

## CARACTERÍSTICAS FORMALES O CARACTERIZACIÓN FORMAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

(La Constitución española como Constitución de ruptura. Análisis de su proceso de elaboración y promulgación. Estructura formal)

© Juan Manzanares Rael  
Catedrático de Geografía e Historia

---

Se puede afirmar taxativamente que la aprobación de la Constitución de 1978 **significó un importante cambio político**, cuyo significado es una **abierto ruptura** con el régimen franquista anterior.

Como señaló Hernández Gil, ante la disyuntiva entre ruptura (propuesta por la oposición democrática) y reforma (promovida por el gobierno de Suárez), **el resultado fue la ruptura**, pero el procedimiento fue el reformista.

**Como todo hecho histórico, el proceso de elaboración de la Constitución española (1977-78) no puede ser comprendido sin tener presentes sus circunstancias históricas.** Es preciso por tanto realizar una referencia somera al marco histórico. También es importante que nuestros alumnos valoren la excepcionalidad de su proceso de elaboración: **el consenso rompe con la tradición constitucional española, caracterizada por la imposición de un grupo político sobre los demás.** En cambio, la de 1978 fue elaborada y aprobada por prácticamente todos los partidos políticos.

Dejando de lado deliberadamente el problema de por qué desapareció el régimen franquista al morir su creador, podemos convenir que la **transición democrática comienza con la ya citada Ley para la Reforma Política** propuesta por el gobierno presidido por Adolfo Suárez, que establece las bases para la democratización de la vida española.

En las elecciones generales celebradas el 15 de junio de 1977 el electorado español optó por posiciones moderadas, ganando U.C.D. seguido del P.S.O.E.; las fuerzas de derecha e izquierda clásicas, Alianza Popular y Partido Comunista de España, quedaron bastante relegadas. Los extremismos fueron marginales y aparecen fuerzas políticas nacionalistas de forma importante en Cataluña y País Vasco.

El Parlamento elegido resultó equilibrado (si sumamos los diputados de derecha y centro, por un lado, y de centro-izquierda e izquierda, por otro, resulta prácticamente un empate). De este modo **el resultado de las elecciones de junio tendría un peso decisivo en la estructuración del régimen democrático y en la configuración de las futuras reglas del juego, caracterizada por el "consenso"**, que es la primera y más importante característica de nuestra Constitución.

Para una buena comprensión de lo que significó el consenso, debemos explicar a nuestros alumnos que todo **el proceso constituyente** estuvo caracterizado por un ambiente general de inestabilidad: una profunda crisis económica (que había comenzado en 1973), el terrorismo estaba en pleno apogeo, el paro no dejaba de aumentar y, con relativa frecuencia, se escuchaba el "ruido de sables" en los cuarteles. Por tanto es preciso indicarles que la democracia recién nacida no estaba ni mucho menos asentada, por lo que **una acción conjunta y decidida de todas las fuerzas políticas y sociales en su favor resultaba imprescindible.**

Con este criterio consensual se eligió una **ponencia de siete miembros (Pérez Llorca, Gabriel Cisneros, Herrero de Miñón, Manuel Fraga, Peces Barba, Miguel Roca y Solé Tura)** que elaboró el anteproyecto constitucional. El texto resultante fue sometido, sucesivamente, a las **comisiones y plenos del Congreso y del Senado**, en donde se presentaron de forma respectiva 1.133 y 1.254 enmiendas. El texto enmendado por diputados y senadores pasó a ser discutido por una **Comisión Mixta Congreso-Senado**, encargado de redactar un **proyecto definitivo**. Éste sería aprobado por el pleno de ambas cámaras por mayorías aplastantes (sólo hubo 6 diputados que votaron en contra y 5 senadores, a los que hay que sumar 14 y 8 abstenciones respectivamente; los votos favorables fueron 325 en el Congreso y 226 en el Senado). El proyecto constitucional fue aprobado en Referendum el 6 de diciembre (89 % de votos favorables) y refrendado por el Rey el 27 de diciembre.

**Su estructura es la siguiente:** un Preámbulo, un Título Preliminar y diez Títulos desarrollados en 169 artículos de **forma codificada**. Además cuenta con cuatro Disposiciones Adicionales (que reconocen derechos históricos), nueve Disposiciones transitorias (que regulan casos dudosos y ofrecen soluciones coyunturales a imprevistos), una Disposición derogatoria (que pone fin al régimen transitorio de la Ley para la Reforma Política) y una Disposición Final.

Los aspectos formales más destacables de la Constitución de 1978 son:

- En muchos aspectos es una constitución **imprecisa** o **ambigua**, ya que recoge en ocasiones principios contradictorios. Por ejemplo, la redacción del artículo 15 (derecho a la vida) es deliberadamente ambigua por el significado del vocablo "todos", que podía dar a una despenalización del aborto, como así fue. Peces Barba abandonó la ponencia cuando se nombró especialmente a la religión católica "como la mayoritaria de los españoles".

Esta ambigüedad se relaciona precisamente con el consenso: cuando no era posible el acuerdo entre las distintas fuerzas políticas, preferían buscar una redacción que pudiese contentar a todos, o, al menos, no provocar la ruptura.

- También se le achaca una cierta **falta de originalidad**, por cuanto que se inspira en acceso en otras constituciones: la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (**el estado social y democrático de derecho**), la Constitución Portuguesa de 1976 (formulación de derechos y deberes), la Constitución Italiana de 1947 (estado autonómico). **Ésta es la opinión de Secundino González Marrero (La Constitución española de 1978; Madrid, McGraw Hill, 1995).**

- **Su tamaño** es, a juicio de algunos tratadistas, excesivo (169 artículos). Este hecho tiene el inconveniente de que le confiere una cierta rigidez (las constituciones más cortas son más fáciles de interpretar y de adaptarse a los cambios; es el caso de la de Estados Unidos, que ya ha cumplido más de 200 años). Lo paradójico de nuestra Constitución es que, a pesar de su tamaño, es inacabada, puesto que continuamente remite a leyes y a disposiciones generales para su desarrollo.

- El **título VIII fue el más controvertido** y el causante de que en el País Vasco la abstención y los votos en contra superaran los votos afirmativos.

- La Constitución ha permitido que disfrutemos de la más duradera estabilidad democrática en la Historia de España. De hecho han gobernado dos fuerzas políticas diferentes, sin que el paso de uno a otro gobierno fuese traumático.

Tras analizar las características del texto del 78, podríamos, brevemente, analizar su rígido procedimiento de reforma, que se aborda en el título X. Los requisitos necesarios para ello son bastante exigentes, pretendiendo así que **no pueda realizarse por un solo grupo político**. De esta forma se pretende que el consenso que presidió el proceso de elaboración se siga manteniendo en el caso de que los avatares sociales y políticos aconsejen un cambio. Ésta es la opinión de **Paloma Román (Sistema político español; Madrid, McGraw Hill, 1995)**.

Cualquier iniciativa de **reforma necesita de una amplia mayoría parlamentaria (tres quintos de cada una de las cámaras) y referendum de ratificación en el caso de que lo solicite una décima parte de los diputados o senadores**.

También prevé el título X (art. 168) la necesidad de mayoría de dos tercios cuando la reforma afecte al **título Preliminar, al capítulo segundo del título I o al título II**. En cualquiera de estos casos las Cortes serían disueltas. Celebradas nuevas elecciones, las Cortes recién constituidas deberán aprobar por mayoría de dos tercios la reforma propuesta, la cual se sometería a ratificación en referendum.

Hasta el momento presente sólo ha habido una reforma constitucional, la del artículo **13.2 (27 de agosto de 1992)**: a través de ella se amplía **el derecho de sufragio pasivo de los extranjeros residentes en España en elecciones municipales**. Fue ésta una exigencia de la Unión Europea a todos sus estados miembros, con el fin de alcanzar la plena **ciudadanía europea (tratado de Maastricht)**. En la edición preparada por **Luis López Guerra (Constitución española de 1978; Madrid, Tecnos, 1992)** viene recogida la reforma como **Adenda a la 5ª edición**.

En definitiva, nuestra Constitución es, en lo que se refiere a su propia reforma, más bien rígida (en opinión de James Bryce- Yeims Brais).

**Tras 25 años de vigencia** no parece que haya habido necesidad de hacerle muchos remiendos. ¿Es que es tan buena? Hay opiniones dispares: algunos consideran que se ha llegado a una especie de sacralización, poco razonable; al fin y al cabo, sólo es un texto. Otros, por el contrario, opinan que mejor no tocar la Constitución: costó tanto tener una...Magnífico tema para debate ¿No?