



CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS

VIRIATO, 52	28010 MADRID	914 44 49 20
PONZANO, 15	28010 MADRID	914 44 49 20
G. DE GRÀCIA, 171	08012 BARCELONA	934 15 09 88
ALBORAYA, 23	46010 VALENCIA	963 61 41 99

www.cef.es

info@cef.es

Índice Tema 1

1. La Constitución Española de 1978.
 - 1.1. Introducción.
 - 1.2. Estructura y contenido.
 - 1.2.1. Consideraciones generales.
 - 1.2.2. Estructura y contenido.
 - 1.3. La reforma de la Constitución.
2. Derechos y deberes fundamentales.
 - 2.1. Análisis de los derechos y libertades. Especial referencia a los derechos fundamentales y libertades públicas.
 - 2.2. Su garantía y suspensión.
 - 2.2.1. Garantías de los derechos y libertades.
 - 2.2.2. Suspensión de los derechos y libertades.
3. La Jefatura del Estado. La Corona.
 - 3.1. Introducción. La Monarquía como forma política del Estado.
 - 3.2. La institución de la Corona.
 - 3.2.1. Introducción.
 - 3.2.2. *Status* del Rey.
 - 3.2.3. La tutela.
 - 3.2.4. El refrendo.
4. Funciones constitucionales del Rey.
 - 4.1. Función simbólica.
 - 4.2. Función moderadora.
 - 4.3. Función arbitral.
 - 4.4. Los poderes específicamente atribuidos al Rey.





CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS

VIRIATO, 52	28010 MADRID	914 44 49 20
PONZANO, 15	28010 MADRID	914 44 49 20
G. DE GRÀCIA, 171	08012 BARCELONA	934 15 09 88
ALBORAYA, 23	46010 VALENCIA	963 61 41 99

www.cef.es

info@cef.es

TEMA 1

La Constitución Española de 1978. Derechos y deberes fundamentales. Su garantía y suspensión. La Jefatura del Estado. La Corona. Funciones constitucionales del Rey.

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

1.1. INTRODUCCIÓN.

La Constitución es la norma jurídica fundamental de un Estado, la que regula los principios de organización y funcionamiento general de una comunidad política.

A grandes rasgos, se puede decir que una Constitución contiene siempre la regulación de tres elementos básicos para la organización del Estado:

1. Definición de aquellos valores que configuran y fundamentan el régimen político y que impregnan la convivencia política en el seno de ese Estado. Por ejemplo, los principios del Título Preliminar de la Constitución Española son la muestra de la filosofía política que preside el texto constitucional, calificándose a España de Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su Ordenamiento la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (art. 1.º 1), cuyo sistema político está basado en la soberanía nacional (art. 1.º 2) y se define como una Monarquía parlamentaria (art. 1.º 3); organizado territorialmente como un Estado unitario y a la vez descentralizado (por el reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran (art. 2.º), etc.
2. Reconocimiento y garantía de los derechos, deberes y libertades fundamentales de los ciudadanos, cuya protección es la esencia misma del régimen constitucional.

Según se afirmaba en la famosa Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano, aprobada en 1789, tras el triunfo de la Revolución Francesa, «toda sociedad en la que la separación de poderes no esté establecida ni se asegure la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos... carece en realidad de Constitución».

3. Regulación de la composición, organización y funcionamiento de las Instituciones básicas del Estado, estableciendo el sistema de relaciones entre los órganos del Estado. En este sentido, la



Constitución Española reconoce tres grandes poderes en los que se basa el funcionamiento del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; junto a ellos, ha establecido una institución de carácter moderador o arbitral (Jefatura del Estado) y un órgano dedicado a la Justicia Constitucional, o control de la constitucionalidad de las leyes (el Tribunal Constitucional).

Situándonos en el proceso constitucional español, diremos que en el año 1977 la Nación Española inició su andadura constitucional, siguiendo un camino que le llevaría a una profunda transformación política, desde un régimen autoritario, hacia un nuevo sistema de democracia representativa caracterizado por la soberanía popular y en el que los ciudadanos llegarían a participar, controlar y dirigir los destinos del país. Este proceso, denominado acertadamente por los historiadores, la «transición», comenzó técnicamente con la aprobación de una Ley para la Reforma Política, el 4 de enero de 1977, como mecanismo legislativo que pretendía instrumentalizar las reformas institucionales necesarias para facilitar el tránsito hacia la democracia.

La Ley para la Reforma Política fue sometida a Referéndum popular el 15 de diciembre de 1976, de acuerdo al sistema legislativo previsto en el régimen anterior para la aprobación de las llamadas «Leyes Fundamentales». El Referéndum resultó ser favorable a la aprobación de la ley y en aplicación de la misma se convocaron las elecciones legislativas para el día 15 de junio de 1977. De ellas saldrían las primeras Cortes Constituyentes de la democracia.

Las Cortes nacidas de las elecciones de junio de 1977 comenzaron el proceso de elaboración de una Constitución democrática, proceso que resultó ser arduo y complicado, lleno de rupturas y reconciliaciones de los grupos políticos con representación parlamentaria. Al fin, el texto fue aprobado finalmente por las Cortes el día 31 de octubre de 1978 y ratificado definitivamente por el pueblo español en el Referéndum del 6 de diciembre de 1978.

El texto de la Constitución fue sancionado y promulgado por S.M. el Rey el día 27 de diciembre de 1978, y publicado en el Boletín Oficial del Estado el 29 de diciembre de 1978, fecha en la que entró en vigor (según la disposición final de la Constitución).

Como muestra de la voluntad de la Nación Española de construir un Estado democrático avanzado, el Preámbulo con el que se inicia nuestra Constitución manifiesta la voluntad de «establecer la justicia, la libertad y la seguridad, de garantizar la convivencia democrática y de consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular».

Ciertamente, todo Estado que se precie de ser democrático debe contar con una Constitución en la que se garanticen las libertades de los ciudadanos frente a los abusos del poder, y se afirme la prevalencia del Derecho, no sólo sobre los ciudadanos, sino sobre los gobernantes. Es más, según Hau-ríou, el Derecho Constitucional es la técnica consistente en conciliar libertad y autoridad, de tal manera que la propia comunidad deliberadamente se dota de un poder, de un orden superior, sometido a Derecho, que controlará y racionalizará la convivencia en sociedad, para permitir el ejercicio de los derechos individuales y sociales que son inherentes a la libertad personal.

1.2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

1.2.1. Consideraciones generales.

La Constitución Española fue el resultado de un complejo proceso negociador protagonizado por las fuerzas políticas nacidas al amparo de las primeras elecciones democráticas celebradas en España, después de 40 años de dictadura.

Ante todo, se quiso llegar a un consenso que pudiera satisfacer a todas las formaciones políticas con representación parlamentaria, y de ahí que en muchos de sus preceptos se aprecien ambigüedades y hasta alguna que otra contradicción, por tener que resultar aceptada por la enorme diversidad de posiciones políticas de muy distinto signo e ideología. Esta circunstancia es, sin embargo, uno de sus grandes logros, pues significa que por primera vez en la Historia de España una Constitución no fue el resultado de la ideología impuesta por una determinada fuerza política, sino que emanó de la negociación y del acuerdo unánime de todas ellas, algo que le da sin duda una mayor legitimidad. Como ha señalado Enrique Álvarez Conde, nuestra Constitución ha pretendido de una vez por todas la implantación de «un verdadero sentimiento constitucional», en el que, a diferencia de otras Constituciones de nuestra Historia, en las que sólo hubo una «apariencia de constitucionalidad», ahora existe una voluntad política real de democracia, gracias a instituciones elegidas democráticamente por los ciudadanos.

Desde el punto de vista socio-jurídico, los legisladores constitucionales estuvieron de acuerdo en permitir que el texto de la Ley Fundamental pudiera sufrir las oportunas adaptaciones a los cambios que vinieran de la realidad social, política o jurídica. Desde luego, defender su inmutabilidad hubiera sido ilógico, ya que la vida social sufre transformaciones a las que la Constitución tiene que dar cabida, so pena de convertirse en un texto muerto, vacío de contenido real, distante de la realidad. Ahora bien, su carácter de Ley Suprema exige también protegerla de los avatares políticos meramente coyunturales, estableciendo mecanismos de reforma en los que se requieran mayorías especialmente reforzadas, apoyadas en un consenso suficientemente amplio entre las fuerzas políticas.

Estas dificultades que se imponen a su modificación o reforma califican a nuestra Constitución como rígida, siguiendo la vieja clasificación realizada por el inglés Bryce, que distinguía entre Constituciones rígidas o flexibles, atendiendo a la mayor o menor resistencia de las mismas para ser reformadas.

Precisamente, veremos en el apartado correspondiente de este tema que la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 prevé un procedimiento para su revisión, mucho más complejo que el procedimiento legislativo general, justificado aquél por la necesidad de preservar la Ley Suprema contra constantes revisiones fruto del antojo o capricho de fuerzas políticas oportunistas.

Al igual que cualquier Constitución occidental o democrática, y debido a su condición de Ley Fundamental del Estado, nuestra Constitución se encuentra colocada en la cúspide de todo el Ordenamiento Jurídico siendo en este aspecto la ley más importante y prioritaria de todo el sistema jurídico. Esta supremacía legislativa (o superlegalidad) tiene dos consecuencias inevitables:

- a) Desde el punto de vista material, por razón de su contenido (de las materias que regula), cualquier norma que no se ajuste al contenido exacto de sus preceptos, resultará inconstitucional, y podrá ser impugnada mediante un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Esta característica es lo que los juristas denominan la «superlegalidad material de la Constitución».

En el caso español, el único órgano que puede decidir si una ley es contraria a lo dispuesto en la Constitución es, exclusivamente, el Tribunal Constitucional. En consecuencia, si una ley no respetara el contenido de la Norma Suprema, la sanción sería la nulidad de dicha ley.

- b) Desde el punto de vista formal (de rango), la Constitución tiene el rango más alto, el más elevado en el sistema jurídico, por lo que, en principio, no puede ser alterada ni derogada por ninguna ley o disposición legal, ya que ninguna tiene un rango comparable al suyo. Esta nota característica es lo que se denomina la «superlegalidad formal de la Constitución».

Por este motivo, no puede ser modificada si no es a través de un procedimiento complejo que requiere trámites distintos al que se sigue para modificar cualquier otra norma del sistema jurídico (véase apartado sobre la reforma de la Constitución).

1.2.2. Estructura y contenido.

En la mayor parte de las Constituciones se suele observar una diferencia más o menos nítida, entre los preceptos destinados a recoger un catálogo de valores o principios de carácter dogmático que son defendidos por ese régimen constitucional (parte dogmática de la Constitución), y aquellos otros que se dirigen básicamente a la regulación específica de cada uno de los órganos e instituciones estatales (parte orgánica).

Esta regla también se aprecia en el caso de la Constitución Española de 1978 (CE), aunque no es totalmente exacta, ya que se trata de una división teórica que, en ocasiones, no puede aplicarse en su totalidad.

En general se suele corresponder la parte dogmática de nuestra Constitución con los preceptos del Título Preliminar y los del Título I (Derechos y Deberes Fundamentales de los ciudadanos), por apreciarse en ellos una toma de postura más o menos ideológica de la Constitución acerca de los valores o postulados que han de regir en nuestra organización política.

Efectivamente, en el llamado Título Preliminar (arts. 1.º a 9.º), se recogen los principios fundamentales de nuestro régimen político, que después serán desarrollados en el resto del articulado. De forma resumida podemos destacar, entre los principios que integran el Título Preliminar, los siguientes:

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su Ordenamiento Jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (art. 1.º 1):
 - La calificación de Estado social hace alusión al compromiso de los poderes públicos de proporcionar a los ciudadanos, en la medida de lo posible, todas las prestaciones asistenciales, sanitarias y de bienestar social que les permitan disfrutar de una vida digna, reconociéndose a todos, en condiciones de igualdad, unos subsidios mínimos en caso de enfermedad o desempleo, una asistencia sanitaria gratuita, derecho a pensión de jubilación, etc. (es el conjunto de prestaciones que conforman el llamado «Estado del Bienestar», y que se contemplan sobre todo en el art. 9.º 2 y en el Capítulo Tercero del Título I de la CE, bajo la rúbrica de «Principios rectores de la política social y económica»).
 - La calificación de Estado democrático alude al reconocimiento de los valores propios de la democracia como régimen político que permite a los ciudadanos participar en los asuntos públicos, bien directamente, bien a través de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 de la CE). Asimismo, todos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 de la CE), y a participar en las instituciones del Estado (iniciativa legislativa popular, derecho de petición, participación en la administración de justicia a través del jurado, etc.).
 - Finalmente se habla de un Estado de Derecho, en la medida en que se garantizan plenamente los derechos y libertades ciudadanos, gracias a los Tribunales de Justicia, a los que puede acudir en caso de violación de los derechos e intereses legítimos reconocidos en la Constitución Española y en el resto del Ordenamiento Jurídico (art. 24 de la CE). Es muy importante señalar que se afirma la vigencia del principio de legalidad, núcleo de todo Estado de Derecho que conlleva el que todos los ciudadanos y todos los poderes públicos estén sometidos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico (art. 9.º 1 de la CE).

Otros principios relacionados con el Estado de Derecho son los que recoge el artículo 9.3 de la Constitución Española: jerarquía normativa; seguridad jurídica: publicidad de las normas; irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos y responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.º 2). He aquí el postulado más importante de la Revolución Francesa, que rige en todos los Estados constitucionales: es la Nación, esto es, el pueblo, el titular originario del poder del Estado, y se entiende que lo cede a las diversas instituciones (legislativas, ejecutivas y judiciales) para que lo ejerzan en beneficio de los ciudadanos.
3. La forma política del Estado Español es la Monarquía parlamentaria (art. 1.º 3).

En realidad lo que se regula con la denominación de Monarquía es la forma de Gobierno del Estado, que escoge la existencia de una Jefatura del Estado hereditaria, encarnada por el Rey, en lugar de una de carácter electivo (como ocurre en la República). En todo caso, el monarca está sometido a la Constitución (es una Monarquía constitucional), de tal forma que carece de poderes o prerrogativas especiales, y sólo ejerce aquellas funciones que le señalan la Constitución Española y las leyes.

Además, el término «parlamentaria» especifica claramente cuál es nuestro sistema de Gobierno, o lo que es lo mismo, cuál es la fórmula de relación que existe entre los diversos órganos del Estado. El sistema parlamentario parte de la colaboración entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, y en el establecimiento de elementos compensadores que equilibren los mecanismos de presión entre uno y otro poder; así, mientras el Gobierno responde de su gestión política ante el Parlamento (que puede cesarle mediante la aprobación de una moción de censura), el Parlamento puede ser disuelto por el Presidente del Gobierno antes del término de la legislatura.

4. 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 con solidaridad entre todas ellas (art. 2.º).

Este precepto es el fundamento de la organización territorial del Estado español (desarrollada después en el Título VIII de la CE), que se configura como un Estado unitario, aunque, no obstante, respeta y reconoce la diversidad cultural e histórica de los territorios que lo integran, permitiendo que tales territorios gocen de potestades de autogobierno (= autonomía), a fin de satisfacer sus propios intereses regionales. De esta manera, el poder se repartirá entre el Estado y otras Entidades Territoriales (las Comunidades Autónomas).

5. Otros principios:

- Artículo 6.º. Reconocimiento de los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación política.
- Artículo 7.º. Regulación de los sindicatos y asociaciones empresariales como organizaciones que contribuyen a la defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios.
- Artículo 8.º. Reconocimiento de las fuerzas armadas, como institución encargada de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y su ordenamiento constitucional.

Se ha dicho que los preceptos del Título Preliminar son esenciales, hasta el punto de estar protegidos, para su reforma, por el procedimiento especialmente agravado de reforma constitucional; el motivo es que, como muy bien han señalado varios autores, la modificación de estos preceptos afecta al sistema político mismo, con lo que, un simple cambio de alguno de estos artículos podría generar el nacimiento de una Constitución muy distinta, incluso opuesta por completo a la anterior, con un régimen político basado en un Estado política y jurídicamente diferente.

En cualquier caso, tanto el Título Preliminar como el Título I son a todos los efectos verdaderas normas jurídicas de obligado cumplimiento para los ciudadanos y los poderes públicos. No ocurre lo mismo con el Preámbulo inicial que abre la Constitución Española de 1978, considerado como una simple Declaración de Principios democráticos, sin otro valor que el puramente interpretativo.

El resto del articulado constitucional estaría calificado como de parte orgánica y se compondría de los Títulos II a X de la Constitución Española, en los que se efectúa la regulación de los diversos aspectos relacionados con el funcionamiento institucional del Estado:

- Título II: La Corona (arts. 56-65).
- Título III: Las Cortes Generales (66-96).
- Título IV: El Gobierno y la Administración (97-107).
- Título V: Relaciones entre Gobierno y Cortes Generales (108-116).
- Título VI: El Poder Judicial (117-127).
- Título VII: Economía y Hacienda (128-136).
- Título VIII: Organización Territorial del Estado (137-158).
- Título IX: El Tribunal Constitucional (159-165).
- Título X: La Reforma Constitucional (166-169).

Para completar la estructura sistemática de la Constitución Española de 1978 hay que mencionar que los 169 artículos van seguidos de 4 disposiciones adicionales, 9 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 1 disposición final.

No podemos dedicarnos en este epígrafe al análisis detallado de todo el texto de la Constitución Española, así que, con el fin de ceñirnos al programa, estudiaremos en este tema únicamente el apartado relativo al catálogo de Derechos y Libertades reconocidos y garantizados a los ciudadanos por nuestra Constitución (que se contemplan en el Título I) junto a los mecanismos más relevantes establecidos para su garantía, es decir, el Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo.

1.3. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.

1.3.1. Iniciativa de reforma.

Ya hemos comentado que nuestra Constitución admite la posibilidad de su propia reforma, aunque es partidaria de que se haga de acuerdo con un procedimiento especialmente dificultoso, que otorga rigidez a nuestro texto constitucional.

Ese procedimiento especial se recoge en el Título X (arts. 166 a 169 de la CE), y se compone de los siguientes trámites:

- Artículo 166 de la Constitución Española: en primer lugar, la iniciativa de reforma constitucional sólo se reconoce a las instituciones del Estado que gozan de iniciativa legislativa en general según el artículo 87, en sus apartados 1.º y 2.º, es decir:
 - a) Congreso de los Diputados o Senado.
 - b) Gobierno.
 - c) Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Por lo tanto, no se reconoce dicha iniciativa al pueblo, que en términos generales, sí goza de iniciativa legislativa (y la ejerce en los casos establecidos por la Constitución Española y la legislación vigente, mediante 500.000 firmas acreditadas).

1.3.2. Procedimientos de reforma constitucional.

Se prevén dos procedimientos distintos de reforma constitucional: Uno agravado (para casos que se consideran especialmente relevantes), y otro ordinario (para los restantes).

1.3.2.1. El procedimiento agravado o cualificado.

Objeto: previsto para efectuar una reforma total de la Constitución Española o para una reforma parcial que afecte a cualquiera de los siguientes preceptos:

- Título Preliminar (arts. 1.º a 9.º).
- Título I (solamente si afectara a los «Derechos Fundamentales y Libertades Públicas» contenidos en la Sección 1.ª del Capítulo Segundo, es decir, a los arts. 15 a 29 de la CE). El resto del Título I se reforma por el procedimiento ordinario.
- Título II (arts. 56 a 65) relativo a la regulación de la Corona.

Procedimiento (art. 168 de la CE):

1. El principio de reforma (el texto) deberá ser aprobado por las Cortes Generales por una mayoría de los 2/3 de cada Cámara, procediéndose a la inmediata disolución de las Cortes.

Como puede verse, este procedimiento incluye la convocatoria de elecciones a Cortes Generales.

2. Las nuevas Cámaras deberán ratificar la decisión de reforma y proceder al estudio del nuevo texto constitucional que se haya propuesto.
3. El nuevo texto deberá ser aprobado por mayoría de 2/3 de cada Cámara.
4. Aprobada la reforma por las Cortes, será (obligatoriamente) sometida a Referéndum para su ratificación.

Este Referéndum es obligatorio en cuanto a su convocatoria, así como totalmente vinculante en cuanto a su resultado.

1.3.2.2. Procedimiento ordinario de reforma.

Objeto: se utilizará en todos los casos no especificados en el apartado anterior, es decir, siempre que no proceda una reforma agravada o cualificada.

Procedimiento (art. 167):

1. El proyecto de reforma deberá ser aprobado por una mayoría de 3/5 de cada Cámara.
2. Si no se llegara a esa mayoría, por falta de acuerdo entre las dos Cámaras, se designará una Comisión Paritaria Mixta (de Diputados y Senadores), que presentará un texto alternativo, el cual será votado por cada Cámara de nuevo.
3. Si tampoco de esa forma se alcanza un acuerdo, se considerará aprobado el texto que obtenga al menos la mayoría absoluta en el Senado y 2/3 del Congreso.
4. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, podrá ser sometida a referéndum para su ratificación, si así lo solicita al menos una décima parte de los miembros de cualquiera de las dos Cámaras, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación.

En consecuencia, este referéndum es facultativo en cuanto a su convocatoria y vinculante en su resultado.

1.3.3. Límites a la reforma constitucional.

Según el artículo 169 de la Constitución Española, no podrá iniciarse una reforma constitucional en tiempo de guerra o durante la vigencia de los estados de alarma, excepción o sitio previstos en el artículo 116 de la Constitución Española.

1.3.4. Comentarios a la reforma del artículo 13.2 de la Constitución Española.

La Constitución Española de 1978 sólo ha sido reformada una única vez desde su promulgación. Se trata de la reforma que afectó a su artículo 13.2 (reforma por el procedimiento ordinario) y que fue sancionada por el Rey el 27 de agosto de 1992.

La reforma que se cita entró en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, es decir, el día 28 de agosto de 1992.

De acuerdo al citado artículo 13.2 de la Constitución Española, se reconocía a los extranjeros la posibilidad de ejercer el derecho de sufragio activo en elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad; no obstante, la nueva redacción que se le dio en la reforma añadía el derecho de sufragio pasivo, como consecuencia de lo previsto en el Tratado de la Unión Europea, suscrito en Maastricht, que establece que «todo ciudadano de la Unión residente en un Estado miembro del que no sea nacional, tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado».

La reforma se planteó ante la contradicción existente entre ambos textos (Constitución Española y Tratado de la Unión Europea), advertida por el Gobierno, y que fue confirmada por el Tribunal Constitucional en resolución vinculante adoptada en base al artículo 95.2 de la Constitución Española.

El artículo 95.1 de la Constitución Española afirma que la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa reforma de la Constitución Española. La posible contradicción sólo puede ser declarada, con carácter vinculante, por el Tribunal Constitucional, según el artículo 95.2 de la Constitución Española -a requerimiento del Gobierno o de cualquiera de las Cámaras-.

2. DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES. SU GARANTÍA Y SUSPENSIÓN.

2.1. ANÁLISIS DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. ESPECIAL REFERENCIA A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS.

La regulación de un catálogo general de derechos y deberes de los ciudadanos es uno de los elementos que configuran, en esencia, la existencia de un régimen constitucional. En efecto, el reconocimiento de la libertad del individuo, como núcleo de todos esos derechos fundamentales, es el soporte de un Estado que se precie de ser políticamente democrático.

Sin libertad y sin libre ejercicio de los derechos individuales y sociales, no puede haber verdadera democracia, y es éste el motivo principal que ha llevado a la Constitución Española de 1978 a ocuparse prioritariamente de establecer, no sólo un listado de derechos, libertades y deberes ciudadanos, sino, lo que es más importante, un sistema de garantías jurídicas que aseguren y protejan el ejercicio efectivo de tales derechos fundamentales. Ciertamente, sin la regulación de estas garantías no existiría un orden social justo, por la imposibilidad de ejercer esos derechos con total libertad y autonomía.

El Título I de la Constitución Española, bajo la rúbrica «Los derechos y deberes fundamentales», se inicia con un artículo en solitario, el 10, que contiene una interesante declaración sobre el valor de la libertad individual y de los derechos fundamentales que le son propios (considerados el fundamento del orden político y de la paz social), así como un criterio interpretativo para comprender el sentido y alcance de los derechos que desarrolla nuestra Constitución; veámoslo:

Artículo 10.1: «La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social».

Artículo 10.2: «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución Española reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España», y continúa después a lo largo de cinco Capítulos diferentes, regulando los principios relativos a los derechos y deberes de los ciudadanos.

La división sistemática de este Título I, que nos va a servir de esquema para la exposición, es la siguiente:

- Capítulo Primero: «De los españoles y los extranjeros», artículos 11 a 13.
- Capítulo Segundo: «Derechos y libertades», artículo 14.

- Sección 1.^a: «De los derechos fundamentales y de las libertades públicas», artículos 15 a 29.
- Sección 2.^a: «De los derechos y deberes de los ciudadanos», artículos 30 a 38.
- Capítulo Tercero: «De los principios rectores de la política social y económica», artículos 39 a 52.
- Capítulo Cuarto: «De las garantías de las libertades y derechos fundamentales», artículos 53 y 54.
- Capítulo Quinto: «De la suspensión de los derechos y libertades», artículo 55.
- **CAPÍTULO SEGUNDO (ARTS. 14 A 38).**

Adentrándonos ya en el Capítulo Segundo, denominado «Derechos y Libertades», descubriremos que el mismo se inicia con un artículo en solitario, el 14, destinado a regular el famoso principio de igualdad. Después le siguen dos Secciones, la 1.^a con los «Derechos Fundamentales y Libertades Públicas» (arts. 15 a 29) y la 2.^a con los «Derechos y Deberes de los ciudadanos».

Es importante precisar que sólo los derechos contenidos en el artículo 14 y en la Sección 1.^a, Capítulo Segundo, Título Primero, son fundamentales, y merecedores, por tanto, de una protección más intensa que los demás.

Artículo 14: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

La igualdad se configura en la Constitución Española como un valor fundamental que inspira nuestro ordenamiento jurídico, y que se relaciona con la prohibición de efectuar discriminaciones que supongan distinciones no justificables; es decir, no es que se prohíba toda diferenciación jurídica, sino que, cuando ésta se realice, deberá estar convenientemente justificada en razones objetivas (según el TC no es admisible realizar distinciones que no estén basadas en una causa suficientemente razonable o que carezca de una justificación objetiva).

En la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de julio de 1981, se menciona la diferencia entre la «igualdad ante la ley», que obliga al legislador a no realizar tratamientos diferenciados de situaciones de hecho similares, y la «igualdad en la ley», que supone dar un trato distinto a quienes son distintos, siendo la distinción una cuestión objetiva, basada en circunstancias justas y razonables.

Asimismo, la igualdad no es únicamente un valor formal, que impide a los poderes públicos, en sus actuaciones, realizar discriminaciones injustificables, sino que además, se complementa con una visión positiva, al obligar a los poderes públicos a procurar las condiciones que hagan que la igualdad sea real y efectiva (art. 9.2 de la CE).

Los artículos siguientes se desarrollan en dos Secciones distintas:

- Sección 1.^a. Artículos 15 a 29: se regulan los «Derechos Fundamentales y Libertades Públicas». Aquí se relacionan los que están considerados derechos naturales, intrínsecos a la dignidad de la persona (derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad de expresión...), junto a otros, igualmente importantes y propios de un régimen constitucional (los derechos po-

líticos por excelencia, tales como el de sufragio, el de reunión, de asociación...) y finalmente, algunos derechos de contenido socio-económico implantados por la llegada del moderno Estado social (huelga, sindicación...). Todo este catálogo, que estudiaremos más adelante, goza de una protección cualificada en la Constitución Española -más intensa que la que se otorga al resto de los derechos-, y de ahí que el legislador haya estructurado este Capítulo en dos Secciones (para remarcar esa diferencia de protección).

- Sección 2.^a. Artículos 30 a 38: se reconocen otros «Derechos y deberes de los ciudadanos»; entre ellos destacan derechos relacionados con la empresa o la economía de mercado (entre ellos, el derecho y deber de trabajar, el derecho a la negociación colectiva, el derecho de fundación, el derecho a la propiedad privada con las limitaciones debidas a su función social...) y deberes tan representativos como el de defender a España (servicio militar), o el de pagar impuestos (de acuerdo con la capacidad económica de cada uno...). En cualquier caso, estos son derechos y deberes menos esenciales y su garantía estará menos acentuada que los de la Sección 1.^a.

Repasemos brevemente los derechos de la Sección 1.^a (los fundamentales):

Artículo 15. Derecho a la vida y a la integridad física y moral. Se prohíben las torturas y los tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que dispongan las leyes penales militares para tiempos de guerra.

Recordad que la Ley Orgánica 11/1995, de 27 de noviembre, abolió la pena de muerte en tiempo de guerra.

Artículo 16. Libertad ideológica, religiosa y de culto. Nadie puede ser obligado a declarar sobre su ideología o creencias. Ninguna confesión tendrá carácter estatal (es decir, en este último inciso se reconoce que el Estado español no se adscribe oficialmente a ninguna religión, y respeta la existencia en su seno de todas ellas).

Artículo 17. Derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad sino con arreglo a ley. La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de 72 horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial. Toda persona detenida debe ser informada de inmediato de las razones de su detención y de sus derechos, no se le puede obligar a declarar y deberá garantizársele la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales. La ley regulará el procedimiento de *habeas corpus* para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente (este precepto se desarrolló por la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo). La ley determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.

NOTA: no debe confundirse la llamada detención preventiva (como privación temporal de libertad destinada a averiguar los hechos que puedan fundamentar una acusación posterior, y cuya duración máxima es de 72 horas), con la denominada prisión provisional, o prisión preventiva, que es acordada por el Juez sólo cuando, tras existir una imputación sobre una persona, relativa a la comisión de un delito, el Juez considera que existen razones que aconsejan el que el presunto culpable -aún no condenado-, ingrese en prisión, con carácter preventivo, con o sin fianza, hasta que se celebre el juicio definitivo (entre estos motivos pueden barajarse la alarma social que suponga ese presunto delito, los antecedentes del reo, su peligrosidad, etc.). El tiempo que pase en esta situación se le descontará del que después le corresponda cumplir cuando se dicte la sentencia definitiva y ésta sea firme (irrecurable).

Artículo 18. Derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Derecho a la inviolabilidad del domicilio, lo que supone que nadie podrá entrar o registrarlo sin consentimiento de su titular, o resolución judicial, exceptuándose estos dos requisitos en el caso de que exista flagrante delito.

La circunstancia del «flagrante delito», entre otras, fue desarrollada en el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (también conocida como Ley Corcuera), que trató (en vano) de establecer una delimitación del concepto de «flagrancia», en una definición que no fue aceptada por el Tribunal Constitucional. En efecto, en su Sentencia de 18 de noviembre de 1993 el Tribunal Constitucional declaró que la flagrancia debe interpretarse exclusivamente como percepción evidente o evidencia sobre la perpetración del delito (que exige la urgente intervención policial), y no como establecía la Ley Corcuera, como aquel «conocimiento fundado por parte de las Fuerzas de Seguridad... que les lleve a la constancia de que se está cometiendo o se ha cometido el delito...», porque de hecho tales expresiones son ambiguas y sobrepasan el núcleo esencial de lo que debe entenderse por flagrancia a la luz de la Constitución Española. Así pues, el Tribunal Constitucional consideró inconstitucional el citado precepto.

El artículo 18 también reconoce la inviolabilidad de las comunicaciones salvo resolución judicial, y la obligación de limitar por ley el uso de la informática, a fin de que no interfiera el desarrollo de los derechos antes citados (intimidad y honor).

Artículo 19. Libertad de elección de residencia y libertad para circular por el territorio nacional.

Artículo 20. Se reconocen varios derechos, relacionados con la libertad de expresión:

1. a) Derecho a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito, o cualquier otro medio.
- b) Derecho a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.
- c) Derecho a la libertad de cátedra.
- d) Derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional.
2. Se prohíbe la censura previa.
3. La ley regulará el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado y respetará el pluralismo de la sociedad.
4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, y especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.
5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios, en virtud de resolución judicial.

Artículo 21. Derecho de reunión:

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

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

Artículo 22. Derecho de asociación:

1. Se reconoce el derecho de asociación.
2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.
3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.
4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.
5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

Artículo 23. Derechos políticos:

1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, en elecciones periódicas por sufragio universal.
2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

Artículo 24. Derecho a la tutela judicial efectiva:

1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.
2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

Artículo 25. Principio de legalidad penal:

1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyeran delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento.
2. Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados.
3. La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.

Artículo 26:

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

Significa que no hay más Tribunales que los de la jurisdicción ordinaria legalmente establecidos. Esto es una consecuencia del principio de unidad jurisdiccional que se verá en el tema del Poder Judicial.

Artículo 27:

1. Derecho a la educación y libertad de enseñanza.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana...
3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados...
6. Se reconoce la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
7. Los profesores, padres y en su caso, los alumnos, intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.

(...)

10. Se reconoce la autonomía de las Universidades.

Artículo 28. Derecho de sindicación y huelga:

1. «Todos tienen derecho a sindicarse libremente (nadie puede ser obligado a afiliarse a un sindicato). La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas Armadas y regulará sus peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos.
2. Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.

Artículo 29. Derecho de petición (regulado por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición):

1. Todos los ciudadanos pueden presentar peticiones individuales o colectivas, siempre por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.
2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos Armados podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

Por lo que respecta a la Sección 2.^a, se reconocen, entre otros, los siguientes derechos y deberes:

Artículo 30. Derecho y deber de defender a España.

Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España. La ley regulará la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria.

Artículo 31. Deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

Artículo 32. Derecho a contraer matrimonio en plena igualdad jurídica.

El hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica. La ley regulará las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos.

Hay que tener en cuenta la Ley 30/1981, de 7 de julio, que modificó la regulación del matrimonio en el Código Civil y estableció el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio.

Artículo 33. Derecho a la propiedad privada y a la herencia

Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con las leyes (es la institución de la expropiación).

Artículo 34. Derecho de Fundación.

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

Artículo 35. Deber de trabajar y derecho al trabajo

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

El Texto Refundido de la Ley del nuevo Estatuto de los Trabajadores se ha aprobado por Real Decreto Legislativo de 24 de marzo de 1995.

Artículo 37. Derecho a la negociación colectiva laboral y a adoptar medidas de conflicto colectivo.

La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios. Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo (cierre patronal, por ejemplo).

Artículo 38. Libertad de empresa.

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

• CAPÍTULO TERCERO (ARTS. 39 A 52).

En este Capítulo, la Constitución Española enumera una serie de principios de carácter social y económico que se hallan íntimamente ligados al funcionamiento del llamado Estado del Bienestar (*Welfare State*). En realidad, más que auténticos derechos subjetivos, en la mayoría de los casos se trata de una serie de políticas sociales y económicas, relacionadas con las metas o aspiraciones propias de ese Estado que se define a sí mismo como «social», y que se declara firmemente comprometido con el bienestar social, con la procura de unos bienes y servicios mínimos para todos los ciudadanos, en un contexto de igualdad. Es un compendio de valores que se proponen desarrollar los poderes públicos en el marco de una filosofía que propugna la realización de las transformaciones sociales y económicas necesarias para cumplir con el propósito de justicia social.

El derecho a una vivienda digna, a la formación profesional, a vacaciones periódicas retribuidas, a la protección de la salud, a un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos... (véanse arts. 39 a 52 de la CE), son ejemplos de lo que deben ser objetivos exigibles a los poderes públicos a medio o largo plazo, pero de los que no pueden extraerse consecuencias jurídicas inmediatas.

El artículo 53.3 reconoce que «el reconocimiento, respeto y protección de estos principios informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

Es decir, al contrario que va a ocurrir con los derechos de los apartados anteriores, cuya exigibilidad ante los Tribunales de Justicia veremos que es inmediata (sin necesidad de que exista un desarrollo normativo concreto), en el caso de los principios del Capítulo Tercero, la doctrina ha admitido que se trata de principios informadores de la actividad de los poderes públicos que, únicamente, podrían ser objeto de reclamación ante la justicia, una vez que las autoridades públicas hayan efectuado un desarrollo específico de tales principios (dictando una norma legal o con alguna actuación administrativa).

2.2. SU GARANTÍA Y SUSPENSIÓN.

2.2.1. Garantías de los derechos y libertades.

Un sistema basado en el respeto a la libertad y a los derechos fundamentales que de ella derivan, debe incluir, para ser verdaderamente eficaz, un catálogo de garantías que aseguren el ejercicio efectivo de tales derechos, configurando mecanismos concretos de tutela y protección para posibles lesiones.

Nuestra Constitución Española dedica el Capítulo Cuarto del Título I a la regulación de las principales garantías de los derechos y libertades que había definido en Capítulos anteriores. Lo hace a través de dos artículos, el 53 y el 54, siendo este último el que regula el Defensor del Pueblo, institución que analizaremos más adelante.

Como consideración preliminar, hemos hecho una distinción, basándonos en la diferencia de tratamiento que realiza la propia Constitución Española:

1. Garantías de los derechos del Capítulo Segundo (Derechos y libertades).
2. Garantías especiales aplicables al artículo 14, Sección 1.ª (arts. 14 a 29).

2.2.1.1. Garantías de los derechos del Capítulo Segundo (aplicables a todo el Capítulo Segundo).

El artículo 53.1 determina que: «Los derechos y libertades del Capítulo Segundo vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por la ley, que en todo caso habrá de respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1 a)».

¿Qué garantías de protección se ofrecen a los derechos y libertades, en general, de todo el Capítulo Segundo? Veámoslas:

1. Todos los poderes públicos al dictar disposiciones legales, o reglamentarias, o incluso a la hora de realizar actos de cualquier tipo, quedan obligados a respetar los citados derechos.
2. Estos derechos son inmediatamente exigibles ante los Tribunales de Justicia, sin necesidad de esperar a que sean objeto de un desarrollo legislativo. Esto es así porque en base a su regulación constitucional (y sólo gracias a ella), gozan de unas notas caracterizadoras que los definen, los identifican frente a otros derechos distintos y sirven para establecer sus elementos esenciales sin necesidad de que tengan que venir especificados por vía de otras disposiciones normativas. Este núcleo irreductible de cada derecho, que lo distingue de los demás, y que aun sin haber sido desarrollado por ley, permite su reclamación ante los Tribunales, es lo que la Constitución Española (y la jurisprudencia del TC) denominan «contenido esencial» de ese derecho.
3. Por lo tanto, aunque no sea necesario dictar leyes de desarrollo para hacerlos inmediatamente ejecutivos, cualquier normativa que pretenda regularlos con mayor profundidad, deberá tener rango de ley [«sólo por la ley... podrá regularse su ejercicio...» (art. 53.1)] y dicha ley, además, habrá de respetar ese denominado «contenido esencial», so pena de ser declarada inconstitucional por aplicación del artículo 161.1 a) que regula el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.
4. También es una garantía la institución del Defensor del Pueblo, que después veremos.

2.2.1.2. Garantías especiales aplicables a los derechos fundamentales y libertades públicas de la Sección 1.ª (y el art. 14).

El artículo 53.2 establece que cualquier ciudadano podrá reclamar ante los Tribunales la tutela de los mismos a través de «un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional». «Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia del artículo 30.2 de la Constitución Española».

A continuación comprobaremos que estos derechos fundamentales son objeto de unas garantías cualificadas, con un plus de protección frente a los demás derechos del Capítulo Segundo.

1. Por tratarse de derechos fundamentales -y sólo tienen esta consideración los derechos del art. 14 y de la Sección 1.ª, es decir, también los arts. 15 a 29- existe la posibilidad de exigir su tutela ante los Tribunales ordinarios a través de un procedimiento judicial de carácter preferente

y sumario (mucho más ágil y rápido que el procedimiento general que se sigue en los demás casos); dicho procedimiento es el que la jurisprudencia ha denominado «recurso de amparo ordinario». Una vez agotada esta vía, y como última instancia, se podrá además acudir ante el Tribunal Constitucional mediante el «recurso de amparo constitucional».

Así en el ámbito civil está recogido en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

En el ámbito contencioso-administrativo el procedimiento se regula en la Ley 29/1998, de 13 de enero, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En el ámbito laboral lo recoge el Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.

2. La regulación de estos derechos fundamentales sólo podrá hacerse por medio de Ley Orgánica, según el artículo 81.1 de la Constitución Española.

2.2.2. Suspensión de los derechos y libertades.

La Constitución Española ha previsto la suspensión excepcional de determinados derechos y libertades reconocidos a los ciudadanos en los Capítulos anteriores, en situaciones excepcionales de emergencia constitucional. La producción de estas situaciones de emergencia justifica la adopción de medidas de excepción; en cualquier caso, tales medidas sólo serán válidas si se adoptan cumpliendo los motivos señalados en el artículo 55 de la Constitución Española.

Existen dos tipos de suspensión de derechos fundamentales:

- Suspensión general: llamada así porque su adopción afectará al conjunto de los ciudadanos (es el caso de los supuestos de declaración de un estado de excepción o sitio del art. 116 de la CE).
- Suspensión individual: aquella que se refiere únicamente a ciertos ciudadanos individualmente considerados (acusados de delitos de extrema gravedad, relacionados con conductas terroristas).

2.2.2.1. Suspensión general de derechos.

Regulada en el artículo 55.1 de la Constitución Española. Significa la posibilidad de acordar la suspensión de determinados derechos en supuestos de emergencia constitucional, tales como el estado de excepción o el de sitio, que aparecen contemplados en el artículo 116 de la Constitución y en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

De acuerdo al artículo 116 de la Constitución Española y a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, sobre «Estados de alarma, excepción y sitio», estamos ante tres situaciones de máxima gravedad que hacen imposible el mantenimiento de la normalidad utilizando los poderes ordinarios de las autoridades competentes.

Las situaciones de estado de alarma o excepción se declaran por Decreto del Consejo de Ministros, sólo que, en el caso de un estado de alarma, bastará dar cuenta de esa declaración al Congreso de los Diputados; en cambio, tratándose de un estado de excepción, deberá solicitarse la previa autorización del Congreso. Finalmente, el estado de sitio (situación de máxima gravedad) es declarado directamente por el Congreso, por mayoría absoluta y a propuesta del Consejo de Ministros (art. 116 de la

CE). En cuanto a las medidas excepcionales que cabe adoptar durante la vigencia de estas situaciones, entre otras, en el estado de excepción se podrán suspender los siguientes derechos (art. 55.1 de la CE): Libertad y seguridad (art. 17), inviolabilidad del domicilio y secreto de las comunicaciones (art. 18.2 y 3), libre elección de residencia y libertad de circulación (art. 19), libertad de expresión [art. 20.1 a)], derecho a comunicar y recibir libremente información, derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional [art. 20.1 d)], derecho a que el secuestro de publicaciones se realice mediante resolución judicial (art. 20.5), derecho de reunión y manifestación (art. 21), derecho de huelga (art. 28.2), y derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo (art. 37.2).

NOTA: dentro del artículo 17 se contemplan varios derechos relacionados con la libertad y la seguridad personal. Pues bien, en el estado de excepción pueden quedar en suspenso todos ellos, excluido el que reconoce el artículo 17.3 (derecho a ser informado de las razones de la detención y a asistencia de abogado).

Durante el denominado estado de sitio se podrá acordar igualmente la suspensión de cualquiera de los derechos mencionados para el estado de excepción y además, el del artículo 17.3.

2.2.2.2. Suspensión individual de derechos.

En este caso, el artículo 55.2 admite la posibilidad de que sólo ciertos ciudadanos sufran los efectos de una congelación en algunos de sus derechos constitucionales. Se trata de las personas afectadas por la investigación de delitos de terrorismo y participación en banda armada.

Pueden sufrir la suspensión de los siguientes derechos: detención preventiva hasta 72 horas (art. 17.2), inviolabilidad del domicilio (art. 18.2), secreto de las comunicaciones (art. 18.3).

El ejercicio de esta suspensión está controlado judicial y parlamentariamente.

3. LA JEFATURA DEL ESTADO. LA CORONA.

3.1. INTRODUCCIÓN. LA MONARQUÍA COMO FORMA POLÍTICA DEL ESTADO.

Según el artículo 1.º 3 de nuestra Constitución «la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria».

Para poder comprender esta expresión de «monarquía parlamentaria» es necesario analizar brevemente la evolución de la monarquía desde el surgimiento del Estado moderno:

- a) Monarquía absoluta. Supone que el Rey realiza todas las funciones políticas principales del Estado, y todas las demás instituciones del mismo se encuentran en una situación de dependencia y jerarquía frente a él. El soberano se identifica con el Estado.
- b) Monarquía limitada. Tiene sus orígenes en el modelo británico. Supone que el monarca se va desprendiendo de una serie de poderes y atribuciones que van asumiendo otros órganos. Sin embargo, continúa conservando todos aquellos poderes que no han sido atribuidos expresamente a otros órganos, lo cual implica que el Monarca, si bien se ha limitado en el ejercicio de su poder, sigue conservando una situación de preeminencia en la formación de la voluntad estatal. Históricamente esta forma de monarquía es la de nuestro siglo XIX.

c) Monarquía constitucional. A diferencia de la anterior, no existe ninguna presunción genérica a favor del Monarca, sino que éste, al igual que los demás órganos, tiene los poderes que taxativamente le atribuye el ordenamiento jurídico. Esto no supone que se haya producido un total desplazamiento del poder de decisión a otros órganos estatales, sino que, por el contrario, el monarca sigue participando en la formación de la voluntad estatal.

d) Monarquía parlamentaria. Es el último estadio de la evolución histórica de las monarquías como consecuencia de la introducción y desarrollo de los principios democráticos. El Rey ya no conserva ningún poder de decisión, ya que el centro de la dirección estatal ha pasado a manos del Parlamento y, a través de éste, al Gobierno. En este sentido hay que señalar que el establecimiento de las monarquías parlamentarias no se ha producido por cambios en la estructura constitucional, sino por la acomodación de la monarquía al proceso democrático. Nuestro país constituye una excepción, ya que nunca hemos tenido una monarquía constitucional.

Esta última evolución de la monarquía plantea el problema de su significado en una sociedad democrática. Monarquía y democracia no son términos opuestos e incluso, en nuestro país, son términos inseparables que implican dos premisas fundamentales:

- 1.º El abandono total del principio monárquico, según el cual corresponde al monarca expresar la voluntad del Estado y ejercer los poderes públicos.
- 2.º La falta de adecuación al momento presente de la consideración del monarca como un poder moderador, lo que implicaría la existencia de poderes residuales a favor de éste, lo que no es propio de una monarquía parlamentaria.

En definitiva, la legitimación de la monarquía sólo puede basarse (prescindiendo de su carácter hereditario, puesto que si no no habría monarquía) en la aceptación del principio democrático, que implicaría además la defensa de ese principio por la propia monarquía. Ello no impide que en determinadas situaciones excepcionales, cuando se produzca un anormal o imposible funcionamiento de los mecanismos gubernamentales, el rey pueda utilizar su poder en defensa de dicho principio democrático.

3.2. LA INSTITUCIÓN DE LA CORONA.

3.2.1. Introducción.

La Corona se estructura en España de forma diferente al resto de los Estados, con institución monárquica, al recoger la Constitución la evolución de la práctica parlamentaria europea de los últimos cien años. Desde luego, se excluye la «personalidad jurídica» de la Corona, al modo británico, ya que la Corona se configura como órgano del Estado (el Rey es el Jefe del Estado). Pero, además, se atribuyen a la Corona funciones específicas, que la diferencian claramente de los órganos encargados de ejercitar las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. En efecto, la Constitución atribuye expresamente la función legislativa a las Cortes (art. 66.2), la función ejecutiva y potestad reglamentaria al Gobierno (art. 97), como órgano distinto del Jefe del Estado, y finalmente atribuye el Poder Judicial a Jueces y Magistrados.

La Corona, en la Constitución Española, no está integrada por un conjunto de órganos (Rey, Gobierno), ya que el Gobierno se configura independientemente de la Corona en la Constitución, y por otra parte no existen órganos auxiliares de la Corona como el propuesto «Consejo de la Corona». La concepción supraorgánica de la Corona no encuentra pues fundamento constitucional, al diferenciarse

claramente la Jefatura del Estado de los demás órganos de éste. La Corona es la denominación específica de un órgano constitucional, la Jefatura del Estado. El titular de ese órgano es el Rey, y a ese órgano se le atribuyen una serie de competencias, que ha de ejercer con sometimiento a la Constitución y a las leyes, sin que exista una supremacía de la Corona sobre los demás órganos del Estado con los que está en pie de igualdad, excepto la preeminencia simbólica derivada de representar al Estado.

Esta Jefatura del Estado (término, pues, en nuestra Constitución, intercambiable con el de Corona) no es, conforme a la naturaleza de la Monarquía, un órgano de representación popular, como sí suele serlo en las presidencias de las Repúblicas. El titular de la Corona lo es, no porque represente al pueblo titular de la soberanía, sino porque, como se ha señalado, tiene un «derecho» a ser Rey reconocido por la Constitución, un *ius ad Officium*.

Según la Constitución Española, el Rey representa al Estado (art. 56.1), pero no al pueblo, cuya representación corresponde a las Cortes (art. 66.1). La Constitución, en efecto, viene a indicar expresamente qué sujetos tienen ese *ius ad Officium* mediante las disposiciones relativas a la sucesión de la Corona. El Monarca actual ostenta la Corona en virtud de un derecho reconocido (no creado) por la Constitución, aunque anterior cronológicamente a ella; no ocurrirá lo mismo respecto a los sucesores de Don Juan Carlos de Borbón, que vendrán a ocupar la Corona en virtud de un *ius ad Officium* expresamente previsto en la Constitución. La Constitución, en efecto, regula los criterios por los que se determinará la persona que ha de asumir el título de Rey (o Reina). La Corona es hereditaria en los sucesores de Don Juan Carlos de Borbón y, por tanto, si el derecho de éste a ser Rey es anterior a la Constitución (y ésta se limita a darlo por supuesto), los derechos de sus sucesores, sin embargo, se derivarán del texto constitucional, que instaura un orden sucesorio distinto tanto del Derecho Civil de sucesiones, como de la ordenación constitucional anterior.

3.2.2. *Status* del Rey.

La titularidad de la Corona supone una serie de consecuencias que afectan al estatus personal del Rey, no sólo por la atribución de ciertos títulos, así como de ciertas prerrogativas económicas, sino también, y fundamentalmente, por dos características: la irresponsabilidad y la inviolabilidad (art. 56.3).

Usualmente se entiende que la irresponsabilidad se refiere a las funciones ejercidas en el desempeño de su cargo, mientras que la inviolabilidad sería un estatus personal de inmunidad frente a las leyes penales. Por lo que respecta al primer punto, se justifica por la exigencia del refrendo de las actas del Rey que supone un traspaso de responsabilidad (art. 64.2). De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrendan.

Por lo que se refiere a la inviolabilidad no debe entenderse como una patente de inmunidad. Sin duda, en el remoto caso de que el Monarca llevase a cabo un acto materialmente delictivo y penalmente tipificado, cabría aplicar el artículo 59.2, es decir, considerar que el Rey se halla inhabilitado para su cargo.

Parece que hay que interpretar en este sentido la previsión del artículo 57.4 de que las Cortes y el Rey podrán prohibir expresamente que personas con derecho a suceder en el Trono contraigan matrimonio. Prohibición que, de no seguirse, supone la pérdida del derecho a la sucesión de la Corona.

La Constitución prevé la atribución de una cantidad global al Rey para el sostenimiento de su familia y Casa: en cuya administración el Rey es libre y no necesita de refrendo de ningún tipo, lo que constituye la única excepción de sus actuaciones.

Por lo que se refiere a la atribución de títulos, la Constitución indica expresamente el de Rey de España y se remite al Derecho histórico al decir que «podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona».

3.2.3. La tutela.

Conforme al artículo 60 de la Constitución:

«Será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiere nombrado el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento; si no lo hubiere nombrado, será tutor el padre o la madre mientras permanezcan viudos. En su defecto lo nombrarán las Cortes Generales, pero no podrán acumularse los cargos de Regente y de tutor sino en el padre, madre o ascendientes directos del Rey.

El ejercicio de la tutela es también incompatible con el de todo cargo o representación política».

3.2.4. El refrendo.

El refrendo es un acto voluntario, ya que la persona que lo practica asume la responsabilidad derivada de aquél, por lo tanto no está obligada a facilitar la firma si desea eludir tal responsabilidad.

El refrendo traslada la responsabilidad del Rey a la persona que lo efectúa y que es por ello regulado. Con la preceptuación relativa a la inviolabilidad e irresponsabilidad real, se refiere únicamente a los actos públicos del Rey, pues lo contrario, como ha resaltado el profesor Gimbernat, llevaría a tener que considerar la irresponsabilidad del Rey por actuaciones privadas tipificadas penalmente.

De acuerdo con la Constitución refrendarán al Rey según los casos, el Presidente del Gobierno, el Presidente del Congreso de los Diputados (art. 99), o los Ministros de los distintos Departamentos.

Están exceptuados de refrendo los actos del Rey relativos al nombramiento y relevo de los miembros de su Casa, no obstante algunos autores (Sánchez Agesta y Óscar Alzaga) señalan que deben quedar también excluidos del refrendo los actos relativos al nombramiento de tutor al Rey menor efectuado en testamento, y la libre distribución de la cantidad global que los presupuestos asignan para el sostenimiento de su familia y su Casa, ya que se trata de actos personalísimos.

4. FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY.

La Constitución confiere al Rey una lista cerrada de atribuciones concretas. A ello se refiere el artículo 56.1: el Rey «ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes».

Estas funciones genéricas configuran al Rey como un órgano con naturaleza propia, distinto de los tres clásicos poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Las funciones generales que la Constitución atribuye al Rey podrían clasificarse en tres grandes grupos.

4.1. FUNCIÓN SIMBÓLICA.

Por lo que se refiere a la función de ser símbolo de la unidad y permanencia del Estado, no se plantean especiales dificultades. Podemos considerar parte de ella la de asumir la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales manifestadas en las tareas encomendadas al Rey en el artículo 63. Dentro de esta función simbólica podríamos citar también la función sucesoria, al hacer posible la institución monárquica la transferencia automática de un individuo a otro de la Jefatura del Estado, y la representación simbólica del mismo.

4.2. FUNCIÓN MODERADORA.

Se refiere a la colaboración con otros poderes del Estado en actos de legislación (el Rey sanciona, promulga y manda publicar las leyes tras su elaboración por las Cortes). Se trata de actos que si formalmente son del Rey, como veremos, resultan ser en la práctica actos de otros.

4.3. FUNCIÓN ARBITRAL.

Hay que entender esta función como el último resto de lo que en otra época fueron poderes discrecionales del Monarca. En su función de «árbitro» entre las diversas fuerzas, el Rey ya no colabora, si quiera sea formalmente, en un acto complejo protagonizado de hecho por la voluntad de otro órgano constitucional, sino que al introducirse en un área de tensiones y enfrentamientos políticos inicia una acción encaminada a evitar posibles bloqueos en el juego de las instituciones. Le corresponde en este caso la iniciativa al Rey. Se refiere en efecto esta función arbitral fundamentalmente, como veremos, a un caso: la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno en los momentos adecuados. Es al Rey a quien corresponde tal propuesta, tras consultar a los representantes de los grupos parlamentarios.

4.4. LOS PODERES ESPECÍFICAMENTE ATRIBUIDOS AL REY.

Vienen contemplados en el artículo 62 y siguientes, y son:

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

- El mando supremo de las Fuerzas Armadas.
- Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.
- El Alto Patronazgo de las Reales Academias.
- Acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos; están acreditados ante él los representantes extranjeros en España.
- Manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes.
- Declarar la guerra y hacer la paz, previa autorización de las Cortes Generales.
- Nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de su Casa.

Artículo 63. El Rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos españoles y asimismo, los representantes extranjeros en España están acreditados ante él (actos simbólicos de entrega y recepción de cartas credenciales en audiencia concedida al Cuerpo Diplomático español o extranjero, respectivamente).

El Rey manifiesta el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de Tratados, de conformidad con la Constitución Española y las Leyes.

Se refiere al consentimiento como un simple acto formal, no ejecutivo ya que la dirección de la política exterior corresponde al Gobierno; en este sentido, la voluntad de celebrar un Tratado o Acuerdo internacional reside en el Ejecutivo, al igual que la decisión de firmarlo, debiendo además, en ciertas ocasiones, supeditarse a la previa autorización de las Cortes para completar su ratificación. Al Rey le corresponde también, previa autorización de las Cortes, declarar la guerra y hacer la paz (como acto simbólico de firma de la carta de declaración de guerra o paz).

Aparte de las funciones que recoge el Título II de la Constitución Española, existen otras muchas facultades dispersadas por el resto del texto constitucional. Citaremos las siguientes como más relevantes, en cuanto que afectan a los representantes de las más altas instancias del Estado:

- Nombra a los Magistrados del Tribunal Constitucional (arts. 159 y 160).
- Nombra a los vocales del Consejo General del Poder Judicial y a su Presidente, que es también el Presidente del Tribunal Supremo (arts. 122 y 123).
- Nombra al Fiscal General del Estado (art. 124).
- Nombra a los Presidentes de las distintas Comunidades Autónomas, una vez que obtienen la confianza de las respectivas Asambleas Legislativas autonómicas (art. 152).

