

# Mis derechos, tus deberes; mis deberes, tus derechos

Ciudadanía, libertades y Constitución de 1978: una  
propuesta de trabajo en el aula.



Esta obra está bajo una licencia Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Spain de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/> o envíe una carta a Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

## PRESENTACIÓN

Todos estamos de acuerdo en que los futuros ciudadanos de nuestro país están en este momento en las aulas de nuestros institutos. Es cierto que el papel de las familias en su formación como personas es fundamental; pero no lo es menos que el sistema educativo en su conjunto juega también un papel básico en la conformación social de estos futuros ciudadanos. Si bien hay cosas que sólo pueden ser aprendidas en el seno del hogar, existen otros conocimientos cuyo espacio de aprendizaje más adecuado es sin duda el Instituto, donde se encuentra el personal profesionalmente preparado para afrontar esa tarea.

La sociedad española, desde 1978, es ante todo un Estado de Derecho. Esto significa ni más ni menos que los ciudadanos de este país están protegidos por las leyes de manera efectiva, y que estas leyes se encuentran en plena consonancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, todo ello en el marco de un Estado democrático parlamentario. La ley máxima que fundamenta nuestro Estado de Derecho es la Constitución de 1978. Pues bien, los materiales que presentamos a continuación tienen como objetivo que el alumnado comprenda y asimile los contenidos de nuestra Carta Magna que hacen referencia a nuestros derechos y nuestros deberes como individuos y como ciudadanos, a través de toda una serie de actividades de carácter fundamentalmente práctico e intuitivo.

## ORGANIZACIÓN DEL MATERIAL

Esta es la **"Guía del Profesor"**. En ella incluimos:

- Las actividades que harán los alumnos (pero convenientemente comentadas y con las soluciones).
- Anexos con información adicional sobre la Constitución para aquellos profesores que quieran saber un poco más sobre el tema.

## CÓMO TRABAJAR CON EL MATERIAL

La estrategia de trabajo consiste básicamente en lo siguiente: primero, se reparte un ejemplar de la Constitución por alumno. Luego, se reparte el "libro del alumno". Este "reparto" puede ser en formato papel o digital, según los medios de que dispongamos. En el "libro del alumno" lo que aparecen son problemas prácticos próximos a la cotidianeidad de los alumnos, para cuya resolución han de citar de forma sintética y significativa un artículo de la Constitución que solucione la cuestión planteada. Cada tres o cuatro problemas, se hace una puesta en común, se resuelven dudas y se hacen aportaciones. Tras ello, se continúa. Claro está, mientras se desarrolla el trabajo el profesor ayuda individualmente a los alumnos que lo solicitan, aclarando el significado de algún término, etc.

Es altamente recomendable que no se haga explicación teórica previa alguna. Se puede "lanzar a la piscina" directamente a los alumnos. Hemos de señalar que estos materiales ya los hemos trabajado en el aula en muchas ocasiones, y tienen éxito.

Tras los primeros problemas, y una vez que los alumnos se “enganchan”, las cuestiones que proponemos aumentan progresivamente en complejidad.

Además en el libro del alumno hemos incluido algunas actividades en las que se propone la escenificación activa por parte de los alumnos de por ejemplo, un juicio, una discusión en el Congreso, etc.

Otro tipo de actividades son las denominadas de “investigación”. En ellas se propone al alumno la búsqueda de información adicional sobre una cuestión determinada. Estas investigaciones es conveniente que se planteen en pequeños grupos.

Repetimos, es fundamental evitar al principio cualquier tipo de explicación teórica, salvo aquella información que los alumnos demanden espontáneamente. Es mejor empezar a trabajar directamente sobre las actividades. Esta es una propuesta didáctica fundamentalmente activa y práctica. Si no se hace así, no funciona.

En la guía del profesor hemos incluido entre corchetes las sugerencias y orientaciones que hemos considerado necesarias para conducir con facilidad el trabajo de los alumnos.

Las situaciones planteadas en los “problemas” a resolver tienden en ocasiones a exagerar la realidad. Ello se ha hecho así para que los alumnos identifiquen con facilidad situaciones que rompen la convivencia e infringen de un modo u otro la legalidad y que han de ser “fiscalizadas” por los alumnos utilizando una única arma: la Constitución.

En ocasiones un problema puede ser resuelto con más de un artículo. No conviene indicárselo a los alumnos sino hasta que ellos mismos lo descubran.

Para resolver pequeñas dudas o lagunas del profesor, al final de la Guía del Profesor hemos incluido información adicional. En el Anexo I hemos explicado sucintamente los contenidos de la Constitución, título por título. En el Anexo II incluimos algunos "recortes de prensa" a los que se hace referencia en alguna de las actividades. A continuación, hemos incluido una breve explicación práctica acerca del sistema electoral español. Y finalmente hemos resumido brevemente los tipos de textos legales más frecuentes y sus características.

# GUÍA DEL PROFESOR

LIBRO DEL ALUMNO (COMENTADO)

En un partido de fútbol hay determinadas cosas que se pueden hacer, y otras que no. ¿Por qué?

[Introducir: la necesidad de reglas —las reglas son iguales para todos—]

Pues bien, en la sociedad sucede lo mismo. Igual que si no hay reglamento, no hay partido, si no hay leyes, no hay sociedad. Sencillamente, sin leyes no podríamos convivir.

La ley máxima de nuestra sociedad es la Constitución de 1978. Todas las demás leyes surgen de este tronco común.

---

## CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: SUMARIO

### **TÍTULO PRELIMINAR.** (arts. 1 al 9)

### **TÍTULO I. DE LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES** (art. 10)

Capítulo primero. De los españoles y los extranjeros (arts. 11 al 13)

Capítulo segundo. Derechos y libertades (art. 14)

Sección primera. De los derechos fundamentales y de las libertades públicas (arts. 15 al 29)

Sección segunda. De los derechos y deberes de los ciudadanos (arts. 30 al 38)

Capítulo tercero. De los principios rectores de la política social y económica (arts. 39 al 52)

Capítulo cuarto. De las garantías de las libertades y derechos fundamentales (arts. 53 y 54)

Capítulo quinto. De la suspensión de los derechos y libertades (art. 55)

### **TÍTULO II. DE LA CORONA** (arts. 56 al 65)

### **TÍTULO III. DE LAS CORTES GENERALES**

Capítulo primero. De las cámaras (arts. 66 al 80)

Capítulo segundo. De la elaboración de las leyes (arts. 81 al 92)

Capítulo tercero. De los tratados internacionales (arts. 93 al 96)

### **TÍTULO IV. DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN** (arts. 97 al 107)

### **TÍTULO V. DE LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES GENERALES** (arts. 108 al 116)

### **TÍTULO VI. DEL PODER JUDICIAL** (arts. 117 al 127)

### **TÍTULO VII. ECONOMÍA Y HACIENDA** (arts. 128 al 136)

### **TÍTULO VIII. DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO**

Capítulo primero. Principios generales (arts. 137 al 139)

Capítulo segundo. De la administración local (arts. 140 al 142)

Capítulo tercero. De las comunidades autónomas (arts. 143 al 158)

### **TÍTULO IX. DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL** (arts. 159 al 165)

### **TÍTULO X. DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL** (arts. 166 al 169)

DISPOSICIONES ADICIONALES.  
DISPOSICIONES TRANSITORIAS.  
DISPOSICIÓN DEROGATORIA.  
DISPOSICIÓN FINAL.

## CUESTIONES SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

### **TITULO PRELIMINAR**

1 Estás en el examen de selectividad. Escribes tu examen de Filosofía en valenciano. Un profesor te dice que lo escribas en castellano, porque de lo contrario, no te lo corregirán. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Art. 3]

2 Son las fiestas de tu pueblo. El alcalde pone en el balcón del ayuntamiento sólo la bandera de España. Le pedís que ponga también la de la Comunidad Valenciana, pero dice que de eso nada. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Art. 4]

3 Conjuntamente con compañeros de otros cursos, decidís formar un sindicato de estudiantes en el instituto. El profesor de historia os invita amablemente a que disolváis dicha asociación y además os amenaza con suspenderos a todos. ¿Con la Constitución en la mano, qué le dirías? [Art. 7. Alguna vez más aparecerá el profesor de Historia como el "represor". Lo escribí así porque yo soy profesor de Historia, y así evitaba posibles susceptibilidades.]

4 El Príncipe de España es pillado "in fraganti" robando una moto. Para librarse de la policía, dice que es el hijo del rey y que a él nadie puede detenerle. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Art. 9. Esta "aparición" del Príncipe tiene como objetivo poner de relieve ante el alumnado inmigrante —si lo hay— que en nuestro país nadie está por encima de las leyes; muchos de ellos provienen de países con regímenes monárquicos autocráticos.]

## 5 SOPA DE LETRAS

Halla los nombres de las 17 Comunidades Autónomas españolas, así como el de las dos ciudades autónomas.

E M U K O U Y E T T Q P E V X T G A E X  
 B U L X M K J C F K C A L A N F M M X C  
 Q C A N T A B R I A C O X C I W U V T A  
 X B A Z F Y C N T V Z M A B O D R B R S  
 Q W K S C B G L V Q F S X R E Q C L E T  
 K T V F T A V A B P K R B F A T I G M I  
 L G G C Q U S N L A F D X L J G A F A L  
 N L A M Z L R T D I L C O T J C O O D L  
 S C N C W Q T I I H C E L M T B B N U A  
 G N N A V A R R A L T I A K C F P J R L  
 V S W N B W D E O S L O A R S R A Q A A  
 C F V A Z F H J T S R A P Z E G I O Y M  
 A X A R M A D R I D O L L N H S S R O A  
 T Q L I B J R F V A E A Q E R A V R Z N  
 A N E A G B C W F L T R D P O Y A O B C  
 L G N S Q X E X W S X I L B F N S P A H  
 U H C D I U U R R R Y O X M F Y C J T A  
 Ñ R I R Y C T U H I I J A D L J O V W A  
 A W A H Z M A Z N E S A G G Q T E H X R  
 M E L I L L A N D A L U C I A B D H H L

## TITULO I. DE LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES

### Capítulo 1º. De los españoles y los extranjeros

6 Tienes un amigo marroquí que ha salido de su país huyendo de persecuciones políticas. Marruecos lo reclama. El gobierno español no sabe qué hacer. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Art. 13.3]

### Capitulo 2º. Derechos y libertades

7 Eres una chica, y estás trabajando en un concesionario de coches como vendedora; tus ventas son buenas, pero el jefe te despide,

poniendo como pretexto que ya tiene demasiados vendedores. Sin embargo, a los pocos días te enteras de que ha contratado un hombre para cubrir tu puesto. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Arts. 14 y 35]

### **Sección 1ª. De los derechos fundamentales y de las libertades públicas**

8 En el instituto hay un profesor que te insulta y ridiculiza constantemente delante de tus compañeros. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Arts. 15, 10.1, 27.2]

9 Eres artista de cine. Una revista publica unas fotografías tuyas en calzoncillos en el comedor de tu casa. Con la Constitución en la mano, ¿qué les dirías? [Art. 18.1]

10 Ha habido elecciones, y el nuevo presidente de tu comunidad autónoma es de religión budista. Ordena que a partir de ahora se imparta obligatoriamente en todos los institutos una hora a la semana de religión budista. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Art. 16.3]

11 Llaman a la puerta de tu casa. Es la policía. Amablemente te dicen que quieren entrar en tu casa para hacer un registro. Les dices que de eso nada, pero insisten. Con la Constitución en la mano, ¿qué les dirías? [Art. 18.2]

12 A tu hermano le gusta bastante salir los sábados por la noche. Una noche se mete por casualidad en un garito poco recomendable. La

policía en ese momento hace una redada y le detienen. En la comisaría creen que es un proxeneta (chulo). Le interrogan y durante el interrogatorio le golpean para que hable. Cuando por fin le sueltan a la mañana siguiente tu hermano les amenaza con denunciarlos ante los tribunales pero se ríen de él y le dicen que no tiene nada que hacer. Con la Constitución en la mano, ¿qué les dirías? [Art. 15]

13 Tienes amigos en Cuba, con los que mantienes correspondencia. Desde hace un año, todas las cartas te llegan abiertas. Vas a la oficina de correos a protestar, pero se niegan a darte ninguna explicación. Con la Constitución en la mano, ¿qué les dirías? [Art. 18.3]

14 Tu clase publica una revista en el colegio, y tú escribes un artículo sobre las drogas. El profesor de historia te dice que eso no se publica. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Art. 20.1]

15 Tu hermana mayor está metida en tráfico de drogas. Una noche, la policía se la lleva detenida. Han pasado cuatro días, y no sabes absolutamente nada de ella. Con la Constitución en la mano, ¿qué les dirías? [Art. 17.2]

16 Tus amigos y tú decidís hacer una sentada pacífica y silenciosa en el césped que se encuentra a las puertas del Ayuntamiento en protesta por la falta de pasos de cebra en la calle de vuestro instituto. Pedís permiso, pero os lo deniegan y amenazan con llamar a la policía si hacéis la sentada. Con la Constitución en la mano, ¿qué les dirías? [Art. 21]

17 Vas a una entrevista de trabajo, y te dicen que rellenes un cuestionario. En él te preguntan entre otras cosas acerca de tu ideología política y tus creencias religiosas. Te niegas a contestar a esas preguntas. Te dicen que si no las contestas, no te contratarán. Con la Constitución en la mano, ¿qué les dirías? [16.2]

18 Vas andando por la calle, y la policía te detiene. Preguntas por qué, pero no te contestan. Te conducen a comisaría, y te tienen allí todo el día, sin decirte nada. A las 2 de la madrugada, te dejan ir. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Art. 17.3]

19 En el instituto unos alumnos de 4º han formado una denominada Asociación para la Defensa Armada del Real Madrid. Los delegados del instituto les informan de que no les parece muy adecuada esa asociación. Ellos contestan que pueden asociarse libremente. Con la Constitución en la mano, ¿qué les dirías? [Art. 22.2]

20 En tu clase está el hijo del director. Es principio de curso, y hay que elegir delegado. El hijo del director se presenta, además de otros dos compañeros. Cuando llega la hora del recuento de votos, el profesor de Historia, que es vuestro tutor y es un pelota, dice que el hijo del director tiene ya de salida 10 votos más que los demás. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Art. 23.2]

21 Por cosas de la vida, resulta que te has convertido en un traficante de poca monta. En el barrio hace poco ha habido una serie de atracos a las pequeñas tiendas de la zona y los vecinos están bastante "calientes". La policía te detiene y te acusan de estos atracos. Te dicen que si te declaras culpable tan sólo pasarás unos meses a la sombra y punto. Tú te niegas. Entonces te dicen que te vayas

buscando un abogado, que te vas a pudrir en la cárcel hasta que se vea tu juicio y que te va a caer una condena bien pesada. Con la Constitución en la mano, ¿qué les dirías? [Art. 24.2]

22 Tienes un hermano pequeño y ya tiene edad para ir a la escuela. Sin embargo, por más que buscáis no encontráis plaza para él en ningún colegio. Vas a la Conselleria pero te dicen que ellos no pueden solucionar tu problema. Con la Constitución en la mano, ¿Qué les dirías? [Art. 27.1]

23 El jefe de tu empresa es un "tirano". Tú y algunos compañeros os afiliáis a un sindicato para que os proporcionen orientación acerca de lo que podéis hacer. El jefe se entera de que os habéis sindicado y os despide. Con la Constitución en la mano, ¿Qué le dirías? [Art. 28 y art. 7]

24 Ha venido a visitarte a España un amigo polaco. Vas a recogerlo a la estación de autobuses, y te cuenta que unos chorizos le acaban de atracar. Intentas presentar una denuncia en la policía, pero te dicen que como tu amigo es extranjero y no español, que lo sienten mucho pero no. Con la Constitución en la mano, ¿Qué les dirías? [Arts. 24.1 y 13.1]

25 ¿Qué quiere decir el artículo 23.1.? [Derecho al voto.]

## **Sección 2ª. De los derechos y deberes de los ciudadanos**

26 España entra en guerra con otro país. Tú ya tienes 18 años. Te llaman a filas para ir al ejército. Tú dices que sí, pero que no vas a empuñar un arma. Te dicen que harás lo que te ordenen. Con la Constitución en la mano, ¿Qué les dirías? [Art. 30.2]

27 Tu jefe en la empresa no paga un duro a Hacienda, alegando que no tiene por qué hacerlo. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Art. 31]

28 Acabas de cumplir 18 años. Tus hermanos y tú recibís una herencia de tres millones de euros de una tía lejana. Tu hermano mayor dice que él se hará cargo de tu parte de la herencia, porque tú eres un cabeza loca. Con la Constitución en la mano, ¿Qué le dirías? [Art. 12 y art. 33]

29 Estás en el paro, pero los políticos te dicen que te aguantes. Con la Constitución en la mano, ¿qué les dirías? [Art. 35]

## **Capítulo 3º. De los principios rectores de la política social y económica**

30 Estás casado, pero tu trabajo no te da para tener una vivienda, y tienes que vivir en casa de tus padres. Reclamas a la Administración, pero no te hacen caso. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Art. 47]

31 El nuevo Presidente de España dice que a partir de ahora, los médicos y los hospitales serán todos de pago. Con la Constitución en la mano, ¿Qué le dirías? [Art. 43]

32 Después de diez años trabajando en la misma empresa, el propietario se jubila y la cierra; tu padre se queda sin trabajo. Mientras busca otra cosa, intenta cobrar el paro, pero le dicen que no sea vago y que trabaje. Con la Constitución en la mano, ¿Qué les dirías? [Art. 41- art. 35]

33 En tu trabajo el jefe se niega a daros el mes de vacaciones alegando que hay mucha faena que hacer. Le insistís pero os amenaza con no renovaros el contrato. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Art. 40.2]

34 Cerca de tu pueblo hay un monte con un bosque de pinos, el único en kilómetros a la redonda. Es propiedad del municipio. El ayuntamiento decide venderlo a una cadena de hipermercados para que construyan un centro comercial con aparcamientos. Los jóvenes del pueblo reclamáis al alcalde y le pedís que conserve el monte; él os contesta que el monte es propiedad del ayuntamiento y que por lo tanto puede hacer lo que crea conveniente. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Art. 45]

35 Te has quedado embarazada de tu novio, y decides tener tu hijo. Él se desentiende por completo del asunto. Una vez tenido el bebé, le pides que te pase una pequeña ayuda para la manutención del niño. Él te contesta que como no estáis casados, no tiene ninguna obligación de nada. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Art. 39.3]

36 Tienes un hermano sordo, pero sólo encuentras colegio de pago carísimos para escolarizarlo. Reclamas a la Administración, pero te dicen que te busques la vida. Con la Constitución en la mano, ¿qué les dirías? [Art. 49]

37 En tu barrio hay una iglesia del siglo XVI que es muy bonita, pero se está cayendo. El ayuntamiento decide derruirla y vender el solar a un banco. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Art. 46]

38 Trabajas en una empresa de limpieza de oficinas. Tú estás en el grupo de los limpiaventanas. Trabajáis en un andamio sin ninguna medida de seguridad. Pedís al jefe soluciones, pero argumenta que no hay dinero. Con la Constitución en la mano, ¿qué le dirías? [Art. 40.2]

39 Tu abuelo se ha jubilado, pero se niegan a pagarle la pensión de jubilación, alegando que no hay dinero. Con la Constitución en la mano, ¿qué les dirías? [Art. 50]

40 ¿Qué opinión te merece el artículo 48?

#### **Capítulo 4º. De las garantías de las libertades y derechos fundamentales**

41 ¿Qué derechos pueden ser reclamados directamente ante los tribunales ordinarios según el artículo 53.2.? [aquellos que hacen referencia a los derechos fundamentales, y que están estipulados en

el artículo 14 y todos los artículos de la Sección 1ª del Capítulo 2º del Título I.]

42 Existe un alto cargo cuya única misión es velar por que se respeten todos los derechos que hemos visto hasta ahora. Cualquiera de nosotros puede pedirle ayuda sencillamente escribiéndole una carta. ¿Quién es? [Art. 54, el Defensor del Pueblo.]

[sobre el cap. 5º. De la suspensión de los derechos y libertades, no incluimos ninguna cuestión.]

#### 43 **ACTIVIDAD: Juicio contra la policía de Las Palmas de Gran Canaria.**

[A través de esta actividad se trata de poner de relieve cómo la Constitución ampara a cualquier persona que se encuentre en suelo español, independientemente de su nacionalidad o situación legal. Para ello vamos a utilizar un caso real (la noticia de prensa se incluye al final de la Guía). Hay que designar de entre los alumnos un juez, nueve miembros del jurado, el abogado fiscal del asiático Liji Chun y el abogado del Jefe de Policía. El papel de Liji Chun lo encarnará cualquier alumno y eso sí, el Jefe de Policía, el acusado, será el profesor. Si hay alumnos suficientes, pueden añadirse más personajes a la trama, como la esposa de Liji Chun, o el policía que detuvo a Liji Chun hace dos años. Tanto fiscal como defensor pueden tener un pequeño "equipo asesor" de dos o tres alumnos. El resto de la clase serán el público de la sala.

Tanto acusación como defensa tendrán hasta 15 minutos para preparar sus actuaciones. El juez moderará en todo momento el curso del juicio. Empezará la acusación, llamando a los testigos que estime oportunos, y le seguirá la defensa. Tras ello, defensa y acusación

tendrán 5 minutos para preparar sus réplicas y alegatos finales. Finalmente, el jurado tomará una decisión, inocente o culpable, que comunicarán al juez y que éste hará pública. Como final de la actividad puede repartirse la noticia real que da cuenta del suceso.]

### **HECHOS:**

Liji Chun, un inmigrante asiático, entra en España ilegalmente, sin papeles de ninguna clase. La mañana del 22 de marzo, la policía lo para casualmente en una calle de Las Palmas. Le piden la documentación, y Liji Chun da un pasaporte falso. La policía no se fía, y se lo llevan a la comisaría. Allí consultan sus fichas, y resulta que hace dos años ya le detuvieron y expulsaron del país por estar en España sin papeles. El 24 de marzo la policía solicita a la Subdelegación de Gobierno una orden para expulsar inmediatamente a Liji Chun de España. El día 25 lo trasladan de los calabozos de la comisaría a la denominada "zona de rechazados" del aeropuerto de Las Palmas. Liji Chun sabe que lleva ya más de 72 horas detenido, y solicita amparo por detención ilegal (*habeas corpus*) al juez de guardia, pero este le deniega el amparo. La orden de expulsión llega el día 26. El día 31 de marzo Liji Chun es puesto en libertad, porque no hay dinero para pagarle un avión hasta China. Nada más salir, Liji Chun, sirviéndose del art. 53.2 presenta su caso ante este tribunal, y pide justicia.

## ANEXO I

### BREVE ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

El texto constitucional se compone de un preámbulo, once títulos, cuatro disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

El **Preámbulo** fue redactado por Enrique Tierno Galván; fue la única aportación que le permitieron a la Constitución.

En el **Título Preliminar** se establecen cuestiones de carácter general tales como la definición de España, la cuestión de la soberanía popular y la forma política del Estado (art. 1), el reconocimiento del derecho a la autonomía (art. 2), la cuestión de las lenguas (art. 3) la bandera y la capital de España (arts. 4 y 5), el reconocimiento de partidos políticos y sindicatos (arts. 6 y 7), la naturaleza y papel de las Fuerzas Armadas, así como la definición general de España como un Estado de Derecho (art. 9).

En el **Título Primero, "De los derechos y deberes fundamentales"**, fundamenta la garantía de los derechos civiles y políticos de los españoles. En él se estipulan de manera pormenorizada derechos fundamentales tales como el derecho a la vida y la prohibición de torturas (art. 15), el derecho a la igualdad y la no discriminación por razón de sexo, raza, etc. (art. 14), garantías legales a los detenidos y a los presos (arts.17, 24 y 25), el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen (art.18.1), la inviolabilidad del domicilio y las comunicaciones (art.18.2 y 18.3), la libertad de circulación dentro del territorio nacional (art. 19), la libertad de expresión, creación, impresión y cátedra (art. 20), la libertad de reunión (art. 21), de asociación (art. 22) y de participación política (art.23), el derecho de sindicación y de huelga (art. 28), el derecho a

la educación (art. 27), la libertad religiosa, (art. 16), a la objeción de conciencia (art. 30) etc.

Asimismo, se establecen toda una serie de derechos de carácter socio-económico tales como el derecho a la propiedad privada y la herencia (art. 33), el derecho al trabajo (art. 35), el derecho a la negociación colectiva, a la huelga y al cierre patronal (art. 37), y se consagra la libertad de empresa y la economía de mercado (capitalista) (art. 38). El Estado asume toda una serie de responsabilidades tales como la protección de la familia (art. 39), la garantía de un sistema solvente de Seguridad Social (art. 41), la garantía de un sistema de sanidad pública (art. 43), la protección de los disminuidos psíquicos y físicos (art. 49), el sostenimiento de un sistema de pensiones adecuado (art. 50), la defensa del patrimonio y el medio ambiente (arts. 46 y 45), el derecho a una vivienda digna (art. 47), etc.

Por si todo esto fuera poco, en el art. 10.2 se asume como propia la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Además, se establece la figura del Defensor del Pueblo, cuya misión es la de vigilar el correcto cumplimiento y respeto de todos estos derechos fundamentales, especialmente por parte de los diversos ámbitos de la Administración pública (art. 54). El Defensor del Pueblo es elegido y rinde cuentas ante las Cortes.

Finalmente se estipula de manera cuidadosa en qué casos excepcionales qué derechos fundamentales quedarán en suspenso (art. 55.). En todo caso, siempre se hará bajo control absoluto del Congreso (art. 116).

Tanto UCD como AP pretendieron en su momento resolver toda la cuestión de la garantía de las libertades civiles y políticas con una breve referencia a la De Declaración Universal de Derechos Humanos. Por su puesto, no pensaban incluir referencia alguna a derechos de carácter socio-económico. Según ellos, todo esto sería desarrollado

posteriormente en leyes orgánicas. El PSOE sin embargo tenía como una de sus posiciones irrenunciables el tratamiento pormenorizado de estas cuestiones y su inclusión explícita en Constitución. En ello se vieron apoyados por el PCE y Minoría Catalana. El resultado fue relativamente satisfactorio.

El **Título II, "De la Corona"**, hace referencia a la organización de la institución monárquica. El PSOE mantuvo hasta prácticamente el final la reivindicación de la República como forma de gobierno para España. En ello no le acompañó ni siquiera el PCE. No obstante, parece ser que ello se hizo así más que nada como forma de presionar a la UCD en la negociación de otras cuestiones. En efecto, UCD tenía como objetivo fundamental establecer la monarquía. La corona española queda configurada como una monarquía constitucional meramente representativa. El monarca tiene un papel puramente institucional y sus poderes ejecutivos son inexistentes (arts. 56.3 y 64). No obstante, por presiones del ejército hubo que incluir el apartado h) dentro de las funciones del rey: literalmente, "el mando supremo de las Fuerzas Armadas". Aquí existe pues una contradicción clara, fruto de las circunstancias históricas en las que se elaboró la Constitución.

Otra cuestión contradictoria con el espíritu de la Constitución es la que establece la preeminencia en la sucesión de los varones sobre las mujeres (art. 57.1). Ello contraviene claramente el artículo 14, que prohíbe taxativamente cualquier tipo de discriminación en razón de sexo.

Por lo demás, y salvo el "escollo" del republicanismo del PSOE, en buena parte debido a estrategias negociadoras, este título se resolvió con relativa facilidad.

---

E I **Título III, “De las Cortes Generales”**, establece la configuración de nuestro Poder Legislativo. Las Cortes Generales están compuestas por dos cámaras: el Congreso de los Diputados y el Senado. La cámara que verdaderamente concentra todo el poder es el Congreso. El Congreso aprueba las leyes<sup>1</sup> y los Presupuestos Generales del Estado. Además, controla la acción del Gobierno e incluso tiene poder para destituir al Presidente del Gobierno (art. 66). Por el contrario el Senado es una cámara casi “decorativa”. Sólo tiene poder para revisar las leyes ya aprobadas por el Congreso. Pero en caso de conflicto con el Congreso, prevalece finalmente la decisión del Congreso (art. 90). ¿A qué se debió esta configuración tan extraña del Senado?

En principio, todos los partidos que participaron en la elaboración de la Constitución aceptaron unas Cortes bicamerales, compuestas de Congreso y Senado. Pero mientras que en lo referente al Congreso existió desde el principio un cierto acuerdo, no ocurrió lo mismo con respecto al Senado. UCD y AP pretendían crear un Senado que actuase como una segunda cámara más conservadora, eventual “correctora” de las leyes salidas del Congreso. Así, incluso plantearon la existencia de Senadores por nombramiento real. Por el contrario, el PSOE, apoyado tibiamente por el PCE, pretendía que el senado fuese ni más ni menos que una cámara de representación territorial. Ello se encuadraba en el marco de lo que ellos denominaban el “federalismo funcional”, es decir, la autonomía para todas las regiones de España que así lo demandasen. Esta España de las autonomías tendría así al Senado como cámara de representación territorial (a imagen y semejanza del Senado estadounidense, o el Bundesrat alemán). Así, en el Senado de EEUU todos los estados tienen igual representación, con independencia del número de sus habitantes. En concreto, la

---

<sup>1</sup> Al final de la guía incluimos un breve anexo explicativo acerca de los tipos de textos legislativos existentes y su tramitación.

propuesta del PSOE era que el Senado se compusiese de 10 senadores por autonomía, más un senador por cada 500.000 habitantes. Tras muchas negociaciones, al final el modelo de Senado que se adoptó fue el propuesto por UCD: cuatro senadores *por provincia*. La cámara legislativa u órgano colegiado de cada comunidad autónoma elegirá además un senador y otro más por cada millón de habitantes (art.69). Así, hoy en día Navarra tiene 5 senadores; Andalucía, 41.

La negociación de la composición del Congreso resultó menos problemática. Se estableció la provincia como circunscripción electoral y un número de diputados proporcional a la población. En todo caso, el número de diputados irá de un mínimo de 300 a un máximo de 400 (art. 66). Posteriormente, se adoptó la conocida como "ley D'Hondt" para el reparto de escaños, un sistema proporcional mayoritario (para mayor información sobre el sistema D'Hondt, incluimos un breve anexo).

**E I Título IV, "Del Gobierno y de la Administración",** establece la configuración del Poder Ejecutivo o Gobierno. Al mismo se le asigna básicamente la tarea de dirigir el Estado (art. 97). La elección del Presidente de Gobierno es llevada a cabo por el Congreso de los Diputados, a través de la Sesión de Investidura. En caso de que tras dos meses de votaciones, ningún candidato obtenga la mayoría, se convocarán nuevas elecciones generales (art. 99). El Presidente de Gobierno tiene potestad absoluta para nombrar y deponer a sus ministros (art. 100).

Además, en este título se establecen principios de carácter general tales como el carácter no represor de la policía (art. 104), el derecho a indemnización por daños o perjuicios producidos por la Administración (art. 106), etc.

También se establece la existencia de un órgano de carácter consultivo, el Consejo de Estado. El Consejo de Estado no tiene poder alguno.

**El Título V, "De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales"**, establece sólidamente la subordinación del Poder Ejecutivo o Gobierno al Poder Legislativo, es decir, al Congreso de los Diputados. Así, el Presidente de Gobierno y sus ministros tienen que dar cuenta de su labor ante el Congreso de los Diputados de manera regular y cuando así lo reclame el Congreso (arts. 108, 109, 110 y 111). Asimismo, el Presidente de Gobierno puede ser destituido por el Congreso de los Diputados mediante la denominada Moción de Censura (art. 113). Para que esta surta efecto tan sólo es necesario que la voten afirmativamente la mitad más uno de los diputados de la cámara (mayoría absoluta). Si la moción de censura triunfa, el candidato a la presidencia incluido en la misma pasa a ser automáticamente Presidente de Gobierno (art. 114).

Durante la elaboración de la Constitución UCD y AP pretendieron negociar un Ejecutivo más independiente del Legislativo, en la línea del modelo francés. Pero finalmente se acabó aceptando por todos un Poder Ejecutivo claramente subordinado al Congreso.

**El Título VI, "Del Poder Judicial"**, establece la organización y regulación de los tribunales y los jueces. Se garantiza la total independencia del Poder Judicial, que se gobierna así mismo a través del Consejo General del Poder Judicial. Los miembros del Consejo General del Poder Judicial son un total de 20, más el Presidente del Tribunal Supremo. De estos 20, 4 son elegidos por el Congreso y 4 por el Senado. ¿Y los 12 restantes? En el momento de redactarse la Constitución las posturas al respecto eran básicamente dos: por un lado UCD y AP pretendían que estos fuesen elegidos por los propios

jueces. Por el contrario el PSOE y el PCE defendían que también esos 12 vocales fuesen elegidos por las Cortes. ¿Total independencia o subordinación al Poder Legislativo? Finalmente se pospuso el asunto, remitiéndose el texto constitucional a una futura ley orgánica que regulase la cuestión.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En la actualidad estos doce miembros del Consejo General del Poder Judicial son elegidos a razón de seis por el Congreso y seis por el Senado, por una mayoría mínima de 3/5, pero han de ser elegidos obligadamente de entre 36 candidatos propuestos por las asociaciones profesionales que agrupan a los jueces y magistrados (Ley Orgánica sobre composición del Consejo General del Poder Judicial 28-6-2001).

Por lo demás, la configuración del Poder Judicial no trajo mayores problemas. Se garantiza la gratuidad de la justicia en caso de falta de recursos (art. 119), y se plantea la creación de la figura del Jurado (art. 125). Asimismo, se reconoce y acepta la existencia de los denominados "tribunales consuetudinarios" como por ejemplo, el Tribunal de las Aguas de Valencia (art. 125).

El máximo tribunal del Estado Español es el Tribunal Supremo, con jurisdicción en todo el país salvo en cuestiones referentes a las garantías constitucionales, terreno en el cual el Tribunal Constitucional se sitúa por encima del Tribunal Supremo (art. 123). El presidente del Tribunal Supremo es elegido por el Consejo General del Poder Judicial.

**El Título VII, "Economía y Hacienda",** fue obra en su parte más progresista del PSOE y el PCE. En dicho título se establecieron en su día principios constitucionales realmente innovadores que, desgraciadamente, nunca se han llevado a la práctica. Por ejemplo, se subordina la riqueza del país, "sea cual fuere su titularidad" al interés general, se reconoce la iniciativa pública en el ámbito económico, abriendo incluso la posibilidad de la intervención de empresas, se habla de establecer los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción e incluso se llega a prever la planificación por parte del Estado de los sectores de la economía que se considere oportunos (arts. 128, 129 y 131). Como resulta obvio, el cumplimiento de todo ello se ha pospuesto indefinidamente.

Asimismo, se logró plasmar en la Constitución la inalienabilidad de los bienes de dominio público (es decir, la práctica imposibilidad de su venta o embargo) y lo que es más importante, se incluyó dentro de dichos bienes un tipo de suelo enormemente amenazado por la voracidad especulativa: las playas (art. 132).

La parte más convencional del Título VII fue obra de la UCD fundamentalmente. En ella se estipulan cuidadosamente los mecanismos de elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (art. 134), y se establece el Tribunal de Cuentas como organismo fiscalizador de las cuentas del Estado (art. 136). El Tribunal de Cuentas depende directamente de las Cortes. Es por tanto totalmente independiente del Gobierno.

**El Título VIII, "De la organización territorial del Estado",** fue con mucho el que dio lugar a las negociaciones más complejas. Sin embargo, su diseño final dejó bastante que desear. Los puntos de partida de las fuerzas políticas que negociaron la Constitución con respecto a la organización territorial del Estado eran bastante distantes.

El PSOE defendía la tesis del denominado "federalismo funcional". Éste consistía ni más ni menos que en dotar a todas las regiones españolas de unos estatutos de autonomía que las equiparasen entre sí en competencias; es decir, que todas las autonomías tuviesen en el futuro iguales poderes e iguales cotas de autonomía. Coloquialmente el federalismo funcional defendido por el PSOE era conocido como el "café para todos". En esta tesis el PSOE fue apoyado por el PCE.

Por otro lado, se encontraba la posición defendida por los nacionalistas catalanes. Ante todo, exigían un tratamiento claramente diferenciado para Cataluña y País Vasco. La fórmula autonómica que adoptasen el resto de las futuras comunidades autónomas digamos que no les importaba demasiado, siempre y cuando Cataluña y País Vasco tuviesen unos Estatutos de Autonomía claramente superiores al resto tanto en transferencias de competencias como en órganos de gobierno autonómicos, etc.

Paradójicamente la postura defendida por los ponentes de la UCD no distaba mucho de la planteada por los nacionalistas. En síntesis, se pretendía lo siguiente: dos estatutos de autonomía claramente diferenciados para Cataluña y País Vasco; y para el resto de las regiones españolas, un sistema autonómico de carácter puramente administrativo, sin órganos de gobierno propios y sin apenas competencias más allá de la mera gestión descentralizada de las tareas administrativas del Estado.

Y en cuarto lugar se encontraba la posición mantenida por Alianza Popular, contraria a cualquier tipo de modificación en la organización unitaria y centralizada del Estado. Hay que reseñar que la postura de Alianza Popular era compartida por buena parte del ejército, el gran poder fáctico de la época, y que desde el principio contempló con recelo el proceso político de la Transición.

Por su parte el PNV, la otra gran fuerza nacionalista, durante toda la negociación del Título VIII se limitó a presionar y a insinuar que si se introducían los cambios por ellos sugeridos, podrían considerar un compromiso público de apoyo a la Constitución. Pero pesar de que como veremos se reflejaron buena parte de sus sugerencias, nunca se comprometieron con el texto constitucional.

La distancia existente entre las posiciones de cada una de las fuerzas políticas era grande, quizás demasiado. Y el texto constitucional acusa estas diferencias. Finalmente se llegó a una formulación del Estado de las autonomías de compromiso, farragosa, ambigua e incluso contradictoria.

En principio se contemplan dos tipos de autonomías: para entendernos, autonomías "de primera" y "de segunda". Las autonomías de primera son las también conocidas como del artículo 151. Se preveía que estas autonomías tendrían una asamblea legislativa propia, un Consejo de Gobierno y un Presidente

autonómicos así como un Tribunal de Justicia. Además, las autonomías "de primera" no tendrían que esperar 5 años para ampliar sus competencias más allá de las estipuladas en el artículo 148.

Por el contrario a las "autonomías de segunda" no se les aseguraba ni un parlamento propio, ni un ejecutivo propio, ni presidente autonómico. Además, estas autonomías sólo podrían asumir las competencias establecidas en el artículo 148. Si querían más competencias, habrían de esperar 5 años para negociar su traspaso.

Para que una región se constituyese en autonomía "de segunda", el artículo 143 establecía un camino relativamente asequible: con el compromiso de 2/3 de los municipios que acumulasen la mayoría del censo de cada provincia podía ponerse en marcha el proceso que condujese finalmente a la aprobación por parte del Congreso del estatuto de autonomía correspondiente. Pero si una región pretendía convertirse en una autonomía "de primera", el artículo 151 preveía un auténtico *vía crucis* prácticamente imposible de recorrer: en principio era necesario el compromiso del 75% de los municipios que acumulasen la mayoría del censo de cada provincia. Hecho esto, la iniciativa había de ser ratificada en referéndum por la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. Es decir, que habían de ir a votar más del 50% de las personas con derecho a voto, y además, hacerlo afirmativamente. En un país sin tradición democrática era obvio que este obstáculo era prácticamente insalvable; una moderada abstención y unos cuantos votos negativos bastarían para dar al traste con la iniciativa autonómica por la vía del 151.

Si se lograba pasar este escollo, entonces se reunirían en asamblea los diputados y senadores de dichas provincias y habrían de aprobar por mayoría absoluta un proyecto de estatuto de autonomía.

---

Una vez dado el visto bueno por parte del Congreso, dicho estatuto se sometería a un nuevo referéndum donde ahora bastaría con el voto afirmativo de la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia. Tras ello, el proyecto de estatuto volvería a las Cortes, donde sería definitivamente aprobado.

Como vemos, para ser autonomía “de primera” era necesario superar un duro obstáculo inicial, el del referéndum, que por supuesto ni los nacionalistas catalanes ni los nacionalistas vascos estaban dispuestos a afrontar. Para ellos se estipuló, al final del texto constitucional, la Disposición Transitoria Segunda, en la práctica una auténtica puerta trasera. Resumiendo, la Disposición Transitoria Segunda suponía que aquellas regiones que hubiesen sido autonomías durante la II República podrían acceder ahora a la autonomía por la vía del 151 pero saltándose el referéndum inicial. Y, qué casualidad, durante la II República fueron autonomía sólo tres regiones: Cataluña, País Vasco y Galicia. Además, según la referida Disposición Transitoria Segunda, estas autonomías podrían incorporar a sus estatutos de autonomía de manera inmediata, además de las competencias transferibles a las autonomías explicitadas en el artículo 148, todas las competencias no atribuidas expresamente al Estado en el artículo 149.

Así, Cataluña y País Vasco gestionaron sus respectivos estatutos de autonomía “de primera” por el artículo 151, eso sí, sirviéndose del “atajo” de la Transitoria Segunda, del que por azares históricos se benefició también Galicia.

Sólo una región se atrevió a iniciar el camino a la autonomía por la vía del 151: Andalucía. Con la oposición activa de la UCD, Andalucía emprendió dicho proceso, logrando contra todo pronóstico superar el famoso referéndum inicial. El 28 de febrero de 1980 la mayoría absoluta de los electores censados de todas las provincias andaluzas votaron afirmativamente dicha iniciativa autonómica; tan

---

sólo en Almería no se logró alcanzar la mayoría absoluta. La victoria moral del referéndum andaluz fue no obstante aplastante, y la UCD transigió en permitir que Andalucía se constituyese en Autonomía por la vía del 151. Es por ello que durante años Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía celebraron sus elecciones autonómicas "por libre", mientras que el resto de autonomías lo hacían al mismo tiempo. Tras reformas posteriores en sus respectivos estatutos de autonomía, otros territorios adquirieron *a posteriori* también esta prerrogativa.

Además de la Disposición Transitoria Segunda, el texto constitucional incluyó otra "puerta trasera": el apartado 2 del artículo 150. Según dicho apartado, y a pesar de todo lo estipulado en los artículos 148 y 149 de manera tan minuciosa en lo que se refería a la transferencia de competencias a las futuras autonomías, a pesar de ello, según el 150.2 el Estado podría transferir a cualquier autonomía prácticamente cualquier tipo de competencia de titularidad estatal.

Como hemos referido anteriormente, durante la negociación del Título VIII se redoblaron los esfuerzos por parte de unos y otros por incorporar al consenso constitucional al PNV. Como prueba fehaciente de buena fe, la UCD transigió con la inclusión del subapartado 1-29 en el artículo 149. Ni más ni menos que se aceptaba la existencia futura de fuerzas de seguridad dependientes de Ejecutivos autonómicos, es decir, policías autónomas. En aquella época esto resultaba sencillamente inadmisibles para la cúpula del ejército y la Guardia Civil. El partido del Gobierno, la UCD, hubo de soportar fortísimas presiones. La misma motivación tuvo la redacción de la Disposición Adicional Primera, que reconocía futuros privilegios forales (medievales) para el territorio vasco. Pero nada sirvió para subir abordo a los nacionalistas vascos.

Como resulta evidente, el modelo autonómico que quedó plasmado en la Constitución se parecía bastante más a la propuesta inicial de la UCD que a cualquier otra. Pero la práctica de los hechos

---

condujo el proceso autonómico por otros derroteros. A la altura de 1980 eran ya cuatro las autonomías que iban a contar con un parlamento autonómico, un presidente y amplias competencias. La descomposición progresiva del partido en el Gobierno, la UCD, y más tarde la victoria socialista el 28 de octubre de 1982, hicieron el resto. La llegada al poder de los "federalistas funcionales" acabó por configurar una organización autonómica finalmente más parecida al "café para todos". Así, hoy en día todas las comunidades autónomas tienen un presidente, un parlamento y amplias competencias.

Otra cuestión que trajo cola fue la de la financiación de las Autonomías. ¿De dónde obtendrían los entes autonómicos sus recursos financieros? En principio, se establece que es el Estado central el que recauda y luego financia a cada una de las comunidades autónomas (art. 158). Pero (de nuevo "puertas traseras"), en virtud del apartado 2 del artículo 156, el Estado puede transferir a cualquier comunidad autónoma la recaudación, gestión y liquidación de recursos tributarios de titularidad estatal. Esto abre la puerta literalmente a cualquier cosa. Así, por ejemplo en el País Vasco el Estado no recauda impuesto alguno; lo hace el ente autonómico vasco que, eso sí, paga un denominado *canon* anual al Estado central: una auténtica "resurrección" del foralismo medieval; otra concesión hecha al nacionalismo vasco sin recibir contrapartida alguna.

En lo que se refiere a la organización de los ayuntamientos, el texto constitucional es breve y claro: los ayuntamientos serán democráticos, abriéndose la posibilidad a la elección directa de los alcaldes por parte de los votantes (art. 140). Asimismo, se estipula la existencia de las Diputaciones Provinciales (art. 141). Las diputaciones provinciales son asambleas de ámbito provincial compuestas por diputados provinciales que son elegidos tras los comicios municipales por los concejales elegidos en dichas elecciones.

El número de diputados provinciales oscila entre un mínimo de 25 y un máximo de 51, en función de los habitantes de la provincia. Las diputaciones provinciales actúan como un "ayuntamiento de ayuntamientos", y sus actividades se centran habitualmente en la coordinación de las políticas municipales, la creación o mejora de infraestructuras de ámbito provincial, etc. Las diputaciones provinciales tienen una larga tradición en la ordenación territorial del estado español, y existen desde principios del siglo XIX.

El **Título IX, "Del Tribunal Constitucional"**, trata acerca la configuración de dicho tribunal. El Tribunal Constitucional se compone de doce miembros, todos ellos juristas de reconocido prestigio, y son elegidos del modo siguiente: cuatro por el Congreso, cuatro por el Senado (por mayoría de 3/5 tanto en una como en otra cámara), dos por el Gobierno y otros dos por el Consejo General del Poder Judicial (art. 159). El Tribunal Constitucional es competente en los siguientes tipos de asuntos: a) recursos de inconstitucionalidad contra alguna ley, b) conflictos de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, y c) recursos de amparo presentados por cualquier ciudadano que entienda que ha sido violado alguno de sus derechos fundamentales (es decir, aquellos estipulados en el artículo 14 y toda la Sección Primera del Capítulo 2º del Título I).

El Tribunal Constitucional es la máxima instancia judicial de nuestro país, de modo que no cabe apelación posible tras el fallo emitido por dicho tribunal. Sólo pueden presentar recursos de inconstitucionalidad el Presidente de Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores así como los Ejecutivos y los Parlamentos de las comunidades autónomas. Por el contrario pueden interponer un recurso de amparo cualquier ciudadano, así como el Defensor del Pueblo y el ministerio fiscal (es decir, cualquier fiscal, de oficio).

La negociación del Tribunal Constitucional no fue excesivamente complicada salvo en una cuestión: el PSOE pretendía que el Tribunal Constitucional pudiese revisar de oficio las sentencias emanadas del Tribunal Supremo por causa de posible inconstitucionalidad. Finalmente, y por presión de los jueces, desapareció esta atribución del Tribunal Constitucional.

Tampoco dio excesivos quebraderos de cabeza a los ponentes de la Constitución la elaboración del **Título X, De la Reforma Constitucional**. Todos ellos estuvieron de acuerdo en configurar una Constitución lo más cerrada posible, es decir, que fuese difícilmente modificable. Ello es comprensible si tenemos en cuenta la enorme incertidumbre del momento histórico en que esta fue elaborada. Por si las moscas, se prefirió evitar en lo posible modificaciones futuras del texto constitucional, viniesen éstas de donde viniesen. Así, para modificar el texto constitucional se necesita la aprobación de 3/5 de cada Cámara. En caso de lograrse, si una décima parte de los miembros de cualquiera de las dos cámaras solicita un referéndum al respecto, éste ha de celebrarse forzosamente (art. 167). Pero aún hay más. Si la pretendida reforma constitucional toca a cualquier artículo del Título Preliminar, a cualquiera de los derechos fundamentales estipulados en el artículo 14 y los artículos de la Sección Primera del capítulo 2º del Título I, o a algún artículo del Título II, el de la Corona, en ese caso el proceso es aún más complejo:

Primero dicha reforma habrá de ser aprobada por los 2/3 de cada cámara. Una vez hecho esto, se disolverán las Cortes y se convocarán elecciones generales. Las nuevas Cortes resultantes de dichas elecciones habrán de aprobar de nuevo dicha reforma, y otra vez por mayoría de 2/3. Y una vez hecho esto, la reforma habrá de ser sometida a referéndum (art. 168). Así pues, los derechos fundamentales de los ciudadanos y la Corona están "ultrablindados" contra cualquier tipo de reforma.

Resumiendo, la Constitución de 1978 es un texto nacido en un momento histórico difícil y delicado (la transición de una dictadura a una democracia) y que a pesar de ello, lejos de ser un texto anodino y de compromiso, incluye contenidos realmente progresistas. Así, nuestra constitución:

En primer lugar, recoge ampliamente toda una serie de derechos individuales, sociales y económicos.

En segundo lugar, ordena de manera clara y eficaz el funcionamiento de las instituciones —Cortes Generales, Gobierno, Corona, Poder Judicial—.

Y en tercer lugar, somete al Ejecutivo claramente al Poder Legislativo y, por lo tanto, a la voluntad popular expresada en las urnas.

Pero reconocer las indudables virtudes de nuestra Constitución no nos exime de tener que señalar también sus defectos, en buena medida hijos del momento histórico en el que se forjó el texto constitucional. A nuestro juicio éstos son:

En primer lugar, una poco satisfactoria resolución de la organización territorial del Estado, estableciendo varias vías para la constitución de las autonomías (artículo 143, art. 151, art. 144) y puertas traseras (el art. 150.2, la Disposición Transitoria Segunda), discriminando así a unas comunidades con respecto a otras. Ello ha conducido a un proceso tortuoso y larguísimo que hoy, más de 25 años después, aún no se ha cerrado.

En segundo lugar, la creación de una segunda cámara, el Senado, cuyas funciones legislativas son inútiles, ya que en última instancia prevalece siempre la voluntad del Congreso, y cuya función como cámara territorial del Estado (tal es la función del Senado en EEUU, por ejemplo) no se ha desarrollado en absoluto y es hoy por hoy inexistente.

En tercer lugar, la existencia de toda una serie de artículos retóricos que no se cumplen y que restan por ello credibilidad al conjunto del texto constitucional y por extensión a las instituciones que de él emanan (art. 35, art. 48, art. 128, art. 129, art. 131).

Y en cuarto lugar, las concesiones al nacionalismo vasco, concesiones que éste no pagó con un compromiso claro con la Constitución:<sup>3</sup> la Disposición Adicional Primera, que reconoce futuros privilegios forales (medievales) para el territorio vasco, el art. 149.1.29 que abrió la puerta a la existencia de una policía vasca diferenciada del resto de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, y los artículos 133.2 y 156.2, que posibilitan la ruptura de los principios de cohesión y unidad fiscal, establecidos desde 1812.

La Constitución de 1978 no es perfecta; pero sí ha sido un magnífico principio en el camino de nuestro país por la senda de la democracia.

---

<sup>3</sup> En el referéndum del 6 de diciembre de 1978 el PNV hizo campaña activa por la abstención. Hoy uno de los argumentos de ETA es que el País Vasco nunca ha aceptado la Constitución de 1978.

## ANEXO II

### NOTICIAS DE PRENSA

El País 13 diciembre 1999

## Varapalo del Constitucional en Canarias por detener 9 días a un chino indocumentado

JOSÉ ANTONIO HERNÁNDEZ, Madrid

La detención durante casi nueve días de un inmigrante ilegal chino en Las Palmas de Gran Canarias ha llevado al Tribunal Constitucional a dictar una sentencia en la que propina un fuerte varapalo a los agentes de la Brigada Policial de Extranjería y al Juzgado número 1 de Telde. El Constitucional reprocha a los agentes que mantuviesen detenido a Liji Chun durante más de 72 horas sin el respaldo de alguna autoridad, y al juzgado, que no amparase a Chun cuando éste solicitó un *habeas corpus* (el derecho de toda persona a que un juez revise si una detención es legal).

Chun fue detenido en la mañana del 22 de marzo de 1999 en Las Palmas de Gran Canaria por carecer de documentación. Para evitar su expulsión, facilitó un nombre falso, si bien los agentes comprobaron que su nombre real era Liji Chun y que se trataba de la misma persona que habían expulsado hacía dos años por estancia ilegal en España. Dos días después de la detención, el 24 de marzo, la Brigada de Extranjería de Gran Canarias solicitó a la Subdelegación del Gobierno una orden para repatriar a Chun a su país; y el día 25, antes de que llegase la orden, fue trasladado a la *zona de rechazados* del aeropuerto de Gando (Las Palmas de Gran Canaria). La autorización gubernativa llegó el día 26.

### 72 horas

Desde que se cumplieron las 72 horas máximas reglamentarias de detención en la comisaría y hasta que la Subdelegación del Gobierno autorizó la repatriación transcurrió casi un día, tiempo en el que Chun estuvo privado de libertad sin "título jurídico alguno que lo justificase", reprocha el Constitucional a los agentes. Es decir, se cumplieron las 72 horas y Chun siguió detenido casi un día en la *zona de rechazados* sin autorización del juez o de la Subdelegación del Gobierno. El 31 de marzo (nueve días después) fue puesto en libertad ante la imposibilidad de buscarle una conexión aérea que le devolviese a su país. Los agentes alegaron que la retención de una persona en la *zona de rechazados* de un aeropuerto no es una detención en sí. El tribunal refuta esa interpretación asegurando que es distinta la situación de quien baja de un avión y es llevado directamente a esa zona porque carece de permiso de entrada y la de quien, como este caso, es detenido dentro del territorio español.

La segunda crítica del Constitucional va dirigida a un juez de Telde. Y obedece a que, al ser trasladado Chun desde la comisaría al aeropuerto, solicitó un *habeas corpus* al juez de guardia. Éste se limitó a denegarla en un lacónico escrito. "Es cierto", explica el Constitucional al juez, "que la devolución era por una vulneración previa de una prohibición de entrada en territorio español para cuya ejecución no está legalmente prevista la intervención del juez. Sin embargo, "y sea cual sea la causa", añade el máximo intérprete de la Carta Magna, el juez debió dar una respuesta "al hecho objetivo de que Chun se hallaba privado de su libertad personal a raíz de una decisión de una autoridad gubernativa". "En estas circunstancias", razona, "el procedimiento de *habeas corpus* no puede inadmitirse [como hizo el juez] con el único argumento de que existía sobre él una causa de expulsión legalmente prevista". El juez debió ordenar que llevaran al detenido a su presencia, estudiar el caso y resolverlo.

Ignacio Parra, del despacho jurídico que ha llevado este caso, afirma: "Es cierto que las islas Canarias soportan una presión inmigratoria aplastante, pero ello no justifica actuaciones policiales y judiciales contrarias al ordenamiento jurídico. Todavía más lamentable es que esta actuación policial constituye una práctica habitual en las islas Canarias y engrosa la larga lista de los perjudicados".

---

El Mundo, 23 junio 2001

CHAVARRI Y CORTINA COBRARÁN 8 MILLONES

## Condenan a 'Diez minutos' por intromisión

AGUSTIN YANEL

MADRID.- El Tribunal Constitucional ha reconocido que el empresario Alberto Cortina sufrió una intromisión ilegítima en su propia imagen, cuando la revista Diez Minutos publicó hace 11 años unas fotografías en las que figuraban él y Marta Chávarri en una reserva de caza de Kenia.

La Audiencia Provincial de Madrid sentenció en su día que debía recibir una indemnización de ocho millones de pesetas, que es el precio que pagó la revista por esas fotografías, por lo que la publicación tendrá que pagar ahora ese dinero a Alberto Cortina.

Un juez de primera instancia sentenció en 1992 que se había producido una intromisión ilegítima en la imagen de Alberto Cortina, porque las fotografías no fueron captadas en un acto público sino durante un viaje privado y las publicaron sin su consentimiento.

La Audiencia madrileña confirmó esa sentencia, y fijó la indemnización en los ocho millones de pesetas pagados por las fotografías. Los magistrados indicaron que Cortina era un personaje conocido en el mundo financiero, pero que las fotografías referidas a su vida sentimental no afectaban a su faceta de hombre público.

Pero la Sala de lo Civil del Supremo anuló esa sentencia, en 1997, con el argumento de que, cuando se trata de hechos de interés público o de personas de notoriedad, debe prevalecer el derecho a la información sobre la propia imagen. Alcocer era un personaje conocido, indicaron los magistrados, y una reserva de caza en Kenia es un lugar abierto al público.

El Tribunal Constitucional, por el contrario, de acuerdo con el fiscal, ha rechazado esos argumentos y ha anulado la sentencia del Supremo, porque sostiene que sí existió una intromisión en la imagen privada de Cortina. Según la sentencia, estas fotografías son un «documento personal de carácter estrictamente privado y familiar», fueron tomadas por un primo de Cortina en un viaje privado y publicadas sin su consentimiento.

El País, 1 marzo 2001

## El Constitucional da la razón a Mendoza en su pleito con José María García

### Afirma que no atacó el honor del periodista al llamarle 'hijo de chorizo'

BONIFACIO DE LA CUADRA | Madrid

El Tribunal Constitucional notificó ayer una sentencia que deniega el amparo solicitado por el periodista deportivo José María García contra la sentencia del Supremo que avaló una alusión a su persona por parte de Ramón Mendoza en 1991, cuando era presidente del Real Madrid. Según la sentencia, la frase 'hijo de chorizo' se justifica por la libertad de expresión en el contexto de previa campaña difamatoria de García contra Mendoza.

El máximo intérprete de la Constitución admite que, 'fuera de este contexto, la expresión podría reputarse formalmente denigratoria' y, por tanto, amparada por la Constitución, que 'no reconoce', asegura, 'un pretendido derecho al insulto'.

'Ahora bien', prosigue la sentencia, 'en el contexto de la polémica entablada entre ambos personajes y de la previa campaña difamatoria emprendida por el señor García Pérez, y atendiendo al discurso del señor Mendoza Fontela, al sentido de la frase concreta y a su finalidad, las expresiones aquí enjuiciadas no pueden reputarse constitutivas de una intromisión ilegítima en el honor del recurrente, porque no transgredieron el legítimo ejercicio de la libertad de expresión'.

Durante el procedimiento judicial anterior al recurso de amparo, García admitió haber calificado a Mendoza de 'embustero', 'mentiroso', 'zafio', 'histérico', 'tonto', 'descarado', 'perjuro', 'soberbio', 'cobarde', 'desvergonzado', 'hortera' y 'cantamañanas'; a los jugadores del Real Madrid de 'tiralevitas' y 'abrazafarolas del cantamañanas', y a uno de los directivos del club de 'hijo del choricero soriano' (en referencia a Antonio Revilla, hijo del industrial del mismo apellido).

En la asamblea de socios del Real Madrid celebrada el 6 de octubre de 1991, Mendoza manifestó, entre otras cosas: '...a los padres de los demás, cuando son personas decentes, hay que dejarlos en paz [...], sobre todo cuando se tiene un padre con una cooperativa de viviendas, La Familia Española, en Tres Cantos, que ha estado procesado por estafa en documento público'.

El entonces presidente del Real Madrid apeló al mantenimiento de 'un tono correcto', e insistió: '...cuando se habla de los padres, te encuentras con tus padres también; si llama a este señor que está allí el hijo del choricero, yo he dicho que es mucho mejor ser hijo de choricero que hijo de un chorizo...'

García se dio por aludido

Aunque Mendoza no pronunció en ningún momento el nombre de García, el entonces director de Deportes de Antena 3 Radio (y actual presidente de Telefónica Sport) se dio por aludido y demandó al presidente del Real Madrid, a quien acusó de menospreciarle y de incluir en su discurso, entre otras, afirmaciones contra su honor personal en la familia de la que forma parte.

El juez de primera instancia estimó la demanda y la Audiencia Provincial de Madrid declaró firme la sentencia. En cambio, la Sala Primera de lo Civil del Tribunal Supremo, ante la que recurrió Mendoza, revocó el fallo.

El recurso de amparo interpuesto por García ha sido resuelto por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional. La sentencia, de la que ha sido ponente el magistrado Guillermo Jiménez, reafirma su doctrina protectora del derecho al honor y la libertad de expresión y deniega el amparo.

El Constitucional razona que, aunque formalmente 'la expresión injuriosa chorizo' va dirigida al padre de García, 'una lectura del discurso del señor Mendoza Fontela en su conjunto permite concluir que su intención no fue tanto la de menospreciar a la persona del padre del periodista aquí recurrente como la de replicar directamente a éste, objeto central de su intervención'.

La sentencia estima de relevancia pública el procesamiento del padre de García 'por una estafa cometida en la gestión de una cooperativa de viviendas' y recuerda que 'la crítica legítima en asuntos de interés público ampara incluso aquellas que puedan molestar, inquietar, disgustar o desabrir el ánimo de una persona'.

El Tribunal Constitucional considera que García 'tiene limitado su derecho al honor con mayor intensidad que los restantes individuos', dado su carácter de 'personaje con notoriedad pública [...] por su actividad profesional como popular periodista deportivo', cuyas emisiones radiofónicas 'fueron en más de una ocasión objeto de pública controversia'.

El País, 16 mayo 2002

## **Condenado un policía por agredir a un periodista de EL PAÍS**

EL PAÍS | **Barcelona**

El Juzgado de Instrucción número 32 de Barcelona ha dictado una sentencia condenando a un policía antidisturbios por golpear al periodista de EL PAÍS Pere Rusiñol, el 24 de junio de 2001, cuando cubría la información de la manifestación antiglobalización en Barcelona. Rusiñol y otros periodistas recibieron la orden de abandonar el lugar en el que se encontraban. Según la sentencia, cuando los periodistas intentaron preguntar por qué debían marcharse, explicando que hacían su trabajo, 'por respuesta el policía denunciado golpeó con la defensa reglamentaria al denunciante en ambas piernas, haciéndole caer al suelo'. El juez ha condenado al agente a pagar una multa de 150 euros por una falta de lesiones y a indemnizar al periodista agredido con 210 euros por las lesiones que le causó.

## EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

### EL SISTEMA D'HONDT

El "inventor" de este sistema de reparto electoral de votos y escaños fue Víctor D'Hondt, profesor de Derecho Civil en la universidad belga de Gante, ciudad en la que murió en 1901.

El 18 de marzo de 1977 se promulgó un decreto ley por el que se estableció el sistema proporcional D'Hondt. Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985 (actualizada el 21 de abril del 99) mantuvo el sistema intacto.

Las tres reglas del sistema son:

1. No se tiene en cuenta aquellas candidaturas que no hayan obtenido al menos un 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción (art. 163 LOREG).

2. Se ordenan de mayor a menor en una columna las cifras de votos obtenidas por las candidaturas que han rebasado ese 3%. Se divide cada una de las cifras por 1, 2, 3, y así sucesivamente hasta llegar al nº de escaños en juego.

3. Tras efectuar las divisiones, se asignan los **n** escaños a los **n** mayores cocientes. Si apareciesen dos cocientes iguales, el escaño va a la lista más votada de los dos.

Sin embargo para elegir los miembros del Senado se emplea el sistema proporcional puro. Los electores pueden votar a un máximo de tres candidatos. Los candidatos con más votos se llevan las actas de senador en juego.

Ejemplo de reparto de escaños en una hipotética provincia con ocho diputados en la que concurren seis listas electorales:

PARTIDOS	Nº VOTOS	1	2	3	4	5	6	7	8
A	168 000	<b>168 000</b>	<b>84 000</b>	<b>56 000</b>	<b>42 000</b>	33 600	28 000	24 000	21 000
B	104 000	<b>104 000</b>	<b>52 000</b>	34 667	26 000	20 800	17 333	14 857	13 000
C	72 000	<b>72 000</b>	36 000	24 000	18 000	14 400	12 000	10 286	9 000
D	64 000	<b>64 000</b>	32 000	21 333	16 000	12 800	10 667	9 143	8 000
E	40 000	40 000	20 000	13 333	10 000	8 000	6 667	5 714	5 000
F	32 000	32 000	16 000	10 667	8 000	6 400	5 333	4 571	4 000

La distribución de escaños sería la siguiente:

PARTIDOS	Nº VOTOS	ESCAÑOS PROP.	ESCAÑOS SIST. D'HONDT
A	168 000	2.8 = 3	4
B	104 000	1.7 = 2	2
C	72 000	1.2 = 1	1
D	64 000	1.1 = 1	1
E	40 000	0.6 = 1	0
F	32 000	0.5 = 0	0

Como puede observarse, la regla D'Hondt favorece al partido más grande a costa del más pequeño, que queda sin representación.

## CLASES DE LEYES

**Ley Orgánica:** una ley orgánica ha de ser aprobada, modificada o derogada por mayoría absoluta del Congreso (art. 81). Las leyes orgánicas se diferencian de las ordinarias en que hacen referencia a cuestiones de gran relevancia: desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas, estatutos de autonomía, etc.

**Ley ordinaria:** una ley ha de pasar por las Cortes (o las comisiones parlamentarias permanentes). Pero se aprueba por mayoría simple.

**Decretos legislativos:** son promulgados por el Gobierno, previa delegación de las Cortes, y son o bien el desarrollo en detalle de una ley más general, o bien la refundición de varias leyes. Tienen el rango de ley. Para llevar a cabo un decreto legislativo el Gobierno necesita de una especie de "autorización" por parte de las Cortes: una **Ley de bases**. En ella se señalan minuciosamente las directrices genéricas que el Gobierno habrá de concretar en el decreto legislativo (arts. 82, 83, 84 y 85).

**Decretos-leyes:** Son promulgados por el gobierno y con rango de ley, solo en caso de extrema urgencia o necesidad. Han de ser presentados a las Cortes en el plazo de 30 días, para su aprobación o derogación. Además, no pueden afectar a cuestiones tales como el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, derechos, deberes y libertades fundamentales, régimen de las comunidades autónomas o a la regulación electoral (art. 86).

**Reales Decretos, Ordenes ministeriales** y demás textos menores pertenecen a la Potestad Reglamentaria del Gobierno y la Administración; es decir, son promulgados sin pasar por las cortes.