

TEMA 1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. VALORES SUPERIORES Y PRINCIPIOS INSPIRADORES. DERECHOS Y LIBERTADES. GARANTÍAS Y CASOS DE SUSPENSIÓN

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

1.1. Estructura

La Constitución Española presenta una estructura que consta de:

- Un Preámbulo.
- 169 artículos, divididos en un Título Preliminar y 10 Títulos numerados.
- Cuatro Disposiciones Adicionales.
- Nueve Disposiciones Transitorias.
- Una Disposición Derogatoria.
- Una Disposición Final.

La doctrina clasifica esta estructura en los siguientes bloques:

- Preámbulo.
- Parte dogmática o declarativa, que incluye el Título Preliminar y el Título Primero y efectúa la declaración de los valores primarios del Estado y de los derechos y libertades fundamentales.
- Parte orgánica, que abarca los Títulos del II al IX, dedicándose a la organización de los poderes del Estado.
- Reforma de la Constitución: Título X.

1.2. Preámbulo

La Constitución comienza con un escueto Preámbulo, fuera de su articulado, que enumera una serie de valores y principios que son luego desarrollados en el texto. El Preámbulo *no posee fuerza obligatoria directa ni vinculación legal*, aunque sí posee gran valor político declaratorio, puesto que señala los fundamentos del orden constitucional y los objetivos primarios de la Constitución. En resumen, el Preámbulo no es parte de la Constitución misma.

1.3. Parte dogmática

Se integra por dos Títulos:

1. Título Preliminar: (Artículos 1 al 9). Contiene los principios, caracteres y valores fundamentales de la Constitución (en el epígrafe siguiente desarrollaremos esta materia):
 - a. Artículo 1.1:
 - i. “Estado social y democrático de Derecho”.

- ii. “Valores superiores del ordenamiento jurídico: libertad, justicia, igualdad y pluralismo político”.
 - b. Artículo 1.2: Reconoce la soberanía popular, que “reside en el pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado”.
 - c. Artículo 1.3: Forma política del Estado: Monarquía parlamentaria.
 - d. Artículo 2:
 - i. Indisoluble unidad de la Nación.
 - ii. Derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones.
 - e. Artículo 3: Castellano como lengua oficial. Reconoce a las demás lenguas españolas la posibilidad de ser oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas.
 - f. Artículo 4: Fija la bandera española y admite la existencia de las banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas
 - g. Artículo 5: La capital del Estado se establece en la Villa de Madrid.
 - h. Artículos 6 y 7: Reconocen el papel de los partidos políticos (expresión del pluralismo político) y de los sindicatos y asociaciones empresariales (defensa y promoción de sus intereses sociales y económicos).
 - i. Artículo 8: Función de las Fuerzas Armadas.
 - j. Artículo 9: Principios del Estado de Social y de Derecho:
 - i. Apartado 1: sometimiento de los poderes públicos y los ciudadanos a la Constitución y el ordenamiento jurídico.
 - ii. Apartado 2: Obligación de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para hacer efectivas la libertad y la igualdad de los individuos y los grupos en que se integran, de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural.
 - iii. Apartado 3: consagra los principios de: legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.
2. Título Primero, “Derechos y Deberes Fundamentales”, (Artículos 10 a 55). Como este Título será analizado de forma pormenorizada más adelante, señalaremos en ese momento su estructura.

1.4. Parte orgánica

Esta parte de la Constitución comprende las bases de los órganos constitucionales, las relaciones entre ellos y las bases de la organización económica y territorial del Estado. Su estructura es la siguiente:

- Título II. De la Corona. Artículos 56 a 65.
- Título III. De las Cortes Generales. Artículos 66 a 96:
 - Capítulo I. De las Cámaras. Artículos 66 a 80.

- Capítulo II. De la elaboración de las leyes. Artículos 81 a 92.
- Capítulo III. De los Tratados Internacionales. Artículos 93 a 96.
- Título IV. Del Gobierno y de la Administración. Artículos 97 a 107.
- Título V. De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. Artículos 108 a 116.
- Título VI. Del Poder Judicial. Artículos 117 a 127.
- Título VII. Economía y Hacienda. Artículos 128 a 136.
- Título VIII. Organización Territorial del Estado. Artículos 137 a 158:
 - Capítulo I. Principios Generales. Artículos 137 a 139.
 - Capítulo II. De la Administración Local. Artículos 140 a 142.
 - Capítulo III. De las Comunidades Autónomas. Artículos 143 a 158.
- Título IX. Tribunal Constitucional. Artículos 159 a 165.

1.5. La reforma constitucional

La Constitución Española de 1978 es definida por la doctrina como una Constitución *rígida*. Esta calificación proviene de que para la modificación de su contenido habrá de seguirse un procedimiento específico, distinto del procedimiento legislativo ordinario y más agravado que este.

Los dos procedimientos existentes para la reforma de la Constitución se recogen en su Título X (arts. 166 a 169).

1.5.1. Iniciativa (Artículo 166)

Los titulares de la iniciativa para reformar la Constitución son:

- El Gobierno.
- El Congreso de los Diputados.
- El Senado.
- Las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Se excluye expresamente de la posibilidad de impulsar una reforma a la iniciativa popular. Tampoco podrán iniciarse reformas de la Constitución en tiempos de guerra o durante la vigencia de alguno de los estados excepcionales (alarma, excepción y sitio) previstos en el art. 116.

1.5.2. Procedimientos

La Constitución de 1978 contempla dos procedimientos de reforma, en función de la materia objeto de la misma:

- Cuando se pretenda una “revisión total” de la Constitución, o una parcial que afecte al Título Preliminar, a la Sección primera del Capítulo Segundo (derechos fundamentales y libertades públicas) del Título I, o al Título II (la Corona), se exige un procedimiento especialmente agravado, recogido en el art. 168, cuyos ítems más relevantes son:

- ✓ Aprobación de la propuesta de reforma por 2/3 de cada Cámara, sin que se contemple posibilidad de desacuerdo entre ellas, procediéndose a la disolución inmediata de las Cámaras.

- ✓ Aprobación por las nuevas Cámaras elegidas de la decisión de reforma, que pasarán al estudio y discusión del proyecto de reforma. Una vez aprobado el texto de la reforma por 2/3 de cada una de las Cámaras, el Presidente del Congreso de los Diputados lo comunica al Gobierno a efectos de referéndum.
- ✓ Ratificación mediante referéndum de la reforma propuesta. En este caso el referéndum es obligatorio.
- Cuando la reforma pretendida no afecte a los contenidos protegidos en el art. 168, el procedimiento, menos dificultoso, es el recogido en el art. 167:
 - ✓ Aprobación del proyecto de reforma por 3/5 de cada una de las Cámaras. En caso de desacuerdo entre ellas se formará una Comisión Mixta paritaria de Diputados y Senadores cuyo Dictamen se propondrá a votación en ambas Cámaras, y si no fuera aprobado por 3/5, entonces la reforma se entenderá aprobada siempre que hubiese obtenido el voto favorable de 2/3 del Congreso y la mayoría absoluta del Senado.
 - ✓ Referéndum facultativo. El art. 167.3 permite la posibilidad de un referéndum de ratificación, cuando se solicita, dentro de los 15 días siguientes a la aprobación de la reforma por las Cortes, por 1/10 de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Las tres reformas que ha sufrido en su historia la Constitución de 1978 se han efectuado sin que se haya convocado este referéndum.

1.5.3. Reformas constitucionales hasta la fecha

1.5.3.1. Primera reforma de la Constitución

El 27 de agosto de 1992 se produjo la primera modificación de la Constitución española de 1978, que incorporó las palabras «y pasivo» al artículo 13.2, ampliando así los derechos de sufragio de los extranjeros en elecciones municipales para cumplir con una de las demandas del Tratado de Maastricht de la Unión Europea.

1.5.3.2. Segunda reforma de la Constitución

Se trata de la reforma del artículo 135, sancionada por S.M. el Rey el 27 de septiembre de 2011, en un escenario de crisis económica extendida y severa. La modificación del artículo 135 de la Constitución tiene como objetivos asegurar el principio de estabilidad presupuestaria aplicable a todas las Administraciones Públicas, fortalecer el vínculo de España con la Unión Europea, y preservar la sostenibilidad económica y social del país.

1.5.3.3. Tercera reforma de la Constitución

La reforma más reciente, la del artículo 49, fue sancionada por S.M. el Rey el 15 de febrero de 2024. Antes de la modificación, el artículo 49 de la Constitución decía: «Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos».

Con el texto propuesto, el artículo queda redactado de esta manera: “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”.

1.6. Disposiciones

Tras su articulado, y fuera de la división en Títulos, la Constitución trata aspectos conexos o complementarios a los tratados que no tuvieron cabida anteriormente, utilizando las “Disposiciones”, que son de cuatro tipos: adicionales, transitorias, derogatorias y finales.

Disposiciones Adicionales: 4

- 1ª. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.
- 2ª. La declaración de mayoría de edad no perjudica las situaciones amparadas por los derechos forales en el ámbito del Derecho privado.
- 3ª. Régimen económico y fiscal del archipiélago Canario.
- 4ª. En las Comunidades Autónomas donde tengan su sede más de una Audiencia Territorial, los Estatutos de Autonomía respectivos podrán mantener las existentes, distribuyendo las competencias entre ellas.

Disposiciones Transitorias: 9

- 1ª. Iniciativa autonómica de territorios dotados de un régimen provisional de autonomía.
- 2ª. Acceso al pleno desarrollo competencial de territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse la Constitución, con regímenes provisionales de autonomía.
- 3ª. Iniciativa del proceso autonómico por parte de las Corporaciones locales.
- 4ª. Posibilidad de incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco.
- 5ª. Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas.
- 6ª. Cuando se remitieran a la Comisión Constitucional del Congreso varios proyectos de Estatuto de Autonomía, se dictaminarán por el orden de entrada.
- 7ª. Causas de disolución de los organismos provisionales autonómicos.
- 8ª. Situación de las Cámaras constituyentes tras la aprobación de la Constitución.
- 9ª. Primera renovación de los miembros del Tribunal Constitucional.

Disposición derogatoria: 1

Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la Constitución.

Disposición Final: 1

La Constitución entró en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el Boletín Oficial del Estado (29/12/1978).

2. VALORES SUPERIORES Y PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA CONSTITUCIÓN.

En el primer apartado del art. 1 de la Constitución española de 1978, se enuncia que *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*. Analicemos esta profunda afirmación que encabeza el texto constitucional y que sienta las bases de su interpretación:

- Libertad: Presupuesto ineludible para deducir una serie de consecuencias que la Constitución considera intrínsecas a un Estado social y democrático de Derecho, como la soberanía popular, las elecciones periódicas, el reconocimiento y ejercicio de los derechos fundamentales... que solo son posibles en el marco de la libertad de acción de los hombres y los grupos en que se integre.
- Justicia: Configura un valor superior que se proyecta sobre muchos artículos de la Constitución, destacando el 24.1, que garantiza la tutela efectiva de los jueces y tribunales.
- Igualdad: Este valor se plasma constitucionalmente desde dos puntos de vista:
 - El art. 14 recoge el derecho a la igualdad *formal* ante la ley: equipara a todos los sujetos, considerándolos iguales ante el Derecho, con independencia de sus desigualdades reales.
 - El art. 9.2 establece el principio de igualdad real y efectiva, que algunos denominan “igualdad compensatoria”, ya que el texto obliga a los poderes públicos a “promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integre sean reales y efectivas”.
- Pluralismo político: Los valores superiores anteriormente analizados se encuadran en la tradición jurídica clásica, al contrario que el valor de este apartado, epítome de los valores democráticos y novedad absoluta en nuestro constitucionalismo. También supone una ruptura con el inmediato régimen político anterior, que vedaba cualquier expresión política ajena a la oficialista. El art. 6 de la C.E. reconoce que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.

Además de los anteriores, el Título Preliminar recoge aquellos criterios básicos sobre los que la Constitución pretende establecer el orden social, político, institucional y territorial del Estado:

- ✓ Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1). Implicaciones:
 - Principio de legalidad: la ley es el marco y límite de actuación de todo poder público.
 - Principio representativo: carácter electivo de los titulares del poder político, a través del sufragio universal.
 - Principio de intervención estatal en el orden social a través de los servicios prestacionales de la Administración Pública (sanidad pública, sistema de pensiones, subsidio de desempleo...)
- ✓ Soberanía popular (artículo 1.2): El pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, es el titular originario e inmediato del poder político y este se ejerce por sus titulares delegados por consentimiento de aquel, expresado en elecciones generales periódicas por sufragio universal.
- ✓ Monarquía parlamentaria (artículo 1.3): Constituye la forma política del Estado español, lo que significa que la Jefatura del Estado es una magistratura cuyo titular no es elegible, sino que su designación se rige por el sistema dinástico de la Monarquía española, recogido en el art. 57.1.
- ✓ Autonomía regional (artículo 2) La Constitución reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, a través de un ordenamiento propio (Estatutos de Autonomía), en el marco de un ordenamiento superior en el que se integra (Constitución del Estado). Autonomía implica un poder inferior y distinto de soberanía, de la misma manera que el ordenamiento de que se dota al ente autónomo se inscribe y subordina al ordenamiento superior de que se dota la comunidad soberana o Estado (Constitución).
- ✓ Unidad (artículo 2): El mismo artículo que reconoce la autonomía regional preconiza que a la vez la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española. Este principio limita por lo tanto al anterior.

Para finalizar este epígrafe, y como complemento necesario de los valores superiores, no podemos obviar los “fundamentos del orden político y de la paz social” que contiene el art. 10 de la C.E.:

- La dignidad de la persona.
- Los derechos inviolables inherentes a las personas.
- El libre desarrollo de la personalidad.
- El respeto a la ley y a los derechos de los demás.

3. DERECHOS Y LIBERTADES

La Constitución española dedica su Título I a ofrecer el catálogo de derechos, libertades y deberes que poseen los españoles (por el mero hecho de serlo), así como los extranjeros (con las restricciones que señala la propia Carta Magna).

El legislador constituyente ha llevado a cabo una división de estos derechos, deberes y libertades, que tendrá enorme importancia a la hora de explicar los diferentes niveles de protección que la Carta Magna les confiere:

- a) Artículo 10. Fundamentos del orden político y de la paz social. Bases interpretativas de los derechos y deberes fundamentales.
- b) Capítulo I. Artículos 11 a 13. De los españoles y los extranjeros.
- c) Capítulo II. Artículos 14 al 38. Derechos y libertades. Se subdivide en dos Secciones, de las que no forma parte el artículo 14 (derecho a la igualdad jurídica):
 - a. Sección I. Artículos 15 al 29. Derechos fundamentales y libertades públicas.
 - b. Sección II. Artículos 30 al 38. Derechos y deberes de los ciudadanos.
- d) Capítulo III. Artículos 39 al 52. Principios rectores de la política social y económica.
- e) Capítulo IV. Artículos 53 y 54. Garantías de las libertades y derechos fundamentales.
- f) Capítulo V. Artículo 55. Suspensión de los derechos y las libertades.

Fuera de la división del Título en capítulos y secciones, el artículo 10 actúa como pórtico del Título I, señalando los ya citados fundamentos del orden político y de la paz social y las bases interpretativas de los derechos y deberes fundamentales (la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España).

3.1. Capítulo I - De los españoles y los extranjeros

3.1.1. Nacionalidad española (artículo 11)

1. Se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley, en este caso el Código Civil.
2. Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad. En cambio, los demás sí podrán ser privados de la nacionalidad atendiendo a lo dispuesto en el art. 25 del Código Civil.
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.

3.1.2. Mayoría de edad (artículo 12)

La mayoría de edad reconocida en nuestra Constitución se alcanza a los dieciocho años.

3.1.3. De las libertades que gozarán en España los extranjeros (artículo 13)

Entre la primera y segunda parte del art. 13.1 de la Constitución existe una tensión interior, pues mientras que en el primer párrafo se reconoce indubitadamente que los extranjeros son titulares de los derechos fundamentales contenidos en el Título I y parece que, en principio, se refiere a todos los derechos, en el segundo se añade una fundamental reserva: ello será así en los términos en que establezcan los tratados y la ley.

La igualdad será más o menos plena en función de que el derecho en concreto sea reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución y de cuál sea su contenido esencial. Cuanto más generosa haya sido la Constitución con el extranjero, menos margen de maniobra tendrá el legislador.

Otras notas destacables de este artículo son las siguientes:

a. Como y hemos comentado, el art. 13.2 fue objeto de la primera reforma constitucional.

b. La extradición sólo 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.

3.2. Capítulo II - Derechos y libertades

El principio de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación que establece el artículo 14 de la Constitución encabeza este capítulo, quedando fuera de la subsiguiente división en secciones.

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

Artículo 15: Derecho a la vida y a la integridad física y moral.

Artículo 16: Libertad ideológica, religiosa y de culto.

Artículo 17: Derecho a la libertad y a la seguridad. Por su importancia en el estudio posterior de la suspensión de los derechos fundamentales, es preciso pormenorizar el contenido de los distintos apartados de este artículo:

- 17.2: Duración máxima de la detención preventiva.
- 17.3: Derechos de la persona detenida: ser informada de forma inmediata y comprensible de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Garantía de abogado en las diligencias policiales y judiciales.
- 17.4: Habeas corpus y prisión provisional.

Artículo 18: Por las mismas razones que el artículo anterior, se especifica el contenido de este artículo:

- 18.1: Derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
- 18.2: Inviolabilidad del domicilio, salvo en caso de flagrante delito.

- 18.3. Secreto de las comunicaciones, salvo resolución judicial.

Artículo 19: Derecho a elegir libremente residencia y a circular por el territorio nacional. Derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca (sin poder limitarse por motivos políticos o ideológicos).

Artículo 20: Este artículo reconoce varios derechos conexos (limitados por los derechos del propio Título I, las leyes que lo desarrollen y, especialmente, por el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia):

- a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones.
- 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 (derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional).

El artículo 20 prohíbe la censura previa, pero posibilita el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información.

Artículo 21: Derecho de reunión.

Artículo 22: Derecho de asociación.

Artículo 23: Derechos a participar en los asuntos públicos y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

Artículo 24: Derecho de libre acceso a la Justicia, compuesto por:

- a) Tutela efectiva de los jueces y tribunales.
- b) Derechos de carácter procesal: Juez ordinario predeterminado por la ley, asistencia de letrado, a ser informados de la acusación, proceso público sin dilaciones y con garantías, a utilizar medios de prueba, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

Artículo 25: Principio de legalidad penal y orientación de las penas privativas de libertad.

Artículo 26: Prohíbe los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales.

Artículo 27: Derecho a la educación. Este derecho posee los siguientes corolarios:

- a) Libertad de enseñanza.
- b) Derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
- c) Libertad de creación de centros docentes.
- d) Autonomía de las Universidades.

Artículo 28: Derechos de sindicación y huelga.

Artículo 29: Derecho de petición.

3.2.2. Sección 2.ª Derechos y deberes de los ciudadanos

Artículo 30: Derecho y deber de defender a España. Se debe destacar la objeción de conciencia presente en el apartado 2, que poseerá unas garantías específicas como veremos más adelante.

Artículo 31: Deber de sostenimiento de los gastos públicos. Principios del sistema tributario.

Artículo 32: Derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica.

- Artículo 33: Derecho a la propiedad privada y a la herencia.
- Artículo 34: Derecho de fundación.
- Artículo 35: Deber de trabajar y el derecho al trabajo.
- Artículo 36: Colegios Profesionales.
- Artículo 37: Derechos a la negociación colectiva laboral y a adoptar medidas de conflicto colectivo.
- Artículo 38: Libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

3.3. Capítulo III - Principios rectores de la política social y económica

- Artículo 39:* Protección social, económica y jurídica de la familia.
- Artículo 40:* Progreso social y económico, condiciones de trabajo.
- Artículo 41:* Seguridad Social
- Artículo 42:* Derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero.
- Artículo 43:* Derecho a la protección de la salud.
- Artículo 44:* Cultura, ciencia, investigación.
- Artículo 45:* Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.
- Artículo 46:* Patrimonio histórico, cultural y artístico
- Artículo 47:* Derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.
- Artículo 48:* Participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.
- Artículo 49:* Personas con discapacidad. Ya se ha mencionado que este artículo ha sufrido la última modificación constitucional, a través de la Reforma de 15 de febrero de 2024, en vigor a partir del 17 de febrero de 2024.
- Artículo 50:* Tercera edad.
- Artículo 51:* Defensa de los consumidores y usuarios.
- Artículo 52:* Organizaciones profesionales.

4. GARANTÍAS Y CASOS DE SUSPENSIÓN

4.1. Garantías

La Constitución de 1978 incluye en su Título I un *Capítulo Cuarto*, denominado "De las garantías de las libertades y derechos fundamentales", que articula un sistema de protección de los derechos que contiene en tres niveles. De acuerdo con la mayor o menor intensidad de las garantías jurídicas constitucionalmente establecidas, se suele hacer, siguiendo la sistemática constitucional, la siguiente triple clasificación de los derechos y libertades:

4.1.1. Primer Nivel

Los derechos y libertades reconocidos en el artículo 14, y la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I ("De los derechos fundamentales y de las libertades públicas", artículos 15 a 29) y, con un régimen singular, la objeción de conciencia del artículo 30.2 CE, que gozan de las máximas garantías mediante protección reforzada o

preferente. Son los derechos propios del liberalismo más clásico, los esenciales de la persona y los que, en razón de esta condición, gozan del máximo nivel de protección jurídica. De ahí que para garantizar este mayor nivel de protección se contemple, como medida específica, además de las previstas para todos los derechos del Capítulo Segundo -a la que más abajo nos referimos-, el recurso de protección jurisdiccional ante la jurisdicción ordinaria y el Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional.

La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y libertades públicas ante los Tribunales ordinarios se instrumenta a través de un procedimiento especial, preferente y sumario, según prescribe el apartado 2 del artículo 53.CE. En palabras del propio Tribunal Constitucional, "la preferencia implica prioridad absoluta por parte de las normas que regulan la competencia funcional o despacho de los asuntos; por sumariedad, como ha puesto de relieve la doctrina, no cabe acudir a su sentido técnico (pues los procesos de protección jurisdiccional no son sumarios, sino especiales), sino a su significación vulgar como equivalente a rapidez" (STC 81/1992, de 28 de mayo).

A través del recurso de amparo constitucional, el Tribunal Constitucional se convierte en garante máximo de los derechos y libertades. Se trata de un recurso que procede ante la vulneración de cualesquiera de los derechos contemplados en los artículos 14 a 29 y 30 de la Constitución; un recurso de carácter complementario, por cuanto requiere el agotamiento de la vía judicial previa, en la que habrá de haberse invocado el derecho vulnerado, a fin de que los órganos judiciales hayan podido pronunciarse en ese primer momento sobre la vulneración alegada.

Los derechos establecidos en el artículo 14 y la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I gozan también de las garantías reconocidas a favor de los derechos de la Sección 2ª del mismo Capítulo; esto es, tienen carácter vinculante para los poderes públicos o eficacia inmediata, están protegidos por la reserva de ley que "en todo caso deberá respetar su contenido esencial" -y, por tanto, se tutelan también por medio del control de constitucionalidad de las leyes que los regulen-, si bien el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas de la Sección 1ª deberá realizarse por ley orgánica ex art. 81.1 CE.

4.1.2. Segundo Nivel

Los derechos del Capítulo Segundo del Título I ("Derechos y libertades", artículos 14 a 38), Capítulo que comprende, además de los derechos y libertades de la Sección 1ª -que se sitúan en el primer nivel de protección-, muy singularmente, los derechos y deberes de los ciudadanos regulados en la Sección 2ª.

Como se dijo anteriormente, los derechos incluidos en las dos Secciones del Capítulo Segundo del Título I "vinculan a todos los poderes públicos", según ordena el art. 53.1 CE, y "sólo 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)"; lo que significa, para los derechos reconocidos en los artículos 14 a 38 de la Constitución, una triple garantía:

-Principio de vinculatoriedad (o fuerza vinculante) o eficacia inmediata de los derechos. Con esta primera garantía se subraya tanto la especial protección de que gozan los derechos y libertades del Capítulo Segundo (como se verá de inmediato, los principios del Capítulo Tercero no gozan de esta aplicación o fuerza vinculante

inmediata), como el carácter de norma jurídica no necesitada de desarrollo de los artículos que reconocen tales derechos y libertades (que son invocables directamente ante los Tribunales de Justicia sin necesidad de otra norma que los desarrolle y que, en el caso de que tal desarrollo se produzca, operan como un auténtico límite al legislador).

-*Reserva de ley.* En segundo lugar, se establece el principio de reserva de ley para el desarrollo y regulación del ejercicio de estos derechos y libertades, ley que, como se ha indicado, a tenor del artículo 81.1 CE, tendrá que ser orgánica para los derechos y libertades de la Sección 1ª. De modo que si para el desarrollo del derecho de petición o el de reunión, por ejemplo, es precisa una ley orgánica, por el contrario bastaría la ordinaria para regular las formas de matrimonio o el derecho de propiedad. Téngase en cuenta que en lo que atañe a las disposiciones con fuerza de ley, la Constitución proscribía los Reales Decretos-legislativos en materias competencia de leyes orgánicas (art 82.1), por lo que la legislación delegada no cabe en materia de desarrollo esencial de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Por otra parte, los Reales Decretos-Leyes no pueden afectar a "los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título primero" (art. 86.1 CE).

-*Control constitucional de las leyes de desarrollo.* Con esta cautela, que se prevé con remisión expresa al artículo 161.1 de la Constitución, y obvia en la medida en que cualquier ley puede ser sometida al juicio de constitucionalidad ante el Alto Tribunal, se cierra la serie de garantías previstas en el artículo 53.1 para los derechos y libertades del Capítulo Segundo del Título I.

4.1.3. Tercer Nivel

Los llamados "principios rectores de la política social y económica", contemplados en el Capítulo Tercero del mismo Título (artículos 39 a 52 CE).

De todos ellos predica el artículo 53 CE que "informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y que "sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen".

A la vista de la redacción transcrita, resulta que el Capítulo Tercero, más que auténticos derechos subjetivos, recoge "principios" que cumplen más bien una función orientadora de la actuación de los poderes públicos (especialmente del Legislativo y el Ejecutivo, aunque expresamente se cita también la práctica judicial), y ello pese a que se incluyan en el Título I, que lleva por rúbrica "De los derechos y deberes fundamentales". Los principios rectores tampoco son normas de aplicación inmediata, cuyas "prestaciones" tengan origen inmediato en la Constitución, porque requieren de un desarrollo legislativo para poder ser alegadas ante los Tribunales ordinarios. No pueden tener, pues, por sí mismos, acceso al Tribunal Constitucional, aunque se encuentran, eso sí, protegidos por el principio general de rigidez constitucional y por la correlativa posibilidad de cuestionar la inconstitucionalidad de una norma con rango legal que los vulnere.

4.2. Suspensión de los derechos fundamentales

La suspensión de los derechos y libertades, regulada en el artículo 55, cierra, constituyendo su Capítulo Quinto, el Título I de la Constitución. La sistemática de nuestra Constitución es, en este punto, muy correcta, dado que, después de reconocerse unos derechos y libertades, y tras articular un sistema de garantías que aseguren su eficacia (nos resta por estudiar una, el Defensor del Pueblo), contempla las situaciones extraordinarias que permitirían, excepcionalmente, que los derechos y libertades constitucionalmente garantizados pudieran ser suspendidos. Porque un Estado de Derecho ha de contemplar no sólo el funcionamiento de las instituciones en situaciones de normalidad, sino que ha también de prever, en la medida de lo posible, las situaciones de crisis o anormalidad. Y lo hace a través del llamado "Derecho de excepción".

4.2.1. La suspensión general de derechos y libertades (art. 55.1 CE)

- *Supuestos en que procede:* La suspensión de derechos es cuestión estrechamente relacionada con la declaración de las situaciones excepcionales, concretamente el estado de excepción y el estado de sitio, puesto que, en el estado de alarma, regulado también como situación excepcional, no se hace posible tal suspensión de derechos. El estado de excepción podrá declararse "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 ordinarias fuera insuficiente para establecerlo y mantenerlo" (artículo 2 de la Ley Orgánica 4/1981). El 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" (artículo 32 de la misma Ley).
- Derechos y libertades que pueden ser suspendidos:
 - El derecho a la libertad y seguridad personales (art. 17). Declarado el estado de excepción, podrá procederse a la detención de cualquier persona siempre que existan fundadas sospechas de que esa persona vaya a provocar alteraciones del orden público, durante un plazo máximo de diez días. No afecta al procedimiento de habeas corpus, con lo cual, toda persona detenida ilegalmente podrá ser de inmediato puesta en libertad. En el estado de sitio, se prevé también la posibilidad de suspender las garantías jurídicas del detenido (asistencia letrada, derecho a ser informado de la acusación...) previstas en el artículo 17.3.
 - El derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2), pudiendo la autoridad gubernativa -con inmediata comunicación al juez- ordenar y disponer inspecciones y registros domiciliarios si lo considera necesario para el mantenimiento del orden público.
 - El derecho al secreto de las comunicaciones, (art. 18.3).
 - La libertad de circulación y residencia (art. 19).
 - Los derechos a la libertad de expresión, a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica (art. 20.1 a) y d) y el secuestro de las publicaciones, grabaciones u otro medio de información 20.5). La adopción de estas no podrá llevar aparejada ningún tipo de censura previa.

- Los derechos de reunión y manifestación (art. 21), pudiendo la autoridad gubernativa someter reuniones y manifestaciones a la exigencia de autorización previa, prohibir su celebración o proceder a la disolución de las mismas. Expresamente quedan excluidas las realizadas por partidos políticos, sindicatos u organizaciones empresariales.
- Los derechos de huelga y a la adopción de medidas de conflicto colectivo (arts. 28.2 y 37.2).
- *Efectos de la suspensión:*
 - La suspensión habrá de durar el tiempo mínimo indispensable para el restablecimiento de la normalidad constitucional.
 - Todos los actos de la autoridad gubernativa adoptados durante la vigencia de la suspensión de derechos son impugnables en vía jurisdiccional, con la consiguiente contrapartida para el ciudadano del derecho a ser indemnizado por responsabilidad patrimonial de la Administración por los perjuicios sufridos en su persona o en sus bienes.
 - Se mantiene vigente el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE.

4.2.2. La suspensión individual de derechos y libertades

El apartado 2 del artículo 55 contempla la posibilidad de que, sin necesidad de proceder a la declaración de los estados de excepción o sitio, se suspendan ciertos derechos y libertades "para personas determinadas en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas". Se trata, pues, de un precepto singular, cuya constitucionalización ha sido muchas veces puesta en cuestión por la doctrina, pero dictado con la clara intención de luchar contra la lacra del terrorismo en nuestro país.

Los derechos y garantías cuyo ejercicio puede ser individualmente suspendido son, a tenor del texto constitucional:

- La garantía de la duración máxima de setenta y dos horas de la detención preventiva (art. 17.2).
- La inviolabilidad del domicilio y, por consiguiente, la garantía de resolución judicial para efectuar en él entradas o registros (art. 18.2).
- El secreto de las comunicaciones (art. 18.3)

La legislación de desarrollo, a la suspensión de estos derechos y libertades añadió la privación de otras garantías:

- Clausura de los medios de difusión, lo que supone afectar la libertad de prensa (art. 20).
- Suspensión de cargo público y privación del derecho de sufragio pasivo (art. 23.2).
- Declaración de ilegalidad y disolución de partidos políticos y asociaciones, frente a la libertad de asociación (art. 22)

Sobre estas últimas cuestiones, reguladas al margen del texto constitucional, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse en la sentencia 199/1987, de 16 de diciembre, declarando la nulidad de la clausura de medios de comunicación por

considerarla un atentado desproporcionado a la libertad de expresión, pero sin pronunciarse expresamente sobre las restantes privaciones de derechos "extra constitutionem".

En fin, el artículo 55.2 de la Constitución contiene algunas cautelas en relación con la adopción de medidas de suspensión individual de derechos y libertades: "la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario", que se ha concretado en un deber de información al Congreso de los Diputados y al Senado. La utilización injustificada y abusiva de estas medidas, a tenor del último inciso del artículo 55.2, puede dar lugar a responsabilidad -penal según el texto constitucional, también civil según la legislación de desarrollo- como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes; lo cual es lógico, si se tiene en cuenta que la suspensión de derechos y libertades es una medida cuya adopción, según venimos diciendo, ha de ser muy excepcional, y que sólo se justifica en casos también excepcionales.

4.2.3. Conexión entre los estados excepcionales y la suspensión de derechos

Para concluir el estudio de este epígrafe es necesario hacer una referencia al artículo 116 de la C.E., ya que es determinante para comprender los presupuestos en que se puede producir la suspensión general de derechos fundamentales.

	DECLARACIÓN	DURACIÓN	DERECHOS "SUSPENDIBLES"
ESTADO ALARMA	<u>Inicial:</u> Gobierno, dando cuenta al Congreso <u>Prórroga:</u> Gobierno, con la autorización del Congreso	<u>Inicial:</u> 15 días. <u>Prórroga:</u> No se fija plazo definido	NINGUNO
ESTADO EXCEPCIÓN	Gobierno, previa autorización del Congreso	<u>Inicial:</u> 30 días <u>Prórroga:</u> 30 días	<u>Art. 17:</u> Libertad y seguridad 17.3: SOLO EN ESTADO DE SITIO
ESTADO SITIO	Congreso, por mayoría absoluta a propuesta del Gobierno	No se determina a priori, la señala el Congreso en cada caso	<u>Art. 18.2:</u> Inviolabilidad de domicilio. <u>Art. 18.3:</u> Secreto Comunicaciones <u>Art. 19:</u> Circulación <u>Art. 20.1.a):</u> Libertad expresión <u>Art. 20.1.d):</u> Libertad información <u>Art. 20.5):</u> Secuestro información <u>Art. 21:</u> Reunión <u>Art. 28.2:</u> Huelga <u>Art. 37.2:</u> Conflicto colectivo