

TEMA

1

La Constitución española de 1978. Derechos y deberes fundamentales. Su garantía y suspensión. La Corona: funciones constitucionales del Rey

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA

1.1. CARACTERÍSTICAS

Según Lucas Verdú, una Constitución es «el complejo normativo-institucional básico, en general difícilmente reformable, que regula la organización y ejercicio del poder político del Estado y garantizador de los derechos y libertades de los grupos y de los individuos que los componen».

En este sentido, el régimen constitucional se inicia con la recepción de las ideas de la Revolución francesa que, en lo concerniente al orden político, cristalizan en el llamado constitucionalismo liberal, que se inicia con la Constitución española de 1812.

Sin entrar en un análisis pormenorizado del constitucionalismo histórico español del siglo XIX, señalemos únicamente que la inestabilidad que lo caracteriza puede considerarse consecuencia de:

- Lo diverso y heterogéneo de las fuerzas ideológicas del momento.
- La insuficiencia del poder civil (pronunciamientos militares de forma constante, jefaturas de partido por militares, etc.).
- El protagonismo de las clases medias que, como ha señalado Sánchez Agesta, al igual que los europeos, van a ser agentes de la revolución liberal.
- El deseo de todos los grupos ideológicos o políticos de hacer «su Constitución», llevando a ella su protagonismo, lo que deriva en la sucesión de textos conservadores y otros progresistas en breves espacio de tiempo.

Frente a ello, surge la Constitución de 1978, cuya principal característica será su pretensión integradora de todas las concepciones y grupos sociales, tratando de ser una Constitución cuya permanencia en el tiempo rompa con lo que ha ido caracterizando la historia constitucional española.

Analizando la Constitución podemos señalar las siguientes características:

1. Es una Constitución escrita, siguiéndose el camino iniciado en las Constituciones norteamericana y francesa, frente al carácter preferentemente consuetudinario del constitucionalismo inglés.

Dentro de su carácter escrito, presenta la forma de «ley codificada y cerrada» frente al sistema de leyes diversas y Constitución abierta en que se basaban las hoy derogadas «Leyes Fundamentales del Reino».

2. Es una Constitución extensa; con sus 169 artículos, es la más larga de nuestra historia después de la Constitución de Cádiz. Esta consideración como extensa no es tanto por el número de artículos que tiene, sino por el amplio contenido que regula.
3. Es una Constitución rígida. Es conocida la distinción realizada por el inglés Bryce entre Constitución rígida y Constitución flexible. Esta última es aquella que se puede reformar por los órganos y procedimientos legislativos ordinarios. En cambio, la Constitución rígida únicamente puede ser modificada, total o parcialmente, por órganos y procedimientos distintos de los legislativos ordinarios, mediante un mecanismo especial de revisión. La Constitución de 1978 es una Constitución rígida porque requiere un procedimiento especial de reforma (Título X), agravado (art. 168) cuando se trata de alterar determinados principios básicos como los regulados por ejemplo en el Título Preliminar. Las únicas reformas que se han efectuado de nuestra Constitución han sido las de los artículos 13.2, 49 y 135, por el procedimiento ordinario del artículo 167, lo cual demuestra su dificultad para reformarla.
4. Es una Constitución monárquica. El artículo 1.3 de la Constitución declara que «la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria»; siendo la primera vez que tal expresión se recoge en un texto constitucional. La monarquía parlamentaria se caracteriza por:
 - a) La desaparición de cualquier privilegio o prerrogativa regia.
 - b) La plena constitucionalización de la figura y funciones del Rey. Así, el Rey «es el jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones...» (art. 56) desapareciendo toda consideración del monarca como Jefe del Gobierno (es solo Jefe del Estado).
5. Es una Constitución integradora o consensuada. La Constitución de 1978 ha sido calificada como la «Constitución del consenso» por el compromiso a que en ella se llegó entre las diversas fuerzas políticas existentes en ese momento en el parlamento, lo cual ha venido a reflejarse en su texto con claridad, donde se observa:
 - Una necesaria neutralidad al abordar problemas básicos.
 - Una cierta ambigüedad en el tratamiento de algunos conceptos básicos.
 - Remisión a futuras leyes para que desarrolleen los temas más controvertidos.
 - Se introduce la categoría de las leyes orgánicas, con un procedimiento de elaboración y aprobación que requiere una mayoría absoluta y, por tanto, un mayor apoyo del Congreso para sacarlas adelante (por ejemplo las leyes que regulen derechos fundamentales han de ser orgánicas).

5. El Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
6. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Por último, y antes de entrar en un análisis de los derechos y libertades que recoge la Constitución, se debe hacer una referencia a la igualdad, ya que puede tener un triple sentido. En primer lugar, como un valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1); en segundo lugar, como una igualdad formal (art. 14) y, en tercer lugar, como objetivo a alcanzar por los poderes públicos, dando a la igualdad un contenido material (art. 9.2).

2.3. CLASIFICACIÓN

Para la Constitución española hay tres tipos de derechos:

- 1.º Aquellos que, por su máxima importancia social y política y por las posibilidades estatales de realizar una política pertinente de prestaciones son dotados de mayor nivel de garantías, asumiendo el Estado respecto de ellos compromisos exigibles. Son los incluidos, con carácter general, en la Sección primera, del Capítulo II, del Título I («De los derechos fundamentales y libertades públicas»).

Sin embargo, en opinión de Álvarez Conde, este rótulo es impreciso, pues fuera de esta sección se encuentran derechos que por su importancia suelen ser calificados de derechos fundamentales y libertades públicas (como por ejemplo la igualdad, del art. 14).

Por libertades públicas entendemos derechos que se proyectan sobre el marco socioeconómico de la estructura del Estado y tienen como objeto reequilibrar las situaciones de desequilibrio que se producen en el marco del Estado. Estos derechos gozan jurídicamente del carácter de «libertades públicas» en el sentido de que son directamente aplicables y ejercitables por el individuo ante los Tribunales. Son, por tanto, auténticos derechos subjetivos que la Norma constitucional atribuye directamente al individuo.

- 2.º Aquellos otros derechos que el constituyente consideró menos vitales para la sociedad y para el Estado, y también menos factibles, por su coste económico, dotarlos del mismo nivel de tutela y de compromisos estatales. Están contenidos en la Sección 2.^a, del Capítulo II, del Título I. Pero su rótulo es también impreciso («De los derechos y deberes de los ciudadanos») porque también en la Sección primera existen derechos y además existen otros deberes que no se encuentran en la Sección 2.^a.

- 3.º Aquellos de los que el constituyente ha considerado que ni la sociedad ni el Estado dependen perentoriamente para su subsistencia y respecto de los cuales, por otra parte, el Estado no está en condiciones de asumir compromisos para asegurar su ejercicio y disfrute. Están contenidos en el Capítulo III del Título I, bajo el rótulo «De los principios rectores de la política social y económica». Pero el constituyente ha incluido en este Capítulo deberes de los ciudadanos (por ejemplo, los deberes de los padres con respecto a los hijos) e incluye un auténtico derecho, incluso máximamente tutelado, como es el de la igualdad de los hijos con independencia de su filiación intra o extramatrimonial, que está ya incluido en el artículo 14.

Están caracterizados por no ser auténticos derechos subjetivos. La mayoría de la doctrina defiende la condición de auténticas normas jurídicas de estos preceptos constitucionales, pero de las que no se pueden deducir pretensiones jurídicas inmediatas. Según el artículo 53.3 de la Constitución estos derechos informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pudiendo ser solamente alegados ante los tribunales de acuerdo con lo que disponga la legislación que los desarrolla. El Tribunal Constitucional ha señalado que estos principios rectores no son normas sin contenido, sino auténticas previsiones que obligan al legislador, que no puede tener una actitud abstencionista.

Pasaremos a continuación a analizar los derechos fundamentales y libertades públicas, regulados en la Sección primera del Capítulo II del Título I de la Constitución española de 1978, no sin mencionar, aunque con menor detalle, los demás derechos (tal y como se ha explicado anteriormente) recogidos en el Título I de la Constitución, para tener una visión conjunta de los derechos del individuo y de los grupos en que se integra. El Título I de la Constitución Española («De los derechos y deberes fundamentales») se divide en 5 Capítulos, de los cuales, los tres primeros recogen listas de derechos.

El Título I abre con el artículo 10, que señala lo siguiente:

«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.

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución 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».

A continuación, le siguen los siguientes capítulos:

CAPÍTULO I DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: DE LOS ESPAÑOLES Y LOS EXTRANJEROS

Artículo 11.

«1. La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley.

2. Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad.

3. El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen».

Artículo 12.

«Los españoles son mayores de edad a los 18 años».

Artículo 13 (desarrollado por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social).

«1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título I de la Constitución Española en los términos que establezcan los Tratados y la Ley.

2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por Tratado o Ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

3. La extradición solo se concederá en cumplimiento de un Tratado o de la Ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo.

4. La Ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España».

CAPÍTULO II DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: DERECHOS Y LIBERTADES

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».

|| Este artículo 14 abre el Capítulo II, pero no se encuentra incluido en la Sección Primera.

Sección primera: de los derechos fundamentales y libertades públicas

Artículo 15.

«Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las Leyes penales militares para tiempos de guerra».

Artículo 16 (en relación con la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio).

«1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.

3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la iglesia católica y las demás confesiones».

Este derecho ha sido desarrollado, como se ha indicado, por la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. Dicha ley señala que las creencias religiosas no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la ley.

Artículo 17 [en relación con la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo (habeas corpus)].

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley.

2. 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.

3. Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a

declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales en los términos que la ley establezca.

4. La Ley regulará un procedimiento de *habeas corpus* para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por la ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional».

El procedimiento de *habeas corpus* ha sido desarrollado, como se indica, por la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de *habeas corpus*. Este consiste en la inmediata puesta a disposición judicial de la persona que ha sido detenida ilegalmente o legalmente, pero que se ha prolongado ilegalmente. Es ágil, sencillo, sumario, sin necesidad de abogado ni procurador, con una amplia legitimación para su solicitud (cónyuges, ascendientes, descendientes, hermanos, convivientes, Ministerio Fiscal, Defensor del Pueblo).

Artículo 18 (en relación con la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen, y la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal).

«1. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

2. El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.

3. Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial.

4. La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos».

La Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen, ha desarrollado, como se indica, este derecho fundamental, señalando que dicho derecho será protegido civilmente frente a todo género de intromisiones ilegítimas, de acuerdo con lo establecido en esta ley orgánica. Este derecho en la práctica se encuentra en confrontación constante con el derecho a la libertad de expresión previsto en el artículo 20 de la Constitución española.

Asimismo, cabe destacar la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

Artículo 19.

«Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la Ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos».

Artículo 20 (en relación con la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo).

«1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) 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 en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen 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. Solo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial».

Cabe destacar, como se indica, la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de Rectificación, por la que toda persona natural o jurídica tiene derecho a rectificar la información difundida, por cualquier medio de comunicación social, de hechos que le aludan, que considere inexactos y cuya divulgación pueda causarle perjuicio.

Artículo 21 (en relación con la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del 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 solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes».

Este derecho se ha desarrollado, como se indica, por la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. Destaca el hecho de que ninguna reunión está sometida al trámite previo de autorización. Las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones deberán comunicarse por escrito a la autoridad gubernativa con una antelación de 10 días naturales, como mínimo y 30 como máximo.

Artículo 22 (en relación con la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del 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 solo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar».

Artículo 23 (en relación con la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General y el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público).

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.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, reguladora del Régimen Electoral General ha regulado los procesos electorales.

El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público regula los sistemas de acceso a la función pública, sin perjuicio de las normas estatales y autonómicas de desarrollo.

Artículo 24 (en relación con la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).

«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 formulada 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. La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos».

Este derecho comprende el derecho a la tutela judicial efectiva que, según sentencia del Tribunal Constitucional 26/1983, de 13 de abril, implica: el libre acceso a jueces y tribunales, el derecho a obtener un fallo de estos y a que este se cumpla, el derecho a un juez natural, a un letrado, a un proceso público sin dilaciones indebidas, a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable y el derecho a la presunción de inocencia.

Artículo 25.

«1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan 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. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la Ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.

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 el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales».

Artículo 27 (en relación con la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación).

«1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

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 y la creación de centros docentes.

6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.

7. Los profesores, los 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.

8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

10. Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca».

El derecho a la educación está desarrollado en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la Educación, y, como se indica, por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Este derecho comprende el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones, el derecho a la participación en la programación de la enseñanza y el derecho a la creación de centros docentes.

Artículo 28 (en relación con la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo).

«1. Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos Armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato.

Desarrollado, como se indica, por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, este derecho comprende, como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 23/1983, de 5 de marzo), «no solo el derecho de los trabajadores a organizarse sindicalmente, sino, además, el derecho de los sindicatos a ejercer aquellas actividades que permitan la defensa y protección de los propios trabajadores». De acuerdo con la ley orgánica, el derecho de sindicación

hay que referirlo al derecho a fundar sindicatos, a afiliarse al de su elección, al derecho de los afiliados a elegir libremente a sus representantes y a la actividad sindical.

2. Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La Ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad».

Artículo 29 (en relación con la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición).

«1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos Armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho solo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica».

Sección segunda: de los derechos y deberes de los ciudadanos

Artículo 30.

«1. Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España.

2. La Ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria.

3. Podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general.

4. Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública».

Artículo 31.

«1. 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.

2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

3. Solo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley».

Artículo 32.

«1. El hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica.

2. 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».

Artículo 33.

«1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. 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 lo dispuesto por las leyes».

Artículo 34.

- «1. Se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la ley.
- 2. Regirá también para las fundaciones lo dispuesto en los apartados 2 y 4 del artículo 22».

Artículo 35.

«1. Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión y oficio, a la promoción a través del trabajo 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.

- 2. La ley regulará un Estatuto de los Trabajadores».

Artículo 36.

«La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos. En la actualidad se regula en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales».

Artículo 37.

«1. La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios.

2. Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que pueda establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad».

Artículo 38.

«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 III DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA

Artículo 39.

- «1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.
- 2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales estos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.

3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.

4. Los niños gozarán de la protección prevista en los Acuerdos internacionales que velan por sus derechos».

Artículo 40.

«1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

2. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados».

Artículo 41.

«Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres».

Artículo 42.

«El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno».

Artículo 43.

«1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio».

Artículo 44.

«1. Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.

2. Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general».

Artículo 45.

«1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado».

Artículo 46.

«Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio».

Artículo 47.

«Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

Artículo 48.

«Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural».

Artículo 49.

«1. Las personas con discapacidad ejercen los derechos previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas. Se regulará por ley la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio.

2. Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad».

Artículo 50.

«Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio».

Artículo 51.

«1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a estas en las cuestiones que puedan afectar a aquellos, en los términos que la ley establezca.

3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales».

Artículo 52.

«La ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

2.4. SU GARANTÍA Y SUSPENSIÓN

2.4.1. Niveles de garantía

De nada sirve diseñar un complejo cuadro de derechos y libertades públicas si no existe una capacidad de reacción jurídica de los ciudadanos ante el incumplimiento por parte del Estado de tales derechos y libertades.

Los procedimientos garantizadores están reconocidos en nuestra Constitución de 1978 si bien podemos distinguir diversos niveles de protección, en función del derecho que se trata de proteger. Por otro lado, nos encontramos con que los mecanismos de protección de los derechos fundamentales no solamente los encontramos a nivel nacional, sino también a nivel supranacional. Todo ello será objeto de estudio en el presente epígrafe.

El artículo 53 de la Constitución española señala que:

«1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1 a).

2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por 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 reconocida en el artículo 30.2.

3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Solo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrolleen».

Por su parte, el artículo 54 dispone que una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo como Alto Comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

Del análisis del artículo 53 de la Constitución podemos distinguir diversos «niveles» (la Constitución no utiliza este término, sino que ha sido dado por la Doctrina) de protección de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la misma:

A) Nivel máximo. Se trata de los derechos reconocidos en la Sección primera, del Capítulo II, del Título I. Se caracteriza por:

- Vinculan a los ciudadanos y los poderes públicos.
- Deben desarrollarse por ley orgánica (art. 81.1 de la Constitución española).
- La protección jurisdiccional se hace por un procedimiento especial, preferente y sumario.
- Contra su violación cabe recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.
- Su reforma está afectada por el procedimiento agravado del artículo 168 de la Constitución española.
- Cabe recurso de inconstitucionalidad frente a las leyes que los lesionen.

Fuera de la Sección primera, Capítulo II del Título I, pero también con un importante nivel de protección, tenemos los artículos 14 (principio de igualdad) y 30.2 (derecho de objeción de conciencia), a los que se les aplican los anteriores mecanismos de protección salvo el desarrollo por ley orgánica y el procedimiento agravado de reforma, y, en el caso del 30.2, tampoco el procedimiento preferente y sumario, según la Constitución.

B) Nivel medio. Se trata de los derechos comprendidos en la Sección 2.^a del Capítulo II del Título Primero y se caracteriza por:

- Vinculan a los ciudadanos y poderes públicos.
- Han de desarrollarse por ley ordinaria.
- Gozan de la protección judicial ordinaria.
- Su reforma está afectada por el procedimiento simple del artículo 167 de la Constitución española.
- Cabe recurso de inconstitucionalidad frente a las leyes que los lesionen.

C) Nivel mínimo. En este nivel de protección se encuentran los denominados «Principios rectores de la política social y económica» y decimos que se trata de una protección mínima porque:

- Informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.
- Solo pueden invocarse ante los tribunales de acuerdo con las leyes que los desarrollos.
- Su reforma está afectada por el procedimiento simple del artículo 167 de la Constitución española.

Cabe recurso de inconstitucionalidad frente a las leyes que los lesionen, aunque es más difícil lesionarlos, puesto que no están directamente garantizados por la Constitución más que como principios informadores.

2.4.2. Suspensión de derechos

En casos excepcionales, los poderes públicos se reservan la posibilidad de suspender temporalmente el ejercicio de algunos derechos y libertades reconocidos por el texto constitucional.

Estas situaciones extraordinarias que pueden llevar a la suspensión de los derechos son la presencia de hechos o situaciones de excepcional gravedad que dificultan el normal funcionamiento de los poderes públicos y de la propia Constitución.

Así, según nuestra Constitución (arts. 55.1 y 116), como consecuencia de la declaración de los estados de excepción o de sitio podrán suspenderse temporalmente los siguientes derechos:

- Derecho a la libertad y seguridad (art. 17, excepto el 17.3, que solo podrá suspenderse en estado de sitio).
- Derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2).
- Derecho al secreto de comunicaciones (art. 18.3).
- Derecho a la libre elección de residencia, a la libre circulación por el territorio nacional y al libre tránsito de un país a otro (art. 19).
- Derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas u opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción [art. 20.1 a)].
- Derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión [art. 20.1 d)].
- Derecho a que las publicaciones, grabaciones y otros medios de información solo puedan secuestrarse en virtud de resolución judicial (art. 20.5).
- Derecho de reunión y manifestación (art. 21).
- Derecho a la huelga (art. 28.2).
- Derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo (art. 37.2).

También podrán ser suspendidos, conforme al artículo 55.2 de la Constitución, para determinadas personas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas, los derechos reconocidos en los artículos 17.2 y 18.2 y 3 (plazo de detención preventiva e inviolabilidad del domicilio y el secreto de las comunicaciones). Por lo tanto, se trata de una suspensión individualizada. Dicha suspensión deberá ser regulada por una ley orgánica, pero la forma y casos en que proceda deberá ser siempre de forma individualizada y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario. Tal previsión constitucional se vio cumplida por la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas o elementos terroristas si bien fue en parte declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de enero de 1987.

Por último, debemos señalar que la utilización abusiva o injustificada de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes.

Considerando, como se ha indicado antes, que la suspensión pueda tener alcance general o dirigida hacia un grupo amplio e indeterminado de personas, debemos no solo contemplar lo que indican los artículos 55.1 y 116 de la CE sino también lo contemplado en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

A continuación, si indican algunos aspectos relevantes de la misma.

A) Disposiciones comunes a los tres estados

Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes.

Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias.

La declaración de los estados de alarma, excepción o sitio será publicada de inmediato en el Boletín Oficial del Estado, y difundida obligatoriamente por todos los medios de comunicación públicos y por los privados que se determinen, y entrará en vigor desde el instante mismo de su publicación en aquel.

Los actos y disposiciones de la Administración pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

B) El estado de alarma

El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo 116.2 de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.
- b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.
- c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28.2 y 37.2 de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancia o situaciones contenidas en este artículo.
- d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Cuando los supuestos a que se refiere el artículo anterior afecten exclusivamente a todo, o parte del ámbito territorial de una comunidad autónoma, el presidente de la misma, podrá solicitar del Gobierno la declaración de estado de alarma.

La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros.

En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de 15 días. Solo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

C) El estado de excepción

Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordi-

narias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 116 de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción.

El Congreso debatirá la solicitud de autorización remitida por el Gobierno, pudiendo aprobarla en sus propios términos o introducir modificaciones en la misma.

El Gobierno, obtenida la autorización a que hace referencia el artículo anterior, procederá a declarar el estado de excepción, acordando para ello en Consejo de Ministros un decreto con el contenido autorizado por el Congreso de los Diputados.

Si durante el estado de excepción, el Gobierno considerase conveniente la adopción de medidas distintas de las previstas en el decreto que lo declaró, procederá a solicitar del Congreso de los Diputados la autorización necesaria para la modificación del mismo, para lo que se utilizará el procedimiento antes indicado.

El Gobierno, mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, podrá poner fin al estado de excepción antes de que finalice el periodo para el que fue declarado, dando cuenta de ello inmediatamente al Congreso de los Diputados.

Si persistieran las circunstancias que dieron lugar a la declaración del estado de excepción, el Gobierno podrá solicitar del Congreso de los Diputados la prórroga de aquel, que no podrá exceder de 30 días.

D) El estado de sitio

Cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 116 de la Constitución, podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio.

La correspondiente declaración determinará el ámbito territorial, duración y condiciones del estado de sitio.

3. LA JEFATURA DEL ESTADO. LA CORONA

3.1. INTRODUCCIÓN. LA MONARQUÍA COMO FORMA POLÍTICA DEL ESTADO

Según el artículo 1.3 de nuestra Constitución «la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria».

La «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 este, 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 este, lo que no es propio de una monarquía parlamentaria.

En definitiva, la legitimación de la monarquía solo 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

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 100 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 este. 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 han venido 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 –señala la Constitución– es hereditaria en los sucesores de Don Juan Carlos de Borbón y, por tanto, si el derecho de este a ser Rey es anterior a la Constitución (y esta 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.

3.3. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

De acuerdo con los términos anteriores se expresa el artículo 56 de la CE:

«1. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

2. Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona.

3. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2».

3.4. SUCESIÓN, REGENCIA, TUTELA DEL REY MENOR Y PROCLAMACIÓN DEL REY

3.4.1. Designación y sucesión del Rey

El artículo 57 de la Constitución establece que:

«1. La Corona de España es hereditaria en los sucesores de Su Majestad Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.

2. El Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona de España.

3. Extinguidas todas las líneas llamadas en derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España.

4. Aquellas personas que teniendo derecho a la sucesión en el trono contrajeren matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedarán excluidas en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes.

5. Las abdicaciones y renuncias y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica».

Siguiendo con lo establecido en el artículo 57.5 de la Constitución española, se dictó la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan

Carlos I de Borbón. Esta ley entró en vigor en el momento de su publicación en el BOE (19 de junio de 2014) y recoge en un artículo único lo siguiente:

1. Que Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón abdica la Corona de España.
2. Que la abdicación será efectiva en el momento de la entrada en vigor de la citada ley orgánica, el 19 de junio de 2014.

En el preámbulo se señala que la entrada en vigor de esa ley orgánica determinará que la abdicación despliegue sus efectos y que se produzca la sucesión en la Corona de España de forma automática, siguiendo el orden previsto en la Constitución.

3.4.2. Regencia

El artículo 58 de la Constitución señala que la reina consorte o el consorte de la reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la regencia.

Lo cual se complementa con el artículo 59:

- «1. Cuando el Rey fuere menor de edad, el padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona, según el orden establecido en la Constitución, entrará a ejercer inmediatamente la regencia y la ejercerá durante el tiempo de la minoría de edad del Rey.
2. Si el Rey se inhabilitara para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer inmediatamente la regencia el príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de edad. Si no lo fuere, se procederá de la manera prevista en el apartado anterior hasta que el príncipe heredero alcance la mayoría de edad.
3. Si no hubiere ninguna persona a quien corresponda la regencia, esta será nombrada por las Cortes Generales y se compondrá de una, tres o cinco personas.
4. Para ejercer la regencia es preciso ser español y mayor de edad.
5. La regencia se ejercerá por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey».

La regencia ha tenido trascendencia en la historia de España, y muy especialmente en el periodo constitucional, que desde la Constitución de Cádiz de 1812 se inaugura con una regencia. A la muerte de Fernando VII renace como una institución polémica en los primeros años del reinado de Isabel II. La Restauración de 1876 se inició también con un Ministerio Regencia y con Alfonso XII tiene lugar la larga regencia que corresponde al reinado de un hijo póstumo.

En el momento de discutirse la Constitución, la regencia no tenía el apremio que ha tenido en esas otras circunstancias históricas. Sin embargo, el texto la regula con minuciosidad, aunque sin comprender todos los posibles supuestos, a menos que se haga una interpretación muy amplia de la fórmula del párrafo 2. La ausencia del Rey no está prevista, pero en cuanto es una laguna, puede suplirse en caso necesario por una ley.

3.4.3. Tutela

Conforme al artículo 60 de la Constitución:

«1. Será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiese nombrado el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento; si no lo hubiese 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.

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

Este precepto recoge directamente la normativa sobre tutela de nuestra tradición constitucional.

A juicio de Óscar Alzaga, el acto de nombramiento de regente por el Rey difunto (nombramiento de tutor estatutario) no está sujeto a refrendo.

3.4.4. Proclamación del Rey

Artículo 61:

«1. El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas.

2. El Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad, y el Regente o Regentes al hacerse cargo de sus funciones, prestarán el mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey».

3.5. EL REFRENDO

El artículo 56 de la Constitución determina que la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad; los actos del Rey estarán siempre refrendados, careciendo de validez sin dicho refrendo. De dichos actos serán responsables las personas que efectúen el refrendo, las cuales son de conformidad con el artículo 64 de la Constitución, el presidente del Gobierno o los ministros competentes, salvo la propuesta y el nombramiento del presidente del Gobierno, y la disolución de las Cortes previstas en el artículo 94, que deberán ser refrendadas por el presidente del Congreso.

Artículo 64 de la CE:

«1. Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso.

2. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden».

El refrendo que traslada la responsabilidad del Rey a la persona que lo efectúa, y que es por ello regulado junto con 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 posibles actuaciones privadas tipificadas penalmente.

De acuerdo con la Constitución, únicamente 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 probablemente tampoco es necesario que sean refrendados el acto del Rey que nombre en su testamento tutor del Rey menor y la libre distribución de la cantidad global que los presupuestos le asignan para el sostenimiento de su familia y su Casa, ya que se trata de actos personalísimos.

Otra cuestión es el fuero especial que pueda tener el Rey y los demás miembros de la Familia Real, para lo cual, el artículo 55 bis de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, señala lo siguiente:

«Además de las competencias atribuidas a las Salas de lo Civil y de lo Penal del Tribunal Supremo en los artículos 56 y 57, dichas Salas conocerán de la tramitación y enjuiciamiento de las acciones civiles y, penales, respectivamente, dirigidas contra la reina consorte o el consorte de la reina, la princesa o Príncipe de Asturias y su consorte, así como contra el Rey o reina que hubiere abdicado y su consorte».

3.6. LA CASA DEL REY

Artículo 65 de la CE:

«1. El Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma.

2. El Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa».

Estamos en presencia de la única competencia regia, en el ámbito del Derecho Público, y no, claro está, de las actividades privadas del monarca, que no precisa de refrendo alguno. Nuestras Cortes Constituyentes han estimado preciso que el equipo de colaboradores que, en aras de la dignidad e independencia del Rey, deben rodearle, puedan ser nombrados y cesados libremente por este.

4. FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY

Las funciones que al Rey atribuye la Constitución vienen determinadas en sus artículos 62 y 63 son las siguientes:

Artículo 62.

«Corresponde al Rey:

a) Sancionar y promulgar las leyes.

b) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.

La convocatoria de las Cortes se refiere a la primera reunión de estas después de las elecciones, que conforme el artículo 68 de la Constitución deberá hacerse dentro de los 25 días siguientes a la celebración de las elecciones. Las demás reuniones de las Cortes en períodos de sesiones ordinarias o extraordinarias, se convocarán por los respectivos presidentes de las Cámaras.

c) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.

Dicha convocatoria deberá realizarse a propuesta del presidente de Gobierno previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, y la forma de realizar dicho referéndum será objeto de una ley orgánica (dicha Ley Orgánica es la 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum).

d) 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.

e) Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.

f) Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.

Se trata asimismo de una obligación del Rey, aunque el profesor Sánchez Agesta ha considerado la posibilidad de que el Rey se negase a expedir un decreto por ser el mismo ilegal o inconstitucional, no parece que de la letra y del espíritu de la Constitución pueda desprenderse la posibilidad de que el Rey entre a juzgar en el fondo del asunto.

En lo que se refiere a conferir empleos, honores y distinciones, se trata de facultades cuyo margen de discrecionalidad vendrá marcado en cada caso por las leyes reguladoras de la cuestión, discrecionalidad que ordinariamente será mayor respecto a los honores y distinciones, que respecto a los empleos.

g) 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.

h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas.

i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.

j) El Alto Patronazgo de las Reales Academias».

Artículo 63.

«1. El Rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos. Los representantes extranjeros en España están acreditados ante él.

2. Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes.

Hay que señalar que el prestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente corresponde a las Cortes Generales (autorizan la celebración de tratados) y al Gobierno (negocia el contenido de los tratados), teniendo el Rey únicamente la función de manifestar dicho consentimiento.

3. Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz».

4.1. OTRAS FUNCIONES

Además de las que se recogen en el título II de la Constitución española, el monarca ejerce otras funciones como, por ejemplo, nombrar a los vocales del Consejo General del Poder Judicial, nombrar a los magistrados del Tribunal Constitucional, al presidente del Tribunal Supremo, entre otros.

