

1. INTRODUCCIÓN.

Analizar los aspectos básicos de la estructura del Estado conforme al constitucionalismo moderno y nuestro Carta magna: forma territorial, fórmulas de Jefatura del Estado y el Gobierno.

Los caracteres definidores del diseño establecido en la Constitución de 1.978 son:

1. La **Teoría de la división de Poderes**, atribuida a MONTESQUIEU, por la que se dividen las funciones básicas del Estado en legislativa, ejecutiva y judicial.
2. El **Estado social y democrático de Derecho** que se bifurca en (a) el principio de sometimiento del poder público al Derecho; (b) la articulación democrática de la sociedad; y (c) la perspectiva social en la construcción del Estado.
3. El elenco de **derechos fundamentales y libertades públicas** que han de marcar la actuación de las Administraciones Públicas, no pudiendo ser considerados como simples enunciados a los que el comportamiento administrativo debe aproximarse.

Así, el **artículo 10.1 CE** expresamente proclama que:

“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 fundamentos del orden político y de la paz social”.

4. La **articulación territorial del Estado**, existiendo una pluralidad de Administraciones Públicas, en los términos que estudiaremos a continuación.



2. LA FORMA TERRITORIAL DE LOS ESTADOS.

En temas anteriores se ha introducido al alumno en la Constitución Española de 1.978 y cuáles son las referencias, directas e indirectas, que nuestra Norma Fundamental hace a la institución de las Fuerzas Armadas. En la presente asignatura de TEORIA DEL ESTADO vamos a estudiar otros aspectos básicos que recoge el Texto Constitucional en su afán por dar formato a los aspectos y parcelas más relevantes a la hora de configurar a España como un Estado moderno y a la altura de los países democráticos más avanzados.

En esa línea, se regula y diseña una forma peculiar de Estado, que pretende conjugar las aspiraciones de los Territorios Históricos con un tejido estructural acorde con los sistemas utilizados por las Constituciones más avanzadas. Surge, un esquema propio, peculiar, a caballo entre el federalismo y el centralismo, que implica una necesaria cooperación interadministrativa, una coordinación de esfuerzos y el respeto al ámbito competencial propio de cada uno de los niveles de la Administración.

Hecha esta introducción, conviene recordar cuáles son los elementos clásicos del Estado moderno antes de perfilar las formas territoriales de los estados. Podemos resumirlos en cinco conceptos que marcan necesariamente su existencia:

EL TERRITORIO: sobre el que se ejerce el poder y el cual está determinado por sus límites fronterizos y está compuesto por: tierra firme, el espacio aéreo, el subsuelo y el espacio marítimo (si lo hubiere).

LA POBLACIÓN: constituida por el grupo de personas o nacionalidades unidas por la solidaridad política y que tienen como rasgo de identidad la raza, la lengua, la cultura y la historia.

LA SOBERANÍA: definida como la capacidad que tiene un Estado frente a otro para determinar de manera independiente sus leyes, colocando a los Estados en igualdad de condiciones o de jerarquía.

LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO JURÍDICA: que hace referencia al cuerpo de gobernantes investidos de autoridad como representantes legítimos del Estado.

EL PODER POLÍTICO INSTITUCIONALIZADO DEL ESTADO: que representa a la comunidad política bajo el imperio de la ley, imperio que define las funciones y competencias de los gobernantes.

Cuando se habla de **forma del Estado** en la teoría constitucional se hace referencia a los diversos modos de articular los elementos constitutivos del Estado (pueblo, territorio y poder), pudiéndose de esta manera distinguir entre el Estado Unitario, el Federal o el Regional.



2.1. El Estado unitario.

La Teoría del Estado suele serlo fundamentalmente del Estado unitario, acaso por ser más antiguo, pero también porque ha podido parecer, desde una cultura racionalista, como el modelo normal. Un **Estado unitario** se perfila por las notas de una organización política única, a la que le es inherente el principio de centralización.

Históricamente, al referirnos a la unión de Estados, distinguiremos siguiendo a GARCÍA-PELAYO, **la unión personal**, que tendría su plasmación en la existencia de Coronas de dos Reinos, coincidentes en un único titular (es el caso de España y el Sacro Imperio – años 1.520-1.556-), y **la Unión Real**, con la creación de una comunidad, con un monarca de dos coronas que, sin embargo, permanecen distintas (como sucedió en el caso de Suecia y Noruega).

En definitiva, el **Estado unitario** es una forma política que nace a través de un proceso de concentración y unificación de los poderes intermedios, subordinados y dependientes, característicos del antiguo régimen. Se identifica por las notas de unificación del poder, unificación de la población y unificación del territorio.

En el ESTADO UNITARIO podemos distinguir una serie de características:

- Un centro único de impulsión Política
- Una sola estructura institucional de poder (aunque la Administración pueda estar descentralizada)
- Una sola Constitución
- Un ordenamiento jurídico simple y uniforme

En el ESTADO COMPUESTO podemos apreciar las siguientes características:

- Varios centros de impulsión política
- Estructura institucional compleja:
 - Órganos de poder generales (la Corona, el Tribunal Constitucional...)
 - Órganos de poder centrales (el Gobierno, el Parlamento Federal)
 - Órganos de poder locales (los Gobiernos y Parlamentos de este ámbito)
 - Ordenamiento jurídico complejo Una Constitución Federal o Nacional
- Constituciones de los llamados Estados miembros (o Estatutos de Autonomía regionales)
- Las Normas Jurídicas emanadas por los órganos correspondientes de una y otras estructuras institucionales.

2.2. Concepto, características y naturaleza del federalismo.

Surge en determinados países como reacción frente al estado unitario. En el **Estado Federal**, además del Estado propiamente dicho, se integran otros Estados federados a los que, en el ámbito internacional, no se les reconoce como sujetos dotados de soberanía, sin perjuicio de que puedan adquirirla si ejercen el derecho de secesión que pueda reconocerles la Constitución del Estado federal en el que se integran.

Diversas han sido las teorías, en el ámbito doctrinal, sobre la naturaleza de este modelo de Estado que, como entidad jurídico-política fundamentada en una Constitución y en donde primarían los principios de coordinación, con el reconocimiento de materias exclusivas y concurrentes, y de subordinación, prevaleciendo el Derecho federal.

El **Estado Federal** aparece históricamente con la Constitución norteamericana de 1.787 que procuraba conciliar la existencia de estados individuales surgidos de la independencia con la de un poder dotado de facultades para bastarse a sí mismo en la esfera de sus funciones. Al margen de su concreta aparición histórica, el Estado federal puede surgir de dos modos diferentes:

- *Por asociación*: cuando dos o más Estados independientes tienen intereses espirituales o materiales comunes y sienten la necesidad de unirse creando una entidad superior, el Estado federal. Este tipo de federalismo requiere una continuidad geográfica, una cierta homogeneidad espiritual y social, que contribuye a crear conciencia colectiva, una cierta semejanza en las instituciones políticas para evitar fricciones entre los propios estados o con el Estado central.

- *Por descentralización*: cuando un Estado unitario se propone conceder la máxima autonomía a los grupos o entidades territoriales que lo componen, transfiriéndoles competencias que en lo sucesivo ejercerán como propias. Lo que quiere es dispensar el mayor respeto posible, sin mengua de la unidad, a la personalidad de cada grupo inserto en la comunidad política total.

En resumen, el federalismo, ya se constituya por asociación o por descentralización, trata de armonizar la unidad con la diversidad, procura conjugar intereses, respetando individualidades, supone un Estado central que se superpone a los Estados miembros. La diferencia clave para entender los modelos territoriales de Estado es la existente entre soberanía y autonomía. Soberanía es el poder supremo interno del Estado y el poder independiente de éste en sus relaciones internacionales. Autonomía es la potestad de dictar normas propias que pasan a integrar el ordenamiento jurídico del Estado.

Este Estado Federal es diferenciable de **la Confederación**, entidad jurídica internacional, creada por pacto o tratado internacional.

2.3. Estado federal y confederación de estados.

Partiendo del principio de que todo sistema político es una respuesta a necesidades, podemos encontrar las más diversas formas de organización política territorial: Estado unitario, administrativamente descentralizado; Estado regional, autonómico o políticamente descentralizado; el Estado Federal; la Confederación de Estados... Sin embargo, no olvidemos que en la realidad política nunca encontramos los modelos puros, los tipos ideales, sino alterados según imponen los muy diversos factores y circunstancias que operan en esa realidad.

Vista esta realidad, se hace necesaria la diferenciación de formas y modelos para, desde ellos, poder analizar mejor esa misma realidad política.

El **Estado federal** se distingue del Estado unitario por ser un Estado compuesto: supone una pluralidad de estados, sobre los que se establece un superestado, dotado de personalidad y estructura propia. Pero para completar el estudio y la fisonomía del Estado federal, es necesario distinguirlo de la Confederación de Estados, que supone una relación entre estados independientes para la consecución de fines comunes, sin constituir un superestado. Entre ambas figuras existen varias diferencias:

- (1) La Confederación es una unión de Estados de Derecho internacional, basada en un tratado, supone una mera coordinación entre Estados que han convenido administrar en común determinados asuntos. La Federación es una unidad de Derecho constitucional que realiza, por encima de los Estados miembros, una unidad estatal: el Estado federal.
- (2) En la Confederación son sujetos de Derecho internacional todos los Estados integrados, los cuales siguen siendo soberanos. En la Federación, solo lo es el Estado federal, que es el único que ejerce la soberanía.
- (3) La Confederación no tiene potestad estatal propia (poder soberano, ordenamiento jurídico directamente vinculante para los ciudadanos); ni tampoco sus presupuestos físicos o materiales (pueblo, territorio). En cambio unos y otros existen en una Federación, y por eso es Estado. Conviene resaltar aquí la diferencia respecto de las normas emanadas de una y otra, mientras las normas federales obligan directamente a los ciudadanos, las confederales han de transformarse previamente en normas estatales.

(4) La Confederación no puede modificar el tratado que la originó (lo que corresponde al unánime acuerdo de los Estados miembros), por el contrario, no suele ser necesaria tal unanimidad de los entes federados para reformar una Constitución federal.

2.4. Estado regional.

Junto con las formas de Estado unitario y Federal, tiene relevancia en la configuración de las modalidades de Estado la del Estado Regional, constituyéndose en él la región como entidad jurídica, pública, territorial y dotada de autonomía legislativa. Sería una forma intermedia entre el Estado Federal y el Unitario.

Mientras que el Estado unitario, en su modalidad de descentralizado, se apoya en municipios y provincias, y el Estado federal es un estado compuesto de varios estados miembros, el Estado regional se apoya en la región, entendida como área homogénea que posee características físicas y culturales distintas de las áreas que le rodean y que aun formando parte del dominio nacional conserva un grado de conciencia que define a sus miembros como un grupo humano unitario con sentimiento de identidad cultural propio.

El Estado regional es una forma política reciente. La primera experiencia de Estado regional que se suele constatar por los especialistas es la de la Constitución española de 1.931. La Segunda República alumbró un modelo de Estado, que en sus constituyentes se definió de “integral” y también de pluritario, federable..., para marcar así el acento en que se buscaba la superación del Estado unitario sin optar por un Estado federal propiamente dicho. Esta fórmula abalada en su época por autores de prestigio es la misma a la que se acogería la Constitución italiana de 1.947, salvando sus características históricas propias (acuña dos tipos de regiones, las normales o comunes y las regiones con autonomía especial).

Pero también hay que decir que la experiencia del Estado regional italiano (el nuestro del 31 duró muy poco) pesó sensiblemente en nuestros constituyentes a la hora de redactar el Título VIII de la Constitución española de 1.978, que diseña también dos tipos distintos de Comunidades Autónomas (las célebres vías de los **artículos 143 y 151**).

No es tarea fácil trazar hoy una frontera entre los Estados regionales y autonómicos y los Estados federales. La diferenciación entre los Estados federal y regional podría cifrarse en las mayores competencias de los entes federados respecto de las regiones autonómicas, pero éste es un indicador no siempre fiable. En algunas materias, las regiones italianas de estatuto especial y las comunidades españolas de autonomía plena han asumido tantas competencias como los Länder alemanes o los cantones suizos.

2.5. El sistema constitucional español.

Los principios que articulan la nueva organización territorial del Estado, creada por la Constitución de 1.978, son los de (1) **Unidad de la Nación española**, (2) la **Autonomía de las Nacionalidades y Regiones** que la integran y (3) la **Solidaridad** entre todas ellas.

Tales **principios básicos** vienen recogidos en el **art. 2** según el cual:

"La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, y la solidaridad entre todas ellas."

Otros preceptos recogen también los principios del Estado autonómico; así el **artículo 137** establece que *"el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses"*.

También el **artículo 143.1** establece que *"en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos estatutos"*.

Por tanto, las **Comunidades Autónomas** se pueden definir como entidades públicas territoriales dotadas de autonomía legislativa y de capacidad de autogobierno.



Y, con base en los preceptos constitucionales, podemos extraer los siguientes principios del sistema autonómico:

A) **La Unidad de la Nación** española se configura como algo previo a la Constitución, que no es creado por ella, sino que es una realidad preexistente que le sirve de fundamento.

Con todo, dos preceptos constitucionales refuerzan el principio de la unidad: el **art. 8** que encomienda a las Fuerzas Armadas la misión de defender la integridad territorial de España, y el **art. 155** que permite adoptar medidas por el Gobierno de la Nación contra la C.A. que atenta gravemente al interés general de España.

B) **la Autonomía** de las nacionalidades y regiones se extiende a las Entidades locales por el **art. 137**:

"El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las CC.AA. que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

C) **La Solidaridad** se recoge también en el **art. 138.1**, que dispone que *"el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular"*.

La solidaridad implica, además, la igualdad y prohibición de privilegios. Por ello, el **artículo 138.2** de la Constitución establece que *"las diferencias entre los Estatutos de las CC.AA. no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales"*.

El **art. 139.1** añade que *"todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado"*.

El principio de solidaridad tiene como instrumento de desarrollo más preciso, el Fondo de Compensación Territorial previsto en el **artículo 158.2** CE y también se articula mediante el **art. 131.1** CE con la planificación de la actividad económica como instrumento para garantizar la solidaridad interterritorial.

D) **Igualdad**: La inclusión de este principio en el Título VIII de la CE (**art. 139**) es una aplicación específica ya contenida en otros preceptos de la misma.

Dice este precepto: *"Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado"*.

A esta afirmación, se une en el ámbito específico de nuestra estructura autonómica la del **artículo 149.1**, cuando reconoce la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

E) **El interés general**, que determina las competencias del Estado en el **artículo 149.1**, al referirse los **apartados 20 y 24** de dicho precepto, a los puertos y aeropuertos, así como las obras públicas, respectivamente, y el interés de la Comunidad Autónoma, prima como relevante en el **artículo 148**, al referirse a obras públicas, recursos hidráulicos, museos, patrimonio monumental, etc., dentro de su ámbito respectivo.

Pero también el criterio del interés general prevalece como pauta de excepcionalidad para la adopción por el Gobierno de medidas extraordinarias, cuando una Comunidad

Autónoma actúa con peligro de producir perjuicio a dicho interés, control excepcional, al que se refiere el **artículo 155 CE**.

F) **El principio de coordinación**, se entiende la actuación funcional coincidente de varios órganos dentro de sus respectivas competencias en un marco finalista único que incumbe a la entidad en la que todos están integrados.

Es un principio esencial de toda organización y se recoge en el **art. 103.1 y 2 CE** que indica que *“la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley”*, pero también en el **art. 154 CE** cuando afirma que *“un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad”*.

G) **El principio de cooperación o colaboración**, se deriva de los principios de unidad y solidaridad ya estudiados.

Este principio conecta las Comunidades Autónomas con los poderes centrales en una posición de paridad o de equiparación en la materia en que sea posible, por lo que se traduce en mecanismos de participación.

3. LAS FORMAS DE JEFATURA DE ESTADO.

Toda comunidad política necesita una instancia u órgano superior que sirva de punto de referencia representativo, que actúe como símbolo global y que personifique al Estado en las relaciones internacionales. En la época del Absolutismo, la cuestión se encontraba simplificada por la propia naturaleza de esa forma política. Pero toma otro aspecto y adquiere dimensiones distintas y más complejas cuando tras la Revolución Francesa se establecen dos principios: el de la *“soberanía nacional”* y el de la *“división de poderes”*.

Éste último, que implica un sistema de organización propio, incide en el tema que nos ocupa siendo la Jefatura del Estado la cabeza o cúspide del llamado Poder Ejecutivo. Así se formula en la primera constitución del continente europeo, la francesa de 1.791.

Paulatinamente se va construyendo la teoría de la jefatura del estado como poder situado sobre los demás poderes y dotado de funciones equilibradoras, moderadoras y más bien neutras. Fue primero la doctrina francesa la que elaboró la idea del “poder moderador” al servicio de la Monarquía. A medida que avanza el proceso democratizador se fueron imponiendo, sobre todo en Europa, dos principios: (a) robustecimiento del Poder ejecutivo y (b) dotarle de mayor responsabilidad.

Ello condujo a la necesidad de dar permanencia y firmeza a la Jefatura del Estado como cabeza del Poder Ejecutivo, que no condujera a formas autoritarias y que pudiera coexistir con los dos principios que acabamos de exponer. A esa necesidad responden hoy, cada una con sus características propias, las Jefaturas del Estado, ya sean monárquicas

(España, Gran Bretaña, Suecia, Dinamarca, Noruega, Holanda, etc.) o republicanas (Francia, Italia, Grecia o Portugal). Todas tienden a concebirse como instancias neutrales, moderadoras y arbitrales, y su adscripción al Poder Ejecutivo se traduce en atribuciones y potestades más enunciativas y formales que un ejercicio directo y preminente de funciones ejecutivas.

La Constitución española vigente dispone en su **art. 1.3** que *"la forma política del Estado español es la Monarquía Parlamentaria"*.

3.1. La Jefatura del Estado en la Monarquía Parlamentaria.

El examen jurídico de La Corona desde la perspectiva constitucional exige hacer una referencia separada a la variedad de tipos que la Monarquía puede, a su vez, adoptar, para situar dentro de tal variedad la forma en concreto acogida por la Constitución española.

La evolución de la monarquía en Europa va ligada desde la Revolución Francesa al concepto de soberanía. En la medida en que ha habido una oposición entre las fórmulas políticas de gobierno basadas en el principio democrático y las basadas en el principio monárquico, la evolución a una fórmula de monarquía compatible con la democracia ha exigido una evolución del parlamentarismo, y una importante reducción de los poderes de la monarquía, hasta llegar a ser ésta prácticamente un símbolo.

Esta evolución histórica de la monarquía permite establecer categorías o clases. Tradicionalmente se distingue entre la Monarquía Absoluta y la Constitucional, diferenciadas en cuanto al emplazamiento de la soberanía y el ámbito de poder del Monarca. Así:

- La **Monarquía Absoluta** presupone que el poder originario es divino y el Monarca lo representa, gozando de un poder ilimitado. Concentra todos los poderes del Estado, desde la promulgación de las leyes hasta la administración de la justicia. Sin embargo, toda monarquía ha tenido algunas limitaciones derivadas, en la práctica, de la Iglesia, señoríos, gremios o fueros.

- La **Monarquía Constitucional**, también llamada **limitada**, implica que el poder originario emana del Pueblo o Nación y el Monarca ostenta poderes limitados, conservando la titularidad del ejecutivo y compartiendo el legislativo. Desde la Revolución Francesa aparece en el continente una limitación al modelo anglosajón de monarquía limitada de cotitularidad del poder entre el Rey y el Parlamento. Se atribuye al rey un poder residual consistente en ostentar todos los poderes que no estén expresamente atribuidos expresamente a otros órganos del Estado.

- La **Monarquía** que nuestra Constitución de 1.812 denominó **moderada**, en la que el rey sólo conserva el poder ejecutivo.

- La **Monarquía parlamentaria**, en la que no retiene ninguno de los clásicos poderes estatales, convirtiéndose en una magistratura simbólica e integradora. Algunos autores, como ÁLVAREZ CONDE, entienden que esta es el último grado de la evolución, que

integra ya los principios democráticos, ejerciendo exclusivamente aquellos poderes que la Constitución atribuye al rey.

La Monarquía prevista en la Constitución española es **Constitucional y Parlamentaria**:

1º. Porque la Soberanía Nacional reside en el Pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado (**art. 1.2.**).

2º. Porque el Rey ostenta tan sólo los poderes que le otorga la Constitución, no perteneciéndole ni el Poder legislativo, ni el Ejecutivo ni el Judicial.

3º. Porque el sistema de Gobierno que se adopta en la actual Constitución es el Parlamentario.

3.1.1. Análisis la Monarquía Parlamentaria en la Constitución Española.

Con estos antecedentes, la Constitución española dedica el Título II a la Corona, distinguiendo correctamente entre "*La Corona*", que es un órgano del Estado y "*el Rey*", que es la persona física titular de dicho órgano.

El **artículo 56.1** regula las funciones de la Corona, siendo la primera de ellas el ser símbolo de unidad y permanencia. La atribución de esta simbología permite la distinción entre la Corona como institución y la persona que históricamente la ostenta. Como institución, la Corona es permanente, y tiene por ello, constitucionalmente previstas, las posibilidades de sucesión. Pero esta institución, que es histórica, reside en la persona del Rey, que es el Jefe del Estado.

Los elementos que constitucionalmente configuran la Corona son:

1. El Rey.
2. La Sucesión Regia.
3. La Regencia.
4. La Casa Real.

Desarrollaremos algunos aspectos fundamentales de la Monarquía en el Texto Constitucional español:

3.1.2. El Rey.

Según el **art. 56.1** *"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"*.

De estos preceptos se desprende que la Constitución encomienda genéricamente al Rey una **función simbólica**, como la más alta Magistratura del Estado, y una **función moderadora y arbitral**, en relación con otros órganos del Estado.

I) En virtud de su **FUNCIÓN SIMBÓLICA**:

La Justicia se administra en nombre del Rey, según el **art. 117**, lo que no pasa de ser una previsión meramente simbólica ya que éste mismo artículo indica que *"emana del pueblo y se administra por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley"*.

Corresponde al Rey, según el **art. 62 C.E.**:

a) **Conferir empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones** con arreglo a las leyes. En consecuencia, según la propia Constitución, nombrará: al Presidente del T.S., a propuesta del CGPJ; al Fiscal General del Estado, a propuesta del Gobierno; a los miembros del T.C., a propuesta del Congreso, del Senado, del Gobierno y del CGPJ; y al Presidente de los Consejos de Gobierno de las CC.AA. a propuesta de su Asamblea Legislativa.

Evidentemente, el papel del Rey, en todos estos casos, es simbólico debido al carácter debido del nombramiento ante la propuesta del órgano correspondiente.

b) **El mando supremo de las FF.AA.**, poder que queda vaciado de todo contenido práctico no sólo por la exigencia general del refrendo para sus actos, sino porque el **art. 97 C.E.** determina que *"el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración Civil y Militar y la Defensa del Estado"*.

c) **Ejercer el derecho de Gracia** con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales. Hay que tener en cuenta que el derecho de Gracia no podrá ejercerse en los casos de responsabilidad criminal del Presidente del Gobierno y de los miembros del mismo (**art. 102.3.**).

d) **El Alto Patronazgo de las Reales Academias**, poder simbólico derivado del deseo de vincular expresamente al Monarca con el mundo de la cultura.

e) Tiene, además, otras atribuciones simbólicas en el campo de las **relaciones internacionales**, como se verá después.

II) En virtud de su FUNCIÓN MODERADORA Y ARBITRAL, hay que distinguir los poderes del Rey en relación con el Gobierno y con Las Cortes.

i. En relación con el GOBIERNO, corresponde al Rey, según el **art. 62**:

1. **Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo.** Se trata de su poder más importante, residuo de sus antiguos poderes discrecionales, pues no importa en este caso únicamente su mera participación formal sino su voluntad material; como dice TORRES DEL MORAL, el Monarca realiza aquí un acto libre, no un acto debido.

2. **Poner fin a sus funciones (las del presidente del Gobierno), en los términos previstos en la Constitución.** Sin embargo, este poder carece de contenido pues la propia Constitución, en el **art. 101**, sólo contempla el cese del Gobierno:

- ✓ Tras la celebración de elecciones generales;
- ✓ En los casos de pérdida de la confianza parlamentaria; y,

✓ Por la dimisión o el fallecimiento del Presidente.

3. **Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente**, como también reitera el **art. 100**. En este caso, el acto del Rey es un puro acto debido.

4. **Expedir los Decretos acordados en Consejo de Ministros**.

5. **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**. Queda claro, por tanto, que el Monarca no participa en el Poder Ejecutivo, pues incluso su eventual presidencia del Consejo de Ministros sólo es posible a los efectos de "*ser informado de los asuntos de Estado*" (no, por tanto, como acción de Gobierno) y previa petición del Presidente del Gobierno.

ii. En relación con las CORTES GENERALES corresponden al Rey, según el **art. 62**, las siguientes potestades moderadoras:

1ª. **Sancionar y Promulgar las leyes**.

Como dice el **art. 91**: "*El Rey sancionará en el plazo de 15 días las leyes aprobadas por las Cortes Generales y las promulgará y ordenará su inmediata publicación*".

La **sanción** es, como recuerda OSCAR ALZAGA, el residuo vacío de contenido de la antigua potestad de veto que tenía el Rey. **La Promulgación** es el acto que implica sólo la comprobación de la validez formal externa de las leyes, ordenando a las autoridades, en consecuencia, su inmediata publicación y que las cumplan y las hagan cumplir.

2ª. **Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones** en los términos previstos en la Constitución.

3ª. Y, finalmente, **convocar a Referéndum**, en aquellos casos previstos en la Constitución.

III) El Rey y LA POLÍTICA INTERNACIONAL.

En el campo de la política internacional, el **art. 63** atribuye al Rey las siguientes funciones, todas ellas de carácter simbólico:

1. **Acreditar Embajadores y otros Representantes diplomáticos y recibir las Acreditaciones de los Representantes extranjeros en España**.

2. **Manifestar el consentimiento del Estado** para obligarse internacionalmente por medio de Tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes.

3. Y **declarar la guerra y hacer la paz**, previa autorización de Las Cortes.

3.1.3. La sucesión en la Monarquía.

La Monarquía Visigoda fue **electiva** y lo continuó siendo la Astur-Leonesa hasta Ordoño I (mitad del siglo IX). Posteriormente, la Monarquía fue **patrimonial, hereditaria y divisible**. Sin embargo, ya desde Fernando III, (1ª mitad del siglo XIII), fue considerada **hereditaria e indivisible**, regulándose en Las Partidas el orden de sucesión en favor del primogénito, con preferencia de línea, grado, sexo masculino y edad.

Por su parte, la Constitución actual configura un criterio automático de sucesión, de tal forma que en ningún caso (salvo la extinción de la dinastía) pueda quedar la Corona vacante: la muerte o abdicación del Rey supone la asunción inmediata de la Corona por su sucesor, independientemente de su edad.

El orden de sucesión adoptado es el tradicional en España desde Las Partidas y se recoge en el **art. 57**, el cual, después de decir que:

"La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S.M. el Rey D. Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica", señala, con la misma fórmula empleada en la Constitución de 1.876 que *"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".*

Con esta fórmula, la posición de la mujer en la sucesión de la Corona es uno de los aspectos que en la actualidad pueden resultar más controvertidos por la pervivencia de criterios restrictivos en cuanto a sus derechos sucesorios.

La Constitución española de 1.978 se ha inclinado en el **art. 57**, como hemos visto, por esta fórmula preferencial en favor del varón, que data desde Las Partidas (Ley II, Título XVI) y que ha sido recogida sin adaptarla a los nuevos tiempos y valores constitucionales.

La Corona

REY	Título II de la CE. Art. 56-65. Su majestad Don Juan Carlos I es proclamado Rey de España el 22 Noviembre de 1975.	
CORONA	<ul style="list-style-type: none"> - Hereditaria art. 57.1 - Parlamentaria, forma política monarquía parlamentaria. Art. 56.1. - Jefe de Estado art. 56.1 - Representación en las relaciones internacionales. - Inviolable art. 56.3 	
ATRIBUCIONES	- Atribuciones honoríficas	<ul style="list-style-type: none"> - La justicia se administra en nombre del Rey. - Ejerce el mando supremo de las fuerzas armadas. - Ejerce el derecho de gracia. - Ostenta el patronazgo de las reales academias. - Nombra al Presidente del Tribunal Supremo. - Nombra al Fiscal General del Estado. - Nombra los 12 miembros del Tribunal Constitucional.
	- Atribuciones Políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Convoca las elecciones, entre los 30 y 60 días después de la finalización del mandato parlamentario. - Convoca y disuelve las Cortes Generales. - Sanciona y promulga las leyes ordenando su inmediata publicación. - Convoca referéndum para adoptar decisiones políticas de especial transcendencia cuando lo solicite el Presidente del Gobierno, que ha de estar autorizado por el Congreso de los Diputados
	- Atribuciones en relación con el Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Designa Presidente del Gobierno - Destituye al Presidente del Gobierno - Nombra y separa a los Ministros a propuesta de su Presidente. - Preside las sesiones del Consejo de Ministros cuando lo estime oportuno a petición del Presidente de Gobierno y con finalidad informativa. - Expide los Reales Decretos acordados en el Consejo de Ministros.
	- Atribuciones en la política Exterior	<ul style="list-style-type: none"> - Manifiesta el consentimiento del Estado para obligarse internamente por medio de tratados. - Declara la guerra y firma la paz, previa autorización de las Cortes Generales. - Expide las cartas credenciales de los representantes diplomáticos. - Acredita y recibe a los representantes extranjeros.

3.2. La Jefatura del Estado en los sistemas republicanos.

El concepto de república siempre ha comportado una dosis mayor o menor de participación popular y elección de los cargos. Por eso, también durante mucho tiempo se han empleado como sinónimos los términos: república y democracia.

Con el advenimiento del régimen constitucional la forma republicana experimentó una fuerte expansión. La teoría del pacto social recabó un origen inmanente del poder que rechazaba toda pretendida exterioridad de un poder supremo. La república también se erigió en símbolo: frente al mito político-religioso de la Corona, la república simbolizó la razón, el laicismo, la ley, el progreso. Sin embargo, después de la evolución experimentada por la monarquía, es insostenible el sinónimo democracia=república.

3.2.1. Designación del presidente.

La designación de los Jefes de Estado-Presidentes en las Repúblicas se produce a través de elecciones, aunque los procedimientos han diferido históricamente y continúan siendo distintos, entre los que encontramos: *Elección Popular*, *Votación parlamentaria* y *Votación por un Colegio mixto*.

3.2.2. Duración del mandato y reelección.

De nuevo aquí las fórmulas son muy variadas. La duración del mandato diverge entre los cuatro años de Estados Unidos y los siete años en Francia e Italia.

4. EL GOBIERNO Y SUS FORMAS.

4.1. Generalidades.

En la actualidad, el Gobierno en el marco del estado social y democrático de derecho, ha desplazado en buena medida al Parlamento como centro de decisiones políticas. Así el Gobierno satisface en las sociedades actuales un conjunto de demandas ciudadanas derivadas del Estado intervencionista y prestador de servicios. Pero el Gobierno realiza, además, una función de dirección, impulso y orientación política imprescindibles para la gobernación del Estado.

Además, característica esencial de funcionamiento del gobierno es su colegialidad, es decir, es un órgano pluripersonal cuyas decisiones más importantes se adoptan en Consejo de Ministros.

El **art. 1.3 LG** señala que *“los miembros del gobierno se reúnen en Consejo de Ministros y comisiones Delegadas del Gobierno”*.

4.2. Características.

La vigente regulación del Gobierno basa su configuración y funcionamiento en tres pilares fundamentales:

a) El **principio de dirección presidencial**, que confiere al Presidente del Gobierno la atribución de definir las directrices políticas que deberán orientar la tarea del Gobierno y de cada uno de los departamentos que lo integran.

b) El **principio de colegialidad**, que implica el funcionamiento armónico del órgano en cuanto a tal y la consiguiente responsabilidad solidaria de sus miembros, reforzada por el carácter secreto de las deliberaciones del Consejo de ministros.

De este principio se deriva la responsabilidad solidaria del Gobierno, afirmando el **artículo 108** de la C.E. que:

"El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados."

c) El **principio departamental**, por cuanto la Administración General del Estado se organiza en Ministerios, lo que confiere al titular de cada departamento una amplia autonomía y responsabilidad en la gestión de los asuntos de su competencia.

4.3. El Gobierno en la Constitución Española.

El Título IV CE lleva por rúbrica "Del Gobierno y de la Administración". Por tanto, en dicho título se regulan dos realidades distintas: (1) el Gobierno, como órgano constitucional y (2) la Administración, como ente instrumental.

Por tanto, dentro de nuestra Constitución se opta por acoger la acepción de Gobierno como órgano colegiado que, en el marco de la monarquía parlamentaria, está separado de la Corona y de la Administración Pública.

4.3.1. Composición del Gobierno.

El **artículo 98, apartados 1 y 4**, y el **artículo 103 en su apartado 2** de la CE disponen, respectivamente, que:

"El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley."

"La ley regulará el Estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno."

"Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley."

El Estatuto de incompatibilidades establecido en el **apartado 3 del artículo 98** de la C.E. se encuentra desarrollado parcialmente en la Ley 12/1.995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

Por otra parte, la expresión "Gobierno" se identifica con la expresión "Consejo de Ministros", designándose con ambas al órgano colegiado compuesto por el Presidente, Vicepresidente/es (en su caso) y Ministros, caracterizado por ser el órgano titular del poder ejecutivo y el órgano supremo de la Administración del Estado.

Además, en virtud del **apartado 1 del artículo 98** de la C.E, pueden incorporarse al Gobierno miembros de rango inferior al de Ministro (como sucede en Gran Bretaña), distinguiéndose entonces:

- El **Gobierno**, integrado por todos los miembros que permite la Constitución (incluidos los de rango inferior a Ministro).
- El **Consejo de Ministros**, integrado por el Presidente, Vicepresidentes en su caso y Ministros.

4.3.2. El Presidente del Gobierno.

En la Constitución de 1.978, la figura del Presidente es la más relevante dentro de este conglomerado de órganos que constituye el Gobierno, pues de su voluntad depende el nombramiento y cese de todos sus componentes, por lo que puede afirmarse que en la figura del Presidente se concreta todo el poder del Gobierno.

La razón de ello estriba en que la confianza parlamentaria la recibe el Presidente, mediante el procedimiento de investidura, de modo que es el Presidente el que personifica la legitimación democrática del Gobierno en su conjunto (ORTEGA ÁLVAREZ).

Según el **artículo 1.2** de la Ley 50/1.997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG):

“El Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros.”

Pues bien, la figura del Presidente es la más relevante dentro de este conglomerado de órganos que constituye el Gobierno, pues de su voluntad depende el nombramiento y cese de todos sus componentes, al disponer el **artículo 100** de la C.E. que:

“Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente”.

Asimismo, su importancia queda reflejada en el **artículo 101.1** de la C.E, al establecer que *“el Gobierno cesa (...) por dimisión o fallecimiento de su Presidente”*.

Por lo tanto, con base en los preceptos citados puede afirmarse -siguiendo a RAMÓN PARADA- que en la figura del Presidente se concreta todo el poder del Gobierno.

El proceso de nombramiento del Presidente se inicia con la propuesta por el Rey de un candidato, realizada previa consulta a los grupos políticos con representación parlamentaria. El candidato deberá exponer, ante el Congreso de los Diputados, el programa político del Gobierno que pretende formar y solicitar la confianza de la Cámara.

Previo el correspondiente debate, se entiende otorgada la confianza en primera votación por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, y en segunda, celebrada 48 horas después, por mayoría simple (**Art. 99 CE**).

Finalmente, una vez elegido, el Presidente es nombrado por el Rey –**arts. 99.3 y 62.d**) CE-, con refrendo del Presidente del Congreso –**art. 64.1 CE**-.

La Constitución resume sus funciones diciendo, en el **artículo 98.2**, que “el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión”. En idénticos términos se expresa el **artículo 2.1 LG**.

4.3.3. Los restantes miembros del Gobierno.

Según el **artículo 100** de la C.E:

"Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y cesados... por el Rey, a propuesta de su presidente."

En análogos términos se pronuncia el **artículo 12.2 LG**:

"Los Vicepresidentes y Ministros serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno. El nombramiento conllevará el cese en el puesto que, en su caso, se estuviera desempeñando, salvo cuando en el caso de los Vicepresidentes, se designe como tal a un Ministro que conserve la titularidad del Departamento. Cuando el cese en el anterior cargo correspondiera al Consejo de Ministros, se dejará constancia de esta circunstancia en el nombramiento del nuevo titular. La separación de los Ministros sin cartera llevará aparejada la extinción de dichos órganos".

4.3.4. Asistencia del Rey a las sesiones del Consejo de Ministros.

La **posibilidad de que a las reuniones asista el Rey** (en virtud de lo dispuesto en el **Art. 62 CE**) permite distinguir las sesiones ordinarias del Consejo de Ministros de aquellas otras que preside el Rey.

Esta distinción, sin embargo, no tiene consecuencias sustanciales, pues en ambas clases de sesiones el régimen jurídico es el mismo, sin que la presencia del Rey comporte que éste asume alguna suerte de responsabilidad por las decisiones del Consejo, ni supone tampoco que los acuerdos del Consejo tengan una mayor fuerza jurídica.

Para finalizar con el estudio del presente epígrafe, mencionar que según el **artículo 62.g)** de la C.E:

"Corresponde al Rey (...) 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".

4.3.5. El Gobierno cesante.

El **artículo 101** de la C.E. establece que:

"El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno".

4.3.6. Funciones del Gobierno.

El **artículo 97** de la Constitución Española, de 27 de diciembre de 1.978, define las funciones del Gobierno, al establecer que:

"El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes".

Ahora bien, utilizando ambos términos como sinónimos, debe destacarse que en la doctrina autores como ALZAGA VILLAAMIL han distinguido:

- **Las “funciones políticas” del Gobierno:** dirección de la política interior y exterior, dirección de la Administración civil y militar y dirección de la defensa del Estado. En este punto se plantea la importante cuestión de los “actos políticos”.

- **Las “funciones jurídicas” del Gobierno:** la función ejecutiva y la potestad reglamentaria.

FUNCIONES DEL GOBIERNO

Las funciones las atribuye la Constitución en el Artículo 97, y se concretan en las siguientes funciones del Consejo de Ministros estipuladas en el Art. 5 LG.

Dirige la política interior y exterior.

- Acciones de orden normativo: Aprobar y remitir los proyectos de ley al Congreso o Senado. Aprobar normas con rango de Ley (Decretos-leyes y Decretos Legislativos)
- Acciones de programación o planificación política general mediante la adopción de planes, programas y directrices vinculantes para la AGE
- Decisiones en el ámbito de la política económica. Aprobar la Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- Decisiones de ámbito político: Acordar la negociación y firma de tratados.

Dirige la administración civil y militar, así como la defensa del Estado

- Organizativa: Estableciendo la estructura y composición de la Administración.
- Funcional: Programas, planes y directrices que vinculan a todos los órganos de la AGE.

Ejerce la función ejecutiva

- Órgano encargado de llevar a efecto las decisiones emanadas del Parlamento.