

# LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO (\*)

EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA

*SUMARIO:* I. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: 1. *Constitución escrita, rígida y superior a las Leyes y otros actos del Estado.* 2. *La Constitución como norma jurídica.* 3. *Fuentes del Derecho Constitucional.* 4. *Principios de interpretación del Derecho Constitucional.*—II. ESTRUCTURA FUNDAMENTAL DEL ESTADO: 1. *Monarquía parlamentaria.* 2. *Democracia representativa.* 3. *Estado descentralizado.* 4. *Estado social y democrático de Derecho.*

## I

### I. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

#### 1. *Constitución escrita, rígida y superior a las Leyes y otros actos del Estado*

La Constitución española fue promulgada el 29 de diciembre de 1978, tras un referéndum aprobatorio del día 6 de diciembre anterior (que le prestó un 87,78 por 100 de votos positivos) y la aprobación, también amplísimamente mayoritaria, del Parlamento. Tanto en el Parlamento, que había sido convocado por las primeras elecciones democráticas desde 1936, una vez desmontado el aparato institucional y legal del franquismo, como en el cuerpo electoral es-

---

(\*) Este trabajo, que pretende ser una síntesis de los principios del Derecho Constitucional español para su comprensión por juristas extranjeros, se ha escrito para la obra colectiva sobre Derecho Constitucional Europeo que dirige el profesor Rainer Arnold, de la Universidad de Regensburg, Alemania, que está ya en prensa.

ta Constitución fue considerada como una obra nacional de «consenso» entre todas las fuerzas políticas y entre todas las partes territoriales del Estado, lo que le ha dado una *auctoritas* superior a cualquier otra Constitución histórica española. En pocas ocasiones, como en ésta (en ninguna, rotundamente, por lo que hace a la historia constitucional española moderna iniciada en 1812) podrá haberse hecho presente la acción de un verdadero «poder constituyente» general y popular, con una inequívoca intención de instituir una norma suprema y estable, pauta de toda la vida colectiva. No hay aún hoy, casi veinte años después de su vigencia, ningún partido (fuera de los mínimos partidos independentistas catalán y vascos: tres diputados entre 350) que incluya en su programa la derogación o la simple modificación de esta Constitución integradora, con la que el pueblo español quiso definir las reglas básicas de su convivencia tras la cruenta guerra civil de 1936-1939 y la larga dictadura del bando vencedor que de ella surgió.

Con objeto de robustecer esa función integradora, la Constitución española es una Constitución formal y escrita (no existe al margen de ella ninguna otra Ley que tenga rango constitucional), rígida, de modo que ella misma (arts. 166 y sigs.) ha previsto procedimientos reforzados para su reforma, y se ha configurado como superior a todas las Leyes y actos del Estado. Por esta última razón el poder legislativo tiene a la Constitución como límite infranqueable; por otra parte, cuando el Tribunal Constitucional declare inconstitucional una Ley o un acto del Estado de los que pueden ser objeto del recurso (actos enumerados en el art. 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979) o de una cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 de la Constitución), la Ley o el acto serán, en todos los casos, nulos y sin efecto.

La jurisprudencia constitucional es explícita en cuanto a esas notas. Citaremos, como ejemplo, la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto:

«La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo se fundan en su origen, sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador».

## 2. *La Constitución como norma jurídica*

Esa concepción básica de la Constitución vigente obligaba a su resuelta consideración como una norma jurídica. La tradición de las Constituciones españolas no era esa, precisamente. Más bien limitaban su eficacia a la organiza-

ción de los poderes, aunque aun en estos casos se necesitaba con frecuencia la intermediación de la Ley. El Tribunal Supremo, en sus distintas Salas (civil, penal, contencioso-administrativa, social) no admitía que se invocase un precepto constitucional como norma directamente aplicable por el juez y formuló la tesis de que la Constitución únicamente contenía «normas programáticas», que al legislador (por otra parte, libremente, pues, con una excepción no muy significativa en la Constitución de la II República de 1931, no existía control de constitucionalidad de las Leyes) correspondía desarrollar en mayor o menor medida, o incluso no desarrollar.

A) El artículo 1.1 de la Constitución proclama hoy contener «valores superiores del ordenamiento jurídico», y el artículo 9.1 declara que «los ciudadanos y los poderes públicos *están sujetos* a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico», lo que implica reconocer su carácter normativo y universal, en todas sus partes y contenidos. En cuanto que la Constitución vincula a todos «los poderes públicos», vincula a jueces y Tribunales; en cuanto vincula a «los ciudadanos», «los preceptos de la Constitución son alegables ante los Tribunales» (Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de abril de 1982). Así lo ha precisado el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para evitar —dada nuestra tradición— cualquier duda sobre el carácter justiciable de la Constitución:

«La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico y vincula a todos los jueces y Tribunales».

Por otra parte, el carácter normativo de la Constitución se hace patente en la jurisdicción constitucional, sobre todo en su función de control de la constitucionalidad de las Leyes, que puede concluir en la anulación de éstas. Ahora bien, la existencia de dos niveles jurisdiccionales, uno el del Tribunal Constitucional, otro el de los Tribunales ordinarios plantea el problema de cómo uno y otro de esos dos niveles han de aplicar la Constitución como norma de decisión.

Conviene notar que la Constitución española no ha seguido el estricto modelo kelseniano de justicia constitucional (o el francés, coincidente en este extremo con el austríaco), modelo que, en principio, limita al Tribunal Constitucional a hacer valer el carácter normativo de la Constitución. Por el contrario, ha sido más bien el modelo alemán de la *Grundgesetz* el que ha sido tenido en cuenta por el constituyente y el que, finalmente, se ha impuesto. El monopolio del Tribunal Constitucional es sólo de rechazo o de expulsión de las Leyes que contradigan la Constitución, pero no de cualquier aplicación de ésta. Del texto del artículo 163 de la Constitución resulta claramente que todos los Tribunales

deben aplicar e interpretar la Constitución. Según este precepto, «cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de Ley aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, puede ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional...». No puede, pues, el órgano judicial declarar por sí mismo una Ley contraria a la Constitución, declaración que pertenece en exclusiva al Tribunal Constitucional, pero sí es suya la competencia de «considerar» que esa contradicción puede producirse y, paralelamente, de resolver esa duda por la negativa, esto es, en favor de la constitucionalidad abstractamente planteable.

B) En concreto, pueden esquematizarse del siguiente modo las facultades aplicativas de la Constitución por parte de los jueces y Tribunales ordinarios:

1.º Les corresponde la facultad de enjuiciamiento previo de constitucionalidad de las Leyes, enjuiciamiento que ha de preceder a cualquier aplicación de éstas.

2.º Suya es también la facultad de resolver ese enjuiciamiento previo en sentido positivo, esto es, del juicio positivo de constitucionalidad de la Ley, que condiciona propiamente la aplicación de ésta como norma de decisión del proceso.

3.º Les pertenece también el juicio de «posibilidad» de inconstitucionalidad de la Ley («considere... que... puede ser contraria a la Constitución», dice el art. 163), supuesto en el cual tendrán la obligación de plantear cuestión prejudicial de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional. Convendrá notar que esa «posibilidad» ha de concretarse en una oposición formal entre la Constitución y la Ley de que se trate; el Tribunal Constitucional no admite una cuestión que plantee solamente dudas, advirtiendo que este instrumento no está hecho para resolver meras dudas interpretativas.

4.º Pero quedan fuera de esa obligación de remitir la cuestión al Tribunal Constitucional la eventual inconstitucionalidad de Reglamentos, que los jueces y Tribunales ordinarios deben decidir por sí mismos inaplicando el Reglamento en contradicción con la Constitución (art. 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

5.º La misma solución respecto de actos jurídicos, privados o públicos (y aquí, especialmente, por la jurisdicción contencioso-administrativa), cuya inconstitucionalidad arrastrará su ineficacia. Especialmente relevante en este caso será la tutela de los derechos fundamentales que la Constitución proclama en su Título I, capítulo segundo. A este respecto, convendrá retener el texto del artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985: «Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título I de la Constitución vinculan, en su integridad, a todos los jueces y tribunales y están garantizados bajo la tutela efectiva de los mismos. En especial, los derechos enunciados en el artículo 53.2 de la Constitución se reconocerán, en todo caso, de conformi-

dad con su contenido constitucionalmente declarado, sin que las resoluciones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar dicho contenido». Obsérvese que en este caso de protección de derechos fundamentales esta Ley pretende claramente hacer de la Constitución más enérgicamente norma propia de decisión judicial, a cuyo contenido debe subordinarse (extremando, si pudiera decirse, la obligación de «interpretación de las Leyes de conformidad con la Constitución» a que inmediatamente nos referiremos) cualquier otro enunciado legal o administrativo referente a dichos derechos fundamentales. Por otra parte, el artículo 62.1.a) de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de 1992 declara la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que lesionen los derechos fundamentales.

6.º Finalmente, los jueces y Tribunales, para todas las operaciones enunciadas en los apartados anteriores, estarán obligados a interpretar conforme a la Constitución todas las normas del ordenamiento, cuestión a la que nos referiremos más despacio seguidamente.

7.º A este régimen general convendrá añadir una competencia transitoria de jueces y Tribunales, la de declarar la derogación o «inconstitucionalidad sobrevinida» de las Leyes en vigor en el momento de la entrada en vigor de la Constitución, por efecto de la disposición transitoria 3.ª de ésta, que declaró «derogadas cuantas disposiciones se opongán a lo establecido en esta Constitución». El Tribunal Constitucional, a la vista de las soluciones que para el mismo supuesto habían decidido los Tribunales Constitucionales alemán (declarar la derogación corresponde en exclusiva a los Tribunales ordinarios) e italiano (no pueden declararla los Tribunales ordinarios, sino que éstos han de elevar cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional), ha construido una tesis original: la derogación pueden declararla por sí mismos los Tribunales ordinarios, pero cabe también que eleven cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional (Sentencias Constitucionales de 2 de febrero y 8 de abril de 1981 y de 3 de julio de 1997); cuando se intenten efectos *erga omnes* en la derogación deberá seguirse precisamente la última vía.

C) Quizá lo más relevante de ese cuadro de actuación judicial de la Constitución como norma sea el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento que, tras su formulación inicial por el Tribunal Constitucional, ha recogido el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en estos términos:

«La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico y vincula a todos los jueces y Tribunales, quienes *interpretarán y aplicarán las Leyes y los Reglamentos según los preceptos y principios constitucionales*, conforme a la interpretación de los mismos que resulta de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos».

Este principio lo formuló desde su primera Sentencia de inconstitucionalidad el Tribunal Constitucional (Sentencia de 2 de febrero de 1981) y viene reiterándolo con la mayor frecuencia en numerosas Sentencias posteriores. De ello la propia Ley Orgánica del Poder Judicial en su artículo 5.3 ha extraído una primera consecuencia: «Procederá el planteamiento [por los jueces] de la cuestión de inconstitucionalidad cuando por la vía interpretativa no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento constitucional».

D) Se ha derivado, así, una conclusión más amplia: la Constitución no sólo resulta ser una norma aplicable por los Tribunales, sino que se revela, dada su posición central en el ordenamiento, desde la que preside toda la interpretación de éste, la clave de bóveda del sistema jurídico, expresión del «sistema de valores» (concepto que reitera la jurisprudencia constitucional) que articula las bases de la comunidad política y social de la nación y que, por ello, contiene los grandes principios que han de informar todo el ordenamiento jurídico. Ello justifica la pretensión de la Constitución como informadora general del sistema jurídico, algo más, pues, que el de su consideración como un simple límite de no contradicción.

He aquí alguna precisión en la jurisprudencia constitucional sobre este lugar singular de la Constitución como norma:

— Sentencia de 28 de abril de 1982: «Conviene no olvidar nunca que la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo legal, es una norma jurídica, la norma suprema en nuestro ordenamiento, y en cuanto tal tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos, y por consiguiente también los jueces y magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ellas (arts. 9.1 y 117.1). Por ello es indudable que sus preceptos son alegables ante los Tribunales».

— Sentencia de 19 de julio de 1989: «La Constitución se constituye en la parte general del ordenamiento jurídico».

### 3. *Fuentes del Derecho Constitucional*

A) Tratándose la Constitución española de una Constitución escrita y rígida, es su texto la fuente primaria del Derecho Constitucional.

B) La segunda fuente del Derecho Constitucional es la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en su labor interpretativa de la Constitución. El artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional declara a éste «intérprete supremo de la Constitución». El artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Ju-

dicial, ya transcrito, que dispone que los jueces y Tribunales están vinculados a la Constitución según cuyos «preceptos y principios» deben interpretar y aplicar las Leyes y los Reglamentos, precisa inmediatamente que esta función ha de hacerse

«conforme a la interpretación de [la Constitución] que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos».

La interpretación de los «preceptos y principios» de la Constitución que resulte de las Sentencias del Tribunal Constitucional vincula, pues, a los jueces y Tribunales ordinarios para su función de aplicadores de la Constitución en los términos que han quedado ya expuestos. Sobre esta base, hay pie para sostener que la jurisprudencia constitucional tiene carácter normativo superior, adventicio al de la Constitución misma. Ningún juez o Tribunal ordinario podrá sostener interpretaciones constitucionales distintas a las del Tribunal Constitucional.

La referencia que hace el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder a las Sentencias dictadas por el Tribunal «en todo tipo de procesos», quiere decir que ese valor normativo y vinculante de la jurisprudencia constitucional no se limite a las Sentencias dictadas en recursos o cuestiones de inconstitucionalidad contra las Leyes; estas Sentencias son también vinculantes, por cierto, si son desestimatorias de tales recursos o cuestiones (que frecuentemente imponen ciertas interpretaciones de las Leyes impugnadas para que puedan considerarse constitucionales: constitucionalidad bajo reserva de interpretación), pero también vincula la doctrina de las Sentencias producidas en recursos de amparo y en conflictos constitucionales, aunque estas Sentencias no se refieran a la validez de normas desde la perspectiva de la Constitución, pero siempre partan de una determinada interpretación de sus normas.

C) Pero, junto a la Constitución, la jurisprudencia y la doctrina han hablado de un «bloque de constitucionalidad», en el que entran, junto a la Constitución misma, normas infraconstitucionales que delimitan las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues en la peculiar estructura del Estado compuesto español esa delimitación, por diferencia con lo que ocurre en los Estados federales, no se encuentra resuelta en la Constitución del Estado. La parte más importante de este «bloque» está en los Estatutos de Autonomía y en varias —no todas— de las normas enunciadas en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1979, en estos términos:

«Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, *además de los preceptos constitucionales*, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.

Asimismo, el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un Decreto-Ley, Decreto Legislativo, Ley que no haya sido aprobada con el carácter de Ley Orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a la Ley Orgánica o que impliquen modificación o derogación de una Ley aprobada con tal carácter, cualquiera que sea su contenido».

De estas normas constitucionales secundarias (no lo son, a nuestro juicio, las enunciadas en el segundo párrafo del precepto transcrito) las más importantes son los Estatutos de Autonomía, que el artículo 147.1 de la Constitución define como «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» a la que «el Estado reconocerá como parte integrante de su ordenamiento jurídico». Tienen formalmente el rango de Leyes Orgánicas (art. 81.1), pero presentan frente a éstas una especial superrigidez, de modo que su reforma, remitida por el artículo 147.3 de la Constitución a los propios Estatutos, ha implicado que, según el contenido de todos estos, se requiera el previo pronunciamiento de las propias Asambleas Legislativas, incluso en las más de las veces con *quorums* reforzados en el seno de éstas. Por otra parte, como concreción y particularización de las tablas competenciales enunciadas abstractamente por la Constitución en su Título VIII, afectan también en importante medida a la extensión y condiciones de ejercicio de las competencias del Estado (lo que no es normalmente función propia de las Constituciones de los Estados miembros de una federación propiamente dicha).

Pero el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se refiere también en este bloque de constitucionalidad a los tres supuestos de Leyes a que se refiere el artículo 150 de la Constitución: Leyes de delegación legislativas, Leyes de delegación o transferencia de competencias del Estado en favor de Comunidades Autónomas y Leyes de armonización de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas «aun en materias atribuidas a la competencia de éste».

La función esencial de estas normas (por cierto, no demasiado utilizadas), al delimitar las competencias respectivas entre el Estado y las Comunidades, es articular en ciertos casos las partes esenciales que componen el peculiar Estado compuesto puesto en pie por la Constitución.



D) Con el mismo carácter de normas constitucionales secundarias pueden considerarse los Tratados internacionales suscritos por España en materia de derechos humanos y libertades públicas, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que no ha sido objeto propiamente de ratificación. Esta cualidad de fuente constitucional secundaria procede directamente del texto del artículo 10.2 de la Constitución:

«Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades públicas 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».

En este supuesto el carácter secundario de la fuente está en su valor puramente interpretativo del propio texto constitucional por parte de los textos internacionales referenciados. Son ya abundantes las Sentencias del Tribunal Constitucional, especialmente en materia de recursos de amparo, en que se invocan como normas de decisión normas de los textos referidos y aun las Sentencias de sus órganos aplicativos, especialmente las del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Así, sobre el Convenio de Roma de 1950 y su interpretación por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, podemos citar las Sentencias de 10 de abril de 1981, 2 de julio de 1981, 20 de diciembre de 1982, 14 de marzo de 1984, 8 de noviembre de 1984, 15 de octubre de 1982, 12 de julio de 1988, 14 de febrero de 1991, 25 de octubre de 1993, 18 de noviembre de 1993, 28 de febrero de 1994, 24 de enero de 1995, 17 de marzo de 1995, etc.

E) Queda, finalmente, el tema de la costumbre constitucional. La juventud de la Constitución no ha permitido formalizar aún costumbres constitucionales que hayan podido ser aplicadas por el Tribunal Constitucional.

F) En fin, para delimitar negativamente el concepto de fuente de Derecho Constitucional, debe precisarse que el Tribunal Constitucional ha sido explícito en declarar que ni el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas ni el Derecho Comunitario «no integran el canon de constitucionalidad», de modo que «ni por la vía del recurso o la cuestión de inconstitucionalidad, ni por la del recurso de amparo corresponde al Tribunal Constitucional la adecuación de los poderes nacionales a dicho Derecho Comunitario, pues tal control corresponde a los órganos de la jurisdicción ordinaria» (Sentencias de 14 de febrero y 22 de marzo de 1991).

#### 4. *Principios de interpretación del Derecho Constitucional*

«La Constitución es una norma, pero una norma cualitativamente distinta de las demás —ha dicho el Tribunal Constitucional—, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico. La Constitución es así la norma fundamental y fundamentadora de todo el orden jurídico» (Sentencia de 31 de marzo de 1981).

En esta afirmación puede concretarse la concepción esencial del Tribunal Constitucional sobre el modo de abordar la interpretación de la norma constitucional. En cuanto norma jurídica, la Constitución ha de interpretarse con métodos jurídicos, según toda la tradición de la jurisprudencia a partir del Derecho Romano. (Por ello, el Tribunal Constitucional no ha tenido inconveniente en citar y utilizar a veces el art. 3 del Código Civil —por ejemplo, Sentencia de 13 de febrero y 11 de noviembre de 1981 y 26 de enero de 1989—, que enuncia los criterios ordinarios interpretativos de las Leyes, artículo que, sin embargo, no tiene más valor que el de una referencia a los métodos clásicos de interpretación, sin coartar en modo alguno las exigencias propias de la interpretación constitucional, que a continuación exponemos). Pero se trata de una norma completamente singular, que no se limita a regular una serie de relaciones jurídicas determinadas, sino que fundamenta la totalidad del ordenamiento jurídico, al que es, por tanto, superior. Por otra parte, la Constitución no es simplemente un conjunto de reglas, sino que, junto a ellas, se encuentran principios, y unas y otros intentan servir un «sistema de valores», los valores materiales constitucionales, de los cuales el artículo 1.1 proclama cuatro como «valores superiores» de la propia Constitución y del entero «ordenamiento jurídico», es a saber: «La libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

La existencia de un «sistema de valores» (Sentencias constantes desde la de 15 de junio de 1981, 20 de diciembre de 1982, 18 de febrero de 1983), «valores asumidos como decisión constitucional básica, han de informar todo nuestro ordenamiento jurídico» (ídem Sentencias de 20 de junio de 1981). Estos valores ínsitos en la Constitución y que dan a ésta su sentido último resulta capital en la función de interpretación de la misma. Todas las reglas preceptivas, todos los principios expresos (art. 9.3) o implícitos de la Constitución han de ordenarse al servicio de esos valores materiales («valores que incorpora la Constitución», dice la Sentencia de 8 de junio de 1981), que en su parte esencial están incluidos en los Títulos Preliminar y Primero de su texto escrito. Especial significación, como especificaciones del «valor superior» de la libertad, son los derechos fundamentales, que se sustentan en «la dignidad de la perso-

na» y que «son fundamento del orden político y de la paz social» (art. 10.1). Con reiteración, el Tribunal Constitucional ha resaltado en los derechos fundamentales su carácter «estructural» de elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional (Sentencias varias, a partir de la de 14 de julio de 1981), lo que (recordando la doctrina de la Corte Suprema americana sobre la *preferred position* de algunos derechos) les da una «posición preferente» (Sentencia de 29 de noviembre de 1984) y, en último extremo, postula una interpretación favorable a su plena efectividad (*in dubio pro libertate*): Sentencias de 6 de mayo de 1983, 9 de febrero de 1985, 29 de abril de 1985, 15 de febrero de 1990, etc.

Como derivada del «valor superior» del pluralismo político y del principio democrático («Estado social y democrático del Derecho, dice el mismo art. 1.º»), tiene especial relevancia la circunstancia de que el marco constitucional permite ser desarrollado a través de opciones políticas diversas y aun de signo diferente. Así comenzó especificándolo la Sentencia de 8 de abril de 1981 («corresponde al legislador ordinario, que es el representante en cada momento histórico de la soberanía popular, confeccionar una regulación de las condiciones de ejercicio del derecho que serán más restrictivas o abiertas, de acuerdo con las directrices políticas que le impulsen, siempre que no pase más allá de los límites impuestos por las normas constitucionales concretas y del límite genérico del artículo 53» («respetar su contenido esencial»). Pues «resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo» (Sentencia de 2 de febrero de 1981), de modo que «el pluralismo político permite contemplar diversas soluciones en muchas materias, todas ellas constitucionales» (Sentencias de 24 de enero de 1984, 27 de junio de 1985, 16 de noviembre de 1989, 1 de diciembre de 1992, etc.). De donde se deduce que la legislación no es «ejecución de la Constitución», como lo es el Reglamento respecto de la Ley, sino una «libertad de configuración» dentro de los límites y los valores que la Constitución impone. Así, Sentencias 22 de marzo de 1988, 29 de noviembre de 1988, etc.

Todas estas particularidades que hemos precisado de la posición y del contenido de la Constitución matiza necesariamente las reglas tradicionales de la hermenéutica jurídica haciendo de ellas preferentemente un «sistema axiológico» (Sentencia de 13 de febrero de 1981). Ello prima necesariamente lo que el Tribunal Constitucional llama «finalismo» sobre el «literalismo» (Sentencias de 14 de junio de 1984 y 15 de febrero de 1990, entre otras).

## II. ESTRUCTURA FUNDAMENTAL DEL ESTADO

### 1. *Monarquía parlamentaria*

El artículo 1, párrafo 3 de la Constitución tiene este texto:

«La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria».

Pero antes de esa precisión los párrafos 1 y 2 del propio artículo han ya caracterizado el sistema construido por la Constitución como un «Estado social y democrático de Derecho», dotado de unos determinados «valores superiores», la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (párrafo 1), y el párrafo 2 ha proclamado que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado», todos los poderes, incluidos, pues, los del Rey. Estas son, pues, las decisiones constituyentes básicas. La calificación de la Monarquía parlamentaria como «forma política del Estado» es, pues, una caracterización de menor importancia y significación. El término calificatorio utilizado (forma política del Estado) parece eludir deliberadamente el concepto tradicional en la filosofía política de «forma de gobierno», que en esa filosofía implicaba una caracterización esencial. Aquí esa «forma» no alude a los fundamentos esenciales del Estado, ya caracterizados en los párrafos 1 y 2 del artículo, sino a la simple articulación institucional.

Al calificarse esta forma de Monarquía, en primer término, se está aludiendo a la disposición de la Jefatura del Estado, personalizada en un Rey (art. 56), el cual transmite hereditariamente su posición (art. 57). Pero al caracterizarse la Monarquía como parlamentaria se está excluyendo de manera resuelta una Monarquía edificada sobre «el principio monárquico» como alternativo y, en su caso, colaborador del principio democrático. Es el principio democrático el esencial del Estado y en él se incardina la propia Monarquía, que no dispone frente a él de poderes propios.

La nota de «parlamentaria» de esta Monarquía es una manera de expresar que se trata de Monarquía inserta en un régimen representativo o democrático, cuyo órgano superior es el Parlamento o Cortes Generales que, precisa el artículo 66.1, «representan al pueblo español» del que, como sabemos, el artículo 1.2 precisa que «emanan los poderes del Estado», incluido, pues, el del monarca.

Aunque en el proceso constituyente no faltó una tendencia que pretendía dotar al Rey de poderes propios, recordando el viejo principio monárquico, los constituyentes, con excelente sentido, y con una oportunidad que ha subrayado el éxito indiscutido de la institución, tan problemático después de treinta y cin-

co años de haber sido suprimida, optaron resueltamente por un Rey sin poderes propios entendidos como independientes de las instancias democráticas *stricto sensu* como veremos al estudiar sus facultades.

B) La función esencial del Rey la formula así el art. 56 de la Constitución:

«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 en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuye especialmente la Constitución y las Leyes».

Aquí se encierra el papel y la función del Rey en la estructura del Estado: simbolizar la unidad del Estado, lo que hace especialmente posible su total neutralización política; la de «arbitrar y moderar» el funcionamiento de las instituciones [para lo que tiene derecho a «ser informado de los asuntos de Estado»: art. 62.g)], función básica y que se apoya en la *auctoritas* más que en la *potestas*, una autoridad que se esfuerza en hacer presentes a los distintos agentes políticos los valores constitucionales y los principios básicos de la integración política, territorial y social que la Constitución ha querido, evitando rupturas, vetos personales o políticos, rigideces, empeños o riesgos anticonstitucionales; asumir la representación del Estado en el Derecho Internacional (y en tal concepto acredita y recibe a los Embajadores, firma los Tratados y declara la guerra y la paz: art. 63) y especialmente en el ámbito hispanoamericano, mandato que el Rey ha atendido especialmente; ejercer las demás funciones que resulten de la Constitución y de las Leyes, tasándose así estrictamente su ámbito competencial.

En un momento histórico determinado, el del insólito golpe militar de 23 de febrero de 1981, cuando todos los titulares de poderes constitucionales (salvo el judicial) se encontraban secuestrados por los golpistas en el palacio de las Cortes que ocuparon, hubo que plantear dramáticamente la cuestión de si esa función de «arbitrar y moderar las instituciones» podría incluir la asunción de poderes extraordinarios. El Rey actual, personalmente, sin opción de esperar a ningún dictamen jurídico, pero en el sentido más profundo de salvaguarda del principio democrático, se resolvió dramáticamente por la afirmativa, ejercitando como un poder efectivo frente a toda la estructura militar su poder de jefe «supremo de las fuerzas armadas» [art. 62.1.h) de la Constitución]. Fue una difícil decisión que, por una parte, todos admiten que salvó aquella noche trágica a la Constitución y a la democracia, como fue reconocido por todos los partidos políticos, pero que, además el Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, que

condenó a los militares golpistas) sancionó en el plano jurídico, considerando delito punible la desobediencia a las órdenes reales en aquellas circunstancias (Sentencia de la Sala 2.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1983). Resultará difícil intentar extraer de caso tan singular una doctrina general, pero ahí ha quedado acreditado que en la posición constitucional del Rey reside un cierto reservorio potencial y excepcional de autoridad.

Todas las facultades del Rey han de ejercitarse con el refrendo del Gobierno o del Presidente de las Cortes (éste la de disolución de las Cámaras y la de nombramiento de nuevo Presidente del Gobierno, art. 64), siendo los refrendarios los responsables; con la sola excepción, precisa el artículo 65, de la distribución de la asignación presupuestaria global entre su familia y Casa y el nombramiento y remoción de los miembros de ésta, que están exentos de refrendo. El artículo 62 de la Constitución enumera las facultades siguientes:

a) Sancionar y promulgar las Leyes; ha de precisarse que este poder de sanción es de ejercicio obligado, no habilita ningún veto posible a los pronunciamientos de las Cortes Generales, sino únicamente el de controlar sus «condiciones externas» de regularidad. Así lo precisa el artículo 91 de la misma Constitución: «El Rey, sancionará en el plazo de quince días las Leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su publicación». Los términos imperativos del precepto no dejan lugar a la duda.

b) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones «en los términos previstos en la Constitución». De nuevo se trata de que al Rey toca examinar únicamente las «condiciones externas» de regularidad, pues se trata de materias específicamente reguladas: la convocatoria de las Cortes, en el artículo 68, apartado 6: «El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones»; la disolución, facultad del Presidente del Gobierno, que actúa «previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad», en el artículo 115.1.

c) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución («a propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso», precisa el art. 92.2).

d) Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones, en los términos previstos en la Constitución. El artículo 99 prevé que esta propuesta, en la práctica vinculada por los partidos, ha de hacerla el Rey «previa consulta con los representantes de grupos políticos con representación parlamentaria» y que la propuesta es sometida al Congreso, y que es él, mediante voto de confianza al efecto, quien determina la investidura final.

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

f) Expedir los decretos acordados en Consejo de Ministros (que es equiparable a la sanción y publicación de las Leyes), conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las Leyes.

g) Ser informado en 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; es una función, por cierto, personal, instrumental de su función básica de «arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones», como ya hemos visto, no sometida, pues, a refrendo.

h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas, mando simbólico —con la matización que ya hicimos—, pues el artículo 95 precisa que el Gobierno «dirige la Administración militar y la defensa del Estado».

i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la Ley, también con refrendo.

j) El Alto Patronazgo de las Reales Academias, función igualmente simbólica, de relación de la Corona con el mundo de la cultura.

## 2. *Democracia representativa*

El principio de democracia representativa está incluido en el artículo 1.1 de la Constitución, al proclamar a España como «Estado... democrático de Derecho», en el apartado 2 del mismo artículo, al declarar el principio de soberanía nacional que «reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado», y aun en el apartado 3 del mismo artículo 1, ya examinado, al definir «la forma política del Estado» como «Monarquía parlamentaria». Esta primacía del Parlamento es lo propio de la democracia representativa, como opuesta a la democracia directa.

No hay democracia directa en la Constitución. Existe, no obstante, una regulación de distintas clases de referéndum. Por una parte, está el referéndum de reforma constitucional, que puede ser preceptivo (si se pretenden reformar el Título Preliminar, la regulación de los derechos fundamentales o la Monarquía: art. 167) o facultativo, cuando la reforma se refiera a las demás partes de la Constitución, y que procederá cuando lo solicite una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras (art. 167); en estos casos el referéndum tiene carácter aprobatorio por su eficacia y normativo por su contenido. En paralelismo con este tipo de referéndum, los arts. 151.2.3º y 152.2 de la Constitución aplican un régimen análogo para la aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía, figura de la que trataremos en el apartado siguiente. Finalmente, el artículo 92 prevé un referéndum de carácter puramente consul-

tivo y sin contenido normativo para las decisiones políticas de especial trascendencia, a iniciativa del Presidente del Gobierno aprobada por el Congreso de los Diputados. Una Ley Orgánica de 18 de enero de 1980 regula todas estas modalidades de referéndum. No hay, como se ve, ningún referéndum de iniciativa popular.

La democracia representativa se articula a través de un sistema electoral, que nutre las dos Cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado (en este último existe, además, una representación de las Comunidades Autónomas, designada por sus respectivas Asambleas parlamentarias, pero muy minoritaria). Las elecciones son mediante sufragio universal, directo y secreto, con circunscripción normal en la provincia, con sistema proporcional y mandato de cuatro años (art. 68). En las elecciones para el Senado la elección es mayoritaria, sobre la misma circunscripción provincial (existe un virtual consenso para reformar la Constitución en este punto y primar a la representación de los Parlamentos autonómicos en el Senado sobre la de elección directa; será la primera reforma de la Constitución desde su promulgación).

Una Ley Orgánica de 19 de junio de 1985 regula el Régimen Electoral general.

### 3. *Estado descentralizado*

Una de las singularidades más marcadas de la Constitución española de 1978 es la de haber corregido radicalmente la concepción de Estado unitario centralizado, que se mantuvo desde los orígenes del constitucionalismo, 1812, hasta la Constitución republicana de 1931, y con la corta e incompleta excepción de ésta, mantuvo y exacerbó la dictadura franquista surgida de la guerra civil. La Constitución ha operado aquí la más trascendental de sus novedades y en desarrollo de la misma ha tenido lugar una profunda experiencia de descentralización política. La Constitución enuncia el principio en su artículo 2:

«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».

El sistema establecido es completamente peculiar en el panorama del constitucionalismo comparado, con precedentes en nuestra Constitución republicana de 1931 y paralelo parcial en la Constitución italiana de 1947, que se inspiró en esa última. La Constitución no traza el diseño completo de las unidades



políticas de segundo nivel, ni en su extensión, ni en su estructura ni siquiera en sus competencias, sino que se limita a proclamar, como se habrá notado, el «derecho a la autonomía» de «nacionalidades y regiones», derecho que éstas deberán ejercitar mediante una llamada «iniciativa autonómica» (artículos 143.2 y 151.1 de la Constitución), iniciativa que se previó por los constituyentes que pudiese no ser general. De hecho tal iniciativa (expresión de lo que se ha llamado «principio dispositivo») fue general (aunque hasta 1995, no se aprobaron los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, cerrando así el sistema descentralizado en la totalidad del territorio español).

Hubo, pues, un proceso que podríamos llamar sub-constituyente, o constituyente de segundo nivel, que es el descrito así por el artículo 143.1 de la Constitución:

«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».

No tiene especial interés describir ahora ese proceso de «acceso al autogobierno». Bastará con decir que la propia Constitución previó cuatro casos particulares en que, por una parte, el proceso se reducía para dar paso inmediatamente a la formulación del Proyecto de Estatuto y, por otra, se permitía que éstos adoptasen desde el principio el mayor nivel competencial: los casos de Cataluña, País Vasco, Galicia (estas tres regiones llegaron a «plebiscitar» proyectos de Estatuto bajo la Constitución republicana: disposición transitoria 2.<sup>a</sup> de la Constitución) y Navarra (esta provincia por la subsistencia de un «régimen foral» peculiar, administrativo y financiero, desde 1839, al final de la primera guerra carlista: disposiciones adicional 1.<sup>a</sup> y transitoria 4.<sup>a</sup>). A estos supuestos parece ser que en el ánimo de los constituyentes se reservaba la denominación de «nacionalidades» a que vimos que se refería el artículo 2, pero es un hecho que el término, que no lleva en sí correlativo ninguna peculiaridad jurídica, se ha extendido en la reforma de sus Estatutos que tuvo lugar en 1996 y 1997 a otras «regiones»: Aragón y Canarias.

Pero una previsión constitucional que luego los grandes partidos convinieron en no utilizar más, permitió que por esa vía cualificada fuese aprobado, con el mismo contenido competencial de esas Comunidades cualificadas, el Estatuto de Andalucía.

La pieza esencial del sistema está en los Estatutos de Autonomía. Cada Co-

munidad Autónoma debe dotarse de un Estatuto, que precisará su organización y concretará sus competencias (art. 147 de la Constitución). Cada Estatuto es propuesto por la Comunidad constituida en régimen «preautonómico» ya antes de la Constitución y elevado a las Cortes Generales, que lo aprueba mediante Ley Orgánica. Tras esta decisión, las «nacionalidades» antes aludidas debieron someter sus respectivos Estatutos a referéndum confirmatorio. Una vez promulgados, los Estatutos están dotados de una especial rigidez, remitida a lo que ellos mismos hayan previsto, todos los cuales dan un valor condicionante a la aprobación, normalmente con *quorum* reforzado, de la propia Asamblea autonómica; en el caso de los Estatutos del primer nivel, incluso se requiere un referéndum aprobatorio del propio territorio. De este modo se ha asegurado una superioridad e incolumidad de los Estatutos frente a las Leyes ordinarias, tanto del Estado como de las propias Asambleas autonómicas, cuya legitimidad constitucional, como vimos anteriormente, condicionan. Por ello puede afirmarse que los Estatutos de Autonomía tienen un rango paraconstitucional, o de fuente constitucional secundaria, como más atrás quedó expuesto.

En el orden organizativo, las Comunidades Autónomas se han articulado sobre el modelo establecido por el artículo 152.1 de la Constitución para las «nacionalidades» del primer nivel, hoy generalizado: una Asamblea legislativa, elegida por representación proporcional y con atención a la participación de las distintas partes del territorio, y un Ejecutivo plasmado en un Consejo de Gobierno, designado y sostenido según el régimen parlamentario de la investidura y la confianza. Aunque con una mínima participación de los poderes autonómicos, por tratarse de materia reservada a la competencia propia del Estado, el esquema se cierra con un Tribunal Superior de Justicia (aunque éste esté inserto en el único sistema judicial nacional), que culmina la organización judicial del territorio, sin perjuicio de la competencia del Tribunal Supremo.

En fin, el tema más arduo, y seguramente el menos bien resuelto, es el tema capital de las competencias. La Constitución formuló dos listas asimétricas de competencias, una (art. 148) que enuncia las materias que pueden ser «asumidas» (en sus Estatutos respectivos) por las Comunidades Autónomas, pero que en realidad se refieren sólo, en cuanto la lista contiene un límite, a las Comunidades del segundo o menor lugar competencial; la segunda lista, la del artículo 149.1 enumera las materias en que el Estado tiene «competencia exclusiva», aunque con frecuencia su enunciado se refiere a aspectos parciales de esas materias (por ejemplo: regulación «básica» de las mismas, lo que permite la «asunción» estatutaria de regulaciones de desarrollo de las bases estatales y de ejecución), dejando espacio para que las «nacionalidades» o Comunidades Autónomas de primer nivel asumiesen los contornos negativos de esas competencias. Así lo precisa el apartado 3 del artículo 149, al decir que en «las mate-

rias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos». Esta distinción, técnicamente poco precisa, entre dos niveles competenciales diversos ha desaparecido virtualmente por aplicación del apartado 2 del artículo 148, que dice: «Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas [de segundo nivel] podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149». En virtud de esta previsión constitucional, se ha interpretado que la diferencia de niveles competenciales era transitoria y que, a través de la reforma de Estatutos, se produciría una convergencia virtualmente unificadora (nunca totalmente, especialmente por las peculiaridades históricas —que la disposición adicional 1.<sup>a</sup> de la Constitución «ampara y respeta» en los antiguos territorios forales: País Vasco y Navarra—, cultural, derivados sobre todo de la existencia de lenguas propias —los mismos dos territorios históricos, con el vasco o euskera, Cataluña, Valencia y Baleares, con el catalán y sus derivados regionales en las dos últimas, Galicia, con el gallego— o, en fin, geográficos (Canarias y Baleares). De hecho, tras la revisión de Estatutos comenzada en 1994, en aplicación de ese artículo 148.2 de la Constitución, aún no concluida formalmente en este momento, pero sobre la que existe un consenso de todos los partidos, la convergencia está virtualmente ultimada.

El sistema se cierra con la cláusula residual, que formula así el artículo 149.3: «La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado». No obstante, el artículo 150.2 prevé la posibilidad de que el Estado pueda «transferir o delegar, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación». Esta delegación es revocable, como no estatutaria, pero de hecho es la que está jugando, perturbadoramente, para que el proceso de reivindicación constante de nuevas competencias no parezca cesar en el panorama específico de nuestro Estado compuesto.

Finalmente, el artículo 149.3 de la Constitución asigna valor supletorio al Derecho del Estado respecto del propio de las Comunidades Autónomas, atribuyendo así a aquél (frente al carácter discontinuo o «intersticial» del Derecho de estas últimas) el valor del sistema jurídico general del «Estado global».

Como este sistema organizativo y competencial está garantizado por el Tribunal Constitucional, como ya nos consta, de modo que la organización y las funciones de las Comunidades Autónomas constituyen un límite infranqueable para las Leyes del Estado y para su Administración, puede decirse sin exceso que el original sistema de «Estado compuesto» (fórmula usada constantemente por el Tribunal Constitucional español) es, virtualmente, un verdadero sistema

federal *avant la lettre*. Tanto el principio del autogobierno como el de plena garantía judicial de las Comunidades Autónomas en el seno del Estado global, como el mismo nivel real de competencias, no son menores —y en varios aspectos superiores— que en la mayor parte de las federaciones. Quizá le falte únicamente un desarrollo del principio participativo de las entidades de segundo nivel en el gobierno superior del Estado (está en trámite, en este sentido, como ya se ha notado, una reforma constitucional para incrementar resueltamente la participación de las Comunidades Autónomas en el Senado).

#### 4. *Estado social y democrático de Derecho*

Ya hemos observado que la primera caracterización de la construcción política constitucional, la que abre el texto mismo de la Constitución en su artículo 1.º, es ésta:

«España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho».

Esta fórmula articula tres proposiciones:

- Estado de Derecho
- Estado social
- Estado democrático

a) El principio de *Estado de Derecho*, sobre cuya precisión técnica parece ocioso entrar, está afirmado por la misma Constitución en todas sus aplicaciones prácticas: juridificación de todas las competencias ejercidas por los poderes públicos (art. 9.1: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico»), proposición y garantía de los derechos fundamentales, basados en «la dignidad de la persona», concebidos como «fundamentos del orden político y de la paz social» (art. 10.1), tabla de derechos inmediatamente eficaces (art. 53.1: «Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título vinculan a todos los poderes públicos», incluidos el poder legislativo y el judicial), «tutela judicial efectiva» por los jueces y Tribunales «en garantía de los «derechos e intereses legítimos» de los ciudadanos (art. 24.1), sumisión del Gobierno a «la Constitución y las Leyes» (art. 97), «sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» de la Administración pública, independencia y responsabilidad del poder judicial, con competencia exclusiva para juzgar y ejecutar lo juzgado (art. 117), control de constitucionalidad de las Leyes por el Tribunal Constitucional, a quien se atribuye el recurso de amparo para la protección de los derechos fundamentales (art. 161), etc. Todo el orden político, como el orden social, está, pues, regulado

por el Derecho y esta regulación está bajo la garantía de un doble sistema judicial, ordinario y constitucional, pero esta juridificación se hace desde la primacía de los «valores superiores», que son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (art. 1.1) como valores materiales. No existen para esta construcción zonas exentas («actos de gobierno» supuestamente libres de control judicial, cualquier primacía de la «razón de Estado» frente al Derecho, inmunidades frente al sistema de garantías judiciales y constitucionales, etc).

Varias Sentencias constitucionales especifican el sentido de la cláusula de Estado de Derecho, en el sentido de que proscribire «acudir a vías de hecho» (Auto de 6 de mayo de 1987), impone la motivación adecuada de las Sentencias (Sentencia 13 de mayo de 1987), su ejecución por el propio Tribunal sentenciador (Sentencia 7 de junio de 1984) y, en general, toda la rica jurisprudencia sobre el artículo 24 de la Constitución (derecho a la tutela judicial efectiva sobre todos los derechos e intereses legítimos).

b) El principio de *Estado social* ha sido caracterizado en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional. Así:

— Sentencia de 7 de febrero de 1984: «La consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado... El reconocimiento de los denominados derechos de carácter económico y social —reflejado en varios preceptos de la Constitución—, conduce a la intervención del Estado para hacerlos efectivos, a la vez que dota de contenido social al ejercicio de sus derechos por los ciudadanos —especialmente de los de contenido patrimonial como el de propiedad— y al cumplimiento de determinados deberes».

— La Sentencia de 24 de julio de 1984 (que reitera la anterior de 5 de mayo de 1982) destaca el valor predominante de la igualdad, no meramente formal, sino real, «pues esta igualdad real, cuya procura encomienda la Constitución (art. 9.2) a todos los poderes públicos... es una finalidad propia del Estado social y democrático de Derecho.

— Sentencia de 19 de julio de 1989: en el mundo del trabajo «las manifestaciones de “feudalismo industrial” [predominio de las organizaciones empresariales] repugnan al Estado social y democrático de derecho y a los valores superiores de libertad, justicia e igualdad a través de los cuales ese Estado toma forma y se realiza».

Especial relevancia se ha dado desde la perspectiva del Estado social al artículo 9.2 de la Constitución, cuyo texto conviene quizá retener:

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean rea-

les y efectivos, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Sobre este precepto básico una doctrina del Tribunal Constitucional ha matizado su alcance y valor.

c) *Estado democrático*

Remitimos a lo expuesto anteriormente sobre el principio democrático. Es importante notar que, frente a una cierta tendencia doctrinal minoritaria, quizá tendente a respaldar la posición de ciertos políticos implicados en procesos penales, de que el concepto de «Estado democrático de Derecho» supondría un plus de legitimidad de los gobernantes elegidos por sufragio universal frente a jueces tecnocráticos e irresponsables, de modo que éstos deberían limitar o suspender sus facultades de enjuiciamiento de ciertos «actos de gobierno» y de ciertas personas como supuestos «representantes del pueblo», el Tribunal Supremo ha afirmado resueltamente la ilicitud radical de ese razonamiento y la plenitud de control de los jueces, legitimados en la Constitución y en las Leyes, que son la verdadera expresión de la voluntad general, expresión, por tanto, del Estado democrático de Derecho.

Así, Sentencias del Pleno de la Sala 3.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1994, y tres del mismo día 4 de abril de 1997, en casos de especial resonancia política (anulación del nombramiento de Fiscal General del Estado, acceso de jueces y Tribunales penales a la documentación clasificada como secreta por el Gobierno).