

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

PALAU DE LES CORTS VALENCIANES

FEBRERO DE 2024

Edita: Servicio de Publicaciones y Asesoramiento Lingüístico

Diseño: Marina Albero Guerra (EASD)



CORTS VALENCIANES

La Constitución de 1978 y su régimen

Un estudio introductorio

Manuel Martínez Sospedra
Catedrático (emérito) de derecho constitucional
UCH-CEU
Exsenador

*Hay en mis venas gotas de sangre jacobina,
pero mi verso brota de manantial sereno.*

A. Machado

1. Introducción

Hace casi tres décadas, con motivo de un simposio sobre la Constitución de 1978 celebrado en una universidad italiana, un colega de dicha nacionalidad le dijo a D. Pablo Lucas Verdú «su constitución es fea», a lo que D. Pablo replicó con gracejo: «Sí, pero nos ha salido resultona». No es mala acotación. El texto de 1978 no tiene el atractivo de la novedad radical que adorna el texto de 1812, carece de la claridad de ideas y la fuerte coherencia interna que ofrece la Constitución de 1837, no tiene el aura romántica del texto democrático de 1869, ni nació al amparo de una ilusión general, como el texto republicano de 1931. Por ende, su redacción adolece de claridad y precisión y está hecha con lenguaje que, desde su misma cuna, ha suscitado numerosas críticas. Claro que una constitución no es un texto literario, ni se redacta teniendo la elegancia como un objetivo, ni se trata de un texto académico al que le es exigible exactitud y coherencia. Una constitución es un texto que se redacta para ordenar el estado y establecer las reglas

mínimas necesarias para regir la vida pública en condiciones de libertad; en consecuencia, las constituciones, como las revoluciones, se justifican por su hoja de servicios, y son estos los que definen el parámetro de enjuiciamiento que resulta pertinente.

Vistas así las cosas es preciso convenir que, con la sola y parcial excepción del texto de 1876, la Constitución de 1978 no nació —a diferencia de otras— como una ley fundamental de partido o tendencia, no se redactó para ser la norma de los moderados contra los progresistas —como en 1845—, ni la de los republicanos contra los que no lo son —como desgraciadamente se hizo en 1931—, antes bien, heredera de una guerra civil y de la incivil dictadura que fue su lógica consecuencia, se redactó al efecto de generar una legalidad común que permitiera, con la libertad política, la alternancia pacífica en el poder en condiciones de democracia política. Es precisamente este último rasgo el que separa la ley fundamental aún vigente del precedente de 1876, anterior intento de generar una legalidad común que enviara a los militares a los cuarteles, permitiera afirmar el gobierno civil y la convivencia política.

A la altura de la tercera década del siglo XXI el balance que cabe hacer de la Constitución de la Transición es bien claro: por primera vez en nuestra historia contemporánea la política española es íntegramente civil, sin caudillos, espadones o rumor de sables; por primera vez las elecciones son auténticas y se hallan desprovistas de polémicas sobre sus resultados (cosa que no sucedió en los años treinta del pasado siglo), como consecuencia de una constitución pactada entre las principales fuerzas políticas contamos con una legalidad común y un sistema institucional que, en su estructura fundamental, cuenta con una aceptación general, lo que a su vez ha permitido la regular alternancia en el poder; por primera vez contamos con una ley fundamental que todos (aun aquellos a los que no nos agrada) estiman como legítima porque es fruto de una decisión avalada masivamente por el pueblo. La Constitución de 1978, además, ha permitido la ampliación en unos casos y la implantación en otros de un estado de bienestar potente y que cuenta con un respaldo social masivo, ha presidido un desarrollo económico y social muy potente que ha tenido por consecuencia la conversión de España en una sociedad europea normal, España ha pasado de ser un país de emigrantes a otro receptor de inmigración. Además, ha posibilitado la pertenencia del país a la Unión Europea, acabando con una situación de aislamiento estéril de nuestro entorno

que databa cuanto menos de la crisis del primer tercio del siglo XIX. Tenía razón D. Pablo: la Constitución de 1978 nos ha servido bien.

Como para muestra basta un botón, según reza la afirmación popular, he aquí unos cuantos:

Población: España contaba en 1978 con una población de 37.035.719 habitantes. Era todavía un país de emigración y contaba con un porcentaje de residentes extranjeros muy bajo. En 2022 la población española es de 47.435.597 habitantes, España es un país de inmigración y el porcentaje de residentes extranjeros supera el 10 %.

Esperanza de vida: en 1978 la esperanza de vida media de los españoles era de 74,44 años, con una diferencia significativa a favor de las mujeres; en 2020, antes de la pandemia, esa esperanza de vida había subido a 82,34 años, casi diez puntos más, manteniéndose la diferencia a favor de las mujeres.

Producto interior bruto: en 1978 el PIB de España, medido en dólares USA, era de 214.366 millones y el PIB per cápita era de 4.356,44 dólares; en 2021 el PIB nacional era 1.205.063 millones y el PIB per cápita era de 25.460 dólares. Si nos atenemos a la paridad en poder de compra la diferencia es clara: en 2021 los españoles disponían de un PIB per cápita 2,4 veces el que tenían en 1978.

Gasto público: medido en dólares de los Estados Unidos el gasto público era en 1980 de 29.981 millones y suponía el 31,08 % del PIB, en 2019 había ascendido a 526.613 millones y suponía el 42,30 % del PIB, casi siete puntos por debajo de la media de la UE, todavía. El cambio es imputable principalmente a dos capítulos de gasto, de un lado el gasto en educación, que ha pasado de 55 euros per cápita en 1979 a 1.076 en 2018; del otro el gasto sanitario, que ha pasado de 90 euros per cápita en 1979 a 1.703 en 2019.

Si se desea contemplar el escenario desde otro punto de vista, en la más utilizada de las clasificaciones de calidad de las democracias, la elaborada por *The Economist*, España se hallaba en la parte alta de la clasificación,

con el puesto 22 en 2020 y el 24 en 2021, véase la siguiente tabla:

TABLA 1
Democracia en España

	Media	1	2	3	4	5
2020	8.12	9.58	7.14	7.22	8.13	8.53
2021	7.94	9.58	7.14	7.22	7.60	8.24

Clave: 1: elecciones y pluralismo; 2: eficacia del gobierno; 3: pluralismo político; 4: cultura política; 5: derechos civiles.

Como se ve, las malas prácticas desarrolladas por las fuerzas políticas en lo que toca a la renovación de órganos constitucionales (cuotas y falta de acuerdos) pasan factura. Y aun así se sigue por delante de países como Francia, Bélgica o los Estados Unidos, cosa impensable en 1978.

La clave que explica el éxito de la Constitución de 1978 se halla precisamente en el procedimiento que se usó para redactarla: el texto constitucional se redactó y aprobó por consenso, por un acuerdo general de concordia protagonizado por los descendientes de los dos bandos en los que se dividió el país en la década de 1930, está basada en un pacto de convivencia entre los hijos y nietos de los beligerantes fundado en dos ideas comunes: debemos establecer un marco de convivencia común y debemos evitar los errores de nuestros abuelos. En este sentido es preciso decir, por más que en los días que corren ello no sea popular, que la fracasada experiencia republicana operó como contramodelo, como el catálogo de los errores que llevaron a la democracia al fracaso e hicieron posible la guerra civil.

Por eso la ley de amnistía de 1977 fue la piedra sobre la que se erigió el «régimen del 78», no porque se estableciera una suerte de «pacto de olvido» (los primeros años de vigencia de la Constitución vieron una explosión de trabajos historiográficos sobre la república, la guerra y el franquismo, novedosa porque sus autores eran españoles y no hispanistas), sino porque partió del reconocimiento de que en una guerra civil no hay partes inocentes y nadie queda a cubierto de los agravios. Como dijo un dirigente nacionalista vasco, con razón, aquella

reivindicación de la oposición al franquismo en general y de la izquierda en particular, era pertinente «porque todos hemos hecho muchas barbaridades», y no deseamos caer en los mismos errores. Para quienes, como el que escribe, han tenido la experiencia de ver a la familia dividida entre tirtos y troyanos, y lo costoso que es mantener la convivencia en esas condiciones, incluso entre personas que se quieren, ese no es un rasgo menor de la «política del consenso».

Que el texto de 1978 tiene defectos es algo que pertenece al género de lo evidente, y que uno de ellos radica precisamente en la congelación de su texto y en la ausencia de actualización de buena parte de sus previsiones, es algo que no negaré. Cuando el país ha cambiado mucho, y para bien, y la ley fundamental no cambia, hay que esperar que aparezcan problemas de desgaste, cuando no de obsolescencia, de al menos algunas de sus previsiones. Y así ha sucedido.

Conviene anotar aquí que el diseño general del sistema institucional constitucionalmente previsto reposa sobre el valor entendido según el cual las prácticas consociativas que alumbraron la Constitución debían prolongarse en el tiempo, pues de otro modo la correcta gobernanza del país sería en extremo difícil, por no decir imposible. En líneas generales ese espíritu de procurar siempre que fuere posible acuerdos super mayoritarios (al que responden figuras como la doble revisión constitucional, la configuración negociada de los estatutos de autonomía o la figura de la ley orgánica) se mantuvo aun después del aplastante triunfo socialista en las elecciones de 1982 (202 escaños de 350) y permite entender prácticas como la de encomendar la presidencia de las comisiones de presupuestos a parlamentarios de la oposición, o la procura de apoyos más allá de la mayoría que sostiene al gobierno para la adopción de las leyes, aun cuando aquella alcance la absoluta. Empero si el espíritu consociativo se mantuvo, no sin vacilaciones, hasta mediados de los años noventa, la emergencia de un sistema de partidos de corte bipartidista entre las elecciones de 1993 y las de 1996 impuso una dinámica completamente distinta, el funcionamiento bipartidista del sistema de partidos entre 1996 y 2015 impuso la lógica de la política de adversarios entre los dos principales, lógica que resulta ajena a la propia del diseño institucional y produce, como no podía ser de otro modo, un rendimiento progresivamente decadente del funcionamiento del sistema institucional. La emergencia de un sistema de partidos multipartidista a

partir de las elecciones de diciembre de 2015 aún no ha conseguido liberarse de esa *hereditas damnosa* del período anterior y se halla en la base de las dificultades que la gobernación del reino viene padeciendo desde entonces. Cuando la mayoría aplastante de la población prefiere una gobernación consensual y se le proporciona otra inspirada en el criterio schmittiano del amigo y el enemigo (en la práctica de este último, claro), no es de esperar que la opinión negativa de los encuestados sobre la calidad de la «clase política» entre en una senda de reducción. Si a ello se une la emergencia de fuerzas políticas que establecen sus estrategias en esos términos, en último análisis beligeros, no debe extrañar la mayoritaria incomodidad. Conviene recordar que el propio Schmitt señala en su conocido opúsculo que el «enemigo» de la distinción propiamente política es el *hostes*, esto es, como dice el Digesto (al que se cita): «aquél con el que sostenemos guerra pública». Si, como me parece, el estado constitucional democrático reposa en el fondo sobre la concepción aristotélica de la política como la «esencial amistad», preciso es reconocer que no corren buenos tiempos para tal clase de estado, ni para quienes pensamos que es, o bien el mejor, o bien el menos malo posible. Mas vayamos a lo que nos ocupa: un examen sumario del diseño constitucional del estado.

2. El «régimen del 78» y su estructura fundamental

A partir de su éxito no es infrecuente que se olvide que ese éxito lo es del segundo proyecto de transición, y que este vino precedido por uno anterior, fracasado, del que el afortunado es en parte continuador y en parte contrafigura. A la muerte del general parecía retornar un diseño básico, herencia del régimen difunto y de su causa, la guerra civil: de un lado, el conjunto heterogéneo de actores políticos y fuerzas sociales comprometidas y beneficiarias de aquel; del otro, un conjunto no menos heterogéneo de actores y fuerzas que habían sostenido en el interior la oposición al régimen y que iba desde los monárquicos liberales a la izquierda revolucionaria defensora de la «lucha armada», pasando por grupos liberales, democristianos, socialdemócratas, socialistas y, sobre todo, el «partido» por excelencia, esto es, el PCE. Entre ambos el grueso de las bases sociales del régimen, bien por adhesión, bien por asentimiento pasivo, una parte muy amplia de los grupos sociales generados por el éxito del desarrollismo posterior a 1959, en situación de expectativa, bajo la atenta

observación de unas fuerzas armadas firmemente leales al difunto dictador, y en el trasfondo una demanda super mayoritaria: la sociedad española quiere ser una sociedad europea como las demás y quiere para ello un sistema de democracia constitucional como el de los demás estados de nuestro entorno. Y un acuerdo general: llegado el cumplimiento de las «previsiones sucesorias» el tránsito debe ser pacífico e incluyente. Como no podía ser menos, fue la relación de fuerzas y el manejo más o menos acertado de las mismas lo que determinó a la postre la opción ganadora.

En la práctica se pusieron sobre la mesa y se intentaron dos estrategias distintas que tenían en común el objetivo del tránsito pacífico a un sistema constitucional:

– En la primera se trataba de desmontar lenta y progresivamente el sistema institucional existente mediante cambios pieza a pieza, conservando el grado de continuidad necesario para mantener intacto el aparato del estado, proceso dirigido por los segmentos y personal político procedentes del franquismo al efecto de incorporar a una reforma política impuesta a una parte de la oposición, con frontera en el PCE. Ese fue el núcleo esencial del primer gobierno de la monarquía, el presidido significativamente por el último primer ministro de Franco: Arias Navarro. Ese diseño excluía de entrada a la izquierda revolucionaria, al PCE y a al menos una parte del entonces pulverizado espacio socialista, y presuponía que ese conjunto no tendría ni la capacidad de imponerse, ni la fuerza necesaria para bloquear el proceso de reforma. Y situaba a la oposición moderada en una posición subordinada. Esa estrategia fue combatida en la calle por una oleada de movilizaciones que buscaban su fracaso y preconizaba un método de cambio que exigía la apertura formal de un proceso constituyente: la «ruptura democrática», eso sí, sin que nadie explicara cómo partidos políticos cuya consistencia era muy escasa podían controlar y dirigir movilizaciones masivas, ni nadie diera una respuesta coherente a la pregunta por la eventual reacción de unas fuerzas armadas que seguían siendo las propias del régimen anterior. La relación de fuerzas no era favorable a la ruptura, pero la estrategia de la primera reforma adolecía de una crucial debilidad: no se puede hacer una transición a la democracia sin la participación activa de los cuadros de la oposición, los únicos que tenían la capacidad de legitimar en el país, y ante el mundo

exterior, la eventual reforma. Hacer la reforma sin la oposición democrática no era una buena idea. No tiene nada de particular que fracasara.

– La segunda estrategia, a la postre la que triunfó, coincidía con la anterior en que el proceso de transición debía ser dirigido desde el poder y por los reformistas que provenían de los cuadros intermedios del estado franquista, que debía buscar un tránsito pacífico, para ello gradual, sin cesura revolucionaria alguna (pasar «de la ley a la ley», rezaba un eslogan de aquel tiempo), pero el proceso debía incorporar cuanto menos a la oposición moderada y, de ser posible, a la izquierda no revolucionaria. La «reforma», solo que en este caso la reforma era el procedimiento mediante el cual llevar al país al puerto de llegada: una democracia constitucional, si se prefiere, dicho de otro modo, reforma como medio, ruptura como fin. Y esta alternativa fue la que tuvo éxito.¹

En resumidas cuentas, los nacionalistas moderados obtuvieron un diseño de la autonomía que seguía el modelo republicano con notables mejoras y la inclusión del término «nacionalidades» en el artículo 2 CE, los conservadores y centristas mantuvieron la monarquía, que devendría además parlamentaria por exigencia tanto de los centristas como de los socialistas, amén de consagrar un sistema de derechos muy marcado por la influencia democristiana, que incluye la garantía de la escuela privada, al tiempo que obtenían el reconocimiento constitucional de la propiedad privada y la economía de mercado. Por su parte el PSOE obtuvo una cobertura laica al sistema de derechos, la apertura del sistema de autonomías a la posibilidad de configurarlo como régimen general y tendencialmente igualitario, la exclusión del arco constitucional de las posiciones que denominaban «traspersonalistas», esto es, los totalitarismos, y, en unión del PCE, la progresividad del sistema fiscal, la legitimidad constitucional de la planificación económica, la posibilidad de desarrollo de la «economía social» y una muy fuerte tutela de la huelga, el conflicto colectivo y la libertad de sindicación. En mayor o menor medida todos estuvieron de acuerdo con el diseño del sistema institucional, incluyendo una configuración avanzada de la justicia constitucional, y con la introducción de unos procedimientos de reforma diseñados para hacer imposible cualquier revisión constitucional que no obtuviera el apoyo de los dos mayores partidos. En conjunto el diseño originario

configuraba una regulación constitucional cuyo eje se situaba levemente a la izquierda del centro, por eso no extrañó a nadie que, en su día, al texto constitucional se le tildara de «social-demócrata».

2.1. Un sistema inclusivo de creación gradual

El «régimen del 78», como sus críticos denominan al sistema establecido durante los años de la Transición, se caracteriza antes que nada por la voluntad deliberada y consciente de establecer un sistema de democracia constitucional, pero no cualquiera de ellos, sino uno que sirviera a un propósito primario: la reconciliación nacional, la liquidación del régimen de «la Victoria», porque este era un sistema de una parte del país impuesto a otra, a favor de un modelo democrático en el que el conjunto de la sociedad española se viera reconocida, en el que no hubiera distinción entre «buenos» y «malos» españoles y se reconociera una ciudadanía plena a todos los españoles, cerrando, en lo posible, las heridas abiertas por la guerra civil.

El «régimen del 78» se diseñó con el propósito de establecer una democracia constitucional encuadrable en el plano general de las democracias de Europa Occidental. En este sentido el citado régimen no surge de la nada, responde a una corriente de fondo, que arranca como muy tarde en la segunda mitad de los años cuarenta, que aparece tanto en el interior de España como en la emigración, que se caracteriza por tres rasgos principales: la voluntad de superar el cainismo político que llevó al conflicto armado en los años treinta, mediante el reconocimiento de la plena legitimidad de todas las posiciones políticas, en un marco institucional en el que estas últimas pudieran desenvolverse libremente y reclamar, y en su caso obtener, el apoyo del pueblo al efecto de gobernar. A tal efecto se hacía necesario construir un edificio político nuevo fundado en las posiciones comunes a las partes concurrentes, de ahí que el sistema se diseñara a través de la negociación al efecto de definir un marco común de convivencia consensuado por todos los actores políticos relevantes. Por eso la ponencia redactora de los dos anteproyectos constitucionales comprendía todo el espectro parlamentario, desde el conservadurismo estricto de Alianza Popular al Partido Comunista, incluyendo a los nacionalistas periféricos.

No anda desencaminada la tesis, en principio no favorable, que define el «régimen del 78» como la «Segunda Restauración» porque, efectivamente, el paralelismo entre el proyecto canovista y el construido a fines de los setenta es efectivamente muy potente. En principio la denominación de «Segunda Restauración» se acuñó para subrayar una anomalía: el retorno de la institución monárquica, el restablecimiento de la corona. En una Europa en la que a lo largo del siglo xx han desaparecido los tres imperios existentes en su territorio al comenzar aquel, en la que la institución monárquica ha visto sus poderes reducidos a los propios de una magistratura de influencia en aquellos casos en los que ha logrado sobrevivir (Noruega, Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Reino Unido) y en la que la institución ha desaparecido en Portugal, Italia, Grecia, Austria, Hungría, Rumania, Bulgaria, Bohemia, Turquía, los *länder* alemanes, Polonia, Irlanda, Finlandia..., el hecho del retorno de la corona después de un intervalo de cuarenta y cinco años es un hecho atípico. Que lo es más cuando se considera que el monarquismo era entonces muy débil, las opiniones republicanas muy amplias (y verosímelmente mayoritarias) y las tradiciones políticas principales no se caracterizaban por su afinidad con la regia institución. Como en 1875, la monarquía vuelve tras un interregno, si bien hay que anotar que en el segundo retorno el restablecimiento de la corona no ha sido producto de un pronunciamiento militar, sino de un acuerdo político civil masivamente respaldado en las urnas al menos dos veces (diciembre de 1976 —LRP— y diciembre de 1978 —Constitución—). Pero el paralelismo no se detiene ahí.²

La «Segunda Restauración» se asemeja a la primera en que el sistema político nuevo se diseña al efecto de que sea habitable para la inmensa mayoría de la población. Lo que exige de un lado gobierno civil, y del otro un amplio sistema de libertades públicas. A ese efecto se sigue un camino similar al canovista: se recurre al acuerdo entre las principales fuerzas políticas (y algunas que no lo son) a la hora de diseñar las nuevas instituciones, opera también aquí la voluntad de construir una legalidad común porque se estimó en su día, correctamente a mi parecer, que esa era una condición necesaria tanto para el desarrollo de la libertad como para procurar unas reglas institucionales que hicieran posible la estabilidad política y la alternancia en el poder.

La semejanza entre ambas restauraciones se acentúa si se considera que en ambos casos se recurrió a establecer unas reglas que permitieran un fuerte gobierno civil al efecto de eliminar el pretorianismo y la influencia política de las fuerzas armadas, el rol del ejército como actor político directo, si bien hay que advertir que ese problema era más difícil de afrontar y resolver en el último cuarto del siglo xx que en 1875-1876, dada la naturaleza del régimen anterior y el legado de intervencionismo militar que le caracterizó, y dada la inexistencia en 1975 de algo que sí se daba un siglo antes: la existencia en las fuerzas armadas de un amplio y potente sector liberal.

Finalmente el paralelismo incluye un actor de posición y posicionamiento similar: el rey, en ambos casos el titular de la corona, que en ambos casos presenta un claro perfil de rey-soldado, es clave para facilitar la construcción progresiva de un régimen civil y conducir el proceso gradual de retorno del ejército a los cuarteles, de paso progresivo de las fuerzas armadas de los pasillos del poder a la condición de instrumentos al servicio de la comunidad bajo la dirección de políticos electos a través de un sistema representativo. De guiar el complejo proceso que lleva en un tiempo reducido del ejército del Estado del 18 de Julio al ejército de la democracia.³

Una condición indispensable para que la operación «Restauración» tuviera éxito también fue común: el predominio del poder civil, el gobierno representativo y la alternancia regular no son posibles sin un amplio elenco de libertades públicas. En 1876 ese requisito se satisfizo incorporando casi en su totalidad la tabla de derechos de la Constitución democrática de 1869, y dictando después una legislación de desarrollo de orientación liberal. En la «Segunda Restauración» se operó incorporando un sistema de derechos fundamentales inspirado en el modelo europeo más riguroso y garantista, el alemán, porque, a semejanza del caso germano, también aquí se salía de la experiencia de una dictadura nada piadosa.

Entre la primera y la «Segunda Restauración» hay una diferencia fundamental, más allá de las semejanzas: en la segunda de lo que se trata es de construir un régimen democrático en la forma de una monarquía parlamentaria a partir de un personal político en el que el sentimiento monárquico es escaso (por no decir excepcional) y los

sentimientos prorrepúblicanos están muy extendidos. Cómo se ha podido tener éxito en un proceso de tránsito resulta incomprensible si no se tiene en cuenta el rol de impulsor del proceso de transición, primero, y de última garantía del proceso democrático, que desempeñó el hoy «rey emérito»: el rey como «motor del cambio».

Porque una última semejanza entre ambas restauraciones se encuentra en que el proceso de cambio fue inclusivo, pero el proceso fue pilotado por los conservadores. En el caso que nos afecta, el rol de Cánovas y su partido liberal-conservador fue desempeñado por la combinación entre los denominados «reformistas» del franquismo y la fracción más moderada de la oposición tolerada al franquismo. Una vez fracasado el intento de hacer una reforma política desde el poder y sin contar con la oposición, el gobierno que el rey forma en julio de 1976 adopta una estrategia de cambio pacífico y gradual que se denominó la reforma «de la ley a la ley», una estrategia que parte de lo que existe: lo que queda del régimen de Franco desaparecido el dictador, para, de modo pacífico y gradual, ir derribando o anulando las instituciones del sistema viejo y construyendo pieza a pieza las instituciones del nuevo, la clave de esa estrategia de cambio gradual es la sustitución de *facto* de las leyes fundamentales del franquismo por un esquema institucional nuevo: el diseñado por la Ley para la reforma política, cuya aprobación por las Cortes del franquismo obtuvo el gobierno el octubre de 1976, un esquema institucional de fuerte influencia francesa que en esencia regulaba el tránsito mediante una suerte de «constitución provisional» al efecto de celebrar elecciones democráticas de las que saldría un parlamento del que se esperaba que, incorporación de la oposición mediante, redactara una constitución.

Voluntad de inclusión, construcción de una legalidad común, diseño institucional acordado, construcción gradual de la supremacía del poder civil, predominio conservador en el inicio del proceso, incorporación progresiva de los actores ubicados en la oposición, ley constitucional de tránsito (la LRP no se llamaba Ley de reforma, sino Ley para la reforma), fijación del sistema electoral, legalización de todos los partidos, elecciones y Cortes para redactar una nueva constitución son las fases del proceso. De un proceso que da lugar a un Congreso en que tienen escaños exministros de Franco de un lado y la plana mayor del Partido Comunista del otro, y en el que el líder del partido más conservador y

exministro franquista (Fraga Iribarne) presenta en el muy exclusivo Club Siglo XXI al secretario general del PCE (Carri- llo).

2.2. Dos contramodelos: república y dictadura. Un régimen del consenso

El sistema constitucional que se erige a partir de 1978 debe poco al derecho constitucional histórico, en este punto la democracia constitucional actual se separa de sus precedentes, no hay aquí nada parecido a la conservación del sistema parlamentario de doble confianza que operó el texto republicano de 1931, por ejemplo. En consecuencia, no debe extrañar que, a nivel textual, la Constitución de 1978 se separe considerablemente de la tradición histórica. De hecho, si se exceptúa el régimen de la corona (que viene del texto de 1845 a través del de 1876) y la influencia del título i de la Constitución de 1931 sobre el título viii de la vigente, no hay en esta nada de aquella tradición. La vigente es una constitución *ex novo*, en la que se detectan influencias portuguesas, italianas, francesas, holandesas y, sobre todo, alemanas, y poco hay tanto del texto republicano de 1931 como del derecho constitucional de la monarquía liberal.

El sistema constitucional tiene, en contrapartida, dos contramodelos: las leyes fundamentales de la dictadura y la práctica republicana. De las primeras no hay rasgo alguno de continuidad, fuera de la conservación de la denominación «presidente del gobierno» para designar al primer ministro, cosa que, después de lo dicho, no debe extrañar. En este plano la ruptura es completa

Más llamativa resulta la muy débil continuidad con el derecho constitucional del anterior régimen democrático, porque fuera de lo ya señalado y alguna influencia en la regulación de la moción de censura poco o nada del texto de 1931 vive en el actual. Empero lo dicho no debería extrañar: para los constituyentes la praxis republicana fue un contramodelo: el catálogo de las cosas que no hay que hacer si queremos que la nueva democracia viva. El razonamiento de fondo es sencillo: la república fue un fracaso, la prueba es que acabó llevando al país a la guerra civil, en el análisis de ese fracaso, ampliamente compartido, se retuvieron cinco errores principales que había que evitar: la república se dotó de una constitución mayoritaria que excluía de salida a una

parte considerable de la opinión del país, ello llevó a la estigmatización de una parte de las fuerzas políticas y a la imposibilidad creciente de alternancia regular; la república no fue capaz de evitar los bandazos electorales y la polarización como consecuencia de un sistema electoral sumamente mayoritario, cosa que hay que evitar; la república cometió un error garrafal al adoptar una regulación de la cuestión religiosa basada en un laicismo radical que colocaba a los católicos ante la alternativa de escoger entre sus convicciones y la lealtad a una determinada visión del modelo republicano incompatible con aquellas; la república adoleció de la debilidad de la estructura de la mayor parte de los partidos (todos salvo el PSOE y la CEDA) y de la indisciplina de sus grupos parlamentarios, lo que dio lugar a una pronunciada inestabilidad gubernamental y, con ella, a la del propio régimen; finalmente, la vida política republicana fue una vida política crispada en la que el diálogo entre los dirigentes políticos era difícil y sus relaciones interpersonales poco menos que inexistentes. A ello cabe agregar la conciencia común a todos los actores políticos de que había que evitar a toda costa la reproducción de la combinación letal entre el odio y el miedo que dio lugar a la contienda y a los abusos a los que esta dio lugar, la conciencia de que aquí no había partes inocentes porque «todos hemos cometido muchas barbaridades», en las palabras de un dirigente del PNV, ya citado.

El otro contramodelo venía dado por la dictadura. En este caso tal rol estaba tan asumido que apenas si necesitaba de justificación. En la muy amplia medida en la que la dictadura que fue se caracterizó por ser «el Estado del 18 de Julio», esto es, por ser el régimen de los vencedores que somete y excluye a los vencidos, resultaba obvio que resultaba incompatible con la voluntad de concordia que los negociadores del cambio portaban. En estas condiciones resultaba obvio que el nuevo régimen que se quiere democrático difícilmente podía asumir como propias alguna o algunas de las reglas e instituciones del régimen fenecido. Una política de imposición que exigía una centralización estricta y la virtual inexistencia de libertades públicas era *a priori* inaceptable. No debe sorprender que el legado que el franquismo dejó al nuevo régimen democrático sea punto menos que inexistente. Ese repudio fue posible, entre otras razones, porque el sistema institucional del régimen de Franco era una pura representación: el complejo aparato corporativo de la «democracia

orgánica» carecía tanto de autonomía como de vida propia, a más de que la mayor parte de este se había tornado obsoleto. En este sentido aquel no era sino una escenografía que apenas ocultaba lo que era un puro régimen de dominación personal, de tal modo que, desaparecido el dictador, y con su muerte, las lealtades al mismo forjadas durante la guerra primero y durante la vida del régimen después, carentes de objeto, se desvanecieron. Por eso el régimen se deshizo como un mal sueño y por eso no ha habido, ni hay,⁴ formaciones políticas neofranquistas. Por eso no se ha dado entre nosotros nada parecido al SRP germano o al MSI italiano.

2.3. Un sistema muy desarrollado de derechos constitucionales: la influencia alemana y el derecho internacional humanitario

En la edificación del nuevo estado debía tener un papel esencial el establecimiento de un sistema de libertades públicas, de un estado de derecho, en suma, amplio y eficaz. La opción de los constituyentes se articuló en torno a dos ejes: un régimen de libertades riguroso de un lado, la aceptación plena del derecho internacional de los derechos humanos del otro. Irónicamente, esa opción fue facilitada por una peculiaridad del franquismo que merece ser mencionada. El franquismo mantuvo en su integridad el modelo de organización judicial que estableció en su día la ley democrático-liberal del poder judicial de 1870, muy influida por cierto por el «ordinamento Cortese» italiano, con su estricta separación entre la judicatura y el resto de las profesiones jurídicas, el reclutamiento a través de un riguroso procedimiento meritocrático y su potente sistema de inamovilidad. El problema de dotarse de un personal judicial incondicional que ordenase la depuración primero y la represión después se resolvió en la dictadura mediante el recurso a tribunales especiales, militares todos ellos hasta la creación de una jurisdicción especial con el Tribunal de Orden Público a partir de principios de los sesenta. De este modo el tronco del sistema judicial permaneció como un componente liberal inserto en la estructura del estado autoritario, posibilitado por el valor entendido de que el sistema material de cooptación que subyace al acceso meritocrático a la judicatura bastaría por sí solo para no tener problemas. A su vez, esa pervivencia de una judicatura liberalmente ordenada permitió el desarrollo de una cultura jurídica orientada al control del poder, en especial a partir de las leyes modernizadoras de mediados de los cincuenta (régimen jurídico

de la administración del estado y procedimiento administrativo en especial) que hicieron posible el desarrollo de unas técnicas, una doctrina y una jurisprudencia orientadas a hacer posible un control jurisdiccional eficaz de la acción gubernamental. En este sentido, el trabajo de los administrativistas se reveló esencial.

A la hora de diseñar el sistema de derechos constitucionales los constituyentes optaron por seguir el modelo alemán, con la marcada influencia kantiana que ello comporta. Cabría pensar que ello se debe a la profunda, y tradicional, influencia de la doctrina germana en la cultura jurídica española, que también, pero el factor decisivo fue otro. Aunque en mucha menor medida que en el original, en el caso español también se dio el fenómeno de la «perversión del ordenamiento» a partir de la noción tradicional de «los derechos fundamentales según la ley». Como el ordenamiento constitucional europeo que en los años setenta del pasado siglo destacaba con mayor fuerza como el más garantista era precisamente el establecido por la Ley fundamental germana, no debe extrañar que aquel fuera tomado como ejemplo a seguir; a la postre, si se trata de reaccionar frente a una dictadura nada piadosa, mejor camino no se hallaba disponible. El resultado es la opción a favor de un sistema de derechos fundamentales entendidos como constituyentes del orden público y como fundamento de la comunidad política, de unos derechos pensados como especificaciones de un principio nuclear, el de dignidad de la persona,⁵ de un sistema que presta singular atención a aquellos derechos que cuentan con una fuerte dimensión colectiva (religiosa y de cultos, libertad de conciencia, derecho a la información, libertad de expresión, reunión y asociación, libertad sindical, etc.), que exige imperativamente para su desarrollo conformidad con la Constitución y norma parlamentaria, que limita la esfera de acción de la mayoría parlamentaria a través de la exigencia de procedimientos super mayoritarios y la imposición del respeto al contenido esencial de los derechos. Respaldados tanto por la intervención de la jurisdicción ordinaria, como por la introducción de un sistema de justicia constitucional.

La orientación garantista del sistema de derechos que se elaboró se vió reforzada por la introducción de cláusulas constitucionales que obedecen al propósito de impedir una interpretación y aplicación reduccionistas de los derechos y libertades que la Constitución reconoce. A este efecto la

ley fundamental introduce tres previsiones que contribuyen a este fin: en primer lugar, la ley fundamental, en este punto conforme con la doctrina internacionista española, otorga a los tratados internacionales de los que España sea parte un estatus especial, toda vez que las previsiones de los tratados, de todos y por tanto también de los mencionados, devienen norma inmune frente al legislador nacional;⁶ en segundo lugar, otorga a los tratados o convenios sobre derechos humanos de los que España sea parte una eficacia hermenéutica peculiar: los derechos constitucionales deben ser interpretados de conformidad con los equivalentes de los tratados o convenios mencionados; finalmente se otorga esa función hermenéutica también a la Declaración universal de los derechos humanos.

2.4. Una opción a favor del «proporcionalismo corregido»: la continuidad del sistema electoral de la LRP

La percepción dominante durante la Transición otorgaba a la legislación electoral una trascendencia mayor a la que posteriormente se le ha dado. Esa percepción tuvo un rol determinante a la hora de contemplar el problema del sistema electoral a escoger. En este punto había creencia punto menos que general en que el sistema fuertemente mayoritario de las dos leyes electorales republicanas había contribuido a la «carrera hacia los extremos» que acabaría por destruir el régimen democrático republicano. Además, como las leyes electorales de los años treinta optaban por el voto de preferencia era general el entendimiento que ello había debilitado a los partidos y favorecido el fraccionalismo de la política republicana. Aunque un sector de la derecha democrática no ocultaba su preferencia por el sistema de distrito uninominal y decisión por mayoría simple (el «escrutinio inglés»), dicha opinión era muy minoritaria. Como antídoto al exclusivismo y a la polarización y como prevención frente a la atomización de la representación fue fácil generar un consenso muy amplio a favor de las técnicas de representación proporcional en combinación con el voto de adhesión (casi siempre a favor de un voto de lista cerrada y bloqueada).

Esa tendencia se vio favorecida en 1976 por el desconocimiento general acerca de cómo iba a ser el comportamiento electoral de los españoles, desconocimiento que movía a los actores políticos, entonces en formación, a favor de un sistema de representación proporcional, de modo punto menos que general.

El problema del sistema de elección era acuciante para la realización del proyecto reformista, toda vez que dicha estrategia exigía la elección de un parlamento para que este operara la redacción de una nueva legalidad. En principio, la versión original del proyecto de la LRP preveía la elección mediante escrutinio proporcional sin mayor precisión, al tiempo que encomendaba al gobierno la redacción de una ley electoral provisional (como se había hecho en 1931); ahora bien, para conseguir en las Cortes de Franco el quórum de decisión el gobierno necesitaba de los votos de los procuradores que controlaba la entonces naciente Alianza Popular. Como resultado se llegó a un compromiso: las nuevas Cortes tendrían dos cámaras, en el Congreso la elección se efectuaría en distrito provincial dando una sobrerrepresentación a las provincias de escasa población; en el Senado la elección sería en distrito provincial y sistema mayoritario: el de voto limitado, para elegir un número fijo de puestos. El compromiso permitió la aprobación de la LRP y su posterior ratificación en referéndum; en el ínterin, un seminario de especialistas recomendó escoger como método de escrutinio el método D'Hondt precisamente porque el mismo tiene un sesgo mayoritario en los distritos medianos y pequeños (como iban a ser la mayoría). Complementado con una barrera electoral del 3 %, ese fue el diseño de la ley electoral provisional de 1977 (el real decreto ley de normas electorales de 17 de marzo). Entendido en sus propios términos, esto es, como norma provisoria para facilitar el tránsito a una democracia constitucional, y como norma a aplicar a las solas elecciones para las que en principio se pensó, esto es, como norma de caso único, el diseño era razonable. El problema, como veremos, es que las bases de este se introdujeron en la Constitución, la ley de caso único se aplicó a las dos primeras elecciones posconstitucionales y cuando se emanó la ley electoral definitiva (la LOREG de 1985) el sistema se conservó intacto.⁷ Si a ello se une la muy fuerte resistencia de la judicatura y del Tribunal Constitucional a considerar la corrección jurídica de la

normativa electoral (en la materia opera de manera silenciosa pero efectiva la doctrina de las «political questions») se entiende que regulaciones electorales democráticamente discutibles y, en más de un caso, de legitimidad constitucional dudosa, gocen de larga aplicación.

El modelo electoral de la LRP y el DL de 1977 se ha mantenido desde entonces sin apenas cambios de relieve. Dicho modelo ha venido a producir cuatro efectos dignos de consideración:

– En primer lugar, ha desencadenado un «efecto imitación», la regulación prevista para la elección del Congreso ha venido a ser imitada a la hora de establecer los sistemas electorales de las comunidades autónomas (sin más excepción de nota que los casos de Murcia y Madrid), y fija el patrón que rige las elecciones municipales. Si dejamos de lado la elección de la parte provincial del Senado, todas las elecciones españolas se realizan mediante escrutinio proporcional según el método D'Hondt, casi siempre en régimen de circunscripción múltiple, que es la provincia (salvo en los archipiélagos, en los que el distrito electoral es la isla).

– En segundo lugar, ese efecto imitación obedece las más de las veces a tratar de reproducir el tipo de rendimiento que el sistema viene dando en la elección del Congreso, que se caracteriza por dar una fuerte sobrerrepresentación a las dos candidaturas de mayor votación, por otorgar una representación ajustada a su cuota electoral a las candidaturas locales y regionales y por castigar muy severamente a los partidos nacionales de apoyo difuso. En otras palabras, un tipo de rendimiento muy semejante al que produce el sistema electoral británico.

– En tercer lugar, ha difundido en la sociedad una cultura electoral proporcionalista, de tal modo que el juicio social de cualquier alternativa electoral se remite a alguna clase de criterio de «justicia electoral», criterio que, al exigir la mayor similitud posible entre cuota electoral y cuota de representación, es intrínsecamente proporcionalista.

– Finalmente, el desarrollo de esa cultura electoral ha terminado por ejercer un fuerte efecto deslegitimador de los

sistemas electorales adoptados y, en especial, en el vigente en la elección principal del sistema: la del Congreso de los Diputados. De este modo la cultura proporcionalista generada por el sistema electoral casi unánimemente adoptado entra en conflicto con la naturaleza promayoritaria de las regulaciones electorales existentes, de ahí las reiteradas y persistentes demandas de reforma electoral. Con todo, no falta razón a una observación frecuente entre los politólogos conservadores: el sistema ha sido eficaz al efecto de proporcionar mayorías estables y gobiernos de legislatura; al menos lo ha sido mientras el mapa de partidos se ha configurado en torno a dos partidos principales a los que premia la ley electoral.

2.5. Un sistema parlamentario monista

Una importante peculiaridad de la Constitución de 1978 radica en agrupar las disposiciones fundamentales del sistema político que se pretende erigir en un título introductorio: el preliminar. De hecho, el diseño básico del sistema constitucional se encuentra en el mismo, dado que contiene las normas esenciales tanto de la estructura territorial como del sistema de gobierno constitucional. Y ello hasta el punto de que se ha llegado a sostener en la doctrina que, en rigor, el título preliminar es la Constitución, y que las restantes previsiones de la ley fundamental no son otra cosa que normas de desarrollo y aplicación de los principios que el título preliminar contiene, son meras «leyes de la Constitución». Por ello no debe extrañar que a la hora de regular la revisión constitucional el texto establezca un procedimiento especial, fuertemente agravado, de reforma que protege, junto a las libertades públicas, los principios contenidos en el título preliminar, cuya modificación, se reconoce, supondría no un cambio *en* la Constitución, esto es, una reforma, sino una Constitución distinta. De «un nuevo texto constitucional» llega a hablar el artículo 168 CE.

Reza el enunciado constitucional:

«La forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria.»

La interpretación del tal enunciado, que la propia ley fundamental realiza, se traduce en la implantación de un sistema parlamentario rigurosamente monista, en el que el gobierno

surge siempre y necesariamente de la mayoría en el Congreso, cuya confianza es la única necesaria, al precio de reducir al mínimo los poderes del jefe del estado, limitado, como veremos, a la condición de una magistratura de influencia. En este punto la separación respecto del derecho constitucional liberal y republicano es completa. La cuestión no es baladí toda vez que los constituyentes quisieron cegar la posibilidad de la reproducción de un jefe del estado dotado de poderes propios y, con ello, de intervención necesaria en el proceso político, ya que la historia venía a enseñar que el ejercicio tanto por el rey, cuanto por el presidente de la república, de los poderes efectivos que los textos de 1876 y 1931 les otorgaban podía usarse, y se había usado, para imponer las preferencias de aquel sobre las de la mayoría parlamentaria, con grave erosión de la figura del jefe del estado y mal funcionamiento del sistema institucional. Hay que anotar aquí que la actitud del anterior monarca ejerció una influencia determinante a favor de la reducción de las potestades del rey, que la Constitución de 1978 acabó por asumir.

2.5.1. El estatuto del Rey

La Constitución configura la figura del rey en términos de una magistratura de influencia cuyas facultades son en extremo reducidas. Los constituyentes no quisieron seguir la vía seguida por las monarquías europeas, que otorgan al monarca facultades de intervención, facultades que vienen moduladas en cuanto a su uso por normas consuetudinarias o convenciones, de tal modo que, de ordinario, los poderes del rey se ejercen de conformidad con el gobierno, antes bien escogieron la opción de reducir muy fuertemente las facultades regias, de tal modo que el rey de España se une al emperador del Japón y al rey de Suecia en el grupo de jefes del estado de menores poderes.

La monarquía es hereditaria dentro de Casa Real. Si esta última se extingue, la Constitución prevé la designación parlamentaria de nueva dinastía. El estatuto de la dinastía no es original, como ya se ha señalado los constituyentes trasladaron prácticamente en su totalidad las previsiones sobre sucesión, tutoría y regencia que figuraban en el texto de 1876 provenientes de la constitución conservadora de 1845, separándose de la tradición castellana de designación parlamentaria de tutor del rey menor y de los regentes, que

mantuvo el constitucionalismo progresista. La Constitución prevé la necesidad de refrendo de todos los actos del rey, que son condición de validez de los actos del mismo, el refrendo corresponde al presidente del gobierno y a los ministros del mismo, con la sola excepción de la propuesta del candidato a presidente del gobierno en caso de vacante, en el que el refrendo compete al presidente del Congreso. Ello supone la naturaleza formal y simbólica de las facultades que el artículo 62 CE atribuye al rey. La Constitución no otorga al monarca más facultades propias que las referidas a la organización y presupuesto de la real casa (muy modesto el segundo desde 1976). Otra cosa la influencia que el jefe del estado pueda ejercer debida, de un lado, al hecho de ser un profesional con contrato indefinido frente a personal eventual, del otro al de ser la persona mejor informada del país: sabe lo que sabe el gobierno y lo que sabe la oposición. A semejanza del caso británico se puede decir que el rey tiene derecho a aconsejar, a impulsar y a ser informado. Aunque en la práctica española no se den las «cajas rojas».

2.5.2. Un sistema parlamentario «de canciller»

La ausencia de poderes regios otorga un rol central a la figura del primer ministro, que la Constitución denomina «presidente del gobierno». A la hora de configurar la posición del gobierno y de su presidente los constituyentes no podían recurrir a la tradición constitucional española. En lugar de ello se vieron forzados a adoptar un modelo propio del «parlamentarismo racionalizado», la opción escogida fue procurar una regulación configurada a imagen y semejanza del sistema parlamentario «de canciller» previsto por la Ley fundamental alemana.

Los elementos determinantes del modelo son cuatro: en primer lugar, no es posible un gobierno que no cuente con la confianza expresa del Congreso. Para ello, el rey propone y el Congreso, en su caso, otorga la confianza, tras lo cual el rey nombra. En España no hay otro gobierno posible que el parlamentario, aun al precio de renunciar a las posibilidades del «parlamentarismo negativo», en consecuencia, no hay, y no puede haber «gobierno regio» alguno. En segundo lugar, el depositario de la confianza no es el gobierno: es su presidente, es el candidato a presidente a quien propone el rey, es el candidato el que expone ante la cámara su programa político, es el candidato el que pide la confianza, y es el can-

didato quien, en caso afirmativo, recibe la confianza misma. En tercer lugar, la formación del gobierno y su organización dependen exclusivamente de la figura del presidente investido, que fija la ordenación y composición del gobierno, designa sus competencias, nombra a los miembros y los separa libremente. En el sistema español, el gobierno no es el «gobierno de su majestad», es el «gobierno del presidente», al que la Constitución otorga una posición preeminente. En cuarto y último lugar, el gobierno solo cae si hay una retirada expresa de la confianza parlamentaria, mediante la adopción de una moción de censura formal, según el modelo del «voto de censura constructivo». En consecuencia, dependen exclusivamente del presidente la presentación de una cuestión de confianza o la facultad de disolver el parlamento y convocar elecciones anticipadas.

En la terminología italiana: en el sistema español el «momento monocrático» del gobierno prima sobre el «momento colegial».

2.5.3. Un bicameralismo muy imperfecto

La Constitución hereda de la LRP una configuración bicameral del parlamento; este consta de dos asambleas: el Congreso de los Diputados y el Senado. El primero representa al pueblo y es elegido por sufragio universal directo, teniendo derecho de sufragio los mayores de dieciocho años; el segundo viene definido como una «cámara de representación territorial», y se compone de dos clases de senadores: los de representación provincial, electos en cada provincia por sufragio directo (hoy 208) y los electos por los parlamentos de las comunidades autónomas (hoy 57). El mandato de las dos asambleas es el mismo: cuatro años, y ambas son susceptibles de disolución y la consiguiente convocatoria de elecciones anticipadas; de hecho, las elecciones han sido siempre simultáneas, aun cuando ello no sea constitucionalmente necesario. En ambos casos la Constitución ha recuperado la figura tradicional de la diputación permanente, que sesiona cuando las cámaras no están reunidas y asimismo en ambos casos las asambleas sesionan anualmente en dos períodos: el primero va de febrero a junio y el segundo, de septiembre a diciembre, admitiéndose la posibilidad de convocar sesión extraordinaria durante los períodos de vacación parlamentaria. Como consecuencia, nuestro parlamento nacional es el de mayor vida útil de Europa, sólo superado por los comunes británicos.

Todos los proyectos y proposiciones de ley deben presentarse para primera deliberación ante el Congreso de los Diputados; el Senado es siempre una asamblea de revisión. Los proyectos se entienden adoptados si el mismo texto es votado por las cámaras, si el Senado introduce enmiendas el texto vuelve al Congreso y este decide por sí, por mayoría absoluta los primeros veinte días, por mayoría simple pasado ese plazo; adicionalmente, el Senado puede interponer un veto al proyecto de ley adoptado por el Congreso, para lo cual se exige la mayoría absoluta; si se adopta el veto, el proyecto vuelve al Congreso, que lo puede levantar por mayoría absoluta en los primeros veinte días, y por mayoría simple pasado ese plazo.⁸ Los hechos matizan la lectura usual de la posición del Senado: del orden de la mitad de las leyes se publican en el BOE en la redacción que les ha dado el Senado. La razón es simple: todas las leyes se negocian, como los costes de transacción son más bajos en el Senado que en el Congreso, pactar es más fácil en la plaza de la Marina que en la Carrera de San Jerónimo.⁹

En ambas cámaras se sigue el sistema de comisiones permanentes especializadas por razón de la materia, y en ambas es posible crear comisiones de investigación, ambas ejercen la potestad de control. Es posible crear comisiones mixtas Congreso/Senado.

Respecto de la versión original en la LRP, el bicameralismo existente ha visto una fuerte reducción de la posición del Senado (similar a la del Senado francés en la LRP), lo que ocasionó problemas ya en la I legislatura. En términos generales la posición constitucional del Senado es muy débil, cuanto menos por dos razones: de una parte, porque sus poderes legales son muy reducidos (si no hay coincidencia de mayorías lo más que legalmente puede hacer el Senado es retrasar hasta veinte días un proyecto de ley); de otra, porque el Senado se concibió como una solución provisional: como no se sabe qué va a pasar con las autonomías regionales, toda vez que el título VIII CE las hace posibles, pero no dice ni cuándo, ni de qué tipo, ni con qué competencias, no era posible en 1978 dar una solución satisfactoria a la composición y funciones del Senado como «cámara de representación territorial». Una vez resueltas esas incógnitas la necesaria reforma constitucional no se ha efectuado, de tal modo que la cuestión está en la agenda, al menos desde 1989.

2.5.4. Un «estado de las autonomías» sin planos

La extrema centralización característica del régimen franquista cuadraba mal con la realidad del país que, por razones en parte geográficas, en parte lingüísticas y en parte históricas, registra un elevado localismo y una notable pluralidad. Por ello no debe extrañar que en el momento de la Transición se viviera una explosión de demandas de autonomía regional. Lo que no había era un diseño ampliamente aceptado para dar respuesta a un problema que, a mayor abundamiento, suscitaba fracturas internas en los principales partidos, divisiones entre los cuadros regionales y el aparato nacional, y entre fracciones del mismo partido. La solución adoptada en primera instancia, el primer anteproyecto constitucional, era la de establecer un sistema general de autonomías regionales tendencialmente igualitario asociado a un senado a elegir por los parlamentos de los territorios autónomos. Tal solución no agradaba a los nacionalistas vascos y catalanes, que estimaban diluía su condición «nacional»; era rechazada por el partido conservador (AP), que defendía un modelo similar al italiano con autonomías de «estatuto ordinario» y autonomías de «estatuto especial»; dividía por la mitad a UCD y Partido Socialista, y agradaba al PCE, próximo en la materia a los nacionalistas. El segundo anteproyecto constitucional archivó el modelo cuasifederal del primero a favor de una imitación del título i de la Constitución de 1931, buena parte de cuyo texto se adaptaba o, sencillamente, se transcribía. El texto definitivo de la Constitución partía del principio «estamos de acuerdo en que no estamos de acuerdo» y adoptaba la solución de principio del segundo anteproyecto, modificando el ejemplo republicano arbitrando dos vías a la autonomía: una de ellas conducía inmediatamente a la constitución de una región autónoma (ahora denominada comunidad autónoma) dotada de un completo sistema parlamentario de gobierno y una esfera de competencia muy amplia (se le llamó la «vía rápida» o «del artículo 151») abierta a las regiones con fuerte presencia nacionalista, pero accesible a otras si satisfacían requisitos de procedimiento muy rigurosos; la otra conducía a una autonomía reducida, en principio provisional, que no garantizaba un sistema parlamentario de gobierno, accesible mediante la satisfacción de requisitos más livianos (la llamada «vía lenta» o «del artículo 143»). El resultado fue un título viii CE que consistía en un gigantesco compromiso dilatorio.

La dinámica política condujo al país por otros caminos. El establecimiento de las autonomías vasca y catalana en 1979 generó un efecto demostración que hizo irresistible la expansión de hecho del acceso directo a la autonomía plena. En una primera fase (1980-1992) todo el país se organizó en comunidades autónomas, todas ellas con su legislatura, su gobierno y su delegación en el Senado, pero agrupadas en dos categorías: de un lado, un grupo formado por las comunidades de «autonomía plena» (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias) alcanzada mediante expedientes diversos, diseñadas normalmente a imagen y semejanza de lo previsto en el primer estatuto catalán; del otro, un segundo grupo formado por las comunidades restantes, dotadas de una interpretación generosa de la «autonomía reducida», dualidad escasamente funcional que desapareció en 2002, tras la aplicación de los acuerdos de homogenización competencial celebrados entre los grandes partidos.

En teoría la esfera de competencia de cada comunidad se fijaría *uti singuli*, lo que abría la puerta a la creación de un complejo inmanejable (cosa que comenzó a suceder en 1936 con la emanación del primer estatuto vasco); ese efecto se evitó merced al efecto demostración ejercido por el estatuto catalán, que ofreció un modelo tendencialmente seguido por todos los posteriores, de tal modo que aun cuando el reparto competencial no es rigurosamente uniforme, su núcleo fundamental es común, y el conjunto es más o menos armónico.

La solución de hecho adoptada, que ha funcionado razonablemente bien durante mucho tiempo y que cuenta con un apoyo mayoritario entre la población, ha tenido costes que no cabe ocultar. Aquí y ahora procede anotar:

1. El reparto competencial no reposa sobre un diseño adecuado de la asignación de responsabilidades.
2. El sistema está diseñado de tal modo que, si bien la descentralización administrativa es muy fuerte, la descentralización política es limitada.
3. La provisionalidad impidió configurar las instituciones centrales como instituciones comunes, y ese vicio de origen no se ha corregido. En consecuencia,

no existe un sistema constitucionalmente ordenado que regule las relaciones entre el nivel regional y el nacional del sistema de gobierno.

2.5.5. *Independencia judicial y justicia constitucional*

En el diseño constitucional la justicia viene configurada como poder judicial. En este punto el texto de 1979 enlaza con el constitucionalismo progresista del xix y abandona el criterio conservador, tradicional desde 1845, que contempla a la justicia como una mera administración de un servicio público, se incardine el mismo en el ejecutivo o no, criterio que, por cierto, mantuvo el texto republicano de 1931. De conformidad con lo que dispone el título vi CE el poder judicial reside en los jueces que lo integran, y no en los «juzgados y tribunales», que son los órganos mediante los cuales los titulares del poder judicial ejercen jurisdicción. La competencia de la judicatura viene definida como doble: *ex artículo 117 CE*, a la judicatura compete el ejercicio de la jurisdicción y la garantía de los derechos constitucionales. Aunque en buena lógica ello debería suponer que la justicia no está constitucionalmente habilitada para desempeñar funciones administrativas, de hecho, y como herencia del modelo de la «administración de justicia» (en el fondo de base napoleónica), aún se conservan en el ordenamiento previsiones que encargan a una parte de la judicatura el ejercicio de funciones de naturaleza administrativa, como la llevanza de registros o la investigación criminal.

Constitucionalmente los jueces son independientes e inmovibles, sujetos únicamente a la ley, de cuyo cumplimiento son responsables. En principio se mantuvo en vigor la Ley orgánica provisional de 1870, que vino a ser sustituida por la vigente Ley orgánica del poder judicial de 1985, si bien esta mantiene buena parte de la estructura de la precedente.

La provisión de la judicatura se basa en el principio de estricta separación entre la misma y el resto de las profesiones jurídicas, y el acceso se efectúa a través de un procedimiento meritocrático muy exigente (oposiciones más curso de formación en la escuela judicial), solo a título de excepción cabe el ingreso en la judicatura mediante otros procedimientos (cosa que ya preveía el texto de 1870), los denominados tercer y cuarto turnos. En principio la progresión en la carrera judicial pasa por una combinación entre antigüedad y méritos profesionales acreditados, con primacía de la primera. En términos

generales la judicatura es independiente y apartidista y goza de un grado alto de independencia efectiva.

En el sistema jurisdiccional previsto el ejercicio de jurisdicción corresponde siempre a la judicatura, la Constitución no contempla otras modalidades de participación de legos en aquel más que en el caso de los tribunales consuetudinarios y tradicionales y en el del jurado (que solo existe, a título de excepción, en el caso de los procedimientos penales). En todo caso, la ley fundamental no reserva el monopolio de la acción penal al ministerio público dado que consagra el derecho de los ciudadanos a la acción popular y la legislación contempla efectivamente tal figura en modalidades diversas, lo que es excepcional en nuestro contexto. En todo caso, durante el debate constitucional se rechazó explícitamente la posibilidad del escabinado, decisión que parece poco acertada.

La regulación constitucional refleja el rechazo de la praxis tradicional, mantenida por la dictadura, en dos cuestiones en extremo importantes: en primer lugar, la ley fundamental proclama *expressis verbis* el principio de unidad del poder judicial y prohíbe taxativamente los tribunales especiales; en consecuencia, no existe más jurisdicción que la ordinaria. En segundo lugar, para minimizar el influjo gubernamental sobre la justicia prevé el desapoderamiento parcial del Ministerio de Justicia y el desplazamiento de parte de las funciones administrativas y el gobierno de tribunales a un órgano de nueva planta: el Consejo General del Poder Judicial.

Siguiendo la estela de la mayor parte de las constituciones europeas anteriores a la española, el texto de 1978 incluye un sistema de justicia constitucional, muy marcado por los precedentes germano, italiano y portugués. La opción escogida por el constituyente pasa por la adopción de una variante muy modificada del modelo kelseniano: una justicia constitucional concentrada que reside en un tribunal separado y distinto del poder judicial.

En nuestro caso el Tribunal Constitucional está integrado por doce miembros, de los cuales ocho son de designación parlamentaria (cuatro cada cámara, en ambos casos por mayoría reforzada), dos son designados por el Consejo General del Poder Judicial y otros dos por el gobierno para un mandato de nueve años, siendo su renovación parcial y discontinua. La Constitución opta por un sistema de invalidez

de las normas inconstitucionales, si bien su ley orgánica limita la retroactividad de las decisiones de inconstitucionalidad de las normas con fuerza de ley. Como es propio del modelo kelseniano la legitimación activa para interponer recursos de inconstitucionalidad está limitada a órganos o fracciones de órganos constitucionales, empero, a imagen y semejanza del texto republicano, la Constitución recoge el recurso de amparo y establece un procedimiento mediante el cual se abre la posibilidad de que, de oficio o a instancia de parte, el juez ordinario pueda cuestionar la legitimidad constitucional de una norma con fuerza de ley (la cuestión de inconstitucionalidad). Finalmente, el Tribunal Constitucional es el juez de la competencia, tanto en los conflictos entre autonomías y poder central, como en los de atribuciones entre órganos constitucionales.

2.5.6. Los elementos consociativos del sistema

El sistema constitucional reposa sobre un presupuesto: la naturaleza rigurosamente cívica del cuerpo político y, en consecuencia, la naturaleza exclusivamente cívica de la pertenencia al mismo, la concepción cívica de la nación y de la pertenencia nacional. En este sentido el texto vigente enlaza con la tradición progresista que procede del artículo 1 de la Constitución de 1812. Como consecuencia, no es exigible componente étnico alguno a la hora de determinar la pertenencia y composición del cuerpo político, ni en el nivel nacional de gobierno, ni en el nivel territorial del mismo,¹⁰ y ello con independencia del pluralismo lingüístico y la existencia de varias lenguas cooficiales en el nivel territorial de gobierno.¹¹ Si se me permite la imagen: es español el inscrito como tal en el registro civil; o, si se prefiere, el titular de un DNI. Y punto.

Esa concepción estrictamente cívica de la ciudadanía se basa en otra de la misma naturaleza de la comunidad política, de la comunidad nacional, de la que es lógica consecuencia. En consecuencia, la pertenencia nacional es, entre nosotros, completamente independiente de factores étnicos. Y ese es el presupuesto a partir del cual operan los elementos consociativos del sistema, cuya compatibilidad con el recurso a identidades no es precisamente evidente

El fondo del escenario lo ha ocupado siempre una sociedad que valoró en su día positivamente los acuerdos políticos, que valoró en su día positivamente la

Constitución porque se hizo por vía de acuerdos de amplio espectro, y que ha venido conservando una posición de fondo favorable a las políticas consociativas. No hace falta ir muy lejos: en abril de 2022 pregunta el CIS por la valoración ciudadana de la crispación política existente e, indirectamente, por las salidas de la misma (estudio CIS 3362); el encuestado contesta que hay mucha o bastante crispación política (86,0 % mucha o bastante, tan solo 8,1 % poca o ninguna), que hay una notable preocupación por ese hecho (79,1 % mucha o bastante; 16,9 % poca o ninguna), que es importante reducirla (mucho o bastante 90,4 %, poco o nada 6,8 %), que son importantes los «pactos de Estado» entre los partidos (mucho o bastante 89,7 %; poco o nada 6,7 %), que los partidos tienen el deber de alcanzar consensos en temas importantes (92,2 % más bien de acuerdo, 5,3 % más bien en desacuerdo), que ven bien y deseable la práctica de encargar la formación del gobierno al partido de mayor votación, para que este por sí solo lo forme con acuerdos con los demás (de acuerdo el 70,1 %, en desacuerdo el 24,3 %) y que si para ello es necesario dotar al partido de mayor votación de una prima en escaños (la pregunta pone ejemplos de Grecia o Italia, entre otros), está mucho o bastante de acuerdo el 52,4 % y en desacuerdo el 37,7 %, lo que en un país de hondo arraigo proporcionalista es todo un indicador de la fatiga social asociada a la vigente política de adversarios.

Los elementos consociativos constitucionalmente previstos al efecto de dar continuidad, parcial y limitada, pero continuidad al recurso a la política de acuerdos tienen en común el exigir decisiones super mayoritarias para afrontar y resolver cuestiones que se entendieron importantes. En el nivel inferior se halla la figura de la ley orgánica que, a más de exigir una tramitación diferenciada, exige decisión por mayoría absoluta en el Congreso, regla que presupone que la probabilidad de que de las elecciones surgiera una mayoría absoluta monocolor era escasa. Es cierto que ese cálculo implícito resultó optimista, pero no es menos cierto que desde 1978 a la fecha solo ha habido cinco legislaturas con mayoría absoluta monocolor, y de ellas tres (1982, 1986 y 1989) tienen en común ser consecuencia inmediata del colapso de la UCD y de la dificultad de recomponer el centro y la derecha; desde 1993 solo ha habido dos supuestos: la segunda legislatura del presidente Aznar y la primera del presidente Rajoy; a renglón seguido cabe registrar la configu-

ración negocial de la aprobación y reforma de los estatutos de autonomía, así como su condición de normas inmunes a la legislación del Estado, que obligan a contemplar como necesaria la colaboración entre mayorías diversas en niveles de gobierno diferentes; en tercer lugar cabe anotar la necesidad de mayorías reforzadas para constituir órganos constitucionales o de relevancia constitucional (Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, etc.), técnica que se ha proyectado del nivel nacional al nivel territorial de gobierno; en cuarto lugar, la necesidad de mayorías reforzadas e intervención parlamentaria también reforzada a la hora de emplear el derecho de excepción, así como las prohibiciones que su régimen contiene; finalmente la revisión constitucional, que exige siempre mayorías cualificadas muy elevadas y, en el extremo un procedimiento agravado de reforma asimilado a la producción de un «nuevo texto constitucional» cuya rigidez no tiene parangón en nuestro entorno.

3. Las condiciones de hecho

Conviene no olvidar que las reglas institucionales no están llamadas a operar en el vacío, antes bien su configuración efectiva es incomprensible si se pierden de vista las condiciones de organización y funcionamiento que no tienen causa principal en las previsiones legales, sino en las condiciones materiales en las que aquellas reglas tienen que ser aplicadas.

3.1. Los vacíos institucionales

En líneas generales las previsiones institucionales de la Constitución han tenido su desarrollo, si bien el intenso proceso de implementación que se extiende desde 1979 hasta 1985 se ha visto aminorado en ritmos y logros tras ese año, como si a las fuerzas políticas se les hubiere agotado el combustible de la política institucional. Aun así, hay dos casos que llaman la atención por su seriedad. De un lado, la muy tardía aprobación de la ley orgánica de desarrollo de un derecho fundamental de importancia política capital: no hemos tenido ley orgánica del derecho de asociación hasta el año 2000, veintidós años tras la entrada en vigor de la Constitución, tardanza derivada del interés de los partidos políticos en no producir normas que afectaren seriamente a su funcionamiento interno. La escasa calidad de la legislación sobre partidos y su financiación tiene similar origen.

El otro supuesto es más grave. La Constitución prevé la articulación de un procedimiento de amparo ante la jurisdicción ordinaria (como sucedió por cierto en los años treinta), durante un tiempo esa laguna fue cubierta por una normativa provisional (la Ley 62/1978) no muy afortunada, que fue sustituida por distintos procedimientos contemplados en las leyes adjetivas entre 1996 y el año 2000. En román paladino: el amparo ordinario ni ha existido, ni existe. Si se considera que desde su incorporación al derecho federal mexicano por obra de M. Otero y del acta de reformas de 1847 el amparo para la protección inmediata de derechos fundamentales exige de especialistas y jueces de proximidad, al efecto de que podamos tener remedio rápido y eficaz a las lesiones de los derechos constitucionales, lo que exige que podamos dirigirnos para ello al juez de la esquina, la falta de este surte dos efectos poco deseables: de un lado la inexistencia del amparo ordinario genera un vacío institucional, del otro tienden a anular la condición de juicio de revisión, que era la función original del amparo ante el Tribunal Constitucional, y a obligar al TC a hacer frente a una avalancha de asuntos para cuya gestión no tiene ni organización, ni capacidad, ni medios, de tal modo que el parecido entre el diseño original de un TC dedicado esencialmente a examinar la legitimidad constitucional de las normas con fuerza de ley, y el realmente existente es, en el mejor de los casos, remota.¹² Y eso que resolver el problema no era tan difícil: bastaría con seguir el ejemplo de los «tribunales de urgencia» de la ley del Tribunal de Garantías de 1933. Pero el poder no ama el control.

3.2. El parco uso de la revisión constitucional

La reforma es un instituto de defensa de la Constitución, es la respuesta al problema de la adaptación de la ley fundamental cuando se registran cambios importantes en la realidad que aquella está llamada a disciplinar. Es cierto que para ello hay que incurrir en cierto grado de ambigüedad, a la postre es de alcanzar un fin de naturaleza conservadora, el mantenimiento de la Constitución existente, mediante un medio paradójico: el cambio parcial de la Constitución misma. En nuestro entorno el recurso a la reforma no es precisamente raro; así, al margen de cambios menores, el texto francés de 1958 ha sido modificado para introducir la elección popular directa del presidente, para abreviar de siete a cinco años su mandato, para tratar de evitar el fenómeno de

la «cohabitación» y para sincronizar la elección presidencial y la de la Asamblea Nacional, por no hablar del caso alemán, cuyas reformas son muy numerosas y ha cambiado de arriba abajo al menos tres veces nada menos que el conjunto de normas que operan el reparto de competencias entre la federación y los países, o el caso de la vecina Portugal, cuyo texto de 1975 ha sufrido al menos cuatro reformas importantes y algunas más menores. Entre nosotros no sucede así, el texto de 1978 solo ha sufrido dos reformas, la de 1992 al efecto de habilitar la ratificación del tratado de la Unión,¹³ y la de 2011, afectante al artículo 135 CE, sobre el régimen financiero y la deuda pública. Cambios a la postre muy menores, especialmente si se tiene en cuenta que problemas estructurales del estado realmente existente, como la racionalización del reparto de competencias entre autonomías y gobierno nacional, la articulación entre ambos niveles de gobierno, la adaptación de la estructura y organización del parlamento nacional a la situación materialmente federal en la que vivimos, o la revisión de estatuto del rey y de la sucesión al trono llevan años, alguno de esos cambios décadas, esperando que llegue su hora. Pero ¿tienen política institucional los principales partidos?

3.3. La cuestión de la pertenencia a la Unión Europea

Cualquier observador que lea la Constitución en su estado actual y no tenga otra fuente de conocimiento sobre nuestro estado estará imposibilitado de saber que España es desde 1985 un estado miembro de la Unión Europea, que, en consecuencia, tiene que haber un sistema de relaciones entre las instituciones de la Unión y las de gobierno del Estado, que se ha creado una ciudadanía nueva, que el derecho nacional cede ante el derecho de la Unión en caso de conflicto, que nuestros gobiernos, tribunales y legislaturas están vinculados directamente por las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión, y así sucesivamente, y ello al punto de que, introducida por el Tratado de Lisboa en los tratados constitutivos, la Carta de derechos de la Unión, contamos con dos tablas de derechos fundamentales, una de las cuales, la europea, es más amplia y detallada que la constitucional, lo que es especialmente importante en el ámbito de los derechos sociales toda vez que la carta europea acoge los derechos de la segunda versión de la Carta social europea, que no figuran en el texto constitucional, porque este, al redactarse en 1978, no tenía a la vista más que la primera versión de aquella. No parece una situación deseable.

3.4. Los condicionantes de cultura política

Aunque hay otros de importancia no menor (como el contraste entre las opiniones de los electores sobre el sistema fiscal y las políticas adoptadas en la materia),¹⁴ procede centrarse en el factor más destacado en la literatura al uso en los últimos años: la autoubicación de los electores conforme a la metáfora espacial.

Desde 1978 hay un patrón más o menos estable: las posiciones más frecuentadas tienden a agruparse en la zona intermedia o central de la gama de opciones, no es posible construir una mayoría social clara sin adquirir una posición dominante en ese espacio central (y aun sin tener la misma en el segmento central, posición 5), y, a diferencia de lo que sucede en la casi totalidad de los países de nuestro entorno, el índice medio se sitúa sistemáticamente a la izquierda de la posición central (nunca ha bajado por debajo del 4,5, y nunca ha superado el 5). Pudiera parecer que la crisis del bipartidismo y la emergencia de un sistema de partidos más fragmentado reposarían sobre la base de un cambio significativo en ese modelo estándar. La comparación entre tres tablas correspondientes al inicio de la mentada crisis, al momento de su eclosión y a la situación actual se vería así:

CUADRO I
Autoidentificación política de los lectores

	Octubre 2010	Diciembre 2015	Abril 2022
1 Izquierda	2,8	4,2	8,9
2	3,1	4,6	4,9
3	13,3	14,3	13,5
4	15,5	13,6	11,2
5	22,1	20,2	24,0
6	10,3	8,5	10,2
7	6,5	7,1	9,4
8	5,0	4,1	6,3
9	0,8	1,11	1,3
10 Derecha	1,5	0,9	4,1
NS	11,6	11,1	2,5
NC	7,4	10,0	3,6

Fuente: barómetros CIS

Si discriminamos por bloques, podemos hacer dos clases de reparto según separemos exclusivamente la posición 5 y definamos a ambos lados sendos bloques: izquierda y derecha, en cuyo caso las cosas se ven así:

CUADRO II
Autoidentificación política por bloques (A)

	Octubre 2010	Diciembre 2015	Abril 2022
Izquierda (1/4)	34,7	36,7	38,5
Centro (5)	22,1	20,2	24,0
Derecha (6/10)	29,1	21,7	31,3

Si preferimos agregar los moderados en torno a la posición central y reducir las posiciones de izquierda y derecha a las más polarizadas, las cosas se ve así:

CUADRO III

Autoidentificación política por bloques (B)

	Octubre 2010	Diciembre 2015	Abril 2022
Izquierda (1 a 3)	19,2	23,1	27,3
Centro (4, 5 i 6)	47,9	42,3	44,6
Derecha (7 a 10)	13,8	13,21	20,8

Con mayor detalle, si efectuamos el balance de los cambios producidos en la autoubicación política, el resultado sería de este modo:

CUADRO IV

Balance

	Inicial (2010)	Final/2022	Diferencia
Izquierda (1 a 3)	19,2	27,3	+8,1
Centro (4 a 6)	47,9	44,6	-3,3
Derecha (7 a 10)	13,8	20,8	+7,0
No sabe	11,6	2,5	-9,1
No contesta	7,4	3,6	-3,8

Sin ánimo de agotar el tema, el cuadro I permite avanzar cuatro reflexiones:

– Primera. Por más que sea frecuente, tanto a diestra como a siniestra, negar que existan el centro y las políticas de centro, los electores están muy lejos de compartir tan docta opinión y se empeñan, año tras año, en desmentirla. Los esquemas rigurosamente dualistas son ciertamente cómodos a la hora de su manejo pero, a lo que parece, y en esta materia, es claro que, cuanto menos, tienen serias dificultades para dar cuenta de la realidad. Se pueden negar el centro y los centristas, pero estos tienen la desagradable tendencia a negarse a desaparecer.

– Segunda. Sin el concurso de una parte sustancial del electorado de ubicación central (o una abstención masiva de uno de los bandos) no es posible alcanzar mayorías

parlamentarias de clase alguna, aun cuando la ley electoral ayude; no es casual que con una ley electoral mayoritaria, como la de 1985, las legislaturas de mayoría absoluta no alcancen el tercio.

– Tercera. La posición central tiende a ser la más frecuentada, pero siempre es minoritaria, empero una fórmula política que consiga dominar el espacio moderado (casillas 4 a 6) es la única que puede conseguir una posición poco menos que imbatible, al menos con la vigente ley electoral.¹⁵

– Cuarta. Es obvio que cualquier parecido entre el espectro de autodefiniciones políticas de los electores y la dinámica de funcionamiento del sistema de representación operante en los últimos tiempos no pasa de ser una coincidencia no precisamente frecuente. Por eso sigue teniendo sentido el tópico de la crisis de representación. Crisis que, ciertamente, tiene componentes institucionales en la regulación legal de los partidos, en la de su financiación, en la mayoría de las legislaciones electorales, pero que no se limita a estas. Sin el concurso de las fuerzas políticas, que dotan de carne y sangre a las instituciones de gobierno, estas corren el riesgo de devenir cáscaras vacías. Y la cuota mayoritaria de responsabilidad corresponde a los gobernantes.

La lectura de los cuadros II a IV muestra con detalle que los cambios de autoubicación política de los encuestados/electores no provienen mayoritariamente de transferencias entre las posiciones, cuanto del derrumbe de los electores que no se pronunciaban ni en el momento crepuscular del bipartidismo imperfecto ni en el auroral del multipartidismo, cuyo acumulado registra una caída de casi trece puntos (¿unas voces de protesta?). A mi juicio es claro que la polarización que registra el parlamento y las relaciones entre partidos en la presente legislatura, que conlleva el abandono de los debates sobre las políticas importantes y su sustitución por mensajes identitarios, argumentos pasionales y ruido, no solo deteriora el clima político, sino que tiende a acentuar la distancia entre las exigencias consociativas del diseño del sistema institucional y el comportamiento de los partidos parlamentarios. En estas condiciones extrañarse que entre las cuestiones que inquietan a los españoles esté precisamente el comportamiento de los citados actores políticos no parece precisamente inteligente.¹⁶

3.5. Las políticas del personal

Uno de los factores relevantes a la hora de tratar de entender el funcionamiento de las instituciones y que no se suele mencionar en los manuales es precisamente la política de personal que se sigue de dotar a aquellas del necesario. Conviene señalar aquí que empezamos con un déficit que heredamos del franquismo, el régimen franquista estaba concebido como el régimen no sólo del bando vencedor en la guerra civil, sino como un sistema político cuyo personal provenía muy mayoritariamente de la generación que hizo la guerra y o bien se identificaba con el dictador, o bien pragmáticamente se prestaba a secundarlo. Desde su fundación el Estado del 18 de Julio fue un «estado joven», el estado de los excombatientes y excautivos, ese exclusivismo comportó que la generación siguiente tuviera que refugiarse en la vida privada porque la pública estaba ocupada. En consecuencia, cuando llega el momento del cambio de sistema la generación que había llegado a la madurez sencillamente no estaba y hubo que recurrir a un juvenilismo forzado: la media de la clase política que hizo la Transición y gobernó hasta comienzos del presente siglo en origen se situaba por debajo de los cincuenta.¹⁷ Una parte nada pequeña de los errores de aquella época se debía a un hecho simple: éramos mayoritariamente inexpertos.

Si bien es cierto que el problema del juvenilismo y sus inconvenientes como mínimo se ha moderado mucho, también lo es que los usos no han generado un sistema de provisión de personal que permita premiar la dedicación y competencia (y reducir los riesgos de los «diputados mudos» y de los ayunos de conocimiento), a diferencia de Francia, Alemania, en menor medida de Italia, sin ir más lejos, ni contamos con un *cursus honorum*, ni contamos con una clase política estable. Si un politólogo norteamericano, acostumbrado a un congreso situado bajo el imperio del principio del decanato, nos viera, no sería de extrañar que se llevara las manos a la cabeza. La inexistencia de una «carrera de los honores» es, ante todo, responsabilidad de quienes han gobernado durante el período del bipartidismo imperfecto, a diferencia del caso francés, que me parece emblemático, aquí una carrera política no se comienza con un puesto de asistente en el nivel local de gobierno, que, caso de funcionar bien, abre la puerta a la candidatura a un puesto

de electo local que, caso de dar un buen rendimiento, hace al sujeto elegible para puestos de alcalde y/o diputado (en la práctica gala la norma es el desempeño simultáneo de ambos) que, en caso de éxito, permite ingresar en el gremio de los ministrables y, en la cúspide, alcanzar la primera división: presidencia de la república, primer ministro, consejero constitucional, presidente de las asambleas... Un sistema que exige de un lado carrera, esto es, un recorrido profesional que permita entrenar y dotar de equipamiento a los elegibles mediante el procedimiento de prueba y error, y del otro contar con un personal que sabe el oficio y conoce virtudes y limitaciones. Nosotros no tenemos desdichadamente nada de eso, y así nos va. Y parece obvio que sin personal adecuado difícilmente el sistema de gobierno funcionará adecuadamente.

A la ausencia de *cursus honorum* se une otra práctica de dudosa racionalidad: la acusada rotación del personal. Ese es un mal que aflige primariamente a las asambleas que, entre nosotros, tienen una tasa de renovación del personal muy elevada, al punto que no es raro el fenómeno de concejales o diputados de una sola legislatura. En otras palabras: se escoge a un novel y se le coloca en puesto de salida, cuando accede al cargo no tiene experiencia, ni conocimiento, ni *savoir faire* porque no los puede tener, los tenemos cuatro años en el cargo, y cuando empieza a adquirir las competencias y habilidades necesarias lo sustituimos o desplazamos en las listas, y volvemos a empezar... Muy inteligente no parece. Piénsese que, en el órgano central del sistema, el Congreso de los Diputados, ha habido legislatura en la que se ha renovado el 50 % de los diputados salientes. No deberíamos extrañarnos de que no se trate de empleo prestigioso.

El mismo mal, pero agravado, se da en el personal ministerial. Somos expertos en contar con ministros de un solo departamento y de un solo equipo gubernamental (normalmente más breves que la legislatura), práctica irracional sin paralelo en Europa. Si descontamos las excepciones (muy pocas, y mayoritariamente localizadas en departamentos que exigen conocimientos técnicos), la inmensa mayoría de los ministros salientes no vuelven a serlo, las más de las veces ni siquiera continúan prestando servicio en el parlamento y con harta frecuencia arriban a despachos de influencias o a empresas privadas para las que conocimientos y relaciones son

de interés. De este vicio no se salva nadie: el que en este momento ningún expresidente del gobierno se siente en las Cortes Generales y que poquísimos exministros los acompañen debería hacernos meditar, a los ciudadanos y a los partidos.

Y, encima, en contraste con la empresa privada y aun la función pública, pagamos mal. La pretensión de comprar duros a cuatro pesetas muy razonable no es.

4. CONCLUYENDO

A estas alturas me parece suficientemente fundado el sostener que el diseño general de la Constitución de 1978, y el hecho de que la misma se hubiere redactado y aprobado mediante negociaciones de amplio espectro,¹⁸ han resultado muy eficientes a la hora de examinar los rendimientos que de la carta magna han venido a obtener los españoles, que, a la postre, es de lo que se trata.

Como obra humana que es, la Constitución tiene defectos y adolece de carencias (alguna original y otras varias a consecuencia de los cambios de los tiempos), pero en conjunto sigue pareciéndome acertado el juicio de D. Pablo Lucas con el que se inician estas páginas: nos ha salido resultona.

Si acaso agregar que lo fue más cuando contábamos con partidos de amplia afiliación, proyectos políticos claros, dotados de fuertes «incentivos de identidad» y que no dependían del recurso a «incentivos selectivos» en el grado que lo hacen los actuales, con un conjunto de partidos en el que la práctica totalidad de las formaciones con representación parlamentaria se confesaban leales a la Constitución y, además, con mayores o menores reservas lo eran. La Constitución de 1978 está a punto de batir el récord de vida en nuestra compleja historia constitucional (lo batirá, Dios mediante, a comienzos del año que viene), con la diferencia de que sus previsiones se corresponden muy mayoritariamente con los hechos porque estos lo son en buena medida en razón de aquellas, lo que los profesores solemos llamar «constitución normativa», empero no por ello deja de ser cierto que algunas partes de su texto han quedado anticuadas y que la práctica ha acreditado que hay realidades nuevas que considerar y algunos defectos que corregir.

Dicho lo anterior, también es cierto que el régimen establecido por la ley fundamental de 1978, que como todo régimen se define no sólo por un conjunto de normas jurídicas y arreglos institucionales, sino también como unos partidos, un sistema de partidos y las prácticas que unos y otros desarrollan, merece mayores objeciones y aun censuras que la Constitución misma. Ciertamente, la Constitución de 1978 requiere de modernización, pero la misma no servirá de mucho si no modernizamos las fuerzas políticas que nutren las instituciones y sus modos de comportamiento y actuación, a fin de que estas últimas puedan merecer de los ciudadanos una calificación mejor que la que a la fecha le dan, que es simple: necesitan mejorar.

Alfara del Patriarca, primavera de 2022

NOTAS

1 No sin resolver una cuestión espinosa: la inclusión o no del Partido Comunista, verdadera bestia negra de la dirección militar; de hecho, al menos una parte de los gobiernos europeos de nuestro entorno defendía llegar a una constituyente para incorporar después (o no) al PCE, posición que sostenían algunos estados amigos y no veían mal algunos sectores políticos.

2 Por cierto, el tópico según el cual la monarquía nunca se sometió a votación durante la elaboración de la ley fundamental es incorrecto: la alternativa monarquía/república se sometió a votación en la Comisión Constitucional del Congreso en 1978 a través de un voto particular presentado al efecto por el PSOE (vide voto particular al artículo 1 del proyecto constitucional de supresión del apartado tercero del artículo 1 —BOCD 5.1.1978, p. 712— y voto particular de sustitución del título iii —ídem, pp. 716-717—. Debate en DSCD, Comisión Constitucional. Gómez Llorente 11.5.1978, pp. 2.193 y siguientes.

3 Que se sepa, hubo proyectos de golpe militar desarrollados al efecto de «rectificar» el proceso en 1979, 1981, 1983 y 1985, este último ya muy débil.

4 Con todos los respetos, el fenómeno Vox, que tiene mucho que ver con la extrema derecha nacionalista europea actual, tiene muy poco que ver con el franquismo. Si no, recuerden las «tradicional amistad» con los estados árabes, o la guardia mora.

5 La cláusula del artículo 10.1 CE especifica que los derechos fundamentales son «el fundamento del orden político y de la paz social», debido a lo cual son de orden público, más aún su sistema es el orden público (vide art. 16.1 CE), por ello vinculan al legislador, esto es, la mayoría parlamentaria, son inalienables e indisponibles. Por eso nadie puede firmar válidamente un contrato de trabajo que incluya una cláusula de no sindicación, pongamos por caso.

6 El artículo 31 de la Ley 25/2014 precisa que los tratados válidamente celebrados y publicados prevalecen en caso de conflicto con la ley nacional.

7 Por cierto, el artículo 68 CE sigue el modelo anterior al establecer que la circunscripción electoral es la provincia y que la ley electoral debe asignar una representación inicial común a todas ellas al efecto de mejorar la posición política de los territorios de menor población, según se dijo. Empero no congela el mapa provincial, razón por la cual se ha necesitado ley orgánica para las escasas modificaciones del mapa provincial que han tenido éxito; de este modo, si bien es cierto que conservar la actual división provincial es, tal vez, la solución más constitucional, no es la única constitucionalmente legítima y posible. Así, no habría problemas constitucionales si se deseara recuperar las provincias de Calatayud y Játiva de la división de 1822, la creación de la tercera provincia extremeña, o atender el en su día frustrado intento de erigir la provincia del señorío de Molina de Aragón. Y por lo mismo no sería inconstitucional que se rediseñare el mapa provincial al efecto de hacer coincidir el mapa provincial con el autonómico, como ha propuesto alguna fuerza política parlamentaria. A la postre esa es, a la fecha, la situación en siete de las diecisiete comunidades autónomas.

8 Aunque la regulación del Senado no goza de favor de la doctrina no está de más consignar aquí que el «modelo español» se halla tras el senado existente en la República Checa y en Polonia, y ha sido considerado como alternativa plausible en el Reino Unido al efecto de la interminable reforma de la Cámara de los Lores.

9 Además, la elección mayoritaria del Senado en la cámara alta da importantes ventajas a los dos partidos mayores y reduce el peso y presencia de las demás minorías.

10 Por eso la «condición política» de miembro de una comunidad autónoma se determina siempre mediante la remisión a reglas administrativas: adquirir la vecindad en el territorio.

11 Y por eso es inteligible que el artículo 17 CE al regular los derechos del detenido especifica que la información que se le debe dar debe transmitirse de forma «que le sea comprensible» y no debido al régimen lingüístico del territorio.

12 Basta examinar la memoria anual del tribunal para percibir que el existente es ante todo un tribunal de amparo, en el que los otros supuestos de competencia a los que el existente atiende están siempre por debajo del 10 % de asuntos/año, y mayormente por debajo del 5 % de asuntos/año.

13 Debido a la introducción de la ciudadanía de la Unión que al habilitar el derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos de otros estados miembros para votar y ser candidatos en algunas elecciones (locales y al Parlamento europeo) chocaba con la redacción original del artículo 13 CE. Para mayor inri, la citada ciudadanía de la Unión traía causa de una iniciativa del gobierno español.

14 Basta leer el sondeo que habitualmente hace el CIS sobre la materia (generalmente publicado en julio de cada año) para percibir que hay una percepción ampliamente mayoritaria y fuertemente transversal acerca de la injusticia del sistema fiscal, porque quienes más tienen no pagan lo que deberían, y favorable al aumento de la progresividad y a la inversión en servicios públicos. Tan solo en dos campos (gasto militar y deuda pública) se aprecian diferencias reseñables entre los electores en función de su preferencia política.

15 Conviene recordar que la mayor mayoría obtenida, los 202 escaños sobre 350 obtenidos por el PSOE en 1982, reposaba sobre el 44 % de los votos válidos emitidos.

16 CIS. Barómetro de abril de 2022. Preocupaciones de los españoles: gobierno y partidos políticos: 15,7; mal comportamiento de los políticos: 10,0; lo que hacen los partidos políticos: 5,2; total: 30,9.

17 Una nota personal, cuando llegué a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa me llamó la atención que el Pleno era un mar de cabezas grises en el que había una isla de color: la delegación de las Cortes Generales.

18 Mas del 90 % de los votos en el Congreso, sin ir más lejos.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA *

Aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978.

Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 diciembre de 1978.

Sancionada por S.M. el Rey ante las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

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.

*Texto obtenido de la página web del DOGV.

PREÁMBULO

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

Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo.

Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

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

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

Establecer una sociedad democrática avanzada, y

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

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

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1

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

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

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

La soberanía
reside en el
pueblo

Unidad de la Nación y derecho a la autonomía

Artículo 2

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

El castellano y las demás lenguas españolas

Artículo 3

1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.
2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.
3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

La bandera de España y las de las Comunidades Autónomas

Artículo 4

1. La bandera de España está formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas.
2. Los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales.

Capital del Estado

Artículo 5

La capital del Estado es la villa de Madrid.

Partidos políticos

Artículo 6

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

Artículo 7

Sindicatos y
asociaciones

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

Artículo 8

Fuerzas
Armadas

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

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

Artículo 9

Respeto a la ley

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

2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Libertad e
igualdad

3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Principio del
ordenamiento
jurídico

TÍTULO I

De los derechos y deberes fundamentales

Derechos de la persona

Artículo 10

1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

Interpretación de los derechos fundamentales

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

CAPÍTULO PRIMERO

De los españoles y los extranjeros

Nacionalidad

Artículo 11

1. La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley.

2. Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad.

3. El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen.

Artículo 12

Los españoles son mayores de edad a los dieciocho años.

Derechos de los extranjeros

Artículo 13

1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.

2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

3. La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de la ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo.

4. La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.

CAPÍTULO SEGUNDO

Derechos y libertades

Artículo 14

Principio de
igualdad

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

SECCIÓN PRIMERA

*De los derechos
fundamentales y de las
libertades públicas*

Artículo 15

Derecho a la
vida

Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra.

Artículo 16

Libertad
ideológica y
religiosa

1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación,

en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.

3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.

Derecho a la libertad personal

Artículo 17

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley.

2. La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial.

3. Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca.

Habeas corpus

4. La ley regulará un procedimiento de *habeas corpus* para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.

Derecho a la intimidad.

Artículo 18

1. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

2. El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.

Inviolabilidad del domicilio

3. Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial.

Secreto de las comunicaciones

4. La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.

Libertad de residencia y circulación

Artículo 19

Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.

Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.

Artículo 20

1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

Libertad de expresión y derecho a la información

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

Derecho de reunión

Artículo 21

1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

Derecho de asociación

Artículo 22

1. Se reconoce el derecho de asociación.

2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.

3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.

4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.

5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

Artículo 23

Derecho de participación

1. Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

Artículo 24

Derecho a la tutela judicial efectiva

1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

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

Artículo 25

Principio de legalidad penal

1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.

2. Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere

Finalidad de las penas privativas de libertad

cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.

3. La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.

Prohibición de los Tribunales de Honor

Artículo 26

Se prohíben los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales.

Derecho a la educación. Libertad de enseñanza

Artículo 27

1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.

7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros

sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.

8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.

Autonomía
universitaria

Artículo 28

1. Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a formar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato.

Libertad sindical

2. Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.

Derecho a la
huelga

Artículo 29

1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

Derecho de
petición

2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

SECCIÓN SEGUNDA

*De los derechos y deberes
de los ciudadanos*

Deberes
personales

Artículo 30

1. Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España.
2. La ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria.
3. Podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general.
4. Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

Principios del
sistema
tributario

Artículo 31

1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.
2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.
3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.

Derecho al
matrimonio

Artículo 32

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

cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos.

Artículo 33

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Derecho de propiedad y a la herencia

Artículo 34

1. Se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la ley.

2. Regirá también para las fundaciones lo dispuesto en los apartados 2 y 4 del artículo 22.

Derecho de fundación

Artículo 35

1. Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.

2. La ley regulará un estatuto de los trabajadores.

El trabajo, derecho y deber

Artículo 36

La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos.

Colegios Profesionales

Derecho a la negociación colectiva

Artículo 37

La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios.

2. Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que puedan establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.

Libertad de empresa

Artículo 38

Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

CAPÍTULO TERCERO

De los principios rectores de la política social y económica

Protección a la familia y a la infancia

Artículo 39

1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.

3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.

4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

Artículo 40

1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

2. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados.

Redistribución
de la renta.
Pleno empleo

Artículo 41

Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

Seguridad
Social

Artículo 42

El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno.

Emigrantes

Artículo 43

1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.
2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.
3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte.

Protección a
la salud

Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.

Acceso a la cultura

Artículo 44

1. Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.
2. Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general.

Medio ambiente. Calidad de vida

Artículo 45

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Conservación del patrimonio artístico

Artículo 46

Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.

Derecho a la vivienda

Artículo 47

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Artículo 48

Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

Artículo 49

1. Las personas con discapacidad ejercen los derechos previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas. Se regulará por ley la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio.

2. Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad.

Integración de las
personas con
discapacidad

Artículo 50

Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Tercera edad

Artículo 51

1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.

Defensa de los
consumidores

3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

CAPÍTULO CUARTO

De las garantías de las libertades y derechos fundamentales

Organizaciones profesionales

Artículo 52

La ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Tutela de las libertades y derechos

Artículo 53

1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161. 1. a.

2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.

3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

El Defensor del Pueblo

Artículo 54

Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

CAPÍTULO QUINTO

*De la suspensión de los
derechos
y libertades*

Artículo 55

**Suspensión de
derechos y
libertades**

1. Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1. a y d, y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción.

2. Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas.

La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes.

TÍTULO II

De la Corona

Artículo 56

El Rey

1. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

2. Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona.

3. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65,2.

Sucesión en la Corona

Artículo 57

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

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

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

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

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

La Reina consorte

Artículo 58

La Reina consorte o el consorte de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la Regencia.

Artículo 59

La Regencia

1. Cuando el Rey fuere menor de edad, el padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona, según el orden establecido en la Constitución, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia y la ejercerá durante el tiempo de la minoría de edad del Rey.
2. Si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el Príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de edad. Si no lo fuere, se procederá de la manera prevista en el apartado anterior, hasta que el Príncipe heredero alcance la mayoría de edad.
3. Si no hubiere ninguna persona a quien corresponda la Regencia, ésta será nombrada por las Cortes Generales, y se compondrá de una, tres o cinco personas.
4. Para ejercer la Regencia es preciso ser español y mayor de edad.
5. La Regencia se ejercerá por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey.

Artículo 60

Juramento del Rey

1. Será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiese nombrado el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento; si no lo hubiese nombrado, será tutor el padre o la madre mientras permanezcan viudos. En su defecto, lo nombrarán las Cortes Generales, pero no podrán acumularse los cargos de Regente y de tutor sino en el padre, madre o ascendientes directos del Rey.
2. El ejercicio de la tutela es también incompatible con el de todo cargo o representación política.

**Proclamación
del Rey****Artículo 61**

1. El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas.

2. El Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad, y el Regente o Regentes al hacerse cargo de sus funciones, prestarán el mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey.

**Funciones
del Rey****Artículo 62**

Corresponde al Rey:

- a) Sancionar y promulgar las leyes.
- b) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.
- c) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.
- d) Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.
- e) Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.
- f) Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.
- g) Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno.

- h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas.
- i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.
- j) El Alto Patronazgo de las Reales Academias.

Artículo 63

1. El Rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos. Los representantes extranjeros en España están acreditados ante él.
2. Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes.
3. Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz.

Artículo 64

Refrendo de los actos del Rey

1. Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso.
2. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden.

Artículo 65

1. El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma.
2. El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa.

TÍTULO III

De las De las Cortes Generales

CAPÍTULO PRIMERO

De las Cámaras

Las Cortes Generales

Artículo 66

1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.
2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.
3. Las Cortes Generales son inviolables.

El mandato parlamentario

Artículo 67

1. Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso.
2. Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.
3. Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios.

El Congreso de los Diputados

Artículo 68

1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.
2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima

inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

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

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

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

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

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

Artículo 69

El Senado

1. El Senado es la Cámara de representación territorial.

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

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

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

5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su

respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

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

Incompatibilidades e inelegibilidades

Artículo 70

1. La ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán, en todo caso:

a) A los componentes del Tribunal Constitucional.

b) A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno.

c) Al Defensor del Pueblo.

d) A los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo.

e) A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo.

f) A los miembros de las Juntas Electorales.

2. La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral.

Artículo 71

Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias

1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán

ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculpados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

4. Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras.

Artículo 72

1. Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta.

Reglamentos
de las Cámaras

2. Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.

3. Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.

Artículo 73

1. Las Cámaras se reunirán anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo de febrero a junio.

Sesiones de las
Cámaras

2. Las Cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado.

Sesiones conjuntas de las Cámaras

Artículo 74

1. Las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales.
2. Las decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94.1, 145.2 y 158.2, se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras. En el primer caso, el procedimiento se iniciará por el Congreso, y en los otros dos, por el Senado. En ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

Funcionamiento de las Cámaras

Artículo 75

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

Comisiones de investigación

Artículo 76

1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.

Artículo 77

1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.

2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.

Peticiones a las
Cámaras

Artículo 78

1. En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica.

2. Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones la prevista en el artículo 73, la de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y la de velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas.

3. Expirado el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales.

4. Reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones.

Diputaciones
Permanentes

Artículo 79

1. Para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros.

Adopción de
acuerdos

2. Dichos acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras.

3. El voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable.

Publicidad de las sesiones

Artículo 80

Las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento.

CAPÍTULO SEGUNDO

De la elaboración de las leyes

Las leyes orgánicas

Artículo 81

1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

La delegación legislativa

Artículo 82

1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.

2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el

uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

4. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.

Refundición de
textos legales

Artículo 83

Las leyes de bases no podrán en ningún caso:

- a) Autorizar la modificación de la propia ley de bases.
- b) Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

Limitación a
las leyes de
bases

Artículo 84

Cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno no está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación.

Artículo 85

Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.

Decretos
Legislativos

Decretos leyes y su convalidación

Artículo 86

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.
2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.
3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Iniciativa legislativa

Artículo 87

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

Iniciativa legislativa de Comunidades Autónomas

Iniciativa legislativa popular

Artículo 88

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

Iniciativa
legislativa
gubernamental

Artículo 89

1. La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87.

Iniciativa
legislativa
parlamentaria

2. Las proposiciones de ley que, de acuerdo con el artículo 87, tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición.

Artículo 90

1. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.

Actuación
legislativa del
Senado

2. El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.

3. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

**Sanción y
promulgación
de las leyes****Artículo 91**

El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación.

Referéndum**Artículo 92**

1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.
2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.
3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

CAPÍTULO TERCERO

*De los Tratados
Internacionales*

**Autorización de
los tratados
internacionales****Artículo 93**

Mediante la ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

Artículo 94

1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

- a) Tratados de carácter político.
- b) Tratados o convenios de carácter militar.

c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.

d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.

e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

2. El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.

Artículo 95

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

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

Artículo 96

1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.

2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94.

Los tratados internacionales y la Constitución

Incorporación de los tratados al ordenamiento interno

TÍTULO IV

Del Gobierno y de la Administración

El Gobierno: funciones

Artículo 97

El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Composición y estatuto del Gobierno

Artículo 98

1. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.

2. El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.

3. Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.

4. La ley regulará el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno.

Investidura del Presidente del Gobierno

Artículo 99

1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los

Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.

Artículo 100

Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente.

Nombramiento
de los Ministros

Artículo 101

1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

Cese del Gobierno

Artículo 102

1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

2. Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus

Responsabilidad
jurídica de los
miembros del
Gobierno

funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

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

La Administración Pública

Artículo 103

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.

3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

Artículo 104

1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.

Derechos ante la Administración

Artículo 105

La ley regulará:

a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Artículo 106

1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Control
judicial de la
administración

Artículo 107

El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia.

El Consejo de
Estado

TÍTULO V

De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales

Artículo 108

El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados.

Responsabilidad
política del
Gobierno ante
el Parlamento

Artículo 109

Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que

Derecho de
información de
las Cámaras

precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El Gobierno en las Cámaras

Artículo 110

1. Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno.
2. Los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus Departamentos.

Interpelaciones y preguntas

Artículo 111

1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.
2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.

La cuestión de confianza

Artículo 112

El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados.

Moción de censura

Artículo 113

1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.
2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.
3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos

primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.

4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

Artículo 114

1. Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99.

2. Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno.

Pérdida de la
confianza
parlamentaria

Artículo 115

1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones.

2. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura.

3. No procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 99, apartado 5.

Disolución de
las Cámaras

Artículo 116

1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho.

Estado de alarma

**Estado de
excepción**

3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

**Estado de
sitio**

4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.

Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes

TÍTULO VI

Del Poder Judicial

**Inamovilidad
de la justicia****Artículo 117**

1. La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.

**Inamovilidad
de los Jueces y
Magistrados**

2. Los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley.

3. El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.

4. Los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho.

5. El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución.

6. Se prohíben los Tribunales de excepción.

Unidad
jurisdiccional

Artículo 118

Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.

Colaboración
con la justicia

Artículo 119

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

Gratuidad de
la justicia

Artículo 120

1. Las actuaciones judiciales serán públicas, con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento.

2. El procedimiento será predominantemente oral, sobre todo en materia criminal.

3. Las sentencias serán siempre motivadas y se pronunciarán en audiencia pública.

Publicidad de
las actuaciones
judiciales

Indemnización por errores judiciales

Artículo 121

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

Artículo 122

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

Consejo General del poder judicial

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

3. El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años. De estos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.

El Tribunal Supremo

Artículo 123

1. El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales.

2. El Presidente del Tribunal Supremo será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, en la forma que determine la ley.

Artículo 124El Ministerio
Fiscal

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

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

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

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

La Fiscalía
General del
Estado**Artículo 125**Institución del
Jurado

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

Artículo 126

Policía judicial

La policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca.

Artículo 127Incompatibilidades
de Jueces,
Magistrados y
Fiscales

1. Los Jueces y Magistrados así como los Fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos, ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. La ley establecerá el sistema y modalidades de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales.

2. La ley establecerá el régimen de incompatibilidades de los miembros del poder judicial, que deberá asegurar la total independencia de los mismos.

TÍTULO VII

Economía y Hacienda

Subordinación de la riqueza al interés nacional

Artículo 128

1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.

2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.

Participación en la empresa y en los organismos públicos

Artículo 129

1. La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.

2. Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas.

También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.

Desarrollo de los sectores económicos

Artículo 130

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

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

Artículo 131

Planificación de la actividad económica

1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.

Artículo 132

Bienes de dominio público

1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

3. Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación.

Artículo 133

Potestad tributaria

1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.

2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.

4. Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

Los Presupuestos Generales del Estado

Artículo 134

1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.

2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.

4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Artículo 135

Estabilidad
presupuestaria

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en

materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

- a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.
- b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
- c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

El Tribunal de Cuentas

Artículo 136

1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.

4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.

TÍTULO VIII

De la organización territorial del Estado

CAPÍTULO PRIMERO

Principios generales

Artículo 137

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Organización territorial

Artículo 138

1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

Solidaridad e igualdad territorial

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Artículo 139

1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Igualdad de los españoles en los territorios del Estado

CAPÍTULO SEGUNDO

De la Administración local

Artículo 140

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno

Autonomía municipal

y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.

Entidades locales

Artículo 141

1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.
2. El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.
3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.
4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.

Las Haciendas locales

Artículo 142

La Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

CAPÍTULO TERCERO

*De las Comunidades
Autónomas*

Iniciativa autonómica ordinaria

Artículo 143

1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas

comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.

Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.

3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

Artículo 144

Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.

b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

Artículo 145

1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.

2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y

Iniciativa
autonómica de las
Cortes Generales

Colaboración entre
Comunidades
Autónomas

efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.

Elaboración del Estatuto

Artículo 146

El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

Los Estatutos de Autonomía

Artículo 147

1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.

b) La delimitación de su territorio.

c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.

d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

3. La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

Reforma de los Estatutos de autonomía

Artículo 148

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

Competencias de las Comunidades Autónomas

1.^a Organización de sus instituciones de autogobierno.

2.^a Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

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

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

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

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

8.^a Los montes y aprovechamientos forestales.

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

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

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

12.^a Ferias interiores.

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

14.^a La artesanía.

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

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

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

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

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

20.^a Asistencia social.

21.^a Sanidad e higiene.

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

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

Competencias
exclusivas del
Estado

Artículo 149

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

1.^a La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2.^a Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3.^a Relaciones internacionales.

4.^a Defensa y Fuerzas Armadas.

5.^a Administración de Justicia.

6.^a Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

7.^a Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

8.^a Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.

En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

9.^a Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

10.^a Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.

11.^a Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

12.^a Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.

13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

14.^a Hacienda general y Deuda del Estado.

15.^a Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

16.^a Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

17.^a Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

18.^a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

19.^a Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.

20.^a Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

21.^a Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

22.^a La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las

aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24.^a Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

25.^a Bases de régimen minero y energético.

26.^a Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27.^a Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

28.^a Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

29.^a Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30.^a Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el

cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31.^a Estadística para fines estatales.

32.^a Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Cláusulas residual,
de prevalencia y
supletoriedad

Leyes marco

Artículo 150

1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Delegación o
transferencia de
competencias

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

Leyes de
armonización

Artículo 151

1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

Iniciativa
autonómica
especial

2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

1.º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de

las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4.º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.

3. En los casos de los párrafos 4.º y 5.º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.

Organización
institucional de las
Comunidades
Autónomas

Artículo 152

1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.

3. Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.

Artículo 153

El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

- a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.
- b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.
- c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

**Control de los
órganos de las
Comunidades
Autónomas**

d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.

Delegación del
Gobierno en las
Comunidades
Autónomas

Artículo 154

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

Intervención
estatal de las
Comunidades
Autónomas

Artículo 155

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

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

Autonomía
financiera de las
Comunidades
Autónomas

Artículo 156

1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

Financiación
autonómica

Artículo 157

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

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

e) El producto de las operaciones de crédito.

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

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

Artículo 158

1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

Fondo de
Compensación
Interterritorial

TÍTULO IX

Del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional

Artículo 159

1. El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

2. Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional.

3. Los miembros del Tribunal Constitucional serán designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres.

4. La condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible: con todo mandato representativo; con los cargos políticos o administrativos; con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional o mercantil.

En lo demás los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del poder judicial.

5. Los miembros del Tribunal Constitucional serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato.

Presidencia del Tribunal Constitucional

Artículo 160

El Presidente del Tribunal Constitucional será nombrado entre sus miembros por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en pleno y por un período de tres años.

Artículo 161

Competencias
del Tribunal
Constitucional

1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53. 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.

c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

Artículo 162

1. Están legitimados:

a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

Recurso de
inconstitucionalidad:
legitimación

b) Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un

Recurso de amparo:
legitimación

interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.

2. En los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados.

Cuestión de
inconstitucionalidad

Artículo 163

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

Sentencias del
Tribunal
Constitucional

Artículo 164

1. Las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado* con los votos particulares, si los hubiere. Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos.

2. Salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad.

Artículo 165

Una ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones.

TÍTULO X

De la reforma Constitucional

Iniciativa de
reforma
constitucional

Artículo 166

La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87.

Artículo 167

Reforma
constitucional
ordinaria

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Artículo 168

Reforma
constitucional
agravada

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Artículo 169

No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Derechos
históricos de
los territorios
forales

Primera

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

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

Segunda

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

Régimen
económico y fiscal
de Canarias

Tercera

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

Cuarta

En las Comunidades Autónomas donde tengan su sede más de una Audiencia Territorial, los Estatutos de Autonomía respectivos podrán mantener las existentes, distribuyendo las competencias entre ellas, siempre de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Iniciativa de
elaboración del
Estatuto de
autonomía por
los órganos
preautonómicos

Primera

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

Segunda

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

Tercera

La iniciativa del proceso autonómico por parte de las Corporaciones locales o de sus miembros, prevista en el apartado 2 del artículo 143, se entiende diferida, con todos sus efectos, hasta la celebración de las primeras elecciones locales una vez vigente la Constitución.

Cuarta

Navarra

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

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

Quinta

Ceuta y Melilla

Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la

mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.

Sexta

Quando se remitieran a la Comisión Constitucional del Congreso varios proyectos de Estatuto, se dictaminarán por el orden de entrada en aquélla, y el plazo de dos meses a que se refiere el artículo 151 empezará a contar desde que la Comisión termine el estudio del proyecto o proyectos de que sucesivamente haya conocido.

Séptima

Los organismos provisionales autonómicos se considerarán disueltos en los siguientes casos:

- a) Una vez constituidos los órganos que establezcan los Estatutos de Autonomía aprobados conforme a esta Constitución.
- b) En el supuesto de que la iniciativa del proceso autonómico no llegara a prosperar por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 143.
- c) Si el organismo no hubiera ejercido el derecho que le reconoce la disposición transitoria primera en el plazo de tres años.

Octava

1. Las Cámaras que han aprobado la presente Constitución asumirán, tras la entrada en vigor de la misma, las funciones y competencias que en ella se señalan, respectivamente, para el Congreso y el Senado, sin que en ningún caso su mandato se extienda más allá del 15 de junio de 1981.

2. A los efectos de lo establecido en el artículo 99, la promulgación de la Constitución se considerará como supuesto constitucional en el que procede su aplicación. A tal efecto, a partir de la citada promulgación se abrirá

Disolución de los organismos provisionales autonómicos

Las actuales Cámaras y el Gobierno después de aprobarse la Constitución

un período de treinta días para la aplicación de lo dispuesto en dicho artículo.

Durante este período, el actual Presidente del Gobierno, que asumirá las funciones y competencias que para dicho cargo establece la Constitución, podrá optar por utilizar la facultad que le reconoce el artículo 115 o dar paso, mediante la dimisión, a la aplicación de lo establecido en el artículo 99, quedando en este último caso en la situación prevista en el apartado 2 del artículo 101.

3. En caso de disolución, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115, y si no se hubiera desarrollado legalmente lo previsto en los artículos 68 y 69, serán de aplicación en las elecciones las normas vigentes con anterioridad, con las solas excepciones de que en lo referente a inelegibilidades e incompatibilidades se aplicará directamente lo previsto en el inciso segundo de la letra *b* del apartado 1 del artículo 70 de la Constitución, así como lo dispuesto en la misma respecto a la edad para el voto y lo establecido en el artículo 69.3.

Novena

A los tres años de la elección por vez primera de los miembros del Tribunal Constitucional se procederá por sorteo para la designación de un grupo de cuatro miembros de la misma procedencia electiva que haya de cesar y renovarse. A estos solos efectos se entenderán agrupados como miembros de la misma procedencia a los dos designados a propuesta del Gobierno y a los dos que proceden de la formulada por el Consejo General del Poder Judicial. Del mismo modo se procederá transcurridos otros tres años entre los dos grupos no afectados por el sorteo anterior. A partir de entonces se estará a lo establecido en el número 3 del artículo 159.

Primera
renovación del
Tribunal
Constitucional

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

1. Queda derogada la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, así como, en tanto en cuanto no estuvieran ya derogadas por la anteriormente mencionada Ley, la de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958; el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de

Derogación de
las Leyes
Fundamentales

1945; el del Trabajo, de 9 de marzo de 1938; la Ley Constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942; la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947, todas ellas modificadas por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, y en los mismos términos esta última y la de Referéndum Nacional de 22 de octubre de 1945.

Derogación de las Leyes de 25 de octubre de 1839 y de 21 de julio de 1876

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

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

3. Asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución.

DISPOSICIÓN FINAL

Entrada en vigor

Esta Constitución entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el *Boletín Oficial del Estado*. Se publicará también en las demás lenguas de España.

POR TANTO,
Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta Constitución como norma fundamental del estado.

Palacio de las Cortes, 27 de diciembre de 1978
JUAN CARLOS

EL PRESIDENTE DE LAS CORTES

Antonio Hernández Gil

EL PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Fernando Álvarez de Miranda y Torres

EL PRESIDENTE DEL SENADO

Antonio Fontán Pérez

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA



CORTS VALENCIANES