La Constitución Española de 1978: estructura y contenido

EJ. 5 · TEMA 39

Derechos y deberes fundamentales. Su garantía y suspensión. El Defensor del Pueblo. El Tribunal de Cuentas. El Tribunal Constitucional. Reforma de la Constitución.

Ejercicio 5 · Esquema del tema 39 · Actualizado el 27 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN
02 LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: ESTRUCTURA Y CONTENIDO
03 DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES
04 GARANTÍA Y SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS
05 EL DEFENSOR DEL PUEBLO
06 EL TRIBUNAL DE CUENTAS
07 EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
08 LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN
09 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

La Constitución organiza el poder político, fija sus límites y reconoce los derechos de las personas frente a él. Hoy es una norma jurídica suprema que vincula directamente a ciudadanos y poderes públicos (art. 9.1), y un órgano jurisdiccional especializado controla su respeto.

La **Constitución Española de 1978** (CE) cierra la transición a la democracia. Fue aprobada por las Cortes Generales el 31 de octubre de 1978, ratificada en referéndum el 6 de diciembre, sancionada por el Rey el 27 de diciembre y publicada en el BOE el 29 de diciembre de 1978, fecha de su entrada en vigor.

02 LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: ESTRUCTURA Y CONTENIDO

2.1 Características

Es **consensuada** (la redactó una ponencia de siete diputados de distintas fuerzas políticas), **extensa** (solo la de 1812 la supera entre las españolas), **rígida** (su reforma exige mayorías reforzadas, Título X) y **abierta** (en muchas materias fija principios y deja su desarrollo al legislador, como el modelo territorial).

2.2 Estructura

La CE consta de un Preámbulo, **169 artículos** distribuidos en un Título Preliminar y diez Títulos, cuatro disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y una final.

- **Título Preliminar** (arts. 1 a 9) y **Título I**, derechos y deberes fundamentales (arts. 10 a 55), el más extenso, con 46 artículos
- Títulos II a X: Corona, Cortes Generales, Gobierno y Administración, relaciones Gobierno y Cortes, Poder Judicial, Economía y Hacienda, organización territorial, Tribunal Constitucional (arts. 159 a 165) y reforma constitucional (arts. 166 a 169)

Se distingue una **parte dogmática** (Título Preliminar y Título I), con valores, principios y derechos, y una **parte orgánica** (Títulos II a X), que regula los poderes del Estado. El Preámbulo carece de valor normativo directo, aunque sí tiene valor interpretativo. La disposición derogatoria deroga la Ley para la Reforma Política y las Leyes Fundamentales del régimen anterior.

2.3 Contenido esencial: valores y principios

El Título Preliminar contiene las decisiones políticas fundamentales.

- **Estado social y democrático de Derecho**, con la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político como valores superiores (art. 1.1)
- La **soberanía nacional** reside en el pueblo español (art. 1.2) y la forma política es la **Monarquía parlamentaria** (art. 1.3)
- Unidad de la Nación española y derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, con solidaridad entre todas ellas (art. 2)
- Castellano como lengua oficial y cooficialidad de las demás lenguas españolas (art. 3)
- **Art. 9**: sujeción de ciudadanos y poderes públicos a la Constitución, igualdad real y efectiva (9.2) y garantía de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad (9.3)

03 DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES

3.1 La estructura del Título I

El art. 10 abre el Título I con la **dignidad de la persona** como fundamento del orden político y dispone que los derechos se interpreten de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados ratificados por España. Se divide en cinco capítulos.

- **Capítulo I** (arts. 11 a 13): nacionalidad, mayoría de edad a los 18 años y derechos de los extranjeros
- **Capítulo II** (arts. 14 a 38): igualdad (art. 14) y dos secciones de derechos
- **Capítulo III** (arts. 39 a 52): principios rectores de la política social y económica
- **Capítulo IV** (arts. 53 y 54): garantías de los derechos
- **Capítulo V** (art. 55): suspensión de los derechos

De la ubicación de cada derecho depende su nivel de protección.

3.2 Derechos fundamentales y libertades públicas

La **Sección 1.ª** del Capítulo II (arts. 15 a 29) contiene el núcleo más protegido. Incluye la vida y la integridad con abolición de la pena de muerte (15), la libertad y seguridad con detención preventiva de 72 horas como máximo y habeas corpus (17), honor e intimidad (18), expresión e información (20), reunión (21), asociación (22), participación (23), tutela judicial efectiva (24), legalidad penal y sancionadora (25), educación (27), libertad sindical y huelga (28) y petición (29).

3.3 Derechos y deberes de los ciudadanos

La **Sección 2.ª** (arts. 30 a 38) recoge derechos de contenido más económico y social, como la propiedad privada y la herencia, delimitadas por su función social (33), el trabajo (35) y la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (38).

Entre los deberes constitucionales figuran:

- Derecho y deber de defender a España (art. 30), con la objeción de conciencia
- Contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica, mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad, que en ningún caso tendrá alcance confiscatorio (art. 31)
- Trabajar (art. 35) y conservar el medio ambiente (art. 45)

3.4 Principios rectores de la política social y económica

El Capítulo III (arts. 39 a 52) no recoge derechos subjetivos en sentido estricto, sino **mandatos dirigidos a los poderes públicos**, como el pleno empleo, la Seguridad Social, la salud o la vivienda digna, y la defensa de los consumidores y usuarios (art. 51), que fundamenta buena parte de la normativa de calidad y seguridad de los productos.

04 GARANTÍA Y SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS

4.1 Garantías normativas

El **art. 53.1** establece que los derechos del Capítulo II vinculan a todos los poderes públicos y que su ejercicio solo puede regularse por ley, que deberá respetar su contenido esencial. Se suman:

- **Reserva de ley orgánica** para desarrollar los derechos fundamentales y libertades públicas (art. 81), con mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto
- Los decretos-leyes no pueden afectar a los derechos, deberes y libertades del Título I (art. 86.1)
- **Procedimiento agravado** de reforma (art. 168) si afecta a la Sección 1.ª del Capítulo II

4.2 Garantías jurisdiccionales e institucionales

El **art. 53.2** permite recabar la tutela de los derechos del art. 14 y de la Sección 1.ª ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, mediante el **recurso de amparo** ante el Tribunal Constitucional, que también protege la objeción de conciencia. El **habeas corpus** (Ley Orgánica 6/1984) permite a toda persona detenida ilegalmente ser puesta de inmediato a disposición judicial. Los principios rectores del Capítulo III solo pueden alegarse ante los tribunales de acuerdo con las leyes que los desarrollen (art. 53.3).

Hay además protección supranacional. Agotadas las vías internas, cabe demanda ante el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos**, y la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** vincula a las autoridades españolas cuando aplican Derecho de la Unión. Como garantías institucionales destacan el Defensor del Pueblo (art. 54) y el **Ministerio Fiscal** (art. 124).

4.3 La suspensión de los derechos

El art. 55 prevé dos supuestos excepcionales.

Suspensión general (art. 55.1). Con el estado de excepción o de sitio pueden suspenderse los derechos de los arts. 17, 18.2 y 18.3, 19, 20.1.a) y d) y 20.5, 21, 28.2 y 37.2. En el estado de excepción no cabe suspender las garantías del detenido del art. 17.3. Los estados excepcionales se regulan en el art. 116 y en la Ley Orgánica 4/1981.

- **Estado de alarma**: ante catástrofes, crisis sanitarias o desabastecimiento. Lo declara el Gobierno por decreto por un máximo de 15 días, y el Congreso debe autorizar cualquier prórroga. No permite suspender derechos, sino limitar su ejercicio, y por eso la STC 148/2021 declaró inconstitucionales varios preceptos del Real Decreto 463/2020 (COVID-19)
- **Estado de excepción**: cuando el orden público o el funcionamiento de las instituciones resultan tan gravemente alterados que las potestades ordinarias no bastan. Lo declara el Gobierno, previa autorización del Congreso, por un máximo de 30 días, prorrogables por otro plazo igual
- **Estado de sitio**: ante una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía, la integridad territorial o el ordenamiento constitucional. Lo declara el Congreso por mayoría absoluta, a propuesta exclusiva del Gobierno

Mientras esté declarado alguno no puede disolverse el Congreso (art. 116.5).

Suspensión individual (art. 55.2). Una ley orgánica puede determinar la forma y los casos en que, con intervención judicial y control parlamentario, se suspendan los derechos de los arts. 17.2, 18.2 y 18.3 para personas determinadas, en relación con investigaciones sobre bandas armadas o elementos terroristas. Su utilización injustificada o abusiva genera responsabilidad penal.

05 EL DEFENSOR DEL PUEBLO

El art. 54 lo configura como **alto comisionado de las Cortes Generales** para la defensa de los derechos del Título I, con facultad para supervisar la actividad de la Administración. Se rige por la Ley Orgánica 3/1981.

Lo eligen las Cortes para **cinco años**, por mayoría de tres quintos del Congreso y del Senado, a propuesta de una Comisión Mixta. No está sujeto a mandato imperativo, no recibe instrucciones de ninguna autoridad y goza de inviolabilidad. Le auxilian dos adjuntos. En octubre de 2026 ocupa el cargo Ángel Gabilondo Pujol.

- Actúa de oficio o a instancia de parte. Puede acudir a él toda persona física o jurídica con interés legítimo, sin restricción por nacionalidad, residencia o edad, y la queja es gratuita

- No puede anular ni modificar actos administrativos. Formula advertencias, recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias. Su fuerza reside en la autoridad moral y en la publicidad de sus actuaciones
- Presenta un informe anual a las Cortes y puede interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo (art. 162.1)
- Desde la Ley Orgánica 1/2009 es Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

06 EL TRIBUNAL DE CUENTAS

6.1 Naturaleza y régimen jurídico

El art. 136 lo define como el **supremo órgano fiscalizador** de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público. Depende directamente de las Cortes Generales, por delegación de las cuales examina y comprueba la Cuenta General del Estado, y les remite un informe anual. Se rige por la Ley Orgánica 2/1982 y la Ley 7/1988 de Funcionamiento.

6.2 Composición y organización

Lo forman **doce Consejeros de Cuentas**, designados seis por el Congreso y seis por el Senado por mayoría de tres quintos para nueve años, con la misma independencia e inamovilidad que los jueces. Sus órganos son:

- El **Presidente**, nombrado por el Rey de entre los Consejeros a propuesta del Pleno, para tres años. En octubre de 2026 preside Enriqueta Chicano Jávega
- El **Pleno**, con los doce Consejeros y el Fiscal, que necesita un quórum de dos tercios
- La **Comisión de Gobierno**, las Secciones de Fiscalización y de Enjuiciamiento, la **Fiscalía** y la Secretaría General

6.3 Funciones

Función fiscalizadora. Es la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico financiera del sector público estatal, autonómico y local, conforme a los principios de legalidad, eficiencia y economía, a los que la reforma de 2015 añadió la transparencia, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género. También fiscaliza la contabilidad de los partidos políticos. Sus resultados se elevan a las Cortes y se publican en el BOE.

Función jurisdiccional. Enjuicia la **responsabilidad contable** de quienes manejan caudales o efectos públicos y causan un menoscabo en ellos, en particular por alcance (saldo deudor injustificado) o malversación. Conocen en primera instancia los Consejeros de Cuentas y en apelación las Salas de la Sección de Enjuiciamiento, y cabe recurso de casación ante el Tribunal Supremo. Es compatible con la responsabilidad penal y la disciplinaria.

07 EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.1 Naturaleza y composición

El **Tribunal Constitucional** (TC) es el intérprete supremo de la Constitución. Es independiente de los demás órganos constitucionales, está sometido solo a la CE y a su Ley Orgánica, y es único en su orden. Se regula en el Título IX (arts. 159 a 165) y en la Ley Orgánica 2/1979 (LOTC).

Lo forman **doce magistrados** nombrados por el Rey para nueve años y renovados por terceras partes cada tres años:

- Cuatro a propuesta del Congreso y cuatro a propuesta del Senado, por mayoría de tres quintos, estos últimos entre candidatos presentados por las Asambleas Legislativas autonómicas
- Dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial

Deben ser juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. El cargo es incompatible con todo mandato representativo, cargo político o administrativo y con las carreras judicial y fiscal.

7.2 Organización

- El **Presidente**, elegido por el Pleno y nombrado por el Rey para tres años, y un Vicepresidente. En octubre de 2026 preside Cándido Conde-Pumpido Tourón, cuyo mandato de magistrado venció en diciembre de 2025 y continúa en funciones hasta que el Senado renueve su tercio
- El **Pleno**, con los doce magistrados
- Dos **Salas** de seis magistrados (sobre todo amparo) y cuatro **Secciones** de tres magistrados (despacho ordinario y admisión)

7.3 Competencias

Según el art. 161 CE y el art. 2 de la LOTC, el Tribunal conoce de:

- **Recurso de inconstitucionalidad** contra leyes y normas con rango de ley. Pueden interponerlo el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados, 50 senadores y los órganos ejecutivos y legislativos de las comunidades autónomas, en el plazo general de tres meses
- **Cuestión de inconstitucionalidad**, que plantean jueces y tribunales cuando dudan de la constitucionalidad de una norma con rango de ley aplicable al caso (art. 163)
- **Recurso de amparo** por violación de los derechos del art. 14, de la Sección 1.ª y de la objeción de conciencia. Es subsidiario, pues exige agotar la vía judicial previa, y desde la Ley Orgánica 6/2007 su admisión requiere especial trascendencia constitucional
- **Conflictos** de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas o entre estas, entre órganos constitucionales y en defensa de la autonomía local
- **Control previo** de los tratados internacionales (art. 95.2) y de los proyectos de Estatuto de Autonomía y sus reformas
- **Impugnaciones del Gobierno** contra disposiciones y resoluciones autonómicas (art. 161.2), que suspenden automáticamente el acto impugnado, que el Tribunal debe ratificar o levantar en un plazo no superior a cinco meses

7.4 Resoluciones y efectos

Resuelve mediante **sentencias** (sobre el fondo), **autos** (resoluciones motivadas, como la inadmisión o la suspensión) y **providencias** (ordenación del proceso). Sus sentencias se publican en el BOE, no admiten recurso y las que declaran la inconstitucionalidad de una norma tienen plenos efectos frente a todos (art. 164). Su doctrina vincula a todos los jueces y tribunales.

08 LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

La iniciativa de reforma corresponde al Gobierno, al Congreso, al Senado y a las Asambleas Legislativas de las comunidades

autónomas (art. 166). Queda excluida la iniciativa popular. Hay dos procedimientos.

Procedimiento ordinario (art. 167). Exige la aprobación por tres quintos de cada Cámara. Si no hay acuerdo, una comisión paritaria propone un texto que se vota de nuevo, y si tampoco así se alcanza la mayoría, basta la mayoría absoluta del Senado y dos tercios del Congreso. Se somete a referéndum solo si lo solicita, dentro de los quince días siguientes, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Procedimiento agravado (art. 168). Se aplica a la revisión total o a la parcial que afecte al Título Preliminar, a la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I o al Título II. Requiere aprobar el principio por dos tercios de cada Cámara, la disolución inmediata de las Cortes, la ratificación por las nuevas Cámaras, que deben aprobar el nuevo texto por dos tercios de ambas, y un referéndum obligatorio de ratificación.

La reforma no puede iniciarse en tiempo de guerra ni durante la vigencia de los estados de alarma, excepción o sitio (art. 169).

La CE se ha reformado **tres veces**, siempre por el procedimiento ordinario y sin referéndum:

- **27 de agosto de 1992**: se añadió «y pasivo» al art. 13.2 para que los ciudadanos de la Unión fueran elegibles en elecciones municipales
- **27 de septiembre de 2011**: nuevo art. 135, que consagra la estabilidad presupuestaria y la prioridad absoluta del pago de la deuda pública
- **15 de febrero de 2024**: nuevo art. 49, que sustituye «disminuidos» por «personas con discapacidad» y refuerza su protección

09 CONCLUSIÓN

La Constitución de 1978 es una norma jurídica suprema que dota a los derechos de un sistema escalonado de garantías: reservas de ley, procedimientos judiciales preferentes, recurso de amparo e instituciones de control. Incluso su suspensión está sometida a límites materiales, temporales y de control parlamentario y judicial.

El Defensor del Pueblo supervisa a la Administración, el Tribunal de Cuentas controla el uso de los fondos públicos y el Tribunal Constitucional asegura la supremacía de la Constitución. La rigidez de la CE protege el consenso de 1978, aunque sus tres reformas muestran que puede adaptarse a la integración europea, a la disciplina fiscal y a la evolución social.