, al menos, por dos grupos parlamentarios o a la quinta parte de los componentes de la cámara, setenta diputados o cincuenta senadores que no pertenezcan al mismo grupo. El texto definitivo de la reforma deberá ser aprobado en el Congreso de los diputados por una mayoría de tres quintos, es decir, doscientos diez de los trescientos cincuenta diputados. Después pasará al Senado, que deberá aprobarlo por la misma mayoría; si el Senado incluye modificaciones, se crea una comisión mixta, de diputados y senadores, encargada de presentar un texto único para una nueva votación de ambas cámaras. Por último, en los quince días que siguen a la aprobación de la reforma, la décima parte del Congreso o el Senado pueden solicitar la celebración del referéndum, que el Rey deberá convocar. Por otro lado, está el procedimiento especial, que es más complejo y está previsto para reformas sustanciales. El proceso es igual que el ordinario, hasta que las Cortes deciden por mayoría de dos tercios, en ambas cámaras, iniciar la reforma constitucional; tras esto, las cámaras quedan disueltas de inmediato y se convocan elecciones; las nuevas Cortes deciden si seguir adelante con la reforma o no; en caso afirmativo, se procede a la elaboración y tramitación de la reforma que deberá ser aprobada por una mayoría de dos tercios en ambas cámaras; en este procedimiento es necesario el referéndum, y el resultado será vinculante a la mayoría simple.

En el caso de la mutación constitucional, esta se produce cada vez que uno de los poderes constituidos da, a un precepto constitucional, una interpretación contraria de la que inicialmente tuvo y tal novedad termina por imponerse. Es decir, es una transformación de los textos constitucionales que no responde a una reforma formal y expresa, sino a modificaciones sucedidas a partir de interpretaciones y prácticas.

Ahora bien, ¿qué las reformas constitucionales que se han producido en España?

En 1992, el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea –firmado por los Estados de la Unión Europea el 7 de febrero de 1992– establecía que todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional, tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, y en las mismas condiciones que los nacionales; por lo tanto, la reforma consistió en añadir en el art. 13.2 la expresión ‘y pasivo’ referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en elecciones municipales:

“Solamente los españoles serán titulares de los derechos [...] salvo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y *pasivo* en las elecciones municipales”<sup>10</sup>.

Otra reforma constitucional se dio en el año 2011 durante el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y en plena crisis económica. Es una reforma íntegra del art. 135° que supone que dicha modificación persigue garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las administraciones públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social del país.

Siguiendo con las características, en quinto lugar, se puede decir que se trata de una Constitución consensuada y elástica. Es consensuada, porque fue fruto del consenso en la época de la transición, donde todas las fuerzas políticas se enrumbaron en el mismo sentir. Es elástica, porque permite que se vaya adaptando a las circunstancias o al contexto social de cada momento.

En sexto y último lugar, es una Constitución abierta e inacabada. Hay numerosos artículos donde ella misma se va a remitir a otras leyes para terminar de redactar su contenido. Es el caso, por ejemplo, del art. 81.°, de las leyes orgánicas. Aquí se dice que estas leyes son aquellas que regulan los estatutos de autonomía, los derechos fundamentales y de las libertades públicas, el régimen electoral y las demás, previstas en la Constitución española.

#### *IV. Los derechos humanos en la historia constitucional española*

La situación de los derechos humanos en la historia constitucional española desde todo el siglo XIX, paulatinamente, va tornándose en el reconocimiento de estos derechos. En general, uno de los elementos definidores del constitucionalismo es la instauración de garantías y mecanismos de protección, hasta encontrar en el siglo XX la aparición final de los mecanismos de protección internacional que además son recogidos en ella y actualmente vigente. Téngase presente que un Estado es constitucional si cumple, en lo principal, con que los derechos de sus ciudadanos se encuentren garantizados en sus relaciones con el Estado. Esto es fundamental para un

---

<sup>10</sup> Constitución española de 1978.

Estado constitucional, pese a que Riccardo Guastini considere que está hoy en desuso<sup>11</sup>. No se trata de si se usa o no, o si se ha olvidado el buen uso y entender de algo; las cosas son lo que son, pese a que se dejen de usar, involuntaria u oportunistamente por algunos intereses particularistas. La Constitución es un límite al poder político, por antonomasia, y este es un concepto que, se use o no, sigue siendo válido y certero en la actualidad.

Ahora bien, la cuestión de los derechos fundamentales, en el decimonónico, fue una cuestión nacional, es decir, los derechos y las libertades existían allí donde las Constituciones lo determinaban y eran protegidos, igual y en esencial, del modo en que las Constituciones mismas lo decían. Pero cuando se cruzaba las fronteras de España, se seguía a Francia y a otros países, la protección que se dispensaba, incluso el propio catálogo de derechos y libertades era bastante distinto. Esta es una característica y, en cierta forma, un defecto de eso que se llamó el Estado-nación del siglo XIX; se trataba de un Estado egoísta que existía encerrado en su propia soberanía y, por lo tanto, destinado a crear una cultura de derechos fundamentales que era la suya propia y singular. Esta es, pues, una de las cosas ya superadas; a saber, la cuestión de los derechos humanos, por fortuna, no es una cuestión nacional –o no solo– sino que es una cuestión internacional. Muestra de ello son los múltiples convenios internacionales sobre la materia y los múltiples tribunales especiales y no especiales, ordinarios y extraordinarios que existen.

En la de Cádiz de 1812, se incorporaba un liberalismo bastante matizado con una enumeración de derechos y libertades muy exigua, una protección de los derechos y libertades también bastante reducida y subsumida en lo que era la protección general de toda la Constitución que contemplaba el título x. En principio, los derechos y libertades relevantes serán la propiedad y la libertad civil, que no política; la única libertad aludida era la libertad de imprenta, y todo lo demás se entendía subsumido dentro de un constitucionalismo de corte antiguo, es decir, seguían existiendo corporaciones y desigualdades. En definitiva, Cádiz no sirve como referencia porque allí, lo que se hace más bien es cerrar el siglo XVIII en vez de inaugurar el siglo XIX; con lo cual, en verdad, es una Constitución más ilustrada que liberal.

El constitucionalismo del siglo XIX es, en esencia, un constitucionalismo moderado en España, Francia, Italia, Inglaterra, Alemania y en la mayor parte de América. Esto significa que se contemplan escasos derechos y libertades porque lo que más interesa, es la organización del poder; se regulan derechos y libertades sustentados, principalmente, en la libertad

---

<sup>11</sup> Riccardo GUASTINI, “Sobre el concepto de Constitución”, p. 17.



y en la propiedad privada, pero se regula la libertad entendida no como autonomía sino solo como seguridad física. Las Constituciones hacían una enumeración muy exigua de los derechos y libertades, y además añadían esa peligrosa muletilla de que ‘habrá que atenerse a lo que digan las leyes’; de manera que las leyes podrían ampliar o recortar los derechos y sus protecciones. Por supuesto, ni en Cádiz ni en las Constituciones del XIX, aparece referencia alguna a una comunidad internacional o a una protección de los derechos más allá de las fronteras españolas. En ese siglo solo quedaba contar con la benevolencia del legislador y con que este último acertara en dar una protección mejor a los derechos contemplados en la legislación. Esta dinámica tiene dos excepciones caóticas: una, es el bienio progresista (del año 1854 al año 1856 con una Constitución que no se promulgó) donde cambia un poco la perspectiva; la otra, es el sexenio democrático que va de 1868 a 1874 en la cual algo se avanza, pero sin dejar de ser momentos caóticos, donde el propio texto constitucional nace amenazado en el mismo instante en el que se le bautiza; esto significa que la mayor parte del siglo XIX vivió bajo esos derechos y libertades que existen de acuerdo con lo que viene en las leyes de derechos; además, los derechos no son asegurados por un Poder Judicial independiente; lo que hay en el XIX es una administración de justicia de instancia, es una parte de la administración, es decir, una parte del Ejecutivo (del gobierno). Así, pues, se dan pocos derechos desarrollados legalmente y, además, estos van a ser protegidos por el gobierno quien solía –y suele– ser el principal conculcador de los mismos; con todo esto, es imaginable el panorama desolador que existía para los derechos humanos en el otrora decimonónico. La cosa cambia en el siglo XX, en concreto durante la República, pero no porque fuese un fenómeno tan solo español; el constitucionalismo que la República brinda mantiene el espíritu del llamado ‘constitucionalismo de entreguerras’. Este constitucionalismo ha tenido en cuenta la enorme degradación que ha supuesto la Primera Guerra Mundial (un reguero de muertos y de destrucciones) y eso, pues va a tener su reflejo dentro del texto constitucional porque, por vez primera, el texto constitucional se abre a la vida internacional. Por ejemplo, la Carta de 1931 habla de que la paz es la guía de la vida política y de la renuncia a la guerra como instrumento de la política nacional (art. 6.º), prohíbe hacer tratados internacionales cuyo fin sea extraditar delincuentes políticos sociales (art. 30.º), o hace referencia expresamente a la Declaración de Ginebra sobre menores (art. 43.º), o a los tratados de la Organización Internacional del Trabajo (art. 76.º), prohibiendo, además, una práctica también muy usual en el siglo XIX que eran las cláusulas secretas en los tratados. Hay un artículo fundamental –que después se encuentra en el art. 10.2.º de la Constitu-

ción española actual de 1978– donde se incorporaba todas las ratificadas normas universales del derecho internacional al derecho español –cosa que era del todo impensable en el siglo XIX–. Esto se desarrollaba en los arts. 65.º y 66.º donde se regulaban los trámites parlamentarios para hacer esa traslación.

Hay que tener en cuenta que, en la actualidad, está funcionando una sociedad de naciones que cumple cierto papel relevante, como el Tribunal de la Haya para asuntos internacionales, etcétera. En definitiva, la conjunción de todos estos factores –que no son solo españoles, sino europeos– tienen reflejo en un Texto que, por vez primera, se abre a lo exterior, a lo internacional y que permite, pues, esa defensa desde la perspectiva internacional de los derechos y libertades. El problema de la Constitución española de 1931 fue el ataque –a babor y a estribor– de la República y, por ello, prácticamente, este documento no tuvo virtualidad.

La senda de 1931, tras el periodo del franquismo, se recupera desde el año 1978, en adelante, con numerosos ejemplos de integración en los principales organismos internacionales como, por ejemplo, la Unión Europea. Estas relaciones internacionales han tenido como resultado más derechos y libertades, más salvaguardias para estos, así como mayores cotas de defensa para unos y otros. Han aparecido tribunales de todo tipo, catálogos de derechos incorporados a convenios internacionales que han traído consigo un compromiso instrumental de acabar superponiendo lo internacional a los mecanismos internos. En España se cuenta con la Constitución, con el Poder Judicial y con el Tribunal Constitucional, pero luego, se tienen también todas esas leyes de los organismos internacionales.

Así se ha pasado de una ausencia de defensa o de una defensa al modo antiguo –como en Cádiz de 1812–, transitando después por toda la hiperlegalidad vinculada a la existencia de esas libertades –las Constituciones moderadas del XIX–, hasta llegar a esa proliferación de dispositivos nacionales, europeos, mundiales y casi universales, que fueron esbozados tímidamente en 1931 y que luego fueron consagrados con plenitud. Parece que los tiempos actuales son tiempos de sobreprotección, al menos en términos teóricos, normativos y para efectos del discurso político. Ahora bien, en términos de eficiencia real, la cuestión ya no parece tan clara ni tan sobreprotectora; entonces, la pregunta es, si se está más seguro y protegido, en verdad, como ciudadanos con el estado actual y normativo de los derechos y libertades.

## Conclusiones

Según lo comentado en este breve artículo, queda claro que España ha seguido, históricamente, un trayecto constitucional, durante el siglo XIX, convulso y oscilante.

Las Constituciones anteriores a la de 1978, seguían el ideario ideológico del partido político que las lograba instituir –más bien imponer–. Esto determinaba que no hubiese consenso y sí mucho descontento entre aquellos que se situaban en un ideario distinto al impuesto, lo que, al final, determinaba la deslegitimación de las Constituciones impuestas con las bases ideológicas de partido político.

Sabedores de la historia constitucional española, los constituyentes se esmeran por rehuir la aprobación de una “Constitución de partido”. Para ello, se buscó instituir, en la misma, principios que sean aceptables por todas las fuerzas políticas que hicieran posible la convivencia y la concurrencia de todas estas, dentro de un marco jurídico unánimemente respetado. Por ello, se puede afirmar, sin equívoco alguno que la Constitución española de 1978 es la ‘Constitución de consenso’. Asimismo, afirmar que los auténticos actores y protagonistas del proceso constituyente son los partidos políticos y, por supuesto, los españoles que ratificaron por referéndum la Constitución elaborada a fines de la década de 1970.

En suma, cualquier reforma y proceso constituyente debe respetar los derechos de los ciudadanos. España es un país de ciudadanos libres e iguales; cuando se habla de derechos, hay que referir, siempre, y en concreto, a los derechos de los ciudadanos y no de los territorios; por supuesto, tampoco hay derecho superior de alguna o cualquiera ideología radicalizada en una falsa idea de superioridad moral, por ejemplo. Un proceso constituyente o cualquier reforma constitucional solo debe obedecer a la búsqueda consensuada de mejorar la calidad de vida y los derechos de los todos ciudadanos del país donde se produzca.

## Bibliografía

Constitución española de 1978, Madrid, Tecnos, 2005.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992.

GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio, “El derecho constitucional y las instituciones políticas en España”, en André. Hariou, Jean Gicquel & Patrice Gélard, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1980.

- GONZALES ENCINAR, José Juan, “El proceso constituyente”, en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, n.º 76, ciudad, abril-junio de 1992.
- GUASTINI, Ricardo, “Sobre el concepto de Constitución”, en Miguel CARBONELL (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Madrid, Trotta, 2007.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, “El derecho constitucional español. Origen y característica de la Constitución”, en Luis LÓPEZ GUERRA, Eduardo ESPÍN *et al.*, *Derecho Constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos* Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, vol. 1.
- Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*. Madrid, Civitas, 1976.
- Pérez Tremps, Pablo, “La reforma de la constitución veinticinco años después (La apertura del “melón”)”, en Miguel ÁNGEL RAMIRO AVILÉS, Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ (coords.), *La Constitución a examen. Un estudio académico 25 años después*, Madrid, Marcial Pons, 2004.
- RTVE, “El Rey don Juan Carlos I sanciona la Constitución española del 27 de diciembre de 1978”, en *Play Archivo Constitución*. Disponible en [www.rtve.es/play/videos/archivo-constitucion/rey-don-juan-carlos-sanciona-constitucion-espanola-del-27-diciembre-1978/1596683/](http://www.rtve.es/play/videos/archivo-constitucion/rey-don-juan-carlos-sanciona-constitucion-espanola-del-27-diciembre-1978/1596683/) [fecha de consulta: 28 de agosto de 2021].

### *Siglas y abreviaturas*

art.	artículo
arts.	artículos
BOE	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
coord.	coordinador
coords.	coordinadores
https	HyperText Transfer Protocol Secure,
min.	minuto
n.º	número
p.	página
pp.	páginas
RTVE	Radio y Televisión Española
UCM	Universidad Complutense de Madrid
vol.	volumen
www	world wide web