**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 3**

**EL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN: EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO. EL ESTADO ESPAÑOL COMO ESTADO COMPUESTO. MUTACIÓN CONSTITUCIONAL. REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO ESPAÑOL.**

**EL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN: EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.**

El estado es la forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorio. Desde la edad moderna, el estado es nacional, es decir, se identifica con la nación, hasta el punto de que todos los miembros de la Organización de las Naciones Unidas son estados.

La teoría del estado los clasifica atendiendo principalmente a los siguientes criterios:

1. A la distribución territorial del poder político en el estado, distinguiéndose así entre estados centralistas o unitarios y descentralizados o federales.
2. Al carácter hereditario o electivo de la jefatura del estado, distinguiéndose así entre monarquías y repúblicas.
3. A la interrelación entre los supremos órganos del estado, distinguiéndose así entre sistemas parlamentarios y presidencialistas.
4. A la orientación político-ideológica y participación política de los ciudadanos, distinguiéndose así entre dictaduras autoritarias y democracias liberales.

Naturalmente, estos criterios clasificatorios no son rígidos, y existen excepciones y situaciones intermedias que no encajan plenamente con ninguno de los prototipos.

La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 caracteriza al estado en varios preceptos de su Título Preliminar, comenzando por su artículo 1.1, cuyo primer inciso afirma que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”, de forma que:

1. España es un *estado democrático* por que el principio democrático es un principio legitimador de la Constitución misma, en cuanto el propio poder constituyente es democrático.

Además, el principio democrático se proyecta sobre el poder constituido, es decir, sobre el estado como organización del poder público, y ello tanto en la dimensión material, relativa al reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas, como en su dimensión estructural, relativa a la división de poderes o el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto o los mecanismos de participación política directa como el referéndum.

En especial, el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve reiteradamente que la Constitución opta por una determinada forma del principio democrático, cual es la democracia representativa como sistema general de participación política a todos los niveles territoriales, que se configura además como un derecho fundamental consagrado por el artículo 23.1 de la Constitución, el de los ciudadanos a “participar en los asuntos públicos (…) por medio de representantes libremente elegidos por medio de elecciones periódicas, por sufragio universal”.

1. España es un *estado de Derecho*, lo que significa que los actos de los poderes públicos están sometidos a las normas, “a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”, como afirma el artículo 9.1 de la Constitución, de forma que es la norma, y no la voluntad del gobernante, la que rige la vida de los ciudadanos.

Esta afirmación es común a la *Rule of Law* del parlamentarismo británico, al *Regne de la Loi* de los revolucionarios franceses, o al *Rechtstaat* de hondas raíces kantianas que tanto ha influido en las constituciones de las últimas décadas, y se contiene en el propio preámbulo de la Constitución, que proclama la voluntad de la nación española de “consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular”.

Este sometimiento es, en primer lugar, a la legalidad, proclamada como principio del ordenamiento jurídico por el artículo 9.3 de la Constitución. Sin embargo, tal sometimiento no es sólo al de las normas en sentido estricto, ya que la propia Constitución reconoce que lo jurídico excede de lo simplemente normativo al indicar en su artículo 10.1 que hay unos derechos de las personas que les son *inherentes* y, por ende, previos a la propia Constitución, al indicar en su artículo 53.1 que la ley debe respetar el *contenido esencial* de los derechos y libertades al regularlos, y al someter en su artículo 103.1 actuación de la Administración Pública a la ley, pero también *al Derecho*.

Este sometimiento al ordenamiento constitucional lo reitera la Constitución con relación a los tres poderes, de forma que:

1. El artículo 103.1 exige a la Administración actuar “con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”, encomendando el artículo 106.1 a los tribunales “controla(r) la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”.
2. El artículo 117.1 indica que cuando los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial administran justicia lo hacen “sometidos únicamente al imperio de la ley”.
3. Los artículos 161 y 163 garantizan la sumisión del propio legislador a la Constitución, atribuyendo al Tribunal Constitucional la función de declarar nulas y expulsar del ordenamiento jurídico a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley que infrinjan la Constitución.

Por último, la cláusula del estado de Derecho se completa con la proclamación de cuatro valores superiores del ordenamiento jurídico, la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político, que se estudian en el tema anterior del programa.

1. España es un *estado social*, como resultado de la transformación de las funciones del estado liberal decimonónico durante el siglo XX y, especialmente, tras la Segunda Guerra Mundial, con el reconocimiento de los derechos sociales como los laborales o de Seguridad Social, así como con la proclamación del deber del estado de proporcionar educación, proteger la salud y, en general, de disminuir las desigualdades sociales con su intervención.

A diferencia de las cláusulas de estado democrático y de estado de Derecho, la de estado social no afecta a la estructura del estado, sino a sus fines, suponiendo para los poderes públicos una manera de actuar tendente a procurar una mayor igualdad social y una mejor protección de los sectores sociales menos favorecidos, lo que legitima constitucionalmente las situaciones de discriminación positiva.

El reflejo de esta característica del estado aparece especialmente en:

1. El artículo 9.2 de la Constitución, que establece la regla general de que “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 efectivos; 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”.
2. El Capítulo III del Título I de la Constitución, que recoge los denominados principios rectores de la política social y económica, entre los que se incluyen los derechos sociales clásicos relacionados con el trabajo, la protección social y la salud, y otros más modernos como los relativos al medio ambiente, al acceso a la cultura o a la vivienda.

No obstante, conforme al artículo 53 de la Constitución, a diferencia de los derechos y libertades proclamados por el Capítulo II del Título I, cuyo ejercicio solo puede ser regulado por ley que, en todo caso, debe respetar su contenido esencial, si bien el reconocimiento, respeto y protección de estos derechos sociales y económicos “informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, los mismos “sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

Con todo, el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve que la cláusula del estado social debe ponerse en conexión con el principio democrático y con el pluralismo político, lo que impone una interpretación lo suficientemente flexible acerca del significado material del estado social y de los principios rectores de la política social y económica como para que sean posibles políticas distintas sobre la orientación social de la acción pública según la mayoría que en cada momento alcance el poder.

**EL ESTADO ESPAÑOL COMO ESTADO COMPUESTO.**

Establece el artículo 2 de la Constitución que “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”.

Este precepto está íntimamente relacionado con el artículo 1.2 de la Constitución, que dispone que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado” y que se estudia en el tema anterior del programa.

La fundamentación de la Constitución en la nación española supone que la Constitución es el resultado del ejercicio del poder constituyente por su titular, la nación española, que es identificada por el artículo 2 de la Constitución con la patria, al disponer este precepto que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”, siendo precisamente *todos los españoles* en su conjunto y de forma única, homogénea e indivisible los titulares del poder soberano de la *nación española*.

El preámbulo de la Constitución, junto a todos los españoles, invoca a los *pueblos de España*, lo cual no supone merma de la unidad e indivisibilidad de la nación española que *integran* las *nacionalidades y regiones* que existen en la misma, a las que se *reconoce y garantiza* un *derecho a la autonomía* que sólo cobra sentido a la luz de la unidad nacional, ya que la autonomía solamente puede predicarse respecto de un poder más amplio en cuyo seno se incardina, el poder del pueblo español.

En atención a lo anterior, el Tribunal Constitucional en su sentencia de 25 de marzo de 2014, sobre la declaración soberanista y el derecho a decidir de Cataluña, destacó que el principio de autonomía no permite a un poder constituido, como el Parlamento de Cataluña, decidir dónde reside la soberanía, atribuyendo su titularidad a una fracción o parte del pueblo español.

Precisamente por ello, la Constitución prevé diversos mecanismos de control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, estudiados en el tema 18 de esta parte del programa, entre los que destaca el regulado por el artículo 155 de la Constitución, cuyo apartado primero dispone que “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”.

No obstante, el artículo 2 de la Constitución constata también la pluralidad constitutiva de España, ya que la homogeneidad de la nación española no está reñida con el reconocimiento en su seno de determinados elementos integrantes de base territorial, a los que la Constitución denomina nacionalidades y regiones, pero cuyo sustrato no es equiparable al pueblo español, que es único e indivisible.

Sin embargo, tales nacionalidades y regiones trascienden las meras circunscripciones administrativas, al ejercer un poder propio y autónomo del estatal, pero derivado de este último y limitado, aunque mucho más amplio que el meramente administrativo o gestor de las entidades locales.

Sobre la base de estas ideas, el Título VIII de la Constitución regula la organización territorial del estado, disponiendo su artículo 137 que “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”.

La Constitución no indica cuántas Comunidades Autónomas deberán constituirse, o cuáles serán éstas, lo que se determinó tras la aprobación de la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los estatutos de las diecisiete Comunidades Autónomas, de conformidad con el artículo 143.1 de la Constitución, que dispone que “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”.

Las Comunidades Autónomas, pues, tienen una autonomía que es política, lo que equivale, en primer lugar, a la disposición de potestad legislativa, y en segundo término a la capacidad de desarrollar auténticas políticas propias de gobierno, y por ello es una autonomía cualitativamente superior a la autonomía administrativa de los entes locales, tal y como ha entendido el Tribunal Constitucional.

Lo que no comprende la autonomía es poder judicial propio. En efecto, el Tribunal Superior de Justicia no es una institución autonómica de autogobierno, sino un órgano del Estado en el territorio autonómico, y las competencias participativas en la organización judicial, previstas en el artículo 152 de la Constitución, han de verificarse siempre conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial, y no pueden consistir en el establecimiento de la planta judicial, que es competencia exclusiva del Estado.

Por último, junto a los principios de unidad y autonomía, el artículo 2 de la Constitución proclama la solidaridad entre las nacionalidades y regiones como integrantes de la comunidad superior de la nación española.

A este principio responde el artículo 138.1 de la Constitución, que dispone que “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”, así como las asignaciones niveladores y el fondo de compensación interterritorial previstos en el artículo 158 de la Constitución.

En cualquier caso, el artículo 138.2 de la Constitución se preocupa por resaltar que “las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales, mientras que el artículo 139.1 proclama que “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”, lo que se garantiza mediante la atribución al Estado por el artículo 149.1.1ª de competencia exclusiva para “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”.

Por último, la solidaridad implica también una mínima unidad económica nacional, que si bien no está expresamente proclamada se desprende de los anteriores preceptos y del artículo 139.2 de la Constitución, que dispone que “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 nacional”.

**MUTACIÓN CONSTITUCIONAL.**

La mutación constitucional es la transformación de las normas constitucionales que no se debe a una reforma formal y expresa, sino a cambios producidos sobre la base de interpretaciones y prácticas. No obstante, las mutaciones constitucionales tienen como límite la supremacía normativa de la Constitución, límite que solo puede ser superado mediante la enmienda o reforma formal.

**REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO ESPAÑOL.**

El poder de reforma constitucional forma parte del poder constituyente, si bien debe ajustarse a los límites, y requisitos exigidos por el poder constituyente originario que aprobó la Constitución, por lo que se le denomina poder constituyente *constituido*.

La reforma constitucional está regulada por el Título X de la Constitución, cuyo artículo 166 dispone que “la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87”, por lo que tal iniciativa corresponde:

1. Al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras, por lo que:
2. En el caso del Gobierno, la iniciativa se ejerce con el mero envío del proyecto de reforma al Congreso de los Diputados, sin que sean aplicables los trámites que para la elaboración de anteproyectos de ley prevé el artículo 26 de la Ley del Gobierno de 27 de noviembre de 1997.
3. En el caso del Congreso, la proposición de reforma debe ir suscrita por dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los Diputados, conforme al artículo 146 de su Reglamento de 10 de febrero de 1982.
4. En el caso del Senado, la proposición de reforma debe ir suscrita por cincuenta Senadores que no pertenezcan a un único grupo parlamentario, conforme al artículo 152 del texto refundido de su Reglamento de 3 de mayo de 1994.
5. A las Asambleas de las Comunidades Autónomas, que podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de reforma constitucional o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de reforma constitucional.

Por ende, queda excluida la iniciativa popular.

Además, el artículo 169 de la Constitución dispone que “no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados (de alarma, excepción o sitio) previstos en el artículo 116”, aunque, *a contrario sensu*, sí que podrá concluirse la reforma iniciada con anterioridad.

Respecto del procedimiento, la Constitución prevé uno agravado y otro especialmente agravado, disponiendo respecto del primero el artículo 167 lo siguiente:

“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 (explicado), 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”.

Respecto del procedimiento especialmente agravado, dispone el artículo 168 lo siguiente:

“1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, (a la Sección 1ª del Capítulo II 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”.

Sobre estos preceptos debe ponerse de relieve lo siguiente:

1. La rigidez de la reforma constitucional supone la superlegalidad formal de la misma, y es una forma de garantizar la supremacía normativa de la Constitución.
2. La doctrina ve en la reforma constitucional uno de los mecanismos de defensa de la misma, ya que permitiendo su reforma se consigue la adaptación de la misma a los cambios políticos, económicos y sociales y se evita su superación o abrogación por la vía de los hechos.
3. Las dos modificaciones constitucionales aprobadas hasta la fecha, la del artículo 13.2 en el año 1992 para prever el sufragio pasivo de los extranjeros en las elecciones locales, y la del artículo 135 en el año 2011 para incorporar el principio de estabilidad presupuestaria, se aprobaron por el procedimiento del artículo 167.
4. La Constitución no establece límites materiales expresos a su reforma, permitiendo incluso la total, ni prevé cláusula de intangibilidad alguna. Por ello, los aspectos esenciales del sistema político español deben considerarse, como mucho, como un límite meramente implícito, en el sentido de que si se sobrepasa, ello supondría en realidad la transformación del régimen político en otro distinto, aunque fuese igualmente democrático.

Entre tales aspectos, la doctrina suele citar los principios básicos de un estado de Derecho, el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas, la forma de gobierno de monarquía parlamentaria o la unidad de España y la pluralidad de su estructura territorial.

1. Aunque la Constitución no lo diga expresamente, la reforma del propio procedimiento de reforma, con objeto de hacerlo más flexible, debe realizarse conforme al procedimiento especialmente agravado.
2. La Constitución no prevé las reformas asistemáticas, es decir, las que sustantivamente afectan a las materias que regulan las partes de la Constitución protegidas por el procedimiento especialmente agravado mediante la adición a través del procedimiento agravado de nuevos preceptos en otras partes, pero la doctrina considera este proceder como un fraude a la Constitución.
3. En el caso del procedimiento especialmente agravado, la Constitución no indica si la ratificación de la decisión de reforma por las nuevas cámaras elegidas debe realizarse por mayoría reforzada, considerando la doctrina, conforme al principio democrático, que bastaría la mayoría simple.
4. El artículo 168 no prevé en el procedimiento especialmente agravado la intervención de una comisión paritaria en caso de discrepancia entre Congreso y Senado, pero la doctrina se inclina por esta posibilidad por aplicación analógica del artículo 167.
5. En caso de referéndum, se considerará aprobada la reforma cuando entre los votos válidos emitidos los votos positivos superen a los negativos, con independencia de los votos en blanco y los nulos.

José Marí Olano

28 de septiembre de 2022