

En cualquier caso, señalaba el Diputado señor Peces-Barba Martínez, "la Constitución, al incluir determinados principios, zanja y no entra en este debate doctrinal, sino que es la propia Constitución la que los asume, sea para unos principios de Derecho Natural, o para otros principios generales del Derecho Positivo", produciéndose de esta manera "una superación" de la vieja discusión "sobre si los principios generales del Derecho son principios generales deducidos del Derecho positivo, del ordenamiento jurídico o si son principios de Derecho Natural" ( 165 ). Sobre la posible superación o no de estas polémicas, volveremos más adelante.

En fin, se ha discutido muchas veces que hoy no se redactaría un texto constitucional con las características del vigente. Estos debates y la correlación de fuerzas políticas presentes en aquel momento, la influencia que tienen en la definición del Estado y la proclamación de valores como los señalados, así como los planteamientos de las minorías -primero el Partido Socialista Obrero Español y después el Partido Socialista Popular-, así lo demuestran.

4.5. Notas del Capítulo 4.

- (1) RUBIO LLORENTE, F.: "Constitución". En GONZALEZ ENCINAR, J. J.: "Diccionario del sistema político español". Akal, ed. Madrid, 1.984. Pág. 121.
- (2) Las Actas de la Ponencia Constitucional aparecen publicadas en la Revista de las Cortes Generales. Núm. 2. 1.984. Págs. 251-419.

Asimismo, por lo que se refiere a los protagonistas de aquellos trascendentales debates, podemos citar, sin ánimo de exhaustividad, las siguientes obras:

HERNADEZ GIL, A.: "El cambio político español y la Constitución". Ed. Planeta. Barcelona, 1.981.

ATTARD ALONSO, E.: "La Constitución por dentro. Evocaciones del proceso constituyente. Valores, derechos y libertades". Ed. Argós Vergara. Barcelona, 1.983.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, L.: "Materiales para una Constitución (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)". Akal, ed. Madrid, 1.984.

OLLERO, C.: "Derecho y teoría política en el proceso constituyente español". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1.986.

FRAGA IRIBARNE, M.: "En busca del tiempo servido". Ed. Planeta. Barcelona, 1.987.

PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "La elaboración de la Constitución de 1.978". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1.988.

- (3) BONACHELA MESAS, M.: "La definición de democracia y el concepto y contenido de la Constitución en algunos debates de las Cortes Constituyentes (1.977-1.978)". En "Política y Sociedad. Estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol" (2 vol.). Centro de Investigaciones Sociológicas y Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1.987. Vol. II. Pág. 918.

En relación con el "consenso", Fraga Iribarne ha considerado que "el consenso partidocrático redujo el debate constitucional a un nivel de los más bajos de nuestra historia desde las Cortes de Cádiz", si bien

ello no impidió que "el Diario de Sesiones y las tribunas recogieran algunos discursos importantes" (FRAGA IRIBARNE, M.: "La Constitución de 1.978 a vista de ponente". En "Documentación administrativa". Núm. 180 (extraordinario). Madrid, octubre-diciembre de 1.978. Pág. 12.

Al origen del "método del consenso" y a todas las implicaciones políticas que supuso, le dedica unas interesantes páginas, G. Peces-Barba en su libro, ya citado, "Elaboración de la Constitución de 1.978". Concretamente, las págs. 173 y ss.

Otras versiones, coincidentes a grandes rasgos, también nos la ofrecen E. Attard y M. Fraga en sus libros, ya citados, "La Constitución por dentro..." (Págs. 101 y ss.) y "En busca del tiempo servido" (Págs. 115 y ss.), de los que son sus autores respectivos.

- (4) OLLERO, C.: "Derecho y teoría política en el proceso constituyente español". Op. Cit. Pág. 9.

De nuevo con el "consenso", pero en esta ocasión desde el punto de vista del que no participaba habitualmente en él, resulta interesante consultar los comentarios que el profesor Cllero le dedica al tema en el Apéndice que incluye en su libro. En concreto, págs. 203-211.

- (5) En efecto, ya en la STC 2/1.981 reconoce que el principio "non bis in idem", aunque no está recogido expresamente en la Constitución, "como entendieron los parlamentarios en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, ... va intimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogido en el art. 25 de la Constitución" (STC 2/1.981, de 30 de Enero (Sala Primera), Ponente: Díez de Velasco Vallejo, Recurso de Amparo 90/1.980, F.J. 4 (Boletín de Jurisprudencia Cosntitucional -en adelante BJC-, núm. 2, Junio de 1.981, pág. 121)).

- (6) STC 5/1.981 de 13 de Febrero, (Pleno), Ponentes: Rubio Llorente (Dos primeros Motivos de la Sentencia) y Tomás y Valiente (los restantes), en el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 189/1.980 contra la Ley Orgánica 5/1.980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE), F.J. 9 (BJC núm. 1, Mayo de 1.981, pág. 34).

- (7) STC 53/1.985, de 11 de Abril (Pleno), Ponentes: Begué Cantón y Gómez-Ferrer Morant, Recurso Previo de Inconstitucionalidad 800/1.983, contra el Proyecto de Ley

Orgánica de reforma del artículo 417 bis del Código Penal (Ley del Aborto), F.J. 5 (BJC núm. 49, Mayo de 1.985, pág. 532).

(8)

STC 160/1.987, de 27 de Octubre (Pleno), Ponente: De la Vega Benayas, Recurso de Inconstitucionalidad 263/1.985 del Defensor del Pueblo contra la Ley 48/1.984, de 26 de Objeción de Conciencia y la Ley 8/1.984, reguladora del régimen de recursos y penal, en materia de objeción de conciencia, F.J. 2 (BJC núm. 79, Noviembre de 1.987, pág. 1446).

En cualquier caso, los debates parlamentarios han servido al Tribunal Constitucional para concretar que la libertad de cátedra es aplicable a todos los docentes (STC 5/1.981, de 13 de febrero (Pleno), Ponentes: Rubio Llorente (Dos primeros Motivos de la Sentencia) y Tomás y Valiente (los restantes), en el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 189/1.980 contra la Ley Orgánica 5/1.980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE), F.J. 9 (BJC núm. 1, Mayo de 1.981, pág. 34)), el sentido más ajustado del artículo 134.7 de la Constitución, que prohíbe la creación de tributos por parte de la Ley de Presupuestos, aunque pueda modificarlos en los casos previstos por la ley tributaria sustantiva (STC 27/1.981, de 20 de Julio (Pleno), Ponente: Fernández Viagas, Recurso de Inconstitucionalidad 38/1.981, contra la Ley 74/1.980, de 29 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.981, F.J. 2 (BJC núm. 6, Octubre de 1.981, pág. 410)), que las Cortes Constituyentes rechazaron la posibilidad de un desarrollo del Título VIII de la Constitución por medio de Ley Orgánica (STC 76/1.983, de 5 de Agosto (Pleno), Ponente: Begué Cantón, Recursos Previos de Inconstitucionalidad núms. 311, 313, 314, 315 y 316/1.982 (acumulados) contra el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), F.J. 2. b) (BJC núm. 30, Octubre de 1.983, pág. 1162)), que los plazos fijados en la detención preventiva sean plazos efectivos (STC 28/1.985, de 27 de Febrero (Sala Primera), Ponente: Díez de Velasco Vallejo, Recurso de Amparos 82, 199 y 265/1.984 (acumulados), F.J. Tercero (BJC núm. 47, Marzo de 1.985, pág. 292)), o, entre otros, que la autonomía universitaria es un derecho fundamental (STC 26/1.987, de 27 de Febrero (Pleno), Ponente: García-Mon y González-Regueiral, Recurso de Inconstitucionalidad 794/1.983, contra la Ley Orgánica 11/1.983, de 25 de Agosto, de Reforma Universitaria (L.R.U.), F.J. 4 a) (BJC núm. 71, Marzo de 1.987, pág. 231)).

(9)

PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "La elaboración de la Constitución de 1.978". Op. cit. Págs. 26 y 46. En un artículo anterior también este autor se refería a esta iniciativa socialista ("La nueva Constitución española

desde la filosofía del derecho". En "Documentación administrativa", ya citada. Nota núm. 13. Págs. 25-26).

(10) Ibidem. Pág. 46.

(11) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "La nueva Constitución española desde la filosofía del derecho". Op. Cit. Nota núm. 13. Págs. 25-26. Asimismo, en "La elaboración de la Constitución de 1.978". Op. Cit. Págs. 46-47.

(12) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "La elaboración de la Constitución de 1.978" Op. Cit. Pág. 47.

(13) En la intervención del portavoz del Grupo Socialista del Congreso, Diputado señor González Márquez, se señalaría que "la urgente tarea legislativa que nos espera obligará a las nuevas Cortes a establecer un calendario de trabajo, con definición de prioridades nacidas de la necesidad de dotarnos de una nueva Constitución" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 5, 27-VII-77. Pág. 68).

Constitución que para el portavoz del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, el Diputado señor Fraga Iribarne debe ser "en suma, una verdadera Constitución, no un programa, no un trágala, un documento capaz de atraer el interés y la atención de todos" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 5, 27-VII-77. Pág.95).

Y en cuya tarea, en opinión del portavoz del Grupo Parlamentario Comunista, el Diputado señor Carrillo Solares, los comunistas se mostraban "dispuestos a cooperar", para que "todos los españoles puedan considerar como propia" a la Carta constitucional resultante. (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 5, 27-VII-77. Pág. 73).

Aunque también se producen intervenciones que consideran prioritarios otros aspectos, como es la opinión del Senador señor Unzueta Urcanga, portavoz del Grupo de Senadores Vascos, que estimaba como problema básico el de la autonomías, hasta el punto de que "bien sea tratado el tema dentro de los capítulos de una Constitución, o en un cuerpo legal diferente, esta cimentación legal de las autonomías debe tener rango constitucional; fórmulas hay para ello" (Diario de Sesiones del Senado, núm. 6, 2-VIII-77. Pág. 106).

Desde otra óptica, también puso el acento en el problema de las autonomías el Senador señor Benet Morell, que indicaría que su partido estaba en el Senado para hacer realidad la consigna "libertad,

amnistía y estatutos de autonomías", aunque matizaba que estos objetivos se traducían en una nueva Constitución. (Diario de Sesiones del Senado, núm. 6, 2-VIII-77. Pág. 102).

- (14) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 5, 27-VII-77. Pág. 95
- (15) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 5, 27-VII-77. Pág. 69.
- (16) Diario de Sesiones del Senado, núm. 6, 2-VIII-77. Pág. 96.
- (17) Diario de Sesiones del Senado, núm. 6, 2-VIII-77. Pág. 107.
- (18) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 103, 4-VII-78. Pág. 3792.
- (19) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 60, 8-V-78. Pág. 2075.
- (20) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64, 11-V-78. Pág. 2174.
- (21) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64, 11-V-78. Pág. 2163.
- (22) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64, 11-V-78. Pág. 2166
- (23) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64, 11-V-78. Pág. 2178.
- (24) Enmienda núm. 128 del Senado, del Senador señor Cela Trulock. Los textos de las enmiendas están recogidas de "Constitución Española. Trabajos Parlamentarios" (4 vols.). Servicio de Publicaciones de las Cortes Generales. Madrid, 1.980.
- (25) La enmienda del Senador señor Ollero Gómez, proclamaba que "España es un Estado democrático de Derecho que se constituye para realizar como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la

igualdad en un pluralismo político" (Enmienda núm. 598 del Senado).

- (26) Las enmiendas presentadas por los Senadores señores Bandrés Molet y Xirinacs Damians coincidían en proponer un Estado de Derecho sin calificativos. (Enmiendas núm. 289 y 443 del Senado, respectivamente).
- (27) Las enmiendas de estos Senadores tenían en común la definición del Estado como "Estado de Derecho, democrático y social ...", aunque con algunas diferencias.

En concreto, la del Senador señor De Azcárate Flórez (Enmienda núm. 579 del Senado) proponía que:

"España es un Estado de Derecho democrático y social y su forma de gobierno es la Monarquía constitucional y parlamentaria.

Son fundamento y objetivos del Estado español y de su gobierno la libertad, la justicia, la igualdad y la paz".

Por otro lado, las enmiendas de los Senadores señores Pérez Puga y Sánchez Reus, ambos de la Unión de Centro Democrático, se limitaban a proponer la modificación siguiente (Enmiendas núms. 819 y 820 del Senado):

"España se constituye en un Estado de Derecho, democrático y social, ...", dejando lo demás igual que en el texto del Congreso, salvo la sustitución de "propugna" por "ampara" que añade el Senador señor Sánchez Reus.

- (28) Enmienda núm. 225 del Senado.

Esta enmienda fue contestada por el Senador señor Fernández Miranda y Hevia, haciendo resaltar el carácter normativo de todo artículo que fuera a incluirse en la Constitución ya que "todo lo que está en un artículo jurídico tiene que ser operativo y eficaz o carece de sentido. Y para mí hay una pregunta que no me la sé contestar y que me impide votar a favor de la enmienda del señor Carazo. ¿Quién interpreta en la Comisión Constitucional la voluntad de Dios? ¿Cómo puede ser operativo y eficaz?" (Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1564.)

Argumento que fue replicado con posterioridad por el Senador señor Carazo Hernández indicando que "no fue, ni es ciertamente propósito mío instar a S.S. de hoy ni de mañana, a interpretar la grandeza de Dios ... Pero Dios es, nos guste o nos desagrade, la más hermosa

y la más incuestionable razón de ser de todo nuestro acervo histórico" (Diario de Sesiones del Senado, núm. 58, 25-IX-78. Pág. 2877).

- (29) Aunque no se refiere exactamente al Estado social y democrático de Derecho, la enmienda citada del Senador señor Monreal Zía (Enmienda núm. 1.094 del Senado), proponía añadir al artículo 1.1 que:

"... la Constitución acepta el principio de que la ordenación presente y futura del Estado se sujetará a lo previsto en los artículos 1 (2) y 55 de la Carta de las Naciones Unidas y al artículo 1 del Pacto de Derechos Civiles de 1.966".

Siendo justificada porque "el principio democrático aplicado a la ordenación política de los grupos humanos requiere que sean los pueblos los sujetos del proceso constituyente y los que dispongan de la facultad primaria de autoorganizarse y de fijar libremente las formas de relación con los demás pueblos y naciones".

- (30) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1566

- (31) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1566-1567.

- (32) Una muestra del nivel al que llegó la polémica entre estos Senadores, nos la ofrece el Senador señor Ollero Gómez cuando "para empezar" la replica, recuerda a "mi querido amigo y compañero don Luís Sánchez Agesta que los profesores tenemos una cierta costumbre adquirida en la época de las oposiciones y que se concreta en lo que denominamos "la trinca". Quizá mi querido amigo, que en cierto momento pudo tener ocasión para haberla ejercitado contra mí y generosamente renunció a ello, se toma ahora la revancha. Se lo agradezco muchísimo" (Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1571).

- (33) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1567-1568.

- (34) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1569-1570.

- (35) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1571.

(36) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1570-1571.

(37) El Senador señor Villar Arregui alabaría "las ventajas que representa el texto propuesto por el señor Cela con referencia al que procede del proyecto de Constitución" (Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1573).

Y en parecidos términos, aunque matizando la no inclusión del término "pluralismo político", se pronunciaría el Senador señor Pérez Puga. (Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1573).

Sobre el estupor y la "indignación" que la postura de la Unión de Centro Democrático le produjo al ponente socialista G. Peces-Barba Martínez, pueden consultarse las páginas 247-248 de su libro, ya citado, "La elaboración de la Constitución de 1.978".

(38) El voto particular del Grupo Socialista fue presentado ante la Mesa de la Comisión de Constitución del Senado. La presentación de este voto particular fue rechazado por el Presidente de la Comisión de Constitución, Senador señor Fernández Carvajal, por motivos procedimentales.

El Grupo Socialista recurrió dicha decisión ante el Presidente del Senado y éste, de acuerdo con la Mesa de la Cámara y oída la Junta de Portavoces, decidió admitir a debate el citado voto particular.

El voto particular consistía en mantener literalmente la redacción del artículo 1 aprobada por el Congreso. (Cfrs. Diario de Sesiones del Senado, núm. 58, 25-IX-78. Pág. 2874).

(39) Diario de Sesiones del Senado, núm. 58, 25-IX-78. Pág. 2874-2875.

(40) Diario de Sesiones del Senado, núm. 58, 25-IX-78. Pág. 2876.

(41) Diario de Sesiones del Senado, núm. 68, 31-X-78. Pág. 3403 y Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 61, 9-V-78. Pág. 2101 (Vid. infra Nota núm. 64).

(42) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.

116, 21-VII-78. Pág. 4601-4602

- (43) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 130, 31-X-78. Pág. 5202.
- (44) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64, 11-V-78. Pág. 2176-2177.
- (45) Diario de Sesiones del Senado, núm. 6, 2-VIII-77. Pág. 96.
- (46) Diario de Sesiones del Senado, núm. 67, 5-X-78. Pág. 3369.
- (47) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 61, 9-V-78. Pág. 2112.
- (48) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 130, 31-X-78. Pág. 5192-5193.
- (49) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 59, 5-V-78. Pág. 2048.
- (50) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64. Pág. 2174.
- (51) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 130, 31-X-78. Pág. 5204.
- (52) Diario de Sesiones del Senado, núm. 68, 31-X-78. Pág. 3403.
- (53) Este Ministro señalaría que "algo de esto aporta el artículo 1 del Proyecto al calificar al Estado de Derecho como "social y democrático", lo que supone "no ya o no sólo que la libertad es una exigencia de la dignidad humana, sino que la dignidad humana -materializada en suficiencias socioeconómicas- es una condición para el efectivo ejercicio de la libertad" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 61, 9-V-78. Pág. 2101).
- (54) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 130. Pág. 5204.

- (55) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64, 11-V-78. Pág. 2176-2177.
- (56) Diario de Sesiones del Senado, núm. 58, 25-X-78. Pág. 2875.
- (57) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1570-1571.
- (58) Justificación de la Enmienda núm. 2. Congreso.
- (59) Justificación de la Enmienda núm. 63. Congreso.
- (60) Justificación de la Enmienda núm. 691. Congreso.
- (61) En concreto la redacción propuesta para el artículo 9.2 era la siguiente (Enmienda núm. 825. Senado):
- "Los poderes públicos ayudan a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas; remueven los obstáculos que imídan o dificulten su plenitud y faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".
- (62) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 59, 5-V-78. Pág. 2045.
- (63) Diario de Sesiones del Senado, núm. 68, 31-X-78. Pág. 3396-3397.
- (64) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 93, 20 -VI-78. Pág. 3484.
- (65) Enmienda núm. 318. Senado.
- (66) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 67, 16-V-78. Pág. 2383.
- (67) Diario de Sesiones del Senado, núm. 42, 23-VIII-78. Pág. 1735.
- (68) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.

64, 11-V-78. Pág. 2168-2169.

- (69) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64, 11-V-78. Pág. 2166.
- (70) Diario de Sesiones del Senado, núm. 42, 23-V-78. Pág. 1733.
- (71) Aunque en esta ocasión pudiera estar más justificada porque ya se había aprobado la enmienda del Senador señor Cela Trulock que sustituía "valores" por "principios" (Diario de Sesiones del Senado, núm. 42, 23-VIII-78. Pág. 1734).
- (72) Diario de Sesiones del Senado, núm. 58, 25-IX-78. Pág. 2876.
- (73) Diario de Sesiones del Senado, núm. 42, 23-VIII-78. Pág. 1735.
- (74) Diario de Sesiones del Senado, núm. 58, 25-IX-78. Pág. 2875.
- (75) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1569.
- (76) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 67, 16-V-78. Pág. 2386.
- (77) Diario de Sesiones del Senado, núm. 42, 23-VIII-78. Pág. 1735.
- (78) Enmienda núm. 128 del Senador señor Cela Trulock y Enmienda núm. 579 del Senador señor De Azcárate Flórez. A mayor abundamiento, ya en el debate, el Senador señor Cela Trulock señalaría que "el añadir la "paz" creo que es algo que está en el ánimo de todos y sólo puedo achacar a olvido por parte de los señores Diputados el que no haya sido incorporada" (Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1572).
- (79) Enmienda núm. 289 del Senador señor Bandrés Molet, Enmienda núm. 64 del Diputado señor Letamendía Belzunce y Enmienda núm. 443 del Senador señor Xirinacs Damians.

- (80) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 130, 31-X-78. Pág. 5202
- (81) Diario de Sesiones del Senado, núm. 67, 5-X-78. Pág. 3378.
- (82) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 59, 5-V-78. Pág. 2030.
- (83) Diario de Sesiones del Senado, núm. 67, 5-X-78. Pág. 3369.
- (84) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64, 11-V-78. Pág. 2172.
- (85) Diario de Sesiones del Senado, núm. 58, 25-IX-78. Pág. 2876.
- (86) En parecidos términos se pronunciaría el Ministro señor Lavilla Alsina (Vid. supra Nota núm. 65). Diario de Sesiones del Senado, núm. 68, 31-X-78. Pág. 3403.
- (87) Enmienda núm. 779. Congreso.
- (88) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 59, 5-V-78. Pág. 2031-2032.
- (89) Diario de Sesiones del Senado, núm. 6, 2-VIII-1.977. Pág. 96.
- (90) Diario de Sesiones del Senado, núm. 67, 5-X-1.978, Pág. 3366.
- (91) Diario de Sesiones del Senado, núm. 68, 31-X-1.978, Pág. 3396.
- (92) Diario de Sesiones del Senado, núm. 67, 5-X-1.978, Pág. 3378.
- (93) Diario de Sesiones del Senado, núm. 6, 2-VIII-77, pág. 96.
- (94) Diario de Sesiones del Senado, núm. 6, 2-VIII-77,

pág. 96.

(95) Diario de Sesiones del Senado, núm. 41, 22-VIII-1.978, Pág. 1693.

(96) Diario de Sesiones del Senado, núm. 67, 5-X-1.978, Pág. 3369.

(97) La Enmienda núm. 779, Congreso, del Grupo Parlamentario de la Unión de Centro Democrático, en relación al artículo 9, proponía el siguiente texto:

"1. Los poderes públicos y los ciudadanos están sujetos a la Constitución y al ordenamiento jurídico, cuyos valores superiores son la libertad, la justicia y la igualdad.

2. La dignidad, los derechos del hombre y el libre desarrollo de la personalidad son fundamento del orden político y de la paz social.

3. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que aquellos valores sean efectivos, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación real de los ciudadanos en la organización política, económica, cultural y social de España.

4. Las libertades y derechos reconocidos en la Constitución tiene su límite en el ordenamiento jurídico y en el respeto al derecho de los demás".

Su justificación completa se realizaba en los siguientes términos:

"En este artículo se reconocen los fundamentos del orden político propio del Estado de Derecho: en primer lugar, el sometimiento tanto de los poderes públicos como de los ciudadanos a la supremacía de la Ley, expresión de un orden material de valores como la libertad, la justicia y la igualdad. La mención de la libertad supone la pluralidad y hace innecesaria la reiterada mención de ésta. En segundo lugar, la información de la dignidad, los derechos y el desarrollo del individuo como fundamento del orden de libertad que el Estado de Derecho realiza. Tercero, la asignación a los poderes públicos de la tarea de crear las condiciones que hagan real dicho orden de libertad. Cuarto la configuración del orden jurídico como un orden de coexistencia de libertades".

(98) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64, 11-V-78. Págs. 2168-2169.

- (99) Diario de Sesiones del Senado, núm. 68, 31-X-1.978.  
Pág. 3396-3397.
- (100) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.  
64, 11-V-78. Págs. 2176-2177.
- (101) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.  
5, 27-VII-77. Pág. 69 y pág. 95.
- (102) Diario de Sesiones del Senado, núm. 6, 2-VIII-77.  
Pág. 96.
- (103) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.  
130, 31-X-78. Pág. 5198.
- (104) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.  
130, 31-X-78. Pág. 5200.
- (105) Diario de Sesiones del Senado, núm. 68, 31-X-78.  
Pág. 3396.
- (106) Diario de Sesiones de las Cortes Generales, núm. 1,  
27-XII-78. Pág. 3
- (107) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.  
61, 9-V-78. Pág. 2101 y Diario de Sesiones del Senado,  
núm. 68, 31-X-78. Pág. 3403.
- (108) Diario de Sesiones del Senado, núm. 67, 5-X-78.  
Pág. 3366.
- (109) Diario de Sesiones del Senado, núm. 67, 5-X-78.  
Pág. 3369.
- (110) Diario de Sesiones de las Cortes Generales, núm. 1,  
27-XII-78. Pág. 3
- (111) Diario de Sesiones del Senado, núm. 67, 5-X-78.  
Pág. 3378.
- (112) Diario de Sesiones del Senado, núm. 68, 31-X-78.  
Pág. 3396.

- (113) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 59, 5-V-78. Pág. 2057-2058.
- (114) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 59, 5-V-78. Pág. 2030.
- (115) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 130, 31-X-78. Pág. 5193-5194.
- (116) Enmienda núm. 691 del Diputado señor López Rodó, al artículo 1.1, en la que señalaba como precedente "al artículo 3º de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania".
- (117) Diario de Sesiones del Senado, núm. 59, 26-IX-78. Pág. 2949.
- (118) Diario de Sesiones del Senado, núm. 6, 2-VIII-77. Pág. 107.
- (119) Diario de Sesiones del Senado, núm. 68, 31-X-78. Pág. 3396-3397.
- (120) Diario de Sesiones del Senado, núm. 6, 2-VIII-77. Pág. 96.
- (121) Ibidem.
- (122) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 59, 5-V-78. Pág. 2031-2032.
- (123) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 103, 4-VII-78. Pág. 3792-3793.
- (124) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 103, 4-VII-78. Pág. 3792-3793.
- (125) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64, 11-V-78. Pág. 2176-2177.
- (126) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64, 11-V-78. Pág. 2166.

- (127) El texto de la Enmienda núm. 2 del Diputado Señor Carro Ma tinez, era el siguiente:
- "España es una Monarquía democrática, social y plural, inspirada en los principios de libertad, igualdad y justicia".
- (128) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64, 11-V-78. Pág. 2168.
- (129) Diario de Sesiones del Senado, núm. 67, 5-X-78. Pág. 3369.
- (130) Enmienda núm. 779, del Grupo Parlamentario del Congreso de la Unión de Centro Democrático.
- (131) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 103, 4-VII-78. Pág. 3756.
- (132) Intervención del Diputado señor Calvo Sotelo Bustelo. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 5, 27-VII-78. Pág. 99. Y del Senador señor Calvo Ortega. Diario de Sesiones del Senado, núm. 6, 2-VIII-78. Pág. 107.
- (133) "En suma una verdadera Constitución, no un programa, no un trágala, un documento capaz de atraer el interés y la atención de todos; la consolidación de un Estado de Derecho, con el reconocimiento claro y la garantía eficaz de los derechos de la persona y de los grupos legítimos; la ordenación del pluralismo democrático, que deberá reflejarse en primer lugar en reglamento parlamentario justo, con oportunidades para todos..." (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 5, 27-VII-77. Pág. 99 y 100).
- (134) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 103, 4-VII-78. Pág. 3786.
- (135) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1565.
- (136) Además del voto particular y de las enmiendas citadas (Enmienda núm. 2 del Congreso, presentada por el Diputado señor Carro Martínez, Enmienda núm. 453 del Congreso, presentada por el Grupo Mixto y Enmienda núm. 736 del Congreso, presentada por el Diputado señor Ortí

Bordás), se presentaron otras seis más al mismo artículo. De estas seis, en cuatro no se ponía en cuestión el término "pluralismo" y en dos se proponían enmiendas en el mismo sentido que el voto particular del la Unión de Centro Democrático.

A esta crítica del pluralismo político como "valor superior", también se sumaba el Presidente de las Cortes, Hernández Gil, en unos comentarios escritos que realizó al Proyecto de Constitución, durante el proceso constituyente. En efecto, señalaba este ilustre profesor que el pluralismo político, "por una parte, es la expresión de una estructura democrática y, por otra parte, en cuanto valor, queda comprendido en la libertad", por lo que "convendría matizar la diferencia". Para ello proponía una redacción alternativa del artículo 1, párrafo primero, que sería la siguiente:

"España es un Estado social y democrático de Derecho que reconoce al pluralismo político y propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia y la igualdad".

Estos comentarios escritos se recogen en el Apéndice de su libro, ya citado, "El cambio político español y la Constitución", pág. 474.

(137) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64, 11-V-78. Pág. 2168.

(138) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64, 11-V-78. Pág. 2176-2177.

(139) Enmienda núm. 579. Senado.

(140) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1572.

(141) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1567-1569.

Cfr., asimismo, su libro "Derecho y teoría política en el proceso constituyente español", ya citado, págs. 18-19.

(142) Enmienda núm. 579 del Senado, en la que se proponía la siguiente redacción para el artículo 1.1:

"España es un Estado democrático de Derecho que se constituye para realizar como valores

superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia y la igualdad en un pluralismo político".

- (143) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1569-1570.
- (144) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1571.
- (145) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1573.
- (146) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1573.
- (147) Diario de Sesiones del Senado, núm. 39, 18-VIII-78. Pág. 1573.
- (148) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 59, 5-V-78. Pág. 2053.
- (149) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 60, 8-V-78. Pág. 2075.
- (150) Diario de Sesiones del Senado, núm. 41, 22-VIII-78. Pág. 1692.
- (151) Diario de Sesiones del Senado, núm. 41, 22-VIII-78. Pág. 1693.
- (152) Diario de Sesiones del Senado, núm. 58, 25-IX-78. Pág. 2874-2875.
- (153) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 64, 11-V-78. Pág. 2178.
- (154) Diario de Sesiones del Senado, núm. 41, 22-VIII-78. Pág. 1691.

Véase, asimismo, su libro "Derecho y teoría política en el proceso constituyente español", ya citado, págs. 32-34.

- (155) Diario de Sesiones del Senado, núm. 58, 25-IX-78.  
Pág. 2875.
- (156) Enmienda núm. 35 del Congreso.
- (157) Enmienda núm. 736 del Congreso.
- (158) Diario de Sesiones del Senado, núm. 41, 22-VIII-78.  
Pág. 1699.
- (159) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.  
64, 11-V-78. Pág. 2176.
- (160) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.  
130, 31-X-78. Pág. 5204.
- (161) Enmienda núm. 691, del Congreso, del Diputado señor  
López Rodó, al artículo 1.1, en la que señalaba como  
precedente "al artículo 3º de la Ley Fundamental de la  
República Federal de Alemania".
- (162) Diario de Sesiones del Senado, núm. 59, 26-IX-78.  
Pág. 2949.
- (163) Diario de Sesiones del Senado, núm. 42, 23-VIII-78.  
Pág. 1734.
- (164) Diario de Sesiones del Senado, núm. 42, 23-VIII-78.  
Pág. 1735.
- (165) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm.  
67, 26-V-78. Pág. 2386.

5. ANALISIS DOCTRINAL DEL ARTICULO 1, PARRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCION.

5.1. Introducción.

En las páginas que siguen intentaremos ofrecer un amplio resumen de las diferentes perspectivas teóricas desde las que se ha abordado el estudio del Estado social y democrático de Derecho, en relación con los "valores superiores" del ordenamiento jurídico, así como un análisis de las principales consecuencias de cada una de las posturas que aparecen recogidas en los diferentes apartados.

Para ello, en primer lugar, destacaremos la relevancia del artículo 1, párrafo primero, de la Constitución, no sólo a la hora de definir el nuevo régimen político que se instaura en España a partir de la aprobación y promulgación de ésta, sino para la interpretación y la integración del resto del articulado del texto fundamental. A partir de ahí, siguiendo a grandes rasgos el esquema de los otros capítulos de la Tesis, nos ocuparemos de recoger las características fundamentales, tanto de índole constitucional, como de índole técnico-jurídica, que poseen el Estado de Derecho, el Estado social, el Estado democrático o el Estado social y democrático de Derecho, no sólo en sí mismos, sino en relación con los "valores superiores".

Antes de analizar sistemáticamente a cada uno de estos "valores superiores" -la libertad, la justicia, la igualdad y el

pluralismo político- también nos referiremos a las aportaciones doctrinales que se ha producido en el sentido de configurar un "sistema de valores" en la Constitución. Asimismo, e íntimamente ligado a estas consideraciones, se tratará también de la necesidad de distinguir entre los "valores superiores" del artículo 1, párrafo primero, y los principios u otros "bienes constitucionalmente protegidos", que se encuentran a lo largo del texto constitucional.

A continuación, nos ocuparemos de un intento de definición de los cuatro "valores superiores" en relación, no sólo con el Estado social y democrático de Derecho, sino con la posible existencia de un "sistema de valores" en la Constitución, y diferenciándolos de los principios y otros conceptos análogos a los que nos hemos referido con anterioridad.

En cualquier caso, el marco teórico imprescindible para iniciar el análisis de las páginas que siguen está recogido en los capítulos precedentes. Así, hemos podido comprobar como no son equiparables los desarrollos doctrinales y constitucionales de los diferentes elementos que configuran a la definición del Estado que aparece en el artículo 1, párrafo primero de la Constitución.

En efecto, por lo que se refiere al Estado de Derecho, tanto en la doctrina inmediatamente anterior a la elaboración de la Constitución, ya aparece nítidamente definido, en tanto se le diferencia de las concepciones estrictamente formalistas del Estado de Derecho y se configura como un Estado respetuoso, además de con el tradicional "imperio de la ley", con los dere-

chos fundamentales y con los mecanismos democráticos. Quizás sea por ello por lo que apenas suscita discusión en los debates constituyentes, apareciendo nítidamente conformado con estas características y estableciéndose no sólo sus caracterizaciones constitucionales, sino los mecanismos técnico-jurídicos que permiten garantizar su plena efectividad.

Mayor dificultad presenta, en este sentido, el Estado social. De hecho, aunque aparece doctrinalmente bastante configurado, no se produce una unanimidad en los debates constituyentes, en relación con sus implicaciones técnico-jurídicas. De hecho, aunque en la Constitución aparecen recogidas sus líneas más importantes (posibilidad del intervencionismo estatal, derechos económicos y sociales, etc.), éstos no gozan, en general, del mismo nivel de protección que los derechos vinculados a la efectividad del Estado de Derecho.

Pero dónde la discrepancia se demuestra casi total, es en el entendimiento del significado del Estado democrático. Así, podemos observar dos posturas netamente diferenciadas. Una, que se apoya fundamentalmente en las elaboraciones de E. Díaz y de Lucas Verdú, interpreta al Estado democrático como una superación del Estado social, llegando a convertir en una vía intermedia para la consecución del socialismo (E. Díaz, Peces-Barba, Tierno Galván, etc.). Sin embargo, a pesar de esta elaboración conceptual, no podemos dejar de señalar que, en las aportaciones teóricas inmediatas al proceso constituyente, tampoco la conceptualización del Estado democrático se presentaba totalmente acabada. De hecho, cuando se llegaba a ese nivel en el discurso teórico, las

elaboraciones recogidas se realizan en gran parte más en el sentido de declaraciones programáticas que en concretos mecanismos técnico-jurídicos.

En cualquier caso, éste era un planteamiento que no sólo no era aceptado por los Grupos parlamentarios de la Unión de Centro Democrático y de Alianza Popular, entre otros, sino que claramente rechazado por sus portavoces. En este sentido, se produce en los debates constituyentes una reducción del universo del discurso, entendiendo al Estado democrático únicamente vinculado a los mecanismos que garantizan el funcionamiento democrático de la representación.

Paralelamente a ello, se intenta una justificación del Estado social y democrático de Derecho, fruto quizás del consenso, que no posee apoyos teóricos con anterioridad a los debates constituyentes. Son características en este sentido las intervenciones del portavoz socialista G. Peces-Barba y del portavoz de la Unión de Centro democrático, Cisneros Laborda. Consecuencias de todo ello es que, si las garantías del Estado social ya se encontraban en un segundo nivel, en relación con las del Estado de Derecho, en el caso del Estado democrático, es que casi no aparecen ni en los debates, ni en el propio texto de la Constitución.

Por lo que se refiere concretamente a los "valores superiores" del artículo 1.1, el primer aspecto a destacar es la coincidencia que se manifiesta, tanto en la doctrina como en el desarrollo de los debates constituyentes, en relación a la importancia de la libertad en el sistema democrático que se quiere

implantar en nuestro país. Su relación con el Estado de Derecho, en sus diferentes vertientes, y su carácter de esencial en un país que acaba de salir de una Dictadura, le llevan no sólo a no ser cuestionados por ninguno de los Grupos políticos presentes en aquellos momentos, sino a que su configuración como "valor superior" no sea discutida.

En relación con la igualdad, y en cierto modo con la justicia, si bien tampoco se discutía su consideración de esencial en el sistema democrático, otra cosa era su consideración concreta en el articulado de la Constitución. En este sentido, debemos resaltar que la igualdad aparece en varios lugares a lo largo del texto constitucional. Y en cada uno de ellos con diferentes consecuencias jurídicas. En efecto, no es lo mismo, y ya veremos las consecuencias que de ello deduce el Tribunal Constitucional, el "valor superior" de la igualdad, del principio de igualdad del artículo 9.2 o del derecho a la igualdad del artículo 14, por no citar nada más que los más relevantes. En todos estos lugares goza de diferente consideración y se especifican diferentes mecanismos técnico-jurídicos para su protección. Así, aparece con la máxima protección en el artículo 14, por cuanto los ciudadanos puede interponer recursos de amparo para garantizar su efectivo cumplimiento, mientras que su efectividad es menor en el artículo 9.2 o en el artículo 1.1. De todos modos, volveremos sobre estos aspectos más adelante.

Decíamos que algo similar se podría señalar de la justicia por cuanto también ella aparece con sus principales perfiles desdibujados no sólo a lo largo del proceso constituyente, sino también con anterioridad. De este modo, en el proceso constitu-

yente confluyen dos posturas divergentes que impiden una conceptualización clara hasta ese momento de los contenidos de la justicia, en tanto que valor superior. En efecto, por un lado nos encontramos con aquellos que consideran a la justicia como incluida en los contenidos de la libertad y de la igualdad (y así aparece en las propuestas originarias de los portavoces del Partido Socialista Obrero Español), y por otro se sitúan aquellos para los que la justicia consagrada en el texto del artículo 1 no significa otra cosa que la "justicia social", en relación con los contenidos del Estado social de Derecho (es muy claro al respecto el Senador Sánchez Agesta, como ya vimos). Quizás por la existencia de estas dos posturas encontradas en el debate constituyente no es posible ir mucho más allá en la configuración de la justicia como valor superior.

Por lo que respecta al pluralismo político, también se produjo una gran unanimidad a la hora de considerarlo como esencial para una sociedad democrática. También en las elaboraciones anteriores a la Constitución aparecía como un elemento esencial del nuevo orden jurídico que se quería instaurar en nuestro país, tanto desde las posturas "aperturistas" del viejo régimen, como desde las posiciones más democráticas de la oposición. Sólo señalar, por lo que tiene relación con los aspectos tratados, la no incorporación del término "pluralismo democrático" al artículo 1, a pesar de las enmiendas que hubo en este sentido. La relación que puede existir entre el Estado democrático y el pluralismo democrático, quizá sea la razón para limitar el contenido del pluralismo como valor superior. Sin embargo, es ésta una cuestión que apenas se vislumbra en los debates constituyente, por lo que

tampoco podemos ir más allá en el análisis que se apunta.

Este es, pues, a grandes rasgos, la situación de partida desde la que vamos, en las páginas siguientes, intentar dar un paso más y estudiar cuales son los rasgos más relevantes que, entre nosotros, se les ha otorgado al Estado social y democrático de Derecho y a los "valores superiores". En el capítulo siguiente estudiaremos con detenimiento la labor del Tribunal Constitucional, con el fin de poder contrastar, finalmente, cual es el estado de la cuestión en estos momentos.

5.2. La relevancia del artículo 1, párrafo primero, de la Constitución.

La calificación de "norma de apertura constitucional" otorgada por P. Lucas Verdú al artículo 1 de nuestra actual Constitución sin duda resulta acertada, dada la trascendencia de las definiciones contenidas en este precepto.

Desde su punto de vista, son cuatro aspectos los que muestran su "significado técnico jurídico y político": 1. "Realiza varias decisiones políticas preambulares mediante normaciones e instituciones", 2. "Re-funda el Estado en cuanto Estado social y democrático de Derecho, arrancando del pueblo español, sujeto de la soberanía nacional", 3. "Proclama los valores superiores del ordenamiento jurídico", y 4. "Configura, normativa e institucionalmente, la forma política del Estado". Por consiguiente, resulta palpable, en su opinión, que "la función normativa del artículo 1. estriba en fundamentar el Estado, en ofrecer criterios interpretativos del ordenamiento constitucional de suerte que la aplicación de toda la Constitución ha de inspirarse en el significado profundo, pero expreso, de esta norma de apertura" ( 1 ).

La importancia del precepto parece fuera de toda duda y su trascendencia en relación con el resto del articulado del texto constitucional suele ser destacada por la mayoría de la doctrina, aunque su preeminencia dentro del Título Preliminar o las consecuencias asociadas a sus contenidos puedan considerarse de diferente manera según los autores. Como afirma Alzaga, "su importan-

cia es máxima", dado que estamos ante un precepto que "aspira a definir las grandes paredes maestras del edificio jurídico-político que se construye", en tanto que "acoge algunas definiciones importantes, que quizás sean discutidas en el futuro por la doctrina, pero que habrán de tomarse en consideración al interpretar otros preceptos del articulado" ( 2 ).

En particular, parece fuera de toda duda la importancia científica y política del párrafo primero del artículo 1. Baste con mencionar a este respecto la consideración que del mismo ofrecen dos autores que atribuyen al mismo una diferente trascendencia jurídica y política. Para Sanchez Agesta, este párrafo enuncia "los caracteres del régimen del Estado español y los valores superiores de su ordenamiento jurídico". Se trata de un precepto que "según los propios redactores del texto, contiene un mínimo horizonte utópico con una referencia a valores políticos, metajurídicos, fronterizos entre el derecho y la moral". En todo caso, "con conciencia de su importancia en la discusión de la Comisión se aquilataron las palabras y hasta la ortografía" ( 3 ).

Desde el punto de vista de G. Peces-Barba Martínez, tiene "una gran importancia por ser el punto de partida de la Constitución, su pórtico, la definición de su ámbito y de sus objetivos" ( 4 ). En el contexto de la "finalidad doble" perseguida por los socialistas en el debate de la Constitución, de un lado "dibujar en el texto constitucional los principios de una Constitución democrática avanzada" y, de otro, "encontrar elementos para que en la Constitución se pudiera apoyar un Gobierno de

izquierdas", el artículo 1, párrafo 1, supone, desde el primer objetivo mencionado, "un tipo de estructura propio... de la Teoría general del Derecho que señala los dos elementos a distinguir dentro de esos planteamientos: el Derecho válido, el Derecho positivo, el ordenamiento jurídico, y lo que, desde la teoría de la justicia, podríamos llamar los valores superiores del ordenamiento jurídico". Todo ello implica, desde su punto de vista, "que hay una estructura en la cual la sociedad, el poder político, los valores superiores y el ordenamiento jurídico están creó que organizados de una manera, desde una mentalidad, que creo que no es la propia del Derecho Constitucional sino más bien de la Teoría general del Derecho" ( 5 ).

En definitiva, desde su punto de vista, "para resumir el juicio favorable que me merece este artículo 1, párrafo primero, habría que decir que posee un carácter de modernidad en el enfoque de las relaciones que se establecen entre España, el Estado, el Ordenamiento jurídico y los valores que éste deber realizar" ( 6 ).

En este sentido, una vez constatada su importancia, en tanto que estamos ante "una declaración que, abriendo la Constitución, marca el tono de la misma", Basile afirma que "las expresiones utilizadas por el artículo 1 son a este respecto vagas y más bien neutras ("justicia", "igualdad") o son caras a tendencias que sobre la cuestión social detentan una posición por lo menos moderada ("Estado social)". En su opinión, las afirmaciones contenidas en el mismo "son expresiones de origen precisamente alemán o que recuerdan ideas y conceptos elaborados sobre todo por la doctrina jurídica alemana", como lo muestra "ese tono

elevado y profesoral, de jurista que se complace en la precisión del lenguaje y utiliza expresiones típicamente propias, raras entre los políticos profesionales (por no decir entre la gente común)" ( 7 ).

En definitiva, todos ellos son argumentos que avalan la trascendencia conceptual del párrafo primero del artículo 1 de nuestra Constitución, en tanto que su análisis conlleva una inmediata repercusión sobre cuestiones nucleares en nuestra actividad científica, incluso con carácter multidisciplinar, como las referidas al significado y contenido del Derecho, y, en consecuencia, a la definición de ordenamiento jurídico, o las relativas al concepto, método y fuentes del Derecho Constitucional, y, por tanto, a la definición de Constitución y a las posibilidades y contenidos de la interpretación constitucional.

Aunque sea de modo sumario, es necesario realizar alguna referencia a estas cuestiones, al menos para precisar en alguna medida el alcance científico y la trascendencia, teórica y práctica, que conlleva la elaboración de "conceptos lógico-sistemáticos" ( 8 ), en esta materia, si bien, como se comprobará, la tarea no resulta especialmente fácil al tratar con un precepto que, como señalara Alzaga, está "repleto de matices técnicamente discutibles", hasta el punto de que probablemente tan sólo contribuyamos a cumplir la profecía de este autor cuando, al comentar este último inciso del párrafo 1, artículo 1, afirmaba: "albergo ciertas dudas sobre si los especialistas en técnica jurídico-constitucional van a aplaudir con gran entusiasmo esta novedad. Quizá sea de temer que en el futuro los comentaristas

hagan correr rios de tinta sobre si los valores proclamados no sólo son superiores "del" ordenamiento jurídico, sino también superiores "a" dicho ordenamiento" ( 9 ).

En cualquier caso, como ya vimos anteriormente al analizar los debates constituyentes, en las intervenciones de los parlamentarios Peces-Barba o Villar Arregui, quedaba claro que, en tanto la Constitución establece unos determinados principios, éstos ya no se podían considerar supralegales a ella. Sin embargo, aunque desde una posición un tanto dudosa, el Senador Pérez Puga añadía a que, en cualquier caso, podían considerarse como superiores a la propia Constitución a los principios de libertad, igualdad o justicia. De todos modos, sobre estos aspectos volveremos más adelante.

5.3. El Estado social y democrático de Derecho y los "valores superiores".

5.3.1. Las implicaciones constitucionales derivadas de la definición del Estado como Estado de Derecho.

5.3.1.1. El marco constitucional imprescindible para la definición del Estado como Estado de Derecho.

En relación con el Estado de Derecho que establece la Constitución, Garrido Falla se refiere a que la sumisión del Estado al Derecho "es un acontecimiento que se produce históricamente como consecuencia del triunfo de unas ideas y de unas circunstancias determinadas". Así, "frente a la curiosa afirmación de que donde hay Estado, hay ordenamiento jurídico y, por ende, hay Derecho -que conduce inevitablemente a la inutilidad de las aspiraciones constitucionalistas- hay que afirmar la obvia idea de que el Estado puede no estar sometido a Derecho". Situación que para el autor aludido ha sido la que ha estado presente en la mayor parte de la historia de la humanidad. Por lo tanto, el Estado es Estado de Derecho sólo "cuando realiza la idea de Derecho limitando jurídicamente su actividad y el poder de que dispone para desarrollarla" ( 10 ).

En este sentido, para Jorge de Esteban, la Constitución de 1.978 introduce la diferencia entre Estado de Leyes "que no de Derecho", que era el existente en nuestro país "durante los últimos cuarenta años" y el Estado de Derecho por cuanto "el

pueblo español ha obtenido de forma definitiva la titularidad de la soberanía y se acepta que la ley es la expresión de la voluntad general". Estado de Derecho que se basa, en su opinión, "en la defensa y reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona" ( 11 ).

En efecto, se trata de un Estado de Derecho que, para Garrorena Morales, se entiende "en referencia y por oposición al Estado absoluto", por lo que éste "es, por tanto, el trasunto del Estado constitucional que surge a partir de la obra constituyente de los ex colonos americanos en 1.787 o de los revolucionarios franceses" ( 12 ).

Desde similar punto de vista, para Hernández-Gil, "en el marco del Estado constitucional el modelo del Estado de derecho fue diseñado conforme a la ideología del liberalismo" y por lo tanto, "ha de reconocerse un legado del liberalismo más allá de lo que él ha significado como ideología y como partido" ( 13 ).

Más concretamente, para Garrorena Morales, el Estado de Derecho debe traducir en sus estructuras:

- "1) Una profunda convicción sobre la identidad sustancial y última de todos los seres humanos y, en consecuencia, sobre la necesidad de proclamar y garantizar la dignidad y la libertad -las libertades-, inherentes al individuo.
- 2) Una estimable confianza -simétrica a aquella fe en el hombre- en la razón humana y en las posibilidades de limitar racionalmente al poder a través de esa creación de dicha razón que es el Derecho.
- 3) La decantación de un consiguiente esquema de organización y

limitación racional del poder, consistente en distribuir equilibradamente a éste entre distintos titulares y en construir ascendentemente el sistema a partir de la elección de al menos uno de ellos (=el Parlamento) desde la misma base social.

- 4) La subsecuente consideración de la norma parlamentaria elaborada como expresión de la voluntad general y de la correlativa aceptación del primado de la ley sobre el resto de las decisiones producidas dentro del proceso político" ( 14 ).

Por lo que se refiere a la Constitución de 1.978, Sánchez Agesta considera que el Estado de Derecho "tiene definido su contenido en la Constitución española en su artículo decimo" ( 15 ), aunque "el problema estriba en definir qué se entiende por esa "dignidad de la persona" y el caracter vinculante que puede atribuirse a esa expresión al interpretar todo el orden constitucional" ( 16 ). De todos modos, para este autor, "el respeto de esa dignidad es por consiguiente la base del Derecho" y por lo tanto "Estado de Derecho significa no sólo que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico", sino que, para este autor, éste ordenamiento jurídico "debe realizar lo que es adecuado para que la persona tenga su plena dignidad y pueda desarrollar libremente su personalidad". Por lo que, desde este punto de vista, "el Estado de Derecho es un principio conformador (y en su caso, limitador) de la democracia". Y así, el Estado de Derecho puede concebirse como "un principio ético de limitación

de la arbitrariedad del poder y de respeto del derecho, con un valor pleno que comprende la seguridad y la justicia, fundada en la dignidad de la persona y de los derechos inviolables que le son inherentes" ( 17 ).

En cualquier caso, el Estado de Derecho para Lucas Verdú no es algo que "surja por ensalmo", sino que el Estado de Derecho es "una creación continua", en definitiva, "una lucha por el Estado de Derecho" ( 18 ), en tanto que éste no es una estructura estática. Así, el Estado de Derecho "es un postulado de la cultura política occidental" y el resultado "del paralelismo y, luego convergencia, entre esfuerzos semejantes por liberar a los hombres de opresiones o limitaciones de su dignidad y libertad" ( 19 ).

En definitiva, "Estado de Derecho" que tal como está configurado en nuestro texto fundamental, respondería a lo que Gil Cremades señala como "ideología liberal" subyacente en nuestra Constitución. Ideología liberal que "aunque difusa, sería patrimonio compartido por los siete ponentes del anteproyecto y, luego, por los partidos representados en el parlamento". Rasgos característicos de ello serían, "conforme a la tradición liberal", la consideración del Estado de Derecho como asegurador del "imperio de la ley como expresión de la voluntad popular" (Preámbulo), el "principio de legalidad" (Preámbulo y artículo 9), que se amplía con la "división de poderes" (Títulos III a VI, fundamentalmente), la "igualdad ante la ley" (artículo 14) o la garantía en todo caso de la tutela judicial (artículos 53 y 54). Como señala este autor, "obviamente y como base de todo ello se parte de la concepción ideológica fundamental de unos derechos indivi-

duales y sociales preestatales, que el Estado debe fomentar, desarrollar y garantizar" ( 20 ). Martínez Sospedra también considerará a la configuración del Estado de Derecho de nuestra Constitución como uno de los cuatro elementos que concretan el carácter liberal del Estado, junto al reconocimiento de los derechos individuales -no creados por la Constitución-, el estatuto de los mismos y la primacía del valor libertad ( 21 ).

5.3.1.2. Las implicaciones constitucionales derivadas de la definición del Estado como Estado de Derecho.

Antes de ocuparnos directamente de las implicaciones del Estado de Derecho, con posterioridad a la aprobación de la Constitución, debemos recordar, siquiera someramente, los rasgos más importantes del Estado de Derecho con anterioridad al proceso constituyente y para los parlamentarios intervinientes en éste.

Así, ya pusimos de manifiesto páginas atrás que el Estado de Derecho es susceptible de un doble entendimiento. Por un lado como una mera relación de normas técnicas, formales, que garantice la sujeción del Estado al Derecho, sin mayores implicaciones constitucionales. Y por otro lado, que aparecía como mayoritariamente apoyada en aquellos momentos, que vinculaba el Estado de Derecho no sólo a una serie de mecanismos técnico-jurídicos en el sentido apuntado antes, sino, entre otras consideraciones, al respeto de los Derechos fundamentales.

Esta segunda significación del Estado de Derecho es la que predominó durante la elaboración de la Constitución, aunque, como también señalamos oportunamente, la caracterización del Estado de Derecho no suscitó en aquellos momentos muchas discrepancias.

Por lo que respecta a las implicaciones constitucionales que supone la consideración por la Constitución del Estado de Derecho, Bonachela Mesas establece las siguientes: "La sujeción de los poderes públicos a la Constitución y al ordenamiento jurídico, tal y como determina el artículo 9.1", con sus diversas implicaciones, "el reconocimiento de los derechos fundamentales y

libertades públicas, que constituyen el fundamento del orden político y la paz social (artículo 10.1)", la "separación de poderes", la existencia de una "justicia constitucional capaz de examinar la constitucionalidad de las leyes" y la remoción de "aquellos obstáculos que impiden el entendimiento de la igualdad no tan sólo en un sentido formal, artículo 14, sino también sustancial, artículo 9.2" ( 22 ).

Junto a ellos, Garrorena Morales considera también como manifestaciones específicas del Estado de Derecho en la Constitución, el "principio de la dignidad humana y de la correlativa necesidad de garantizar jurídicamente los derechos y libertades fundamentales del ser humano" -ya que el Estado de Derecho "es ante todo un Estado garante de la libertad individual"-, la "organización y limitación racional del poder: la separación de poderes", y la "subordinación del poder a Derecho: los principios del artículo 9.3 en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional" ( 23 ).

Coincidiendo con los anteriores, Alvarez Conde también caracteriza al Estado de Derecho de nuestro texto fundamental a través del "imperio de la ley", de la "división de poderes", del "principio de legalidad de la Administración" y del "reconocimiento de los derechos y libertades" ( 24 ).

De modo más extenso, para Lucas Verdú, de la Constitución podemos inferir los siguientes elementos significativos del Estado de Derecho:

"1. Primacía de la ley que regula toda la actividad estatal,

- tanto la esfera administrativa como la judicial y que se impone a todos los ciudadanos (artículo 9º,1).
2. La ley es elaborada por las Cortes Generales elegidas mediante el voto universal, libre, periódico, secreto y disputado por el cuerpo electoral.
  3. Igualdad de los ciudadanos ante la ley (artículo 14, cfr. el artículo 9º,2 que versa sobre la igualdad sustancial).
  4. Un sistema jerárquico de normas que realiza la seguridad jurídica y concreta su diverso grado y ámbito de validez (artículo 9º,3, artículo 1º,2 C.).
  5. Legalidad de la Administración, estableciéndose un sistema de recursos en beneficio de los posibles afectados. Publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales; interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9º,3).
  6. Separación de poderes como garantía de la libertad y freno del poder.
  7. Reconocimiento y garantía de los derechos y libertades fundamentales (Título Primero).
  8. Examen de la constitucionalidad de las leyes" ( 25 ).

De todos modos, en relación al individualismo a ultranza que presupone la configuración estrictamente liberal del Estado de Derecho y el imperio de la ley, también es necesario poner de relieve, como señala Alvarez Conde, es necesario matizar su valor por cuanto la importancia creciente del ejecutivo, de la iniciativa gubernamental en detrimento de Parlamento junto a la multi-

plicación de los centros de producción legislativa, como consecuencia de la consolidación del régimen pluralista, conllevan "no sólo el reconocimiento de los grupos sociales" sino también "la distribución territorial del Poder político", así como la pérdida del carácter absoluto de la ley, en tanto ésta va a estar también sometida a controles, sobre todos, el control de constitucionalidad de las leyes por el Tribunal Constitucional ( 26 ).

Asímismo, por lo que respecta a la división de poderes, este autor indica que "hoy día no puede afirmarse que sigan estando en vigor los esquemas elaborados por Montesquieu", y por lo tanto, "en nuestra Constitución", más que de división de poderes, hay que hablar de "colaboración de poderes" e introducir la noción de "interdependencia". En este sentido, "lo mismo sucede con el principio de legalidad de la Administración", que ha ampliado sus parámetros "tratando de evitar el ejercicio de un poder discrecional", aumentando las garantías incluso a través de "algunos controles de carácter extrajudicial, como es el que se realiza a través de la figura del Defensor del Pueblo" ( 27 ).

Los derechos y libertades "han pasado de lo que tradicionalmente se denominaban libertades-resistencia a las libertades-participación, que desarrollan la esfera social del individuo en sus relaciones con el Estado y otros grupos sociales". Asímismo destaca en la Constitución la configuración de los mismos como "derecho directamente aplicable", así como la existencia de un adecuado "sistema de garantías de los mismos, a través de la vía del amparo ordinario, del amparo constitucional y de la figura del Defensor del Pueblo" y "su condición de derechos "inviolables" a que se refiere el artículo 10" ( 28 ).

En cualquier caso, el Tribunal Constitucional aparece como el órgano de cierre del sistema establecido por el Estado de Derecho. Así, señala García Pelayo que "el Tribunal Constitucional tiene como función perfeccionar la vigencia del Estado de Derecho en el que se constituye la nación española en virtud de una decisión fundamental expresada en el Preámbulo y en el artículo 1º.1 de la Constitución, complementada y desarrollada por otros preceptos" ( 29 ). Consecuencias de ello serían, para este autor, las siguientes:

- "a) Que la Constitución, en tanto que norma fundamental positiva, vincula a todos los poderes públicos incluido el Parlamento y que, por tanto, la ley no puede ser contraria a los preceptos constitucionales, a los principios de que éstos arrancan o que se infieren de ellos, y a los valores a cuya realización aspira. Tal es lo que configura la esencia del Estado constitucional de Derecho, frente al mero Estado legal de Derecho, bien entendido que el primero no es la negación, sino el perfeccionamiento del segundo. Es decir, Estado constitucional de Derecho es aquel en el cual la primacía del Derecho se configura (i) en la primacía de la Constitución con respecto a la ley y a otras decisiones de los poderes públicos y (ii) en la primacía de la ley sobre los actos de los poderes públicos regulados por ella (es decir, reservados a la ley).
- b) Que la primacía de la Constitución, como la de cualquier otra normatividad, es jurídicamente imperfecta si carece de garantía jurisdiccional y, concretamente, si la constitu-

cionalidad de las decisiones y actos de los poderes públicos no son enjuiciables por órganos distintos de aquellos que son sus propios actores. Así pues, la jurisdicción constitucional es la garantía institucional básica del Estado constitucional de Derecho. Por eso se ha dicho con razón que la inserción de la jurisdicción constitucional en la vida estatal asegura y perfecciona el Estado de Derecho" ( 30 ).

En relación con este último aspecto, Lucas Verdú se pregunta si es imprescindible la jurisdicción constitucional para que exista Estado de Derecho. Y señala a propósito de ello que "existe una conexión formal y funcional entre el Estado de derecho y el Tribunal Constitucional", en tanto que éste se configura como "órgano de cierre", en todo el entramado lógico Estado de derecho-Justicia constitucional. En definitiva, el Tribunal Constitucional vendría a "perfeccionar" al Estado de Derecho y, a través del artículo 9.2, puesto que la "mera vigencia del Estado de derecho no basta", configuraría al Estado social y democrático de Derecho ( 31 ). A mayor abundamiento, "la justicia constitucional significa la autoconciencia que la Constitución posee de su propia eficacia y dinamismo" y de este modo "esa autoconciencia constitucional manifiesta la virtualidad del Estado de Derecho", en tanto que "las funciones antes indicadas [de aplicación de las normas constitucionales a casos concretos, entre otras] evidencian la supremacía de la Constitución; "el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular" (Preámbulo); la garantía de "la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden social justo" (idem), así como los elementos garantizados por el artículo 9-3 (legalidad, jerarquía

normativa, etc.) y el sometimiento de los ciudadanos y de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 9-1)" ( 32 ).

5.3.1.3. Las implicaciones técnico-jurídicas de la definición del Estado como Estado de Derecho.

El Estado de Derecho, además, viene garantizado por la Constitución, en palabras de Sánchez Agesta, a través de una serie de principios, que "pueden quizá considerarse, aunque con un carácter muy vario, como principios generales del Derecho", entre los que podemos citar al principio de legalidad y de jerarquía normativa, al principio de publicidad de las normas, al principio de interdicción de la arbitrariedad y de responsabilidad de los poderes públicos y, en general, al principio de seguridad jurídica "como cumplimiento de ese principio general del Derecho, y especialmente del Estado de Derecho, de que cada uno conozca con certeza sus derechos y obligaciones y pueda prever las consecuencias de sus actos" ( 33 ). También "inciden muy especialmente" en la configuración del Estado de Derecho, "la independencia judicial (artículos 117 y 122) y los artículos que establecen garantías y recursos en la acción administrativa (artículos 105 y 106), y muy específicamente las garantías de las libertades y derechos fundamentales establecidas en el artículo 53". Asimismo "corona ese desarrollo el Tribunal Constitucional establecido en el Título IX" ( 34 ).

Para Alvarez Conde, por otro lado, los "principios" que suponen el desarrollo de la caracterización del Estado como Estado de Derecho serían los siguientes:

- 1) "El principio de constitucionalidad proclamando en el artículo 9.1 y que supone la vinculación a la Constitución de

todos los poderes públicos", aunque la vinculación de los ciudadanos "debe situarse en otro plano, ya que la Constitución no regula las relaciones entre los particulares".

- 2) El "principio de legalidad" y que afecta "especialmente a la legalidad de la Administración".
  - 3) El "principio de jerarquía normativa", que debe ser complementado con el "principio de competencia", sobre todo, debido a que "la nueva distribución territorial del poder político que efectúa nuestra Constitución" obliga a explicar "las relaciones entre las normas estatales y las normas autonómicas" en virtud del principio de competencia.
  - 4) El "principio de publicidad de las normas".
  - 5) El "principio de irretroactividad, tanto de las disposiciones sancionadoras no favorables como de las disposiciones restrictivas de derechos individuales".
  - 6) El "principio de seguridad jurídica", establecido por la jurisprudencia (Sentencia de 20 de julio de 1.981) no sólo como una suma de los demás principios proclamados en el artículo 9.3, sino también "como un equilibrio que permite promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en la libertad".
  - 7) El "principio de responsabilidad y la interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos que afecta a todos ellos y no solamente a la actuación de la Administración pública".
- ( 35 ).

Más específicamente, desde el punto de vista estricto del control de la actividad de la Administración. Villar Palasí y Suñé Llinas también consideran como garantías importantes para la

efectividad de estos principios, al control judicial y al Defensor del Pueblo.

El control judicial es llevado a cabo por los Jueces y Tribunales ordinarios y por el Tribunal Constitucional, cada uno en su ámbito de competencias. Asimismo, estos autores resaltan el papel del Ministerio Fiscal en estas labores, por cuanto desarrolla "una clarísima función de colaboración" con los órganos judiciales.

Por lo que se refiere al Defensor del Pueblo, su labor debería estar dirigida no "a un control jurídico formal del principio de legalidad en la Administración", actividad "clásicamente encomendada al Poder Judicial", sino también a "un control de fondo que asegure el que no se defraude la finalidad del principio, es decir, la salvaguardia de los derechos fundamentales de la persona" por la Administración ( 36 ).

En definitiva, para Garrorena Morales, "el principio de legalidad" vendría a estar configurado en nuestra Constitución a través de los siguientes aspectos:

"1. La cualidad "monista" de los presupuestos de legitimidad sobre los que se apoya el sistema, habida cuenta de que -según la actual Constitución española- "la soberanía... reside en el pueblo español..." (artículo 1) y sólo "las Cortes Generales representan al pueblo español..." conforme al artículo 66.1. La acción de cualquier otro poder que pretenda eficacia directa sobre los ciudadano sólo puede encontrar en la ley, en la previa habilitación legal, respaldo sufi-

- ciente; la Constitución no ha previsto otros apoyos originarios de legitimidad.
2. La aceptación constitucional de determinadas fórmulas ("el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular" de que habla el Preámbulo, con un claro acento jacobino que remite al artículo 6 de la Declaración francesa de 1.789...; la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos a que se refiere el artículo 9.3...) las cuales solamente son concebibles si con ellas se ha querido indicar un grado inequívocamente pleno, positivo, de sometimiento a derecho.
  3. El reconocimiento constitucional de la plenitud de subordinación del juez a la ley, subordinación que es consustancial a la propia institución judicial y que aquí se traduce tanto en la previsión de las tradicionales garantías procesal y penal contenidas en los artículos 24 y 25, como, desde una perspectiva mucho más genérica, en la afirmación del artículo 117 según la cual los jueces y magistrados están "sometidos únicamente al imperio de la ley"...
  4. La previsión del "sometimiento pleno a la ley y al Derecho" del Gobierno y de la Administración para usar la fórmula "realmente fuerte" que emplea el artículo 103.1. Su intensidad es tanto más atendible cuanto que es sobre todo respecto de este poder ejecutivo respecto de que se suele plantear -puesto que no está en su naturaleza como sí está en la del poder judicial- la necesidad de definir su "vinculación positiva" o simplemente "negativa" a la ley..."
  5. [Intentando compensar el excesivo formalismo de este sistema de legalidad]... la ley, fuente de subordinaciones, está subordinada a su vez a la Constitución y a los valores en

ella enunciados (eso se deduce del artículo 9.1 que obliga también al legislador), de tal modo que la "voluntas" expresada en ella no puede separarse de la "ratio" -del sistema trabado de ideas y creencias- que el texto constitucional supone. Todo el esquema de decisiones públicas está sometido a la legalidad; y todo el esquema de decisiones públicas más la legalidad está sometido, en definitiva, al imperio de la Constitución.

6. [Esta última determinación] tiende, finalmente, a convertir en efectiva esa cadena de subordinaciones que hacen eficaz a un Estado de Derecho a través del establecimiento de las oportunas instancias jurisdiccionales. Concretamente, de dos: la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 106), ante la que es posible residenciar los actos de Gobierno y Administración privados de la oportuna adecuación con la ley legal (y a la vista de la dirección que marcar ciertas sentencias del Tribunal Constitucional como las de 17 de mayo y 10 de octubre de 1.983, habrá que convenir en que "todos" los actos de Gobierno y Administración, sin las exclusiones a que nos tenía acostumbrados el régimen anterior); y la jurisdicción constitucional (Título IX), ante la cual puede ser anulada la legalidad que no se ajuste a la Constitución. Una y otra acaban la coherencia jurídica del sistema; y sin cualquiera de ellas no podría decirse que la Constitución establece un auténtico Estado de Derecho" ( 37 ).

Sólo dos precisiones finales. La primera de ella se

refiere a la equiparación que hemos considerado en este apartado entre los denominados "principios" del Estado de Derecho y las implicaciones técnico-jurídicas de éste. Lo hemos hecho así por cuanto consideramos que, a pesar de su denominación, los diferentes autores que los han utilizado en realidad estaban definiendo no meras normas programáticas o inspiradoras del ordenamiento, sino verdaderos mecanismos susceptibles de ser utilizados, en su caso, para garantizar la eficacia de los derechos fundamentales afectados.

En segundo lugar, al analizar estas implicaciones del Estado de Derecho podemos observar que si bien existía una destacada sistematización de estos contenidos del Estado de Derecho con anterioridad a la elaboración de la Constitución, estos de aquí son algo mucho más detallado, más concreto, más depurado jurídicamente. De ahí podemos deducir inmediatamente la trascendencia e importancia de la Constitución en relación no sólo a sus consecuencias políticas sino, exclusivamente, a la sistematización jurídica y la elaboración doctrinal de estos contenidos.

5.3.2. Las implicaciones constitucionales derivadas de la definición del Estado como Estado social y democrático de Derecho.

5.3.2.1. Las implicaciones constitucionales derivadas de la definición del Estado como Estado social.

A partir de las implicaciones constitucionales del Estado social en la doctrina anterior a la elaboración constitucional, pudimos deducir que, para los autores españoles, el intervencionismo estatal en la economía, la redistribución de la riqueza y la aparición de nuevos derechos sociales y económicos eran las principales implicaciones constitucionales de ese tipo de Estado.

Estas mismas consideraciones estuvieron presentes en los debates constituyentes, aunque, en aquellos momentos, también surgieron otros aspectos importantes como lo fueron la equiparación del Estado social con la justicia social. Sin embargo, la cuestión principal era la de la introducción o no en la Constitución de los mecanismos técnico-jurídicos que permitieran la efectiva garantía de los mecanismos constitucionales relacionados con el Estado social. Como sabemos, el resultado de estas discusiones fue, con algunas excepciones, el establecimiento de un segundo nivel de protección para éstos, implicando una disminución de las garantías, en relación con los establecidos para los derechos más íntimamente relacionados con el Estado de Derecho.

En este contexto, las páginas que siguen se van a dedicar exclusivamente a poner de manifiesto algunas de las característi-

cas más relevantes del Estado social configurado por la Constitución, según las recoge nuestra Constitución. En este sentido, no se va a aludir a la caracterización teórica del Estado social, ni se hará mención, salvo en lo que interese al objeto de estas páginas, a las recientes aportaciones al estudio de la crisis del Estado social o a lo que se ha denominado el Estado "postsocial" ( 38 ). La diferencia entre aquellas elaboraciones teóricas y las actuales quedan patentes en este punto.

Más concretamente, Pérez Royo ha sistematizado la elaboración doctrinal que se ha realizado en la República Federal de Alemania, a propósito del Estado social. Por lo que respecta al objetivo de estas páginas, puede servirnos de introducción y de sistematización en relación con lo elaborado hasta el momento entre nosotros. Así, señala este autor, que "junto a una serie de puntos en los que la doctrina se muestra coincidente -el situar los orígenes de la teoría del Estado social en el pensamiento reformista conservador del siglo pasado y de manera muy particular en la obra de Lorenz Von Stein; en resaltar la multiplicidad y la diversidad de fuentes de las cuales la fórmula del Estado social puede reclamarse y la falta de normas de desarrollo de la cláusula del Estado social, apareciendo escuetamente en cuanto tal principio sin ulterior especificación-", resaltan una serie de discrepancias en relación con dos significativas posturas teóricas:

1. La primera "absolutamente minoritaria... según la cual el principio del Estado social debe significar una extensión del principio democrático y singularmente del principio de igualdad de la esfera del Estado a la esfera de la Sociedad,

lo cual puede suponer, en combinación con el artículo 15 de la GG, la posibilidad de modificaciones importantes en los principios de constitución económica de la sociedad. Todo ello, naturalmente, bajo la premisa indiscutida de que los ritmos de tal proceso tendrían que ser fijados mediante formas políticamente democráticas, pero admitiéndolo como posible y como coherente con la GG, justamente a partir del principio del Estado social".

2. La segunda "absolutamente mayoritaria, tiende a negar esa posibilidad de transformación de los principios de constitución económica de la sociedad a partir de la cláusula del Estado social y pretende más bien presentar a dicho Estado como un "tipo" específico de organización política equidistante tanto del Estado capitalista clásico como de los Estados fascistas o de la Europa oriental. Para decirlo en palabras de Klaus Stern: El principio de Estado social es "la respuesta de largo alcance de una constitución estatal a los problemas de una sociedad de masas, pluralista, articulada en base a una división del trabajo técnico-industrial; respuesta que se mantiene equidistante tanto del principio del laissez-faire, laissez-aller, como de los conceptos del Estado totalitario nacionalista o socialista. No se trata del triunfo de una restauración burguesa, sino de un equilibrio razonable entre el liberalismo excesivo y el colectivismo de procedencia socialista o comunista" ( 39 ).

Por lo que se refiere ya concretamente a la Constitución española, señala Sánchez Agesta que la definición como "social"

del Estado de Derecho realizada por la Constitución, es "una relativa novedad, tanto en el Derecho español como en el derecho comparado", siendo sus precedentes más inmediatos los artículos 20 y 28 de la Ley Fundamental de Bonn o el artículo 2 de la Constitución Francesa ( 40 ). Sin embargo, en opinión de este autor, "esta definición que aparece en muchos textos constitucionales desde los años cuarenta, tiene muchas interpretaciones posibles", aunque, en todo caso "comprende algo nuevo en cuanto reconoce pretensiones de lo individuos frente a la comunidad" ( 41 ).

En cualquier caso, una idea de las diversas interpretaciones del término nos la ofrece el hecho de que, si para González Casanova se trata de un término "conservador", para Alzaga es una noción "progresista" de origen alemán, mientras que para Elías Díaz es un término de carácter neocapitalista y conservador, en contraposición al "Estado democrático de Derecho", posición en la que coincide en un primer momento G. Peces Barba y, para Basile, a su través la Constitución "mantiene y garantiza explícitamente las estructuras del capitalismo". Por todo ello, no es de extrañar que López Guerra lo considere "aún vago e impreciso", hasta el punto de que para muchos autores es "inútil" ( 42 ).

En cualquier caso, un Estado social de Derecho implica para Pérez Luño la necesidad de que el Estado "asuma la responsabilidad de la transformación del orden económico social" en el sentido de una profundización en la idea de la igualdad. Asimismo, el Estado social "implica la superación del carácter negativo de los derechos fundamentales que dejan, de este modo, de ser considerados como una autolimitación del poder soberano del Estado para

devenir límites que el principio democrático de la soberanía popular impone a los órganos que de ella dependen". Ello trae como consecuencia "la necesidad de incluir en el sistema de los derechos fundamentales no sólo a las libertades clásicas, sino también a los derechos económicos, sociales y culturales como categorías accionables y no como meros postulados programáticos". Por último, también incumbe al Estado social de Derecho la exigencia de que "la estructura estatal no responda a un modelo centralista, rígido y monolítico, sino que funcione a través de formas pluralistas que posibiliten y articulen la participación de las personas y de los grupos en el proceso político, económico, social y cultural", así como el establecimiento de cauces "que propicien y estimulen las formas autogestionarias y autoorganizativas de la economía y la estructura social". Asimismo, para este autor, el Estado social de Derecho no puede suponer "en modo alguno, una renuncia a las garantías jurídico-formales del Estado de Derecho" ( 43 ). En el contexto de este trabajo, el Estado social no puede suponer una renuncia a las implicaciones técnico-jurídicas que supone el Estado de Derecho.

Refiriendonos más concretamente a la Constitución española, Alvarez Conde consideraría como manifestaciones constitucionales del Estado social la mayor incidencia que se hace en el "principio de igualdad", aunque "sin romper los esquemas del capitalismo", el reconocimiento de "una serie de derechos económicos y sociales" y la "regulación constitucional del proceso productivo".

Con respecto al principio de igualdad, este autor destaca

su reconocimiento constitucional "más allá de la mera igualdad jurídica", en el que si bien "destaca su caracter potencialmente transformador de las estructuras del Estado social de Derecho", no puede llegar "nunca a significar una transformación radical de las estructuras socioeconómicas del Estado". En cualquier caso, "el problema está en íntima relación con la eficacia jurídica directa o no del mismo", por cuanto su enunciado puede llegar a entrar en colisión con otros preceptos constitucionales, como son "la proclamación de la propiedad privada y de la herencia (artículo 33.1) y la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado (artículo 38), postulados, por otra parte, propios del Estado social de Derecho".

Por lo que se refiere a "los derechos económicos y sociales", su reconocimiento constitucional va encaminado a "garantizar el ámbito existencial de todos los ciudadanos y especialmente de determinados sectores sociales, otorgando al mismo tiempo especial protección a determinados bienes (la salud, la vivienda, la cultura...) considerados indispensables", aunque se discute su plena efectividad jurídica.

La regulación del proceso productivo se lleva a cabo, para el autor precitado, a través "de dos premisas fundamentales: Por un lado, mediante la constitucionalización de los principios rectores de la política social y económica... Y, por otro, mediante la regulación que efectúa el Título VIII". Ambos aspectos constituyen lo que se ha denominado "la Constitución económica". La principal característica de esta Constitución económica sería que, reconociendo la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, la Constitución también permite ciertos

caracteres que "si bien no prefiguran la existencia de un modelo económico socialista, si que pueden ser calificados de socializables", entre los que destacarían "la aceptación de la planificación de la actividad económica" y "la participación de los trabajadores en la empresa", aunque la redacción del artículo 129.2 "realmente... causa extrañeza, no solamente por la terminología utilizada, sino también porque parece romper los esquemas del Estado social de Derecho". En definitiva, como manifestación del Estado social, la Constitución "se limita a recoger el modelo económico existente, destacando sus potencialidades transformadoras" ( 44 ).

Asímismo, para Bonachela Mesas, serían desarrollo de la consideración del Estado como "social" a lo largo del articulado de la Constitución, los siguientes aspectos ( 45 ):

1. El entendimiento de la idea de igualdad como algo más que meramente formal (artículo 14, igualdad ante la ley), alcanzando un contenido material o real, tal y como se desprende del artículo 9.2; es decir, igualdad como corrección de las desigualdades sociales, considerada como uno de los "valores superiores" llamados a inspirar el ordenamiento jurídico. ( 46 ).
2. La segunda de las consecuencias constitucionales del Estado social sería la existencia de una regulación constitucional del proceso económico y de sus principales protagonistas, los sindicatos y los empresarios.
3. El tercero sería el "reconocimiento a nivel fundamental de

determinados derechos y libertades de claro contenido social", como el derecho de sindicación y de huelga (artículo 38), a la negociación colectiva (artículo 37), al trabajo (artículo 35), a la existencia de unas condiciones mínimas de trabajo (artículos 40, 43, etc.) o a la participación de los trabajadores en la empresa (artículo 129), entre otros.

4. El último aspecto a destacar sería la transformación de propio ámbito funcional del Estado.

Sin embargo, como señala Basile, el significado de la expresión del artículo 9.2, aún estando inspirado en el artículo 3.2 de la Constitución italiana, posee "significativas diferencias" en relación con su modelo, en tanto, según este autor, el deseo de la Constitución española por "mantener el sistema socioeconómico existente" le lleva a no ir más allá de justificar el "intervencionismo público corrector de desequilibrios en atención al mantenimiento del sistema económico actual y, por tanto, contra su propio tenor, no ha sido incluido en función de una efectiva transformación social" ( 47 ).

En cualquier caso, como ha puesto de manifiesto Garrorena Morales "la clave de la condición fundamental de la igualdad en nuestro ordenamiento jurídico" ha pasado a estar en el artículo 9.2 ( 48 ), ya que es evidente que puede suponer importantes consecuencias en el desarrollo constitucional. Así, esta consideración de la igualdad no es sólo un "complemento" material del principio de igualdad jurídica ( 49 ), sino que su alcance llega a impulsar y servir de soporte a una interpretación alternativa de propósitos muy diversos que adquieren nuevo sentido desde la

perspectiva transformadora del artículo 9.2. En definitiva, puede decirse que este precepto constitucional legitima la acción transformadora del Estado, al posibilitarle la adopción de los obstáculos que se opongan al desarrollo de la libertad e igualdad efectivas.

Por lo que se refiere a la regulación del proceso económico y la constitucionalización del estatuto básico de sus principales protagonistas, debemos decir que ésta se encuentra principalmente en el Título VII, aunque también en diversos artículos del Título I. Así, para Garrorena Morales se encontrarían concretamente en ( 50 ):

- La constitucionalización realizada por el artículo 38 de la "libertad de empresa en el marco de la economía de mercado", aunque, como ha puesto de manifiesto López Guerra, no sólo no se establecen límites a la empresa pública sino que el artículo 128 reconoce la posibilidad de reservar al sector público recursos o servicios esenciales. Asimismo, este autor señala que, de todos modos, lo contrario de "economía de mercado" es "planificación imperativa", pero no "empresa pública" ( 51 ).
- El reconocimiento del poder sindical que se realiza en el artículo 7 y de la libertad de sindicación del artículo 28.
- La constitucionalización de la presencia del Estado en tanto que regulador y director del proceso económico, aspectos recogidos en los artículos 40, 128, 130 y 140, entre otros. Todo ello está contemplado en el Capítulo III del Título I ("De los principios rectores de la política económica y

social") y en el Título VII ("Economía y Hacienda") ( 52 ).

Por lo que respecta al reconocimiento de los diferentes derechos y libertades de contenido social, el principal aspecto que debemos resaltar es la desigual protección jurídica que le dispensa la Constitución, por cuanto la mayoría de estos derechos y libertades sólo cumplen la función de "informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos" (artículo 53.3 de la Constitución). R. García Cotarelo se refiere a ello cuando señala que los derechos económicos y sociales son "algo menos que derechos, aunque ostenten el título de tales" ( 53 ). Así, y tomando como ejemplo el derecho al trabajo, señala este autor que no sólo el Estado no cumple este mandato constitucional, sino que, en cuanto empresario, es precisamente este Estado el que se vé obligado en ocasiones a "contravenirlo y quebrantarlo de modo directo o indirecto" ( 54 ). Sin embargo, "no parece que desde un punto de vista jurídico deba renunciarse sin más a la eficacia del derecho al trabajo" puesto que dicha renuncia supondría, en su opinión: "a) atentar contra el principio doctrinal de que todo Derecho constitucional es derecho positivo; b) atacar a la misma esencia del Estado de Derecho", por cuanto si bien éste se funda en la libertad, también lo hace en la igualdad ( 55 ).

En relación al intervencionismo estatal, el caracter del Estado social como necesidad de transformar su propio ámbito funcional, supone para Garrorena Morales "la transformación estructural de la propia institución estatal, porque el Estado, encargado de gestionar toda esa serie de protecciones se trans-

forma, en algo cualitativamente diferente a lo que era, pese a permanecer su sustrato capitalista". Lo que implica una visión superadora de los meros "servicios públicos" ( 56 ). Sin embargo, señala García Cotarelo que esta visión transformadora del Estado social no sólo se olvida en cuanto este tipo de Estado entre en crisis, sino que es posible encontrar tesis que propugnen una visión "transformadora" del Estado social en un sentido regresivo. Así, cabría señalar que si bien la Constitución española ampara políticas concretas "de índole socialista", para este autor, este mismo marco constitucional "ampara más claramente y con mayor decisión políticas liberales que el socialismo "tradicional" habría de considerar "regresivas" ( 57 ).

5.3.2.2. Las implicaciones "técnico-jurídicas" derivadas de la definición del Estado como Estado social.

Entre los instrumentos más importantes para la plena efectividad del Estado social se encuentra la igualdad. En este sentido, la primer precisión que hay que debemos hacer es la pluralidad de sentidos con la que ésta se presenta a lo largo del texto constitucional. Así, debemos distinguir desde su consideración como "valor superior" en el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución, hasta su entendimiento como "igualdad ante la ley" del artículo 14. Aunque del análisis específico de la igualdad como "valor superior", nos ocuparemos más adelante, aquí haremos algunas breves referencias en relación a su vinculación estrecha con el Estado social.

Más concretamente, en nuestro texto fundamental, la igualdad aparece entendida, no sólo como "valor superior", sino también como derecho fundamental y como mandato a los poderes públicos en el artículo 9.2. De este modo, como derecho fundamental, posee la protección otorgada por el artículo 53, no sólo ante la jurisdicción ordinaria, sino también ante el Tribunal Constitucional, mediante el recurso de amparo. Por lo que respecta a los poderes públicos, además del obligado respeto de la igualdad como derecho fundamental de los ciudadanos, deben tender hacia ella, en función del citado artículo 9.2 y de su consideración como "valor superior" del ordenamiento. El control de la actividad de los poderes públicos se centra en este punto en relación a los mecanismos democráticos, por un lado, y a los mecanismos jurisdiccionales, por otro.

Por lo que respecta a los mecanismos de intervención estatal en el proceso productivo, podríamos diferenciar, siguiendo a López Guerra, entre:

- a) Previsiones de intervención relativas al bienestar social y a la calidad de vida, en tanto que acciones del poder público que benefician directamente a los individuos, como su actuación respecto a la educación (artículo 27), la protección de menores y minusválidos (artículos 38 y 49), la protección de los trabajadores (artículos 40 y 41) y, en general, aquellas provisiones relativas a la acción del Estado en materia de protección a la salud, cultura, medio ambiente, vivienda, juventud, ciudadanos de edad avanzada y consumidores (artículos 43 a 51); y
- b) Previsiones referentes a la intervención activa del Estado en la vida económica, mediante medidas destinadas a favorecer el desarrollo de la economía "para asegurar a todos una digna calidad de vida", como señala el Preámbulo de la Constitución, o para promover "las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica", como señala el artículo 40. Se trata de materias como la iniciativa pública y la intervención de empresas (artículo 128), la promoción de ciertos sectores económicos (artículo 130), la planificación (artículo 131), etc. ( 58 ).

De hecho, para Torres del Moral, el Estado social supone la

protección de los grupos sociales básicos y de los sectores marginados. Así, la familia es "un objeto de protección en el Estado social", lo que supone, en su opinión, "protección social", "protección económica", "protección jurídica", "protección de los hijos", "la protección de la madre", "la investigación de la paternidad" y el artículo 18.1 que "garantiza el derecho a la intimidad familiar". También considera este autor "los supuestos derechos del minusvalido", llegando a establecer un "estatuto jurídico del minusvalido" ( 59 ).

Por lo que respecta a los mecanismo de protección de los derechos más directamente vinculados al Estado social, en nuestra Constitución hay que referirse al artículo 53 y los diferentes niveles de protección que otorga a los distintos derechos. Sin embargo, todos los preceptos constitucionales son alegables para sustentar un Recurso de Inconstitucionalidad o una Cuestión de Inconstitucionalidad.

Mayor dificultad plantea la articulación técnico-jurídica de la transformación del Estado. En primer lugar, por la propia conceptualización de esta transformación que, como hemos aludido en el epígrafe anterior, se plantea con niveles distintos de conflictividad dependiendo de la coyuntura económica. Y, en segundo lugar, por la propia entidad de las normas que pueden ser invocadas para sustentar la necesidad de transformación. En este sentido, recordemos la mención del Preámbulo a la "sociedad democrática avanzada" ( 60 ), y lo establecido en el artículo 9.2, poniendolos en relación con los "valores superiores" a los que alude el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución.

Por todo ello, para Garrorena Morales, el problema clave lo representa el de la eficacia jurídica derivada de la calificación de "Estado social". Así:

- a) Se trata ésta de una cláusula "de neto valor hermenéutico y, como tal, dirigida a vincular a autoridades y ciudadanos en la interpretación de la totalidad del ordenamiento jurídico, tanto a la hora de indagar el sentido del derecho que ya existe, cuanto en el momento de la determinación del sentido que debe informar al derecho que se produce".
- b) Como consecuencia "de esta necesidad de interpretar el ordenamiento a la luz de la calificación que analizamos" resulta que si bien ésta no puede fundamentar por sí sola una pretensión jurídica inmediata -salvo el recurso de inconstitucionalidad de las leyes- "sí puede hacerlo, en cambio, en la medida en que concurra con otros preceptos para determinar su auténtico sentido y alcance".
- c) En el específico ámbito del recurso de inconstitucionalidad de la leyes, la calificación "social" del Estado "alcanza su máximo nivel de eficacia" entendida como "eficacia accionable o residenciable jurisdiccionalmente". En este procedimiento "la declaración constitucional del artículo 1.1º se convierte en derecho directa e inmediatamente alegable ante el juez constitucional", tanto en los casos de "recurso de inconstitucionalidad" como en los de "cuestión de inconstitucionalidad". Por lo que estamos ante un "fundamento de derecho sobre el que soportar suficientemente el enjuiciamiento de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la

ley".

- d) Aun cuando es dudosa la "eficacia positiva" derivada de la calificación como "social" del Estado, la jurisdicción constitucional puede bien "juzgar desde la omisión del legislador, obteniendo de ella determinadas consecuencias" mediante la utilización de determinados principios constitucionales, censurar la pasividad del legislador en un concreto sector de legislación social, fijarle plazos o declararle incurso -en terminología de Hans-Peter Schneider en referencia al Tribunal constitucional alemán-, en "violación constitucional", aunque no sea éste un pronunciamiento suficientemente ejecutivo para obligar la legislador ( 61 ).

En definitiva, las cláusulas que configuran al Estado social son, para Garrido Falla, "por su estructura normas jurídicas imperfectas" ya que "en el mejor de los casos contienen un mandato al legislador (por ejemplo, el reconocimiento de pensiones adecuadas para los ciudadanos de la tercera edad; art. 50) que, de ser desobedecido, no entraña consecuencias jurídicas" y "otras veces, ni siquiera eso, pues estamos ante declaraciones retóricas más propias de un programa de partido (por ejemplo, la promoción de la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural; art. 48)" ( 62 )

5.3.2.3. Las implicaciones constitucionales derivadas de la definición del Estado como Estado democrático.

Aunque la caracterización que realiza Elías Díaz del Estado Democrático quizá sea la más conocida ( 63 ), no cabe duda que no existe unanimidad doctrinal en relación con el significado que la expresión del artículo 1º.1 pudiera tener en la Constitución. De hecho, para O. Alzaga los tres estadios que distingue E. Díaz en la evolución del Estado de Derecho ( 64 ), "posiblemente son distinguibles a nivel de filosofía política, pero es harto discutible que quepa encontrar tres tipos de Estados de Derecho en el panorama del Derecho constitucional comparado" ( 65 ).

Sin embargo, diversos autores han puesto de manifiesto la dificultad de enlazar el calificativo de "Estado social" con el de "democrático" bien porque en el plano teórico la calificación de "democrático" es contradictoria con el de "social", bien porque en el plano práctico el "Estado social" habría sido una realidad presente en las estructuras políticas occidentales, mientras que el Estado democrático sería puro "desideratum". ( 66 ).

De hecho, como señala R. Morodo, "la constitucionalización de la expresión "Estado social y democrático de Derecho", que aparece ya en el Anteproyecto, indica un acuerdo básico de centro-izquierda: UCD, PSOE y PC, con matizaciones disidentes de Alianza Popular". Expresión que "tiene sus raíces en la doctrina democrática iuspublicista española, receptora de la doctrina europea de preguerra y posguerra mundial; así, en Lucas Verdú y

Elías Díaz", si bien "su desarrollo doctrinal se basaba en una distinción importante: tomando como base el clásico Estado de Derecho, como Estado liberal (libertades pública y separación/co-laboración de poderes), se pasaría al Estado social de Derecho, expresión del neo-capitalismo y, de aquí, al Estado democrático y pluralista. La acentuación de la igualdad, sin excluir la liber-tad serían los soportes ideológicos de esta última concepción" ( 67 ).

De todos modos, Lucas Verdú señala que "a nuestro juicio, todavía no se ha establecido en parte alguna un auténtico Estado democrático de Derecho", así "éste es una utopía, no inalcanzable pero parece meta lejana en tanto perduren y se resistan a trans-formarse las estructuras neocapitalistas" ( 68 ). Aspecto en el que coincide, aunque con matices, Peces-Barba, al señalar que el Estado democrático de Derecho, "sería una etapa aún no concluida, en realización, para corregir y profundizar en sentido socialis-ta, al Estado social" ( 69 ).

En consecuencia, se pueden establecer dos modelos teóricos que permiten configurar al Estado democrático con diferentes rasgos, según se consideren unos u otros rasgos como manifesta-ciones constitucionales significativas.

El primero de ellos se refiere al entendimiento del Estado democrático como una superación del Estado social de Derecho que, sin negar los presupuestos básicos del Estado de Derecho, se decanta hacia una mayor progresividad en sus contenidos, hasta configurar una sociedad socialista. Esta construcción doctrinal posee su base en las elaboraciones de E. Díaz y de Lucas Verdú.

Así, este último autor, vendría a señalar que "El Estado democrático de Derecho exige la socialización de los medios de producción, la autogestión social en todos los niveles y el paso de la representación política a la participación política". Y ello "no se consigue automáticamente, sino tras un proceso de calculadas transformaciones políticas y económicas reguladas por el derecho" ( 70 ).

El segundo, por su lado, entendería al Estado democrático como el establecimiento, en el Estado de Derecho, de los mecanismos democráticos de la toma de decisiones, con el complemento necesario de los correlativos mecanismos de representación, partidos políticos, etc. Así, Garrido Falla señalaría que el calificativo del Estado como "democrático" no es inútil, por cuanto "cabe pensar en un ordenamiento jurídico no establecido democráticamente y, sin embargo, obligatorio y vinculante para los poderes públicos, en especial para la la Administración", ya que "el hecho de que se haya establecido autocráticamente no postula necesariamente su injusticia". Así, "resulta necesario advertir que la palabra "democrático" añade ahora una nueva exigencia que alude al origen de la ley", o sea la necesidad que la ley sea, como expresa el Preámbulo, "expresión de la voluntad popular" ( 71 ).

En cualquier caso, como veremos a continuación, las manifestaciones constitucionales derivadas del Estado democrático son diferentes dependiendo de la postura científica de cada uno de los autores que analizamos a continuación.

Así, para Lucas Verdú, "la connotación democrática" del

Estado "ha de hacerse a tenor del artículo 9º.2 y de los con él concordantes (40 y 129.2), que apuntan a condiciones de índole socioeconómica, capaces de transformar los aspectos todavía formales, o incompletos, en orden a la justicia y a la igualdad del Estado social de Derecho". En este sentido, el artículo 38 de la Constitución "me parece que no armoniza con el Estado democrático de Derecho".

Por lo tanto, en su opinión, el Estado democrático propugnaría una "función transformadora realizada por la combinación de los preceptos 1º.1 con el 9º.1, con el 40 y el 129.2 y con las decisiones preambulares", en el sentido de establecer "una sociedad democrática avanzada", afirmación que "no ha de entenderse como fórmula retórica ni tecnocrática" ( 72 ).

En ello abunda García Morillo, cuando pone de manifiesto que, cuando la Constitución habla de Estado democrático de Derecho, ello supone "la asunción por parte del Estado, de la tarea de superar el orden de cosas existente, que se reconoce como injusto", imponiéndose, por tanto, una labor de los poderes públicos en el sentido señalado en el artículo 9.2 ( 73 ).

Por el contrario, las manifestaciones constitucionales del Estado democrático, en tanto complemento del Estado social, en el sentido ya señalado por Garrido Falla, estarían vinculadas a la residencia de la soberanía y a la visión participativa del proceso político.

Así, para Garrorena Morales, la caracterización como "democrático " del Estado supone: "1) Un concreto criterio respecto del problema de la residencia de la soberanía; 2) una concepción

plural de la sociedad, y - una singular comprensión participativa del proceso político" ( 74 ).

Por ello, en su opinión, "vivir en democracia implica aceptar, como presupuesto primero que condiciona la génesis y el desenvolvimiento de todo el posterior sistema político, el valor de la radicación social del poder", por lo que prolongaciones "naturales" de ello serían el artículo 66.1 -"Las Cortes Generales representan al pueblo español"-, y el artículo 117.1 -"la justicia emana del pueblo"- . Por todo ello, afirma, "en principio, nuestra Constitución cumple discretamente -se diría que en los términos que son habituales en el constitucionalismo comparado de nuestro entorno- con las condiciones que exige una definición democrática del poder y de su "ultimidad"". No obstante, señala Garrorena, "no es, sin embargo, igualmente afortunada nuestra Ley fundamental cuando, dando un paso más, intenta la identificación definitiva de ese soberano "democrático"", dado que, en su opinión, traduce una cierta desconfianza del legislador constituyente "frente a toda intermediación de los ciudadanos con las decisiones del poder" ( 75 ).

En relación con el segundo aspecto -una concepción pluralista de la sociedad- para el autor precitado "esa concepción grupal y pluralista de la realidad social" realiza diversas cualidades específicas de la democracia, a saber : "1) refleja el carácter diversificado y plural de la sociedad, respetando la entidad de todos sus participantes;... 2) [es al mismo tiempo] garantía del solidario fortalecimiento al que tienen acceso los individuos en la defensa de sus derechos e intereses [y] 3) educa además a los

ciudadanos -y no es esta su menor adquisición- en el hábito del respeto a dicha pluralidad". Así, "el nivel de recepción de esta concepción pluralista en nuestra nueva Ley fundamental es ciertamente alto", ya que "el "Estado democrático" se corresponde con ese valor fundamental que es el "pluralismo político" ( 76 ).

El último aspecto señalado por este autor, -la visión participativa del proceso político- ( 77 ), tendría su reflejo principal sobre todo en el artículo 23.1 de la Constitución, "lo que significa que el proceso de poder en una sociedad democrática supone no sólo una comprensión plural de ésta, sino además una constante relación de participación en competencia entre tal pluralidad de individuos y de grupos". Aunque nuestra Constitución revela una tensión dialéctica, "una relación de tensión", entre el régimen parlamentario y las instituciones de democracia directa que ella contempla. Esta "relación de tensión" se revelaría en la redacción restrictiva de los artículos 87 y 92 de la Constitución y se prolongarían en la "Ley Orgánica 2/1.980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referendum". De este modo, el "Estado democrático" que recoge el texto fundamental, para este autor, está "más próximo a la confianza en los representantes y a la traslación incondicionada de la propia capacidad de participar, que al ejercicio directo de dicha capacidad" ( 78 ).

Por otro lado, desde una posición distinta, para Alvarez Conde los "presupuestos", que no "manifestaciones constitucionales", del Estado democrático serían: "la proclamación de la soberanía popular que se hace en el artículo 1.2", la aceptación "del pluralismo político y social, cuya consagración constitucio-

nal más importante, aparte de su consideración como valor superior de ordenamiento jurídico, se produce en los artículos 6 y 7" y el "reconocimiento de la participación de los ciudadanos en su diversas manifestaciones" ( 79 ).

De hecho, para Jorge de Esteban, sin perjuicio de la intención de los constituyentes, la caracterización del Estado de Derecho como democrático, probablemente significa "la voluntad de crear un Estado que se aleje de la concepción autoritaria, que ha sido una constante durante la mayor parte de nuestra historia constitucional y en la que el pueblo no ha tenido ningún protagonismo activo en forma estable" ( 80 ), por lo que tal carácter se ha de referir inmediatamente al párrafo 2 del mismo artículo 1º, que atribuye la soberanía nacional al pueblo español, del que emanen todos los poderes del Estado ( 81 ) y por ello, la Constitución "posibilita tal objetivo, puesto que sitúa la soberanía en el pueblo, reconoce el pluralismo político y social, al mismo tiempo que establece una serie de instancias, en diversos niveles, para que el pueblo participe bien directamente, bien por medio de representantes, en las decisiones que le afecten" ( 82 ).

Este carácter democrático, para Sanchez Agesta, puede ser entendido "bien como un "principio de estructura" (así en los partidos, en los sindicatos, en las organizaciones empresariales, en los colegios profesionales y en las organizaciones profesionales que defienden intereses económicos), o bien "como una norma de convivencia" (fundamentalmente en la educación y en la primera alusión del Preámbulo a una "convivencia democrática")" ( 83 ).

En cualquier caso, las implicaciones técnico-jurídicas son muy diferentes en uno y otro caso.

En el primer sentido, la democracia está vinculada a otro término, que aparece con reiteración en el texto constitucional: participación (artículo 9, 23, 66 e, incluso, artículos 105 y 125 o 129). Así pues, este principio de participación es "la consecuencia de la afirmación del párrafo 2º del artículo primero que atribuye a la soberanía nacional al pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado, y del contenido mismo de la libertad, como proyección social de la libertad, como derecho a participar en las decisiones colectivas". Participación representativa que se articula a través del sufragio (artículo 23), de los partidos políticos (artículo 6), de los sindicatos y distintos tipos de asociaciones (artículos 7, 36 y 52) y de las Cortes Generales (artículo 66), e "incluso, del Gobierno, en cuanto está vinculado en el Título V a través del principio de responsabilidad política a las Cortes, como órgano de representación del pueblo". También están previstas formas de participación directa como la iniciativa legislativa, aunque bastante limitada (artículo 87), o el referendum consultivo y el de ratificación constitucional (artículos 92 y 168) ( 84 ).

Como "norma de convivencia", la democracia "no significa sólo una estructura de participación que parte del principio de que todos los poderes emanan del pueblo, sino que implica también otros dos principios" que son la igualdad y la libertad de expresión del pensamiento "en cuanto implícita y explícitamente exigen el igual respeto a los derechos de los demás (artículo 10), y

este respeto está reconocido por la Constitución incluso con un carácter especial y prioritario, en el respeto a la intimidad y el honor personal y familiar y en la libertad de conciencia (artículos 18,4; 20; 40 y 16,2)" (85).

Asimismo, para Murillo y Ramírez el carácter "democrático" se entiende sobre todo referido a la "democracia representativa" y en "múltiples concesiones", no muy profundas ni convencidas al Referendum", principalmente en la figura del "referendum consultivo" del artículo 92.1, "que casi pudiera llegar a considerarse como un estudio de la opinión pública sin muestra". En cualquier caso, para estos autores, el carácter democrático del Estado también debe referirse a otras "organizaciones subordinadas", como los partidos políticos y los sindicatos, los Colegios Profesionales y otras organizaciones profesionales. Sin embargo, "la medida en que lo sean y el que pueda fiscalizarse en la realidad esta democracia interna de los partidos, sindicatos y demás grupos, es algo que plantea problemas en todos los países y que dependerá del tipo y circunstancias de los propios grupos y del talante democrático general que pueda existir en la sociedad" (86).

En definitiva, para Gil Cremades, en el matiz "democrático" se percibe "el limitado alcance de la ideología socialdemócrata en la Constitución española", ya que el texto fundamental "no es muy explícito en declaraciones sobre la participación del individuo en el Estado, lo que perfilaría el alcance de ese Estado democrático". Por ello, para esta ideología, según este autor, "más importante que la participación política" es "la participa-

ción en el poder económico presupuesto de aquella" ( 87 ).

5.3.2.4. Las implicaciones técnico-jurídicas derivadas de la definición del Estado como Estado democrático.

Las manifestaciones técnico-jurídicas del Estado democrático también serán diferentes, dependiendo de la distinta concepción teórica que se considere.

Así, si entendemos al Estado democrático como una superación del Estado social de Derecho, las manifestaciones técnico-jurídicas que encontraremos a lo largo del articulado de la Constitución serán escasas. En efecto, además de la expresión preambular en el sentido de "establecer una sociedad democrática avanzada", de discutido valor jurídico, sólo una voluntad decidida de los poderes públicos pueden potenciar una interpretación del artículo 9.2 y de otras declaraciones constitucionales como las del artículo 129.2, en el sentido de propugnar una sociedad en la que la libertad y la igualdad de los individuos -y de los grupos en los que se integra- sean reales y efectivas.

Por el contrario, desde la consideración del Estado democrático como mero Estado garante de unos determinados mecanismos de legitimación del sistema y de elaboración de las leyes, es posible encontrar un desarrollo más extenso en el articulado. En cualquier caso, el primer rasgo que destaca Alvarez Conde es la casi inexistencia en nuestro texto constitucional de "instituciones de democracia directa", a excepción "de la puerta que deja abierta el artículo 140 para el Concejo abierto". Aunque esta institución "no puede ser considerada como una alternativa válida a los Ayuntamientos".

Por lo que respecta a las instituciones de "democracia semidirecta", este autor alude a:

- La iniciativa popular, recogida en el artículo 87.3, de la que hay que destacar "la restricción con que aparece concebida".
- El derecho de petición, que puede ser realizado tanto individual como colectivamente (artículo 77). Sin embargo, "creemos, especialmente por lo que a las peticiones colectivas se refiere, que su trascendencia en nuestro régimen político ha de ser escasa".
- El referendum. Nuestra Constitución prevee distintas modalidades de referendos, aunque ninguna de ellas tiene carácter abrogatorio. Así, podemos referirnos al referendum constitucional, tanto en su modalidad obligatoria como facultativa (artículos 167 y 168), el referendum consultivo (artículo 92) y los referendos autonómicos, tanto de ratificación de la iniciativa autonómica, como de aprobación y reforma de los Estatutos.
- Instituciones que inciden en el ámbito judicial como son la acción popular y el Jurado (artículo 125) y en el ámbito administrativo (artículo 105) ( 88 ).

Asimismo, para Sánchez Agesta, el carácter democrático de la Constitución informaría "todo el texto constitucional", sobre todo en cuanto se refiere al origen del poder, que el propio artículo 1º, párrafo 2 señala cuando atribuye al pueblo español la soberanía nacional. Asimismo, el artículo 23 también sería una muestra de tal carácter democrático en tanto que declara el

derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, así como el artículo 66 que define a las Cortes Generales como representante del pueblo español y el mismo artículo 117 que proclama que la justicia emana del pueblo. Para este autor también sería ejemplo del carácter democrático de la Constitución los artículos 87, 92, 149.1.32º, 151, 152, 166 y 168 "que establecen las formas de iniciativa popular, referendum consultivo y referendum de ratificación" ( 89 ).

Finalmente también habría que hacer alusión a la potenciación de las organizaciones de consumidores y usuarios y al papel relevante de los sindicatos en relación, no sólo del artículo 7 de la Constitución, sino a propósito de la creación del Consejo económico y social (artículos 23, 48, 51 o 129 de la Constitución).

Como vemos, no es necesario resaltar las evidentes diferencias que implica, en orden a los mecanismos técnico-jurídicos que articularían jurídicamente al Estado democrático, el sostener una u otra postura teórica en relación con el significado y el contenido de este tipo de Estado.

5.3.2.5. Las manifestaciones constitucionales derivadas de la consideración del Estado como Estado social y democrático de Derecho.

Por lo que respecta al Estado social y democrático de Derecho, lo más relevante de su sistematización doctrinal anterior a la elaboración de la promulgación quizás sea la contraposición que se señalaba entre el Estado "social" y el Estado "democrático". Esta discusión entre unos términos que se entendían si no como antitéticos, sí como sucesivos, por la doctrina en aquellos años, también se trasladó a los debates constituyentes.

En efecto, junto a esta posición doctrinal, aparecía, por otro lado, un entendimiento del Estado social y democrático de Derecho centrado fundamentalmente en los aspectos "sociales" y que consideraban a los aspectos "democráticos" como únicamente vinculados a los mecanismos garantizadores de la democracia. De todos modos, ya avanzada la elaboración de la Constitución también hizo su aparición de una interpretación sincrética que entendería al Estado social y democrático de Derecho, a través fundamentalmente de las intervenciones de G. Peces-Barba, como una caracterización nueva que recogería, a grandes rasgos, el sentido de las elaboraciones doctrinales alrededor del Estado democrático, pero situándolas en un contexto evolutivo. Así, el Estado social y democrático se entendería como una etapa en la evolución hacia un tipo de Estado "democrático", en el sentido en que éste se entendía en las elaboraciones doctrinales anteriores a la Constitución. Así, el Estado democrático aparecía como una meta más o menos lejanas a alcanzar, o como, según algunas voces,

puro "desideratum".

Situado el debate doctrinal entre estas coordenadas, la primera cuestión a dilucidar es si es posible entender a esta fórmula del artículo 1, párrafo primero, de la Constitución, con un sentido propio, diferenciado de la mera suma de las características de sus tres componentes, o si por el contrario, ello no es posible, teniendo cada una de las definiciones del Estado sus propias características, pudiendo llegar, incluso, a ser contradictorias. Asimismo, también deberemos ocuparnos de la trascendencia constitucional que supondría el entender al Estado social y democrático de Derecho de una u otra forma. Por último, en función de la trascendencia que se le otorgue al precepto, así serán sus consecuencias constitucionales y técnico-jurídicas.

En este sentido, en relación con el sentido unitario de la fórmula del artículo 1º.1 de la Constitución, Torres del Moral señalará que durante las Cortes constituyentes se dieron dos tipos de explicaciones para la inclusión del adjetivo "democrático" al Estado social de Derecho. La primera de ellas, "sostenida por sectores de la derecha", el elemento democrático impide unas interpretaciones del Estado de Derecho meramente formal y autoritaria -unas Cortes elegidas democráticamente, el "fortalecimiento del principio de representación frente al de identidad" y, como consecuencia, "el pluralismo político, protagonizado fundamentalmente por los partidos políticos-. La segunda de ellas, "sostenida por los grupos de la izquierda", descansa "como es sabido, en las tesis de Lucas Verdú y E. Díaz, acerca de la superación del Estado social mediante el socialismo o medidas

socialistas progresivas" ( 90 ).

Sin embargo, desde otro punto de vista, señala Garrorena Morales que "cada adjetivo, flanqueado en el interior de la fórmula de referencia por los otros dos, queda afectado, modificado por ellos en su sustancia, hasta adquirir matices y posibilidades que jamás hubieran tenido en solitario", por lo que la resultante de dicha fórmula no es exactamente igual a la suma de significados de sus sumandos, "sino que queda prolongada por esa adición de sentido que se desprende de la mutua implicación en que tales términos se encuentran" ( 91 ). En este sentido, Sánchez Agesta se referirá a la "unidad compleja" que forman los tres términos a los que alude el citado artículo 1º.1 ( 92 ).

"Compleja expresión" que, para Torres del Moral, intenta "definir el régimen político", aunque para ello también sea necesario acudir a los dos párrafos siguientes del artículo 1º, "así como al artículo 2º, que hace la opción por el Estado autonómico". Por lo tanto, "frente a quienes creen que una declaración como ésta no tiene virtualidad normativa, sostenemos que contiene un principio estructural de primer orden que se desarrolla a lo largo del articulado y que, además, impregna todo el texto constitucional y el resto del Ordenamiento jurídico". Así, "hay que partir de un entendimiento unitario de dicha fórmula", ya que "ni es sólo Estado de Derecho, ni sólo Estado social, ni sólo democracia, sino que cada uno de los enunciados condiciona y nutre a los demás", aunque "esta reciprocidad es considerada por muchos como inconciliable, principalmente porque el Estado social puede trastocar las líneas maestras de un Estado de Derecho y de una democracia entendidos al tradicional modo". En este sentido,

"esta crítica, que parece añorar la separación entre sociedad y Estado, contiene una lícita exigencia, a saber: que cualquier intervención en la esfera social y económica ha de hacerse con respeto de los controles y de los procedimientos jurídicos" ( 93 ).

Para Basile, sin embargo, la fórmula "Estado social y democrático de Derecho" significa "lo que salta a la vista: la realidad, bastante compleja, pero reducible a unos pocos rasgos esenciales y comunes, de las democracias occidentales del momento presente". En este sentido, sus características se configurarían mediante la suma de las correspondientes a cada uno de sus componentes. Así, el significado del Estado social es que "las estructuras económicas del capitalismo subsisten, pero se admiten intervenciones públicas más o menos amplias en función correctiva de los desequilibrios más graves que aquél implica". Y el Estado democrático supone que "los gobiernos tienen una legitimación democrática, esencialmente en base a la elección por sufragio universal de asambleas representativas con participación (garantizada por el derecho de asociación) de una pluralidad de partidos, y con un mínimo de información y debate político (garantizados, aunque en realidad de manera cada vez más imperfecta, por otros derechos de tradición liberal)", mientras que el Estado de Derecho viene configurado por la garantía de los "derechos humanos" y la "igualdad formal, mediante una organización policéntrica de los poderes públicos (al menos de manera aproximada, conforme al viejo esquema de la tripartición) y mediante la tutela judicial de los derechos incluso o sobre todo frente a las autoridades públicas, eventualmente incluso las legislativas".

( 94 ). García Pelayo también, en pocas palabras, considerará aspectos fundamentales del Estado social a "las medidas legislativas gubernamentales y administrativas postuladas y orientadas por los correspondientes preceptos constitucionales", mientras que "las Cámaras elegidas por sufragio universal son la máxima expresión institucional del Estado democrático" y el Tribunal Constitucional culminaría "el sistema del Estado de Derecho" ( 95 ).

En fin, como señala Lucas Verdú, al comentar la expresión Estado social y democrático de Derecho "se trata de un hallazgo técnico, conceptual e institucional muy expresivo", en tanto que la Constitución "introduce una denominación de cariz académico que, además contiene una referencia clara a la estructura socioeconómica", con lo que "las palabras Estado social y democrático de Derecho añaden, al tecnicismo, al concepto y al carácter institucional, un ingrediente socioeconómico propio de la convivencia política occidental" ( 96 ). Así, este tipo de Estado, aunque haya podido tener algún componente de tipo utópico e incluso quizás "hubiera sido más correcto concebir al Estado español como Estado social de Derecho en transición al Estado democrático de Derecho inspirándose en el artículo 2º de la Constitución portuguesa de 1.976" ( 97 ), posee un indudable "alcance interpretativo" de las cláusulas de alcance socioeconómico de la Constitución". Asimismo, para este autor, el artículo 1º.1 tiene "valor impeditivo, en el sentido de que cierra la posibilidad de un derecho inconstitucional, por ejemplo, la de normas que contradigan las calificaciones de socialidad y democracia expresadas en el mencionado precepto" ( 98 ). Su

trascendencia es, pues, notoria.

De hecho, para G. Peces-Barba, la caracterización como "democrático" del Estado de Derecho se situaba, durante la elaboración de la Constitución, en la línea que ya había establecido anteriormente E. Díaz. Y desde ese punto de vista, "en un primer análisis me pareció que la calificación progresista de "Estado democrático" se veía oscurecida por el calificativo de "social" ( 99 ). Sin embargo, "hoy tendría que matizar esa apreciación poco fundada", ya que "el Estado democrático sería una etapa aún no concluida, en realización, para corregir y profundizar en sentido socialista al Estado social". De hecho "esa realidad abierta, y aún por construir en parte, sería el elemento utópico imprescindible para todo progreso" ( 100 ).

En cualquier caso, Pérez Luño considera que "si las caracterizaciones social y democrática se entienden como formas divergentes y alternativas del Estado de Derecho, tendría que juzgarse arbitrario y contradictorio el intento de congregarlas pacíficamente en un mismo texto normativo" ( 101 ), que es lo que hicieron, en definitiva, los constituyentes. En este sentido, para este autor, es necesario decantarse "hacia una exégesis [del artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución] que, al tiempo que propicie la máxima virtualidad emancipatoria y democratizadora en cuanto al horizonte de los fines del precepto, respete escrupulosamente el método de una rigurosa hermenéutica constitucional, que se vería ante un impasse de prosperar la tesis de que dicho artículo consagra simultáneamente dos formas diferentes y contradictorias del Estado" ( 102 ).

Sin embargo, R. García Cotarelo apunta que si son muchos los autores que se cuestionan "la pertinencia del adjetivo "social" en la calificación del Estado que realiza nuestra Constitución, "aún es más intenso el debate acerca del alcance real del término "democrático" en este contexto", por lo que "aquellos autores que sostienen la relevancia y congruencia de la fórmula completa de la Constitución española, "Estado social y democrático de Derecho"... lo que quieren es encajar el término democrático en la tradición igualitaria de Occidente que, junto a la liberal, son las dos columnas del pensamiento político europeo desde la revolución francesa". En este sentido, "el Estado es, así, social porque interviene en la sociedad, en los mecanismos "ciegos" del mercado, en las impersonales relaciones de producción; y democrático porque lo hace con el fin de alcanzar progresivamente la igualdad". De hecho, para este autor, la igualdad es el "verdadero pivote sobre el que gira toda la cuestión del Estado social y democrático de Derecho" ( 103 ).

De todos modos, Pérez Luño, pretendiendo "salvar ilusionarias ideologizaciones o eludir la caída en un voluntarismo o decisionismo político", realiza algunas precisiones sobre el alcance de la expresión contenida en el artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución. Así:

- a) La primera matización consiste en "afirmar" los principios de "unidad", "coherencia o concordancia práctica" y "fuerza integradora" de la Constitución ( 104 ). Lo que implica la necesidad de no considerar al Estado de Derecho, Estado social o Estado democrático como "tres categorías antinómi-

cas, ni siquiera como tres fórmulas independientes susceptibles de interpretaciones o aplicaciones fragmentarias" sino como "tres funciones, facetas o exigencias de una única definición constitucional de nuestra forma de Estado". Lo que lleva a admitir que "lo que nuestra Constitución consagra es la exigencia de interpretar la estatalidad social y democrática como principios coetáneos entre los que se da una mutua interdependencia y conexión interna".

- b) El segundo aspecto que este autor destaca es la imposibilidad de admitir la interpretación "auténtica" del precepto en el sentido de que "incluso admitiendo que en el debate interno del Grupo Parlamentario Socialista la expresión "Estado democrático de Derecho" significara la forma política del socialismo democrático propia de la etapa posterior al Estado social en la evolución del Estado de Derecho, lo cierto es que en la intervenciones parlamentarias no se explicitó esta acepción". En cualquier caso, "siendo nuestro texto constitucional el fruto de un laborioso consenso" la búsqueda de la "interpretación auténtica", no puede "reposar unilateralmente en la postura de una de las concepciones políticas en liza, sino precisamente, en la resultante del acuerdo alcanzado".
- c) En último lugar, "el deseo de alcanzar el máximo techo democratizador permitido por la Constitución" puede también alcanzarse mediante "una interpretación sistemática y evolutiva de sus preceptos", sin necesidad de "sobreenender una concepción antinómica de formas de Estado distintas y contrapuestas en un mismo artículo de la Constitución, con la

quiebra consiguiente de los principios de unidad, coherencia e integración que, como corolarios del valor de la seguridad jurídica, deben presidir toda la hermenéutica constitucional" ( 105 ).

Por lo que respecta ya concretamente, a las manifestaciones constitucionales del Estado social y democrático de Derecho, Garrarena Morales señala que las interacciones en la fórmula política se producen entre Estado social y Estado democrático, entre Estado democrático y Estado de Derecho y entre Estado social y Estado de Derecho.

En la primera de ellas, a grandes rasgos, se produciría la superación de una dialéctica que enfrenta al Estado social con el Estado democrático, y por el contrario habría de considerar la necesidad de que se permitiera por la Constitución una "democracia social" que, en su opinión, y siguiendo a E. Gerhardsen, se concretarían en: "a) la "democracia económica" es decir, la participación de los distintos intereses sociales en aquellas decisiones básicas... que afectan a los intereses de toda la colectividad, y que en consecuencia son adoptadas con un neto carácter "público", y b) la "democracia empresarial" o implantada en el seno de la empresa, que puede ir desde la mera existencia de comités de control llamados a tutelar las condiciones laborales, pasando por la cogestión en sus formas y grados más diversos, hasta llegar a la propiedad obrera de los medios de producción, esto es, a la solución cooperativa autogestionada como fórmula específicamente democrática de ordenación empresarial". Estos aspectos estarían contenidos en nuestra Constitución en los

artículos 129.1, 131 o 129.2, que sólo alcanzarían su "más auténtico sentido, su plenitud de posibilidades, si se les acierta a ver como proyecciones de esa interpretación integral e integrada del Estado "democrático" que además es "social", es decir, que está obligado a "hacer trascender las estructuras y los comportamientos democráticos más allá de ese nivel originariamente burgués que es la competencia parlamentaria y política" ( 106 ).

La segunda interacción, para el autor precitado, se produce entre la calificación del Estado como "democrático" y "de Derecho", en el sentido de que "cada uno de los principios en ella implicados actúe como condición correctora de los excesos a que pudiera dar lugar cualquiera de los otros dos en su despliegue dialéctico". Así, de acuerdo con el artículo 1º.2, el que la soberanía nacional resida en el pueblo y la voluntad popular, "expresada de modo directo o a través de sus representantes, es el principio germinal de todo el sistema político" pero "todavía tales presupuestos no alcanzan a cubrir un decisionismo tan irrefrenable que no deba contar entre sus límites la interdicción de orientar sus decisiones contra el Estado de Derecho" ( 107 ).

Y la tercera, se produce entre el "Estado social" y el "Estado de Derecho", para Garrorena, entre el "Estado interventor" y el "Estado garantista". Esta implicación conlleva la necesidad de que el "Estado social", "estructurado en torno a un Ejecutivo fuerte y autorizado para las más diversas intromisiones en la vida de la sociedad", debe actuar, sin embargo, "dentro del más pleno sometimiento a Derecho, sin buscar el privilegio de inaceptables zonas exentas". Asimismo, ejemplos de esta interac-

ción serían la imposibilidad de "plantear constitucionalmente la transformación de las estructuras social y productivas del capitalismo, pretendiendo prescindir para ello de la vía democrática", conllevar "la redefinición social de las más genuínas libertades liberales (propiedad, libertad de contratación...)", o la necesidad de "someter prudencialmente a Derecho el estatuto de los principales participantes en el proceso democrático (partidos, grupos de interés...)", entre otros ( 108 ).

De todos modos, para este autor, "apenas es necesario decir que se trata sólo de muestras aisladas de los que esas interacciones suponen, nunca de una imposible descripción total". Ya que para este autor, "el entramado de esas implicaciones es constitutivamente mucho más complejo, difícilmente sometible a catálogo, y se recrea además ante los datos de cada nueva circunstancia histórica", por lo que no pretende tanto expresar "en qué medida y hasta dónde las diversas calificaciones del Estado están mutuamente implicadas", cuanto a probar simplemente que "están implicadas" ( 109 ).

En todo caso, para Carlos de Cabo, "existe un notable acuerdo" en la consideración del Estado social y democrático de Derecho, en la doctrina, en el sentido de considerar que, por un lado, "los tres términos caracterizadores tienen no sólo la unidad que les da su vocación de "constituir el Estado" sino que ellos mismos son una unidad estructural (García Pelayo) en la que cada uno representa un momento de esa unidad: se trata de un Estado con vocación activa, beligerante, intervencionista respecto de la sociedad (el Estado social, el momento social del Estado), a través de procedimientos y con vistas a la realización de

principios democráticos (el Estado democrático, el momento democrático del Estado) y que solamente su actuación, incluida la de la mayoría democrática, a la disciplina del Derecho según el marco competencial constitucionalmente establecido (el Estado de Derecho, el momento jurídico del Estado). En su opinión, se podría decir "que el Estado de Derecho y su carácter formal de contenido indeterminado, se determina con un contenido específicamente democrático, a través de la actuación sobre la sociedad". De este modo "se configuran así los tres elementos como interdependientes".

Por otro lado, "la definición del Estado como social y democrático de Derecho es quizá el principio central en torno al cual se articula el orden político contemporáneo del capitalismo desarrollado a partir sobre todo de la segunda guerra mundial. Ello se traduce en su penetración en el sistema constitucional actual sea o no en la literalidad de la expresión aquí utilizada donde ha pasado a ocupar igualmente un lugar particularmente relevante. Porque como se sabe, las normas constitucionales no tienen todas ellas el mismo significado ni son de la misma especie ni tienen el mismo rango, En el caso que nos ocupa, esta determinación del Estado, cuando se integra en el orden constitucional, pertenece al tipo de "normas fundamentales" porque pertenece al núcleo fundamental y fundamentante de la Constitución, acuñador y generador del resto de los principios estructurales y funcionales (García Pelayo)". Así, podría decirse que "la concepción del Estado como social y democrático de Derecho contiene en sí misma la fórmula política".

En correspondencia con todo ello, considera este autor que "si bien como se afirmaba antes, los tres términos de la expresión están interrelacionados y son mutuamente interdependientes, se sostiene ahora que no lo son en términos de estricta equiparación, sino que aunque ciertamente exista interrelación e interdependencia, inicialmente el elemento determinante es el Estado social; y por ello, la adecuación del Estado a la nueva fase del capitalismo desarrollado en cuanto ha implicado en gran medida la desaparición del Estado social, influye decisivamente en forma negativa en los otros dos términos, de tal manera que aquella adecuación amenaza con destruir las posibilidades de realización y desarrollo del Estado democrático y quebrar las bases y erosionar los mecanismos del Estado de Derecho". Asimismo, "si esto es así, si la adecuación del Estado a la nueva fase del capitalismo desarrollado conlleva la desaparición del Estado social y en consecuencia la de los presupuestos y el despliegue de las posibilidades del Estado democrático y del Estado de Derecho, dado el lugar central que ocupa en el ordenamiento político y jurídico ello implicará una seria amenaza para el sistema político y constitucional que puede quedar convertido en un puro esquema nominal" ( 110 ).

De hecho, las implicaciones técnico-jurídicas de la definición del Estado como social y democrático de Derecho serán diferentes, según la posición teórica de partida, aunque en ningún caso se puede negar que la trascendencia del precepto sea máxima para la interpretación y aplicación de todo el resto del articulado de la Constitución.

5.3.2.6. Las implicaciones técnico-jurídicas derivadas de la consideración del Estado como Estado social y democrático de Derecho.

En cualquier caso, las implicaciones técnico-jurídicas del Estado social y democrático de Derecho en el texto constitucional no podrán ser muy diferentes de la mera suma de los distintos factores que conviven en la fórmula. De hecho, las posibles discrepancias no se centrarían tanto en la existencia o no de determinadas cláusulas en la Constitución, sino en las diferentes interpretaciones susceptibles de ser realizadas por los poderes públicos. Aspecto éste al que se ha referido en multitud de ocasiones el Tribunal Constitucional.

En efecto, podemos llegar a decir que no existen, en el texto constitucional, mecanismos técnico-jurídicos estrictamente propios del Estado social y democrático de Derecho. Sin embargo, sí está claro que un determinado entendimiento de la fórmula constitucionalizada en el artículo 1, párrafo primero, conllevará como consecuencia una determinada utilización de los mecanismos técnicos que, adheridos a los diferentes componentes de la definición del Estado, aparecen, en distinto grado de concretización, a lo largo del articulado de la Constitución.

Sin embargo, no puede dejar de ponerse de manifiesto que la utilización de determinadas técnicas, asociadas principalmente al Estado social, son de uso fundamental, y en ocasiones casi exclusivo, de los poderes públicos. Por ello, la utilización de los mecanismos técnico-jurídicos asociados a esta forma de Estado no

están al alcance de los ciudadanos, que además ven muy restringidas sus posibilidades de exigir la efectividad de los derechos reconocidos.

De la limitación que supone la inexistencia de específicos mecanismos técnicos asociados al Estado social y democrático de Derecho nos da una idea, aunque sea adelantarnos al siguiente capítulo de la Tesis, el hecho de que el Tribunal Constitucional realice en sus resoluciones una práctica equiparación en el entendimiento del Estado social de Derecho y del Estado social y democrático de Derecho. De este modo se produce, por medio de la utilización de la técnica jurídica, una importante reducción del universo del discurso alrededor del Estado social y democrático de Derecho, que pierde así, gran parte de sus posibles consecuencias teóricas.

5.3.2.7. El Estado social y democrático de Derecho y los valores superiores

A pesar de que el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución incorpora al Estado social y democrático de Derecho y a los valores superiores, la primera cuestión que ello nos suscita es si tiene sentido relacionar a la definición del Estado con los valores superiores, o si el Estado social y democrático de Derecho supone la primacía de alguno de ellos sobre los demás. En cualquier caso, habría que preguntarse si los valores superiores engloban o no a todas las implicaciones constitucionales que ya hemos analizado en relación a los diferentes componentes del Estado social y democrático de Derecho o, si por el contrario, aunque eso se analizará más adelante, si cada uno de los valores contemplados en el artículo 1, párrafo primero supone alguna matización al respecto.

Así, por lo que se refiere a la primera de las cuestiones planteadas, para Peces-Barba Martínez, la definición de nuestro Estado como social y democrático de Derecho sería la cara política, mientras que los "valores superiores" compondrían la cara jurídica "de una misma realidad o, al menos, de una realidad inseparable: Poder y Derecho. Así, "la primera expresa la idea de poder legítimo", y la segunda "expresa la idea de Derecho justo" ( 111 ).

Así, en su opinión, "el legislador constituyente ha querido, con la utilización de esos términos para calificar al Poder, en

la Constitución, realizar una síntesis entre la organización jurídica del Estado representativo parlamentario y las aspiraciones de participación igualitaria en la sociedad que aportan las corrientes progresistas y socialistas". Por ello, para este autor, el Estado social y democrático de Derecho supone, concretamente, al menos los siguientes elementos:

- 1) Soberanía popular, de la que emanan todos los poderes del Estado.
- 2) Legitimación de los gobernantes por medio de elecciones periódicas por sufragio universal, y pluralismo de opciones.
- 3) Sometimiento de los gobernantes a la ley, jerarquía de las normas, control judicial de sus decisiones y responsabilidad por sus actos y decisiones.
- 4) Preservación de la Constitución por el Tribunal Constitucional.
- 5) Separación de poderes.
- 6) Reconocimiento y protección de los derechos fundamentales, con incorporación de los nuevos derechos económicos, sociales y culturales.
- 7) Función promocional de los poderes públicos para impulsar las condiciones y remover los obstáculos para la igualdad entre los ciudadanos.
- 8) Intervención de los poderes públicos en la organización económica con posibilidad de planificación y con subordinación de toda la economía del país al interés general.
- 9) Potenciación de las organizaciones sociales y culturales, de los sindicatos y de otras fuerzas sociales favoreciendo la participación y el control de los servicios públicos que

afecten a la calidad de vida de los ciudadanos" ( 112 ).

En fin, "se trata de un Estado que pretende el desarrollo de la condición humana en la vida social, la dignidad del hombre como dinámica de la libertad, desde la libertad inicial o psicológica a la libertad moral o libertad final, a través de la creación de una organización social adecuada a esos objetivos" con el fin de integrar "en síntesis abierta, las conquistas liberales y las socialistas, frente a aquellas posiciones de ambas corrientes que proclamaban incompatibilidad". Así, la definición del Estado como social y democrático de Derecho "es la expresión de una organización del Poder que considera compatible liberalismo y socialismo" ( 113 ). Aunque "no cabe duda que el Estado social y democrático de Derecho no es un modelo acabado y cerrado, sino abierto, por construir", ya que supone, en algunos de sus aspectos "un horizonte utópico, lo cual no quiere decir imposible". En este contexto, los "valores superiores" se entienden como "ideales éticos, como contenido de moralidad, que este tipo de Estado propugna para ser realizado por su ordenamiento jurídico". Así, "los "valores superiores" son el contenido de justicia material que el Poder, organizado en Estado social y democrático de Derecho, propugna, y participan, por consiguiente, de los rasgos de ese modelo". Son, en definitiva, "la faceta jurídica de esa organización política" ( 114 ).

Más concretamente, "en el marco de la moralidad social que el Estado social y democrático de Derecho intenta plasmar por medio de los valores superiores", existen criterios "para identificar suficientemente a los valores libertad e igualdad", así

como "el valor pluralismo por su mayor concreción" también es posible identificarlo "sin dificultad". Es más, puede ser el de "más fácil interpretación como instrumento para el legislador y para el juez". Por lo que respecta al valor "justicia", Peces-Barba considera que "es ambiguo" y puede carecer de "contenido específico, si no es precisamente la realización de los valores de libertad e igualdad", incluso, "no sólo puede no resultar imprescindible" sino "perturbador en la fijación de los contenidos del sistema de valores" ( 115 ).

Para L. Prieto Sanchiz, desde parecida perspectiva, "los valores superiores y la idea del Estado social y democrático de Derecho alientan una actitud positiva, de promoción y prestación por parte de los poderes públicos, que garantice el efectivo ejercicio de los derechos y libertades". Así, frente a la concepción puramente garantista del liberalismo decimonónico, "la Constitución de 1.978 promueve la intervención del Estado democrático en el entramado social a fin de que "la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos"" ( 116 ).

Por otro lado, para J. De Esteban, "el pluralismo político y la igualdad comportan la definición del Estado "democrático", la justicia y la libertad "dan lugar al carácter del Estado de "derecho", mientras que "la igualdad y la justicia desembocan en el Estado "social", el pluralismo y la libertad "suponen la "monarquía parlamentaria" y, por último, "el pluralismo político, la libertad y la igualdad son los soportes del Estado "autonomista"" ( 117 ).

En cualquier caso, para R. García Cotarelo, "si el Estado social y democrático de Derecho tiene algún contenido especial, éste es la igualdad", aunque es posible que "sólo quepa realizar la igualdad mediante la intervención del Estado que acabaría siendo totalitario". Aspecto éste que quizás fuera el de "mayor interés en la consideración jurídica del Estado social y democrático de Derecho, esto es, el de la tensión que se mantiene entre un principio (que más bien habría que entender como mandato o postulado) de igualdad que mira hacia el futuro y tiende a condonar la progresiva intervención del Estado en la esfera de las relaciones privadas en la sociedad civil y el principio de legalidad, que mira hacia el presente y tiende a mantener las relaciones existentes en un marco de seguridad" ( 118 ).

Por otro lado, para Ramírez Jiménez, el Estado social y democrático de Derecho supone el "ensachamiento de la base pluralista sobre la que inequívocamente descansa". Pluralismo que, en cualquier caso, no es solamente "pluralismo político" sino también "pluralismo social u organizacional". Asimismo, en este tipo de Estado "se ha producido, igualmente, un ensachamiento de las vías de participación en la política". Ambos aspectos "han originado igualmente la ampliación del abanico de fuerzas, políticas o sociales, que el actual constitucionalismo suele contemplar, legitimar y regular, así como la consideración de sus vías de incidencia en la toma de decisiones políticas" ( 119 ).

De todos modos, el análisis más acabado de la relación entre los valores superiores y el Estado social y democrático de Derecho, quizá sea el realizado por Lucas Verdú. Así, este autor

resumiría en un expresivo cuadro las interrelaciones entre el Estado social y democrático de Derecho y los valores superiores:

---

"1. Primer tipo fase: Estado liberal de Derecho (Ignorancia axiológica. Positivismo legalista):

- Falta de fundamentación axiológica:

- libertad individualista.
- Igualdad formalista.
- Tolerancia tardía del pluralismo.
- Visión puramente procesal de la justicia.

- Falta de inspiración axiológica. La función de los valores la cumple la ideología.

- Liberalismo individualista. Democracia agnóstica.
- Derechos y libertades individuales negativas como límites del Estado.
- Concepción y predominio del "homo economicus".

- Objetivo político:

- Estado abstencionista.
- Individualismo posesivo.
- Mantenimiento del status quo en favor de una clase dominante.
- Capitalismo.

2. Segundo tipo fase: Estado social de Derecho (apertura escasa a los valores. Comienzo de la crítica al positivismo legalista).

- Escasa fundamentación axiológica:

- Libertad responsabilizada.
- Visión procesal de la justicia. Establecimiento de una justicia constitucional.
- Igualdad formal e intento de su transformación sustancial.
- Reconocimiento del pluralismo aunque no formalizado constitucionalmente.

- Inspiración axiológica (Relativismo axiológico):

- Estado intervencionista para corregir desigualdades.
- Reconocimiento derechos socioeconómicos con carácter programático.
- Democracia relativista.
- Tendencias socialdemócratas.

- Objetivo político-social:
  - Establecer una sociedad interclasista corrigiendo desigualdades dentro de una estructura neo-capitalista.
- 3. Tercer tipo-fase: Estado democrático de Derecho (Proclamación de valores. Superación del positivismo legalista).
  - Fundamentación axiológica (Superación del relativismo axiológico):
    - Libertad responsabilizada.
    - Justicia social. Justicia constitucional al servicio de la anterior.
    - Igualdad sustancial.
    - Reconocimiento y constitucinalización del pluralismo.
  - Inspiración axiológica (Operatividad de los valores).
    - Los valores como elementos interpretativos.
    - Caracter efectivo de los derechos socioeconómicos.
    - Sociedad socialista.
  - Objetivo político-social:
    - Establecer una sociedad democrática avanzada (Preámbulo).
    - Promover las condiciones... y remover los obstáculos (artículo 9.2).
    - Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo (Preámbulo)" ( 120 ).

---

No obstante, matiza Lucas Verdú, "conviene aclarar que todavía no se ha dado un auténtico Estado social y democrático de Derecho en parte alguna, lo cual no significa que haya de renunciarse a la lucha democrática por su implantación" ( 121 ).

#### 5.4. La posible existencia de un "sistema de valores" en la Constitución.

##### 5.4.1. Introducción.

Tras el estudio del Estado social y democrático y de su relación con los valores superiores, vamos a analizar, a continuación, no sólo la posible existencia en la Constitución de un sistema de valores definido, sino también las eventuales diferencias de los valores superiores del artículo 1, párrafo primero, respecto de los otros conceptos afines que aparecen a lo largo de su articulado. La posible existencia de otros valores superiores en la Constitución además de los recogidos en ese artículo y un breve análisis sobre si es posible determinar alguna jerarquía interna entre los cuatro valores superiores considerados, concluirán este epígrafe.

De hecho, el estudio de la posible existencia de un sistema de valores en la Constitución posee una indudable relevancia por cuanto, como señala A. Hernández Gil, "conforme a la Constitución, el Derecho no es sólo un sistema de normas; es también indivisiblemente un sistema de valores, no porque todas las normas respondan a unos valores, sino porque la Constitución propugna unos valores superiores de su Ordenamiento". En consecuencia, para su análisis "no basta la lógica formal", sino que, desde su punto de vista, el Derecho se convierte en "una esperanza ética que conduzca hacia una sociedad más homogénea, en donde los hombres terminen por ser, individual y universalmente, efec-

tiyamente libres e iguales". Una "esperanza" que, en su opinión, "emana" de la Constitución ( 122 ).

De este modo, el entendimiento de la Constitución del modo que apunta Hernández Gil, nos sitúa en lo que se convierte en un problema nuclear para la definición del Derecho Constitucional. En efecto, la mera consideración formalista de la interpretación de la Constitución no permite el análisis de los conceptos que, de alguna manera, sobrepasan el texto escrito. En este sentido, aunque será algo que trataremos en otro lugar, la definición de un "sistema de valores" a partir del texto de la Constitución, supone la introducción en el análisis teórico de categorías propias de un entendimiento del Derecho Constitucional que, más allá de mero análisis formalista de las normas constitucionales, tiene en cuenta los aspectos ideológicos-valorativos y la propia función transformadora del texto constitucional.

En cualquier caso, ello nos lleva a la posibilidad de analizar el contenido y el concepto de Constitución desde muy diversos ángulos teóricos. De este modo, diversos autores han puesto de relieve la necesidad de acercarse al estudio del texto constitucional, no sólo desde el Derecho Constitucional -e incluso dentro de éste también existen discrepancias-, sino desde la Teoría General del Derecho, la Filosofía del Derecho, la Teoría del Estado o la Ciencia Política.

Concretamente, aunque sobre ello volveremos más adelante, baste señalar aquí la posición de G. Peces-Barba en el sentido de que la introducción de los valores superiores en el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución, permite el estudio de ésta

desde la perspectiva de la Teoría General del Derecho, y no sólo del Derecho Constitucional, entendido como una ciencia parcial.

En sentido sustancialmente próximo, del que sería posible deducir consecuencias metodológicas similares, aunque con significativas diferencias producto de la entrada en el análisis de elementos de técnica constitucional, De Esteban identifica en el Preámbulo y dos primeros artículos del Título Preliminar tanto unos "valores superiores que encarna la Constitución" como unos "principios básicos del régimen constitucional a que estos dan lugar", que se desarrollan después a lo largo de todo el texto en sus diferentes apartados. Aparecen así como "postulados previos a la Constitución", dotados de "naturaleza supraconstitucional" por lo que pueden considerarse como los "cimientos del edificio constitucional". En este sentido, considera que nuestro texto constitucional no ha querido ceñirse únicamente a una perspectiva limitada al Derecho Constitucional, sino que se sitúa en un horizonte más amplio, propio de la filosofía del derecho" ( 123 ).

Por otro lado, tampoco existe una unanimidad doctrinal sobre cuáles deben ser los instrumentos válidos para el estudio de la Constitución desde el punto de vista del Derecho Constitucional, por cuanto, y no es necesario recoger la polémica Lucas Verdú-García de Enterría en todos sus términos, caben diversas formas de entender a la dogmática constitucional.

De todos modos, aún cuando se considere que la utilización de las técnicas jurídico-formales para el estudio de la Constitución son un instrumento indispensable para el conocimiento de

nuestro texto fundamental, no podemos dejar de lado la función transformadora de la Constitución y su carácter de norma singular, en la que intervienen elementos ideológicos y políticos.

Así, en el primer sentido, debemos recordar, no sólo las aportaciones de Lucas Verdú en relación con la polémica citada, sino las elaboraciones de otros autores, como por ejemplo J. de Esteban, que resaltaba como una de las "funciones" que debe cumplir un texto constitucional para poder denominarse así, a la "función transformadora", entendida ésta no sólo como la necesidad de incluir en su articulado los instrumentos necesarios que posibiliten una transformación de la sociedad de que se trate, sino también preveyendo sus propios mecanismos de reforma para ir adaptándose a las nuevas exigencias sociales ( 124 ).

Asimismo, debemos considerar reproducidas aquí las intervenciones que se produjeron en los debates constituyentes en el sentido de subrayar la "vocación transformadora" de la Constitución, de modo que ésta no se presentaba simplemente como un mero elemento estático, que describía una realidad para regularla, sino que introducía elementos dinámicos de manera que los poderes públicos tuvieran que realizar una labor positiva de transformación de la sociedad, de modo que, fundamentalmente, "la libertad y la igualdad fueran reales y efectivas" (artículo 9.2).

De todos modos, por lo que respecta a estos debates constituyentes, si bien es cierto que existió práctica unanimidad en el entendimiento del carácter transformador de la Constitución, también lo es que no todos los Grupos políticos presentes estuvieron de acuerdo en su distinto nivel de concreción, no solo ya

en el propio texto constitucional, sino proyectándose hacia el futuro. Recogiendo estos dos niveles de la discusión, se ha podido hablar en la doctrina del diverso entendimiento de las cláusulas de la Constitución que pueden propiciar una cierta transformación de la sociedad en relación con la existencia en el propio texto fundamental de otras normas que pueden suponer un límite o un freno para tales posibilidades. Incluso se ha señalado por algunos autores la doble interpretación que es posible realizar de algunos artículos, entre ellos el artículo 1, párrafo primero, por cuanto una interpretación progresiva de los "valores superiores" puede coexistir con una interpretación que utilice a éstos precisamente como límite a las posibles transformaciones. Era el gráfico ejemplo del carácter "acelerador-freno" que pueden jugar los valores superiores a la hora de la interpretación de la Constitución por el Tribunal Constitucional ( 125 ).

En relación con la singularidad de la norma constitucional, no cabe duda que se insertan en ella, junto a normas más o menos técnicas, o que incorporan constitucionalizándose algunos elementos más propios del Derecho civil, administrativo o financiero, verdaderas intenciones ideológicas o políticas de las fuerzas que estaban presentes en los debates constituyentes. Así, García de Enterría se ha podido referir a que "la diferencia obvia entre el juez constitucional y el juez ordinario es que los valores en que ha de buscar su juicio el primero son en primer término los valores políticos decididos por el constituyente, en tanto que en el segundo son simples valoraciones civiles, penales, laborales, etc., configurados por el legislador ordinario y respecto de los cuales tanto su distinto nivel de decisión como el tráfico ordi-

nario en que se aplican corrientemente han borrado ya su carácter de valores políticos originarios para convertirse en puramente técnicos" ( 126 ).

En definitiva, lo importante es señalar en esta Introducción que la posible existencia de un sistema de valores en la Constitución y, dando un paso más, el entender de una u otra manera a este sistema de valores, supone, en definitiva, la configuración de un determinado concepto de Constitución y de Derecho Constitucional. O, si se quiere, un determinado concepto de Constitución y de Derecho Constitucional, supone el entender de una u otra manera al "sistema de valores" y a los valores superiores de la Constitución. De todos modos, volveremos sobre ello en el último capítulo.

5.4.2. La posible existencia de un "sistema de valores" en la Constitución.

Por lo que respecta ya concretamente a la posible existencia de un sistema de valores en la Constitución y a su eventual trascendencia jurídica, señala G. Peces-Barba Martínez, en un trabajo próximo a la aprobación de la Constitución española actual, en el que indagaba, como punto de partida de posteriores trabajos, desde "la teoría del Derecho y posteriormente desde la teoría de la justicia" sobre "los valores que nuestra Constitución propugna para su incorporación plena al ordenamiento jurídico" ( 127 ), que era necesario resaltar tres aspectos del nuevo texto constitucional: 1. El artículo 1, párrafo primero, "como síntesis muy correcta de las actuales conclusiones mayoritarias de la relación actual entre sociedad, poder, Estado y Derecho", 2. "la calificación del concepto de Derecho que subyace a la Constitución", y 3. "la teoría del ordenamiento jurídico que se desprende del texto".

Respecto al primero de los puntos, una vez constatada la "inhabitualidad" de este precepto en Constituciones anteriores o actuales, "ni siquiera en las Constituciones más modernas", consideraba que su "originalidad" y lo que le diferencia "de los restantes textos de todo el Derecho Constitucional", radica en "el punto de vista desde el que se plantea". Este precepto no está planteado desde el Derecho Constitucional, entendido como "ciencia parcial", sino desde "la teoría del Derecho, desde la filosofía del Derecho, que es el intento integrador de superar las perspectivas parciales y abordar el problema desde toda su

complejidad" ( 128 ).

Precisamente el "gran acierto" del precepto constitucional mencionado radicaría en la relación, ya mencionada, que establece de la nación "España" y la calificación del poder político del Estado -"se constituye en un Estado social y democrático de Derecho"- con el ordenamiento jurídico y con los valores que propugna para ser incorporados a éste: "la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político". En este punto se encuentra "la innovación y la aportación de la teoría del Derecho". Esa "originalidad" de la relación entre esos factores "supera el idealismo iusnaturalista y vincula el Derecho al poder del Estado, aunque también reconoce los valores y por eso no cae en el reduccionismo de la teoría legalista de la justicia" ( 129 ). Así, la "utilización" del concepto "valores superiores" supone superar "tanto el positivismo cerrado a valores, como el iusnaturalismo idealista que desconsidera al Derecho positivo, a través de la positivación de valores que son guía y límite para el desarrollo del ordenamiento" ( 130 ).

En lógica consecuencia, tanto el concepto de Derecho como el de ordenamiento jurídico se ven afectados por este "punto de vista". En el primer sentido, "el concepto de Derecho que subyace en la Constitución" se califica de "mixto", en tanto que resultado de "una evolución que, partiendo del concepto liberal y manteniendo los importantes elementos positivos de éste, tiende hacia nuevas formas y funciones del Derecho, auténticas alternativas para hacer real el ideal de libertad, igualdad y fraternidad" ( 131 ). Por lo que se refiere a la "teoría del ordenamien-

to jurídico", planteada desde un punto de vista "estructural que responde a la cuestión de cómo es el Derecho y no para qué sirve", "lo importante es considerar cual es el entramado jerárquico de las normas en nuestra Constitución", en tanto que "las normas, en sus respectivos escalones suponen un entramado de poderes y de obligaciones o, desde otra perspectiva, de poderes que generan normas y de normas que a su vez crean más poderes" ( 132 ).

En cualquier caso, para Hernández Gil la Constitución "dista de responder a un normativismo formal", aunque "falta una base suficiente" para considerar que se inclina por "la tesis institucionalista". En su opinión, "el Ordenamiento no es totalmente autónomo, ni por tanto se legitima a sí mismo por proceder del Estado y al margen de su contenido, sino que a tal fin cuenta también su acomodación a unos valores reputados constitucionalmente superiores", lo que no significa que la Constitución consagre un "voluntarismo sin fronteras", sino que, como consecuencia de un precepto de "tanta vocación idealista", la Constitución coloca al Ordenamiento "en dependencia" de unos valores, lo que conlleva "reconocerle una legitimación material de alcance axiológico que sobrepasa ampliamente el formalismo positivista" ( 133 ).

De este modo, este enfoque del texto constitucional, recogido en el artículo 1, párrafo 1, respecto a las relaciones entre Derecho y Poder, para G. Peces-Barba, "hacen posible el análisis fructífero de los valores o de la idea de Derecho justo que se desprende de la Constitución", superando "el enfoque iusnaturalista que considera a los ideales jurídicos como Derecho y tam-

bién el enfoque de un positivismo extremo que se cierra a la teoría de la justicia o que, en algunos supuestos radicales, vincula la justicia a la positividad (el Derecho es justo por el hecho de ser Derecho positivo)" ( 134 ). En este contexto, "la expresión "propugna" es especialmente adecuada para señalar la relación entre Estado y Ordenamiento jurídico respecto a los valores que sólo son Derecho si se incorporan al Ordenamiento jurídico positivo y que necesitan para su realización el impulso y el apoyo del poder político" ( 135 ). En definitiva, mientras estos valores representan la "legitimidad crítica", el Derecho positivo sería la "legitimidad válida" ( 136 ).

De otra parte, P. Lucas Verdú, considera que el Título Preliminar de nuestra Constitución contiene "afirmaciones supra-constitucionales", como lo es la declaración de la existencia de unos "valores superiores". Precisamente el análisis del contenido de los "valores superiores" enumerados en el párrafo 1 del artículo 1 y su diferencia respecto a "principios" como los contenidos en los artículos 134,2; 103,1; 156,1, etc., lleva a este autor a referirse a cuestiones básicas, al estilo de las mencionadas más arriba, cuando afirma que el Derecho Constitucional ha de mantener "los límites y razonamientos jurídicos", pero, al mismo tiempo, puede verse influenciado por disciplinas como la Teología, Sociología o el análisis ideológico de la Constitución, "cuyos contenidos pueden, debidamente considerados, incidir sobre el".

Así, desde su punto de vista, "los preceptos constitucionales no deben interpretarse sólo como normas puramente técnico

jurídicas ya que toda Constitución es política, inciden sobre ella valores, ideologías; aquella organiza una estructura socioeconómica". En consecuencia, no se puede incurrir en un "neopositivismo técnico jurídico que esteriliza el mensaje de las normas constitucionales" y que, eventualmente, podría desembocar en "un conservatismo político que contribuye a mantener el status quo impidiendo la función transformadora de la Constitución" ( 137 ).

Desde esta perspectiva, considera que "la naturaleza de la norma constitucional de apertura exige la consideración tanto de sus vertientes ideológicas como de las doctrinales". En consecuencia, tras aludir a la más que probable influencia del "institucionismo francés" en la redacción del párrafo 1, artículo 1, afirma que el ordenamiento jurídico "no es simple conjunto de normas e instituciones, sino que se inspira en sus valores superiores, lo cual evidencia que el concepto de ordenamiento jurídico, mantenido por la Constitución, no es simplemente técnicojurídico aunque esta vertiente sea importante y la más aparente".

En consecuencia, el ordenamiento jurídico "no tiene sólo significado y alcance instrumental funcional", sino que "posee carácter fundamental", como también mantiene Alvarez Conde ( 138 ). Del análisis de los diversos preceptos constitucionales en que se contienen referencias al ordenamiento jurídico, Lucas Verdú deduce que la recepción del mismo en el párrafo 1, artículo 1, "coincide con las posiciones teóricas y con la praxis jurídicas contemporáneas que superan el formalismo jurídico en la medida en que aquél implica unas raíces socioeconómicas, las correspondientes al Estado social y democrático de Derecho".

Precisamente la superación del formalismo y del positivismo jurídico , "implícita en el término y concepto ordenamiento jurídico, completa a la anterior estimativa que cita los valores superiores de dicho ordenamiento", de ahí que concluya afirmando la existencia de un "ordenamiento jurídico-constitucional del Estado social y democrático de Derecho". Ordenamiento concebido como "constitucional (artículo 8.1 y 9.1)" que no sólo "se relaciona con los valores" sino que "además se fundamenta en ellos, los asume y los realiza" ya que, en su opinión, "el concepto de ordenamiento constitucional es una afirmación estimativa" ( 139 ).

Más concretamente -continúa Lucas Verdú-, "el ordenamiento constitucional español al inspirarse en unos valores superiores (libertad, justicia, igualdad, pluralismo político)", se caracteriza por las siguientes notas:

1. "Es un ordenamiento liberal, aunque no en el sentido individualista del Estado liberal de Derecho, como demuestra el Capítulo segundo del Título I dedicado a los derechos y libertades que a tenor del artículo 53,1 vinculan a todos los poderes públicos. La regulación de aquellos requiere hacerse por ley que deberá respetar su contenido esencial".
2. "Cualquier ciudadano puede recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14, igualdad ante la ley y en la sección 1ª del Capítulo segundo..., ante los Tribunales ordinarios mediante un procedimiento preferente y sumario y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional...".

3. "El constituyente, consciente de la importancia de la idea liberal ha establecido una cláusula de cuasi intangibilidad en el supuesto de revisión constitucional del Capítulo segundo, Sección 1ª del Título I".
4. "Es un ordenamiento inspirado en la justicia concebida como valor (artículo 1,1) y como principio inspirador: "La Nación española, deseando establecer la justicia..." (Preambulo); "Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y conforme a un orden económico y social justo" (Idem). Justicia que "emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados, integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley" (artículo 117)".
5. "Es un ordenamiento que apunta a establecer las condiciones de la igualdad (Cfr. los textos citados más arriba del Preámbulo y los artículos 14 (igualdad formal) 9,2 (igualdad sustancial), artículos 40 y 129,2, in fine)". Ahora bien, "la realización del valor igualdad no apunta a una sociedad mostrenca que sacrifica la libertad e ignora el pluralismo. Es significativo que el valor igualdad se cita después del valor justicia y ésta última sigue al valor libertad de suerte que la justicia es el trámite entre la libertad y la igualdad de modo que evita que la primera se limite a unos sectores o grupos y atempera las exageraciones del igualitarismo".
6. "Por último, es un ordenamiento pluralista conforme a la cultura euroatlántica. El valor pluralismo político se rea-

liza, principalmente, a través de los partidos (artículo 6) y de la organización territorial del Estado que de acuerdo con el artículo 2 configura un Estado autonómico (Título VIII)" ( 140 ).

Pero incluso desde perspectivas con muy diferentes consecuencias a las anteriores, como la mantenida por F. Garrido Falla, al comentar las posibles similitudes o diferencias entre los "valores superiores" recogidos en el párrafo 1 del artículo 1 y los "principios" contenidos en el párrafo tercero del artículo 9, tras plantearse el problema de su "carácter", en el sentido de si estamos ante "valores anteriores a la Constitución que ésta se limita a "reconocer" o conquistas técnico-jurídicas que la Constitución "garantiza"", considera que el tema se encuentra relacionado con la polémica sobre la "naturaleza del derecho público subjetivo" ( 141 ).

Toda esta discusión nos lleva también a analizar si la Constitución de 1.978 es iusnaturalista o no. En este sentido, Hernández Gil, afirmó en un Coloquio celebrado en Roma sobre la Constitución española, poco después de la aprobación de ésta, que "el texto constitucional español se aproxima a una concepción iusnaturalista", aunque no sea realmente iusnaturalismo, "ya que iusnaturalismo es una ontología, que no cabe en el texto constitucional" ( 142 ). No obstante, "el ordenamiento no se justifica o legitima por sí mismo o por proceder del Estado, sino por su acomodación a unos valores reputados constitucionalmente como superiores" ( 143 ).

Así, señalaría en una ocasión posterior este mismo autor, si

bien la Constitución española vigente, "se acerca... a una posición iusnaturalista, a la consagración del Derecho Natural", hasta el punto de que "difícilmente cabe aproximarse más a sus inmediaciones, aunque no penetre en ese ámbito de un modo pleno", lo cierto es que no se puede hablar, exactamente, de Derecho Natural en la Constitución, aunque resulta evidente, desde su punto de vista, que en ella "hay un trascendentalismo ético, o más exactamente, ético-social" ( 144 ).

De Esteban también se refiere a ello, cuando señala que "se puede vislumbrar la adopción de una especie de "iusnaturalismo renovado" según el cual tiende a concebirse la Constitución y el ordenamiento jurídico como expresión de valores anteriores y superiores al derecho positivo (artículo 1)" ( 145 ).

Este "sentido iusnaturalista" de la Constitución aún resulta más claro para Galindo Ayuda, en relación con la intención del legislador de presumir "unos valores anteriores al derecho, que no sólo se vivifican por la voluntad sino que a la vez ésta los declara preexistentes en una región desconocida actualmente", por lo que "el ordenamiento jurídico tiene unos valores supremos (con lo que ya estamos dando preferencias y por lo tanto nos referimos a criterios trascendentes) como construcción", pero también "puede querer decir con que el ordenamiento recoge unos valores superiores que a su vez son distintos al ordenamiento, aunque de lo citado parecería más adecuado deducir lo primero..." ( 146 ).

Desde otra perspectiva, Peces-Barba Martínez señala que "hay que aceptar que el derecho lo es, aunque sea injusto", siempre que cumpla con las condiciones que las normas de identificación

de normas establecen para que algo sea derecho, "aunque mejor si es justo, y también hay que aceptar que esa moralidad se incorpore a las normas jurídicas tanto a través del derecho legal como del derecho judicial" ( 147 ). Sin embargo, matiza tal afirmación en el sentido de que el artículo 1º.1 de la Constitución "rompe la tradicional dialéctica Derecho Natural-Derecho positivo que parecía condenar a la cultura jurídica moderna a un callejón sin salida", a través de una positivación "de los contenidos éticos o de justicia que el Poder pretende realizar a través del Derecho y que son esos valores superiores" ( 148 ).

En cualquier caso, S. Varela y M. Satrústegui ponen de relieve el peligro de que, a través del "iusnaturalismo renovado" que supone la incorporación a la Constitución de valores que pueden ser entendidos como "anteriores y superiores al Derecho positivo" que se formulan "mediante "principios generales"", la interpretación de la Constitución que realice el Tribunal Constitucional pueda suponer un freno en relación a las innovaciones en el ordenamiento como consecuencia del cambio histórico y constitucional. Pues, frente a la funcionalidad que presenta la articulación de la Constitución de unos valores superiores a la hora de acentuar el contraste frente a un ordenamiento anterior, también puede suceder que ello suponga la posibilidad de "limitar y obstaculizar el desarrollo legislativo posterior de las normas constitucionales" ( 149 ).

5.4.3. La diferenciación entre "valores", "principios" y otros "bienes constitucionalmente protegidos".

La distinción entre los "valores superiores" y otros conceptos análogos dentro del texto constitucional es tarea necesaria, no sólo porque, como ha señalado algún autor, dónde el texto constitucional distingue, nosotros también debemos hacerlo ( 150 ), sino también por la necesidad de llevar a cabo un intento de alcanzar la máxima conceptualización teórica de los "valores superiores". Así, la denominación de "Principios generales", atribuida al entonces Título Preliminar en el Anteproyecto de Constitución por nuestros constituyentes, suele ser mencionada habitualmente por la doctrina constitucional española como punto de partida en el análisis de los presupuestos, principios, etc., más relevantes que informan, subyacen, se deducen, etc., de nuestro actual texto constitucional, bien sea considerando acertada o no aquella denominación y estando de acuerdo o no con la inexistencia de rúbrica bajo el Título Preliminar de la vigente Constitución española ( 151 ).

El problema de su significación y, especialmente, el de su trascendencia jurídica respecto al contenido del propio texto constitucional, y a su interpretación y aplicación posterior, se plantea, en consecuencia, en el momento de concretar las repercusiones que tenga la existencia de tales presupuestos, principios, etc., sobre todo si se tienen en cuenta las diversas posibilidades manejadas hasta ahora por la doctrina respecto a su origen, básicamente en el sentido de que sean previos o hayan de

deducirse a partir del propio texto, con toda una gama posible de matizaciones entre ambos extremos, que, en cualquier caso, llevan necesariamente a plantear la relación que tales presupuestos, principios, etc., tengan con los "valores superiores" y "principios" enumerados en la Constitución.

Además, el análisis resulta sumamente complejo si, como suele ser habitual, tales "principios generales" se consideran contenidos en el Título Preliminar, o, al menos, los preceptos de este Título se consideran particularmente relevante en tal sentido, y, en consecuencia, sus nueve artículos se entienden con especial repercusión en el resto del texto constitucional, planteándose así el problema de su eficacia, de su valor jurídico ( 152 ).

En este contexto, De Esteban identifica en el Preámbulo y dos primeros artículos del Título Preliminar tanto unos "valores superiores que encarna la Constitución" como unos "principios básicos del régimen constitucional a que estos dan lugar", que se desarrollan después a lo largo de todo el texto en sus diferentes apartados, como intento que "se dirige a crear un Estado de nueva planta" y que plasma "la idea de ruptura con el régimen anterior".

Tales "valores superiores" enumerados en el párrafo primero del artículo 1 tienen "carácter preconstitucional". El texto constitucional "parte de ellos, sin perjuicio de que después se puedan encontrar otros valores en diversas partes del articulado de la norma fundamental". Sin embargo, no serían "asimilables" a éstos, "si acaso cabría únicamente asimilar a la misma categoría

que los cuatro mencionados el de la "indisolubilidad de la nación española". Y ello, no tanto por su exposición en el artículo 2º, sino por la referencia a España contenida en el párrafo primero del artículo 1 ( 153 ).

En todo caso, estos tienen "primacía", tanto porque "cada uno de ellos parece representar un valor material por sí mismo" como porque "dan lugar a los principios inspiradores del régimen constitucional que se desea crear", de tal manera que "no sería legítimo entender incluso otras normas incluidas en la propia Constitución en un sentido opuesto a ellos", refiriéndose a la doctrina alemana de las "normas constitucionales inconstitucionales", en tanto que "expresión con la que se quiere indicar la primacía interpretativa de estos conceptos sobre el resto de la Constitución" ( 154 ).

Desde este punto de vista, enumera cinco "principios inspiradores del régimen constitucional que funda la Constitución española de 1978", en tanto que "soporte en que se apoya la estructura constitucional, o, dicho de otro modo, como el origen de las instituciones que organiza y crea la Constitución". Unos "principios inspiradores" contenidos ya en los dos primeros artículos de la Constitución, dentro de un Título Preliminar que no se considera de especial superfundamentalidad, pero que, a tenor de lo establecido en el artículo 168 de la Constitución, "la reforma de la propia naturaleza de estos principios equivaldría a una revisión total de la Constitución o, dicho de otra forma, su modificación daría lugar a "otra" Constitución" ( 155 ).

Por otro lado, García Morillo denomina a los contenidos

del párrafo tercero del artículo 9 como "pautas de actuación" que hacen del ordenamiento una "unidad totalizadora", en el sentido de que "estas pautas se recogen en unos principios que informan el ordenamiento y le dotan de la coherencia y la plenitud necesarias para solventar las lagunas legales y resolver las posibles antinomias. La Constitución recoge estos principios y, mediante ellos, el concepto abstracto de Estado de Derecho se institucionaliza y concreta jurídicamente" ( 156 ).

En una lógica similar, pero con la significativa diferencia de no apelar a una "naturaleza supraconstitucional", García Cota-relo considera que los nueve artículos de este Título contienen "los principios fundamentales que dan sentido al régimen constitucional español y lo que el prestigioso constitucionalista Pablo Lucas Verdú ha calificado como la fórmula política de la Constitución"

Desde su punto de vista, es posible diferenciar entre unos "principios fundamentales", en tanto que "determinaciones que sirven de base, de cimiento, al resto del orden previsto en la Constitución", los "valores superiores", enumerados en el artículo 1,1 y los "principios" que garantiza la Constitución en su artículo 9,3.

En este sentido, "los tres principios fundamentales que informan la base misma del ordenamiento constitucional español" son: 1. El Estado social y democrático de Derecho, 2. La Monarquía parlamentaria, y 3. El Estado autonómico. De ellos se diferencian los "principios que garantiza la Constitución en su artículo 9,3", en tanto que estos son "principios que caracteri-

zan al Estado de Derecho que la Constitución garantiza", no "principios subyacentes al propio orden constitucional en cuanto tal" ( 157 ).

Estos "principios fundamentales del ordenamiento constitucional" se contienen en el Título Preliminar, en tanto que "edificaciones básicas sobre las cuales se edifica posteriormente el resto de la armazón constitucional", dado que son "piedras claramente identificables, generadoras de consecuencias concretas y sobre las cuales es posible construir un determinado edificio", mientras los "valores superiores del ordenamiento jurídico", enumerados en el artículo 1,1, "implican un concepto más proteíco, menos susceptible de identificación inmediata y de aplicación clara y unívoca en un solo sentido", compartiendo en este punto la opinión de Basile en el sentido de que "no pueden ser objeto de una significación precisa".

En efecto, también este autor diferencia entre unos "principios fundamentales", -con "consecuencias" en "toda o casi toda" la Constitución-, contenidos en el artículo 1, apartado 1, y los artículos 9 y 10, los "valores superiores",- en tanto que indican "aspiraciones ideales a las que el ordenamiento jurídico debe tender"-, enumerados en el párrafo 1 del artículo 1, y unos "principios legalistas, implícitos en la idea del Estado de Derecho y derivados también de los presupuestos democráticos", contenidos en los apartados 1 y 3 del artículo 9 ( 158 ).

Sin embargo, el ámbito concreto de actuación jurídica de los contenidos del artículo 1, párrafo 1 habría que entenderlo desde el calificativo que Basile otorga a sus expresiones, "vagas

y más bien neutras" y "caras a tendencias que sobre la cuestión social detentan una posición por lo menos moderada", en tanto que la Constitución, globalmente, responde a una idea de "continuidad... implícita en las palabras iniciales", al mismo tiempo que, "con una claridad extraña en otros textos... mantiene y garantiza explícitamente las estructuras del capitalismo". En este contexto se ha de inscribir su referencia a "los derechos fundamentales y libertades públicas" en el sentido de que "si los "valores superiores" se debiesen interpretar como algo existente en la realidad y no como metas inalcanzables e indeterminadas, serían estos los "valores superiores" del ordenamiento jurídico, garantizados más que propugnados por el Estado social y democrático de Derecho en que España se constituye" ( 159 ).

En sentido similar, Alvarez Conde considera importantes los "principios fundamentales del régimen político español" porque, metodológicamente, conducen al estudio del régimen político "dianante de la Constitución". Sin embargo, no se trata de "principios inducidos del texto constitucional, sino que aparecen expresamente positivizados, siendo el texto constitucional una concreción o institucionalización, más o menos adecuada, de dichos principios". Estos únicamente pueden dar lugar a "pretensiones jurídicas" si se produce una "institucionalización" de dichos "principios" en el texto constitucional, aunque tienen "valor hermeneútico" y en tal sentido "vienen a constituir el último criterio interpretativo, aparte de su propia eficacia jurídica, pues no hay que olvidar que, como normas jurídicas que son, se constituyen en auténtico parámetro de constitucionalidad".

Unos "principios fundamentales" contenidos en el Título

Preliminar y que si bien no tienen, por su ubicación, un carácter de rango super-fundamental, para el autor, la "modificación o desaparición de cualquiera de estos principios no supondría simplemente una reforma constitucional, sino la destrucción de la Constitución y su sustitución por otra". Como tales enumera: 1. El Estado social y democrático de Derecho, 2. Un régimen de Monarquía parlamentaria, 3. El Estado autonómico y 4. El pluralismo político ( 160 ).

En todo caso, estos "principios fundamentales" son diferentes de los "valores superiores" enumerados en el artículo 1,1 que, a su vez, tienen una "eficacia jurídico-política" distinta de los "principios" proclamados en el artículo 9,3. En su opinión, "los valores superiores, sin perjuicio de su propia positivación, parecen tener un alcance metajurídico, mientras que los principios poseen eficacia jurídica cierta".

Los "valores superiores" tienen una "singular eficacia hermeneútica" pero, además, el propio texto constitucional "relativiza" ese "carácter metajurídico", en tanto que efectúa "una cierta positivación de los mismos" en diversos preceptos constitucionales, lo que lleva al autor a considerar que "son auténticas normas jurídicas, que representan los ideales de una comunidad y que no agotan su virtualidad en su estricto contenido normativo, sino que constituyen un parámetro para la interpretación y, a la vez, un límite para el propio ordenamiento jurídico". En este sentido, de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de Abril de 1981, considera que "nuestro sistema de derechos y libertades debe ser considerado como

una proyección o concreción de los valores superiores". En determinadas circunstancias, aunque con matizaciones, "parece conveniente propugnar su carácter supraconstitucional".

De otra parte, los "principios" contenidos en el artículo 9,3 se consideran dentro de las "manifestaciones constitucionales del Estado de Derecho", como "desarrollo" del "imperio de la ley" ( 161 ).

Aunque con una denominación ligeramente diferenciada, M. A. Aparicio considera también la existencia de unos "principios generales de la Constitución", contenidos en el Título Preliminar:

1. La definición teórica del Estado y los valores que lo informan (artículo 1.1),
2. Los principios de organización política (artículos 1.2; 1.3; 2; 3; 4; 5; 6; 7; y 8),
3. Los principios informadores del ordenamiento jurídico (artículo 9.3) y
4. Los principios informadores de la actividad concreta del Estado (poderes públicos) (artículos 9.1 y 9.2).

En su opinión, sustancialmente de acuerdo con la exposición de Lucas Verdú recogida más arriba, el Título Preliminar "tiene mucho de fórmula política general", en tanto que sus nueve artículos "enuncian una serie de valores que se pretende deben impregnar la generalidad del texto, la organización política, el ordenamiento jurídico y la actividad concreta del Estado". Desde su punto de vista, "todos esos principios participan, en distinto grado y con diversa significación" de esos caracteres enumerados

anteriormente.

En todo caso, se trata de "principios" diversos, tanto por su "naturaleza" como por "los fines pretendidos", y con "escasa coherencia interna", tanto "desde el punto de vista estrictamente jurídico constitucional" como "desde el punto de vista de su voluntad política", como consecuencia de la "heterodoxia" que caracteriza a nuestro texto constitucional, en el sentido de que "la aplicación genérica de esquemas provenientes de la teoría dogmática pueden ser escasamente relevantes a la hora de encontrar el significado (y por lo tanto su adecuada interpretación y consiguiente aplicación o aplicabilidad) de dicho texto, tanto en su vertiente de documento jurídico supremo como de esquema de organización estatal" ( 162 ).

Sin embargo, considera que "existe una correspondencia entre las notas definitorias del Estado con los valores que a continuación se propugnan" en el art. 1,1, lo cual implica que "como quiera que la Constitución es la norma básica de ese Estado que ella define en su misma esencia, el resto de los preceptos que integran su texto forzosamente deberán constituir la concreción normativa de tales caracteres esenciales", puesto que "no parece congruente que la Constitución tras definir el modelo de Estado que regula (y que supone su propia razón de ser) se dedique posteriormente a abordar cuestiones que contradigan o nada tengan que ver con dicho modelo" ( 163 ).

De otra parte, el contenido del artículo 9,3 supone la posibilidad de articular a su través alguna importante vertiente en que "cristaliza" el principio de imperio de la ley, "mediante

la garantía expresa de los principios que acompañan el funcionamiento del Estado de Derecho", y, junto al artículo 9, párrafo 1, constituyen "principios que activan el concepto constitucional de Estado de Derecho" ( 164 ).

En cualquier caso, para Pérez Luño, en relación con la distinción entre valores y principios, considera que "no resulta apropiada la tesis ontológica que parte del supuesto carácter intrínsecamente axiológico o principal de determinados conceptos", ya que, "un mismo término, (por ejemplo la igualdad) puede revestir en la Constitución el sentido de un valor, de un principio, o de una norma específica".

Por ello, tampoco le parece convincente la postura doctrinal "que cifra la distinción entre valores y principios en la atribución de un significado instrumental a éstos, frente al carácter axiológico de aquellos", ya que "los principios pueden también asumir un contenido axiológico". Asimismo, también resulta insuficiente "el criterio de la normatividad" ya que esta posición olvida "la fuerza normativa de los valores constitucionales". Así, el criterio más adecuado, en su opinión, es "el que se basa en el diferente grado de concreción existente entre valores y principios".

En efecto, para este autor, los valores "no contienen especificaciones respecto a los supuestos en que deben ser aplicados, ni sobre las consecuencias jurídicas que deben seguirse de su aplicación", ya que "constituyen ideas directivas generales" que, "fundamentan, orientan y limitan críticamente la interpretación y aplicación de todas las restantes normas del ordenamiento

jurídico". Así pues, los valores forman "el contexto histórico-espiritual de la interpretación de la Constitución y, en especial, de la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales" ( 165 ).

Por otro lado, los principios "entrañan un grado mayor de concreción y especificación que los valores respecto a las situaciones a que pueden ser aplicados y a las consecuencias jurídicas de su aplicación, pero sin ser todavía normas analíticas". Además, "los principios, ya posean un significado hermenéutico (metodológico), ya actúen como fuentes del derecho (ontológicos) o como determinaciones de valor (axiológicos), reciben su peculiar orientación de sentido de aquellos valores que especifican o concretan".

En definitiva, los valores funcionan "como metanormas respecto a los principios y como normas de tercer grado respecto a las reglas o disposiciones específicas" y los principios, a su vez, "se incorporan en disposiciones específicas o casuísticas en las que los supuestos de aplicación y las consecuencias jurídicas se hallan tipificadas en términos de mayor precisión" ( 166 ).

Unos valores que, para Hernández Gil, "no se obtienen por inferencia inductiva generalizadora a partir del texto constitucional", sino que "ella misma los designa y propugna" y les otorga "una posición de superioridad o de primacía" ( 167 ). Así, los valores ocupan un plano superior al ordenamiento (artículo 1.1) ya que, "si los principios están dentro de la Constitución y si los valores superiores del Ordenamiento jurídico conciernen a éste en su totalidad, conciernen también a los principios, que

han de entenderse dentro del sistema de los valores superiores" ( 168 ). Así, "la ley por ser ley no basta, sino que en cuanto se integra en el Ordenamiento jurídico, ha de considerarse en dependencia y en función de los valores" ( 169 ).

En todo caso, desde su punto de vista, "si para explicar y comprender qué son los valores queremos acudir a otro concepto más elaborado o de mayor tradición, probablemente el más útil es el de los "principios generales del derecho"". Sin embargo "valores" y "principios" no se pueden identificar ni confundir. Precisamente del análisis de lo que denomina "polifacetismo terminológico" e "indiscriminación conceptual" de la Constitución otorgando la calificación de principios a preceptos de contenidos tan diversos como el párrafo tercero del artículo 9, artículo 150 ó Capítulo III del Título Primero, Hernández Gil obtiene la consecuencia de que "los valores están en un plano superior, superpuesto o antepuesto al del Ordenamiento. Si los principios están dentro de la Constitución y si los valores superiores del Ordenamiento jurídico conciernen a éste en su totalidad, conciernen también a los principios, que han de entenderse dentro del sistema de los valores superiores" ( 170 ).

De este modo, y en relación con los principios generales del Derecho, éstos están "dotados de cierta estructura normativa, si bien no tan desarrollada como en las normas", de ahí que puedan actuar como fuente autónoma "aunque no sea esa su única función", en cambio, "los valores carecen de estructura normativa, no son partes diferenciables del Ordenamiento del que constituyen su raíz, su espíritu, su fin, su función" ( 171 ).

De hecho, "de igual modo que los valores tienden a concretarse en principios que explicitan su contenido", los principios se incorporan en disposiciones específicas "en las que los supuestos de aplicación y las consecuencias jurídicas se hallan tipificadas en términos de mayor precisión". Proceso que, para Pérez Luño, se realiza, "en primer lugar, en las propias disposiciones constitucionales y, a partir de ahí, en las restantes normas de inferior rango que integran el ordenamiento jurídico" ( 172 ).

En cualquier caso, un valor o un principio reconocido por la Constitución "no precisa hallarse expresamente desarrollado en normas específicas para que pueda ser invocado o aplicado" puesto que, como ha expuesto reiteradamente la doctrina y el Tribunal Constitucional, tanto unos como otros "son susceptibles de aplicación inmediata en cuanto constituyen auténticas normas constitucionales". Asimismo, "los valores y principios asumen un lugar preferente por su condición de normas finales (que señalan y promueven metas a alcanzar) y permanentes (que definen la estructura básica de un sistema y, por ello, gozan de una garantía reforzada en caso de reforma constitucional), lo que las hace jerárquicamente superiores a las restantes normas constitucionales que, en unos caso, actúan como instrumentales y, en otros, como temporales o provisorias respecto a aquéllas" ( 173 ).

Ante esta situación, Torres del Moral, subrayando la "relativa indistinción" con la que el Tribunal Constitucional utiliza "valores" y "principios", afirma, en una posición similar a la expresada por Hernández Gil, que "hoy los principios no tienen

propriadamente la consideración de fuente subsidiaria de tercer grado, sino que son entendidos como los fundamentos que informan el ordenamiento jurídico. Ello hace que un sector de la doctrina acerque el concepto jurídico de los valores al de los principios", de tal manera que "la eficacia y proyección jurídica práctica de los valores es la de principios generales del Derecho constitucionalmente reconocidos de modo expreso como jerárquicamente superiores a los demás, tanto explícitos como implícitos".

Sin embargo, matizando las opiniones recogidas anteriormente de quien fuera Presidente de las Cortes Constituyentes, concluye optando, finalmente, por denominar a los valores superiores contenidos en el artículo 1,1 como "valores-principios", considerando que "desde esta perspectiva de su eficacia jurídica" es muy distinto el juego que cada uno de ellos proporciona "debido a su diferente grado de concreción" ( 174 ). Sin embargo, en su opinión, "es un lugar común de monografías y comentarios que el artículo 9,3 contiene un repertorio de principios de realización de la juridicidad del Estado" ( 175 ).

En cualquier caso, la complejidad del tema no sólo permite afirmar, como señala De Esteban, que "existe cierta ambigüedad por parte de la doctrina a la hora del empleo de términos como "valores", "principios básicos" o "decisiones políticas fundamentales (en terminología de Carl Schmitt)" ( 176 ), o que es necesario "un mayor esfuerzo constructivo" a la hora de "construir un concepto lógico-sistemático conformador de los valores superiores", como indica Hernández Gil ( 177 ), sino incluso observar evoluciones en la sistemática seguida a lo largo del tiempo por algún autor, como hemos visto, lo que nos indica que

el "polifacetismo terminológico" tiene causa inmediata en las importantes consecuencias asociadas al intento de superar la situación de "indiscriminación conceptual".

Por lo que se refiere a la trascendencia jurídica de los valores superiores, para Pérez Luño, se puede distinguir una triple dimensión ( 178 ):

- "a) fundamentadora, en el plano estático, del conjunto de disposiciones e instituciones constitucionales, así como del ordenamiento jurídico en su conjunto...
- b) orientadora, en sentido dinámico, del orden jurídico político hacia unas metas o fines predeterminados, que hacen ilegítima cualquier disposición normativa que persiga fines distintos o que obstaculicen la consecución de aquellos enunciados en el sistema axiológico constitucional ; y
- c) crítica, en cuanto que su función, como la de cualquier otro valor, reside en la idoneidad para servir de criterio o parámetro de valoración para justipreciar hechos o conductas. De forma que es posible un control jurisdiccional de todas las restantes normas del ordenamiento en lo que puedan entrañar de valor o disvalor, por su conformidad o infracción a los valores constitucionales" ( 179 ).

Sin embargo, para este autor, "los valores no contienen especificaciones respecto a los supuestos en que deben ser aplicados, ni sobre las consecuencias jurídicas que deben seguirse de su aplicación", por lo que "constituyen ideas directivas gene-

rales" que "fundamentan, orientan y limitan críticamente la interpretación y aplicación de todas las restantes normas del ordenamiento jurídico".

Así, en su opinión, los "valores superiores" establecen una especie de cadena de interpretación formada por los valores, los principios y las normas; de forma que los valores serían "meta-normas respecto a los principios" y normas "de tercer grado respecto a las reglas y disposiciones específicas", estableciendo de esta manera una diferenciación entre los valores y los principios. La diferencia entre valores y principios vendría dada también por el "diferente grado de concreción" de unos y otros. En definitiva, los valores formarían "el contexto histórico-espiritual de la interpretación de la Constitución y, en especial, de la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales" ( 180 ).

En sentido similar, A. Hernández Gil señala que los valores, aunque "carecen de estructura normativa" poseen "una función normativa" que se manifiesta "en que el precepto constitucional actúa como norma de normas o norma de producción" ( 181 ). Por ello, añade el autor en otra ocasión, los valores "actúan como puntos de partida para la comprensión de las normas constitucionales y su consiguiente desarrollo, bien en el orden legislativo, bien en el de la aplicación judicial" ( 182 ). Asimismo, L. Prieto Sanchiz también se refiere a este carácter de los valores superiores como "normas de segundo grado o normas para la identificación e interpretación del sistema" ( 183 ).

Por otro lado, para Peces-Barba Martínez, estos valores "se

desarrollan tanto en el derecho legal -Derechos fundamentales, en la propia Constitución- como en las leyes que los completan y en la organización de los poderes en la propia Constitución y en las leyes", así como en el "derecho judicial a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los Tribunales ordinarios" ( 184 ).

Por lo que se refiere a la trascendencia de los valores superiores en relación a la seguridad jurídica, para Lucas Verdú, éstos "no atentan contra la seguridad jurídica, antes bien, ennoblecen el ordenamiento jurídico por la superioridad de aquellos; fundamentan la normatividad y tutelan el funcionamiento cabalmente digno de las instituciones, en la medida en que los postulados axiológicos soslayan el voluntarismo y el decisionismo de los que mandan, porque tal es su voluntad: la llamada "tiranía de los valores" [C. SCHMITT] es un dique contra la tiranía del autócrata, del asamblearismo y del positivismo legalista" ( 185 ).

En el mismo sentido, Prieto Sanchiz considera que "los valores superiores y los principios constitucionales desempeñan una función esencial como criterios orientadores de la decisión de los jueces" por lo que "la obligada observancia de los valores superiores no propicia el libre decisionismo, sino que fortalece el papel de la Constitución como plasmación de la filosofía jurídica que inspira todo el sistema de convivencia", lo que "en cierto modo, puede decirse que las disposiciones de principio restan legitimidad a una judicatura que pretenda ser política" ( 186 ).

5.4.4. La posible existencia de otros "valores superiores" en la Constitución.

Estrechamente vinculada con las consideraciones anteriores, también ha sido discutida por la doctrina la posible existencia de otros "valores superiores" en la Constitución, además de los señalados en el artículo 1, párrafo primero de nuestro texto fundamental.

Así, Sanchez Agesta ha señalado como "valores que enuncia el artículo primero de la Constitución", a la "libertad", la "justicia", la "igualdad", la "democracia", el "Estado social" y el "pluralismo político", en sentido diferente, de otra parte, al que otorga al artículo 2 que, en su opinión, tiene un "valor distinto", en tanto que "principio de estructura del poder, en que también el texto constitucional parte del reconocimiento de realidades históricas". Por lo demás, el párrafo tercero del artículo 9 "enuncia principios del ordenamiento jurídico" ( 187 ).

Más concretamente, Lucas Verdú ha puesto de manifiesto que "conviene añadir que la enumeración de valores superiores que hace el artículo [1º.1] no es exhaustiva", ya que "no menciona a la dignidad de la persona, en su párrafo primero". Y hay que tener en cuenta que "no cabe duda que la dignidad de la persona es valor superior, fundamental" ( 188 ). Recordemos que esta consideración de la dignidad también aparecía a lo largo de los debates constituyentes, como ya señalamos oportunamente.

Y no "cabe duda" -continúa este autor- de la consideración

como "valor superior" de la dignidad de la persona, por las siguientes razones:

- "Ante todo porque el constituyente no ha pretendido en la norma constitucional de apertura establecer un número cerrado de valores constitucionales sino que indica aquellos que expresan, significativamente, la cultura política dentro de la cual se inscribe nuestro ordenamiento constitucional".
- "El Preámbulo en uno de sus párrafos habla como decisión de la Nación española, en uso de su soberanía, de "Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida", versa sobre las personas, pues el párrafo se refiere a todos, y la digna calidad de vida se promueve partiendo, implícitamente, de que todo ciudadano es digno acreedor de la misma".
- "A mayor abundamiento, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político se propugnan sobreentendiéndose que son postulados axiológicos en favor de personas dignas que por serlo se las estima positivamente. Dicho de otro modo: en la medida que la dignidad humana es valiosa, los valores, ex artículo 1,1, redundan en su beneficio, y los cuatro valores de ese precepto son propugnados porque sirven para la protección y perfeccionamiento de la dignidad humana" ( 189 ).

Por lo que "conviene insistir en que la dignidad de la persona es un valor constitucional" ya que cuenta, "como los valores enunciados por el artículo 1.1, con la nota axiológica característica de la superioridad". Así, "la dignidad humana no

es un resultado del Estado social y democrático de Derecho, sino un presupuesto del mismo" ( 190 ).

Aspecto en el que coincide Sánchez Agesta, cuando señala que el Estado de Derecho "tiene definido su contenido en la Constitución española en su artículo décimo" ( 191 ), si bien no lo menciona como "valor superior". No obstante, "el respeto de esa dignidad" es "la base del Derecho" y por lo tanto "Estado de Derecho significa no sólo que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico", sino que, para este autor, éste ordenamiento jurídico "debe realizar lo que es adecuado para que la persona tenga su plena dignidad y pueda desarrollar libremente su personalidad". ( 192 ).

De Esteban considera, asimismo, que, sin perjuicio de que los cuatro citados por el artículo 1º.1 son indudablemente "valores superiores", también se pueden encontrar a lo largo del articulado de la Constitución otros valores. Así, "en un sentido general, se podría resaltar una serie de postulados que poseen también naturaleza de caracterizar el texto constitucional y de aparecer como principios básicos del mismo", aunque siempre dejando claro que en ningún caso podrían situarse al mismo nivel que los cuatro que el constituyente ha definido como "superiores". Si acaso, para estos autores, "cabría únicamente asimilar a la misma categoría de los cuatro mencionados, el de la indivisibilidad de la "nación española", si bien, no tanto por su "exposición en el art. 2º, sino sobre todo por que el art. 1º indica que "España se constituye..." lo que comporta que "la

concepción unitaria de España es también previa a la propia norma constitucional" ( 193 ).

En cualquier caso, si bien, como vemos, al parecer hay cierta unanimidad doctrinal en sentido de reconocer otros "valores superiores" diferentes a los que la Constitución considera como tales, en el análisis que vamos a realizar, por su propia reducción a los términos del artículo 1, párrafo primero de la Constitución, sólo nos vamos a referir a la "libertad", la "justicia", la "igualdad" y el "pluralismo político".

5.4.5. La posible jerarquización entre los distintos valores superiores.

Por lo que respecta a la trascendencia de la jerarquización entre los "valores superiores", apunta Lucas Verdú que si bien, en su opinión, el constituyente "no ha establecido una graduación rigurosa entre esos valores", y por lo tanto, el hecho de que se cite en primer lugar a la libertad no quiere decir que ésta prime sobre la justicia; el estudio de estas consideraciones no se trata de "especulaciones escolásticas", puesto que si se interpreta "que la libertad vale más que la justicia y que la igualdad, entonces se abonaría la tesis de que nuestro ordenamiento constitucional cuadra con el Estado liberal de Derecho en la medida que aquella es más importante que la justicia y la igualdad" ( 194 ).

En cualquier caso, en su opinión, "no hay, pues, una primacía valorativa en abstracto, sino en cada caso concreto", en tanto que en ocasiones puede primar más la libertad sobre la igualdad o viceversa. Lo que sucede, para Lucas Verdú, es que se "produce una circularidad entre los valores superiores del ordenamiento jurídico, en el sentido de que la operatividad de la libertad cede paso a la justicia y a la igualdad y se concreta en el pluralismo expresión de la libertad, de manera que cierra el círculo" ( 195 ).

Sin embargo, "puede decirse que hay valores más próximos entre sí, sin que ello suponga contraposición entre los menos cercanos", así, "la libertad aparece más próxima al pluralismo y

la justicia a la igualdad". Y, por otro lado, "hay que insistir en el papel mediador que ejerce la justicia entre la libertad y la igualdad" por lo que es "significativo que se mencione entre las dos" ( 196 ). Como explica Lucas Verdú, "dicho de otro modo, mediante el trámite de la justicia puede lograrse que la libertad sea más igual para todos, que la libertad y la igualdad sean más efectivas" ( 197 ), de manera que "la libertad no degenera en privilegio y la igualdad se convierte en chata homogeneización". Asimismo, "la libertad y la igualdad modulan al pluralismo" ( 198 ).

De todas formas, este autor afirma categóricamente que "el primer principio modulador de la esencia y la plenitud de los derechos y libertades, es el derecho a la vida y a la integridad física y moral (artículo 15) en cuanto prius ontológico, lógico y axiológico de todos los derechos y libertades". Asimismo, a continuación se encontraría la "dignidad humana (artículo 10), en tercer lugar, la libertad personal (artículo 17) y, ocupando el cuarto lugar, la participación (artículo 23.1)" ( 199 ).

En relación a estas consideraciones, S. Basile, al poco de aparecer la Constitución, se referiría a que "puesto que entre los "valores" se establecen, por lo general, órdenes de prioridad -como, por lo demás los establece la misma fórmula que al hablar de "valores superiores" admite otros inferiores"- se trataría de entender entre otras cosas, qué es lo primero: la libertad, la justicia, la igualdad o el pluralismo político". Y se pregunta, "¿obedece al orden en que han sido escritos en la fórmula del artículo 1º?" ( 200 ). De todos modos, deja sin respuesta a su pregunta.

En otro orden de consideraciones, Vilas Nogueira señalaría la dificultad de dilucidar "qué valores sean superiores y qué inferiores y, sobre todo, la virtualización de la proyección normativa de tal jerarquía" cuestiones que le parecen "imposibles de resolver por una norma jurídica" ( 201 ).

Más explícitamente, Torres del Moral considera que el "valor superior" por excelencia es la libertad, ya que "los demás enunciados por el artículo 1º.1 y otros que puedan añadirsele, son derivados de la libertad". Como señala gráficamente este autor, "el hombre al reconocerse como ser libre, se reconoce distinto de los otros seres, dotado de la dignidad óptica de ser libre. Por eso, por esa dignidad que corresponde a un ser libre, no tolera ser tratado con injusticia, con desprecio, como un medio y no como un fin en sí mismo". De este modo considera una indignidad y una injusticia ser tratado como inferior a otro hombre" ya que "nadie es más que nadie". Es la libertad, pues, "la que nutre de sentido a la dignidad, a la justicia y a la igualdad" ( 202 ).

A mayor abundamiento, "la igualdad no es nada en sí", ya que "hace falta saber en qué o de qué hay o no hay igualdad" y con la justicia "tan cercana a la igualdad, ocurre otro tanto", porque "lo que deseamos y valoramos es lo que nos falta injustamente". No obstante, "el constituyente, sin embargo, ha igualado la libertad con los demás valores superiores, ha incluido dentro de ellos al pluralismo político y ha excluido la dignidad de la persona humana", por lo que ha realizado "una pirueta difícilmente inteligible en la que este valor de la dignidad humana no goza de la misma protección constitucional que los valores del artículo

1.1 y ni siquiera de la de algunos derechos y libertades que son consecuencia suya y que sin ella carecerían absolutamente de significado, como el derecho al honor o a la integridad moral" ( 203 ).

En este mismo sentido, señala G. Peces-Barba que "existen buenas razones para creer que el sistema de valores que se propugna en la Constitución en realidad se centra en los [valores] de libertad e igualdad", ya que el pluralismo político no supone "una extensión del significado de éstos" y el valor justicia no añade nada al entendimiento de los dos valores citados anteriormente". Abundando en ello "la Constitución misma avala estos criterios en el artículo 9.2, cuando otorga a los poderes públicos la competencia promocional y de remoción de los obstáculos para hacer reales y efectivos los valores superiores y señala a la libertad y a la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, como objetivos a realizar, sin mención al pluralismo político ni a la justicia". En fin, pues, ni el pluralismo político ni la justicia, "si se acepta su ambigüedad, su superfluidad y, en todo caso, su identificación con contenidos materiales de libertad e igualdad", interfieren en la definición del sistema de valores de la Constitución ( 204 ).

Por último, y en relación con la utilización que el Tribunal Constitucional realiza de los "valores superiores", L. Prieto Sanchiz señala que "el grado de concreción de los cuatro valores superiores del artículo 1º es diverso". Así, mientras que "la igualdad y el pluralismo son dos valores "fuertes", frecuentemente invocados como parámetros constitucionales básicos, la liber-

tad y, sobre todo, la justicia desempeñan funciones de menor relieve" ( 205 ).

## 5.5. Los valores superiores del ordenamiento jurídico.

### 5.5.1. Introducción.

A continuación vamos a analizar la caracterización que la doctrina ha realizado de la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, en tanto que "valores superiores" recogidos en el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución.

Con respecto a ello, sólo vamos a hacer una precisión inicial. Aunque cada uno de los valores analizados posee un inmediato reflejo no sólo en diversos preceptos constitucionales, sino, incluso, en partes enteras de la Constitución, en el análisis que sigue sólo nos vamos a centrar en su consideración como "valor superior", por cuanto el estudio de todas las consecuencias jurídicas que conllevan cada uno de los "valores superiores" del artículo 1, extendería de manera excesiva cada uno de los apartados.

Sin perjuicio de ello, en todas las ocasiones se apuntan cuáles pueden ser las principales implicaciones constitucionales y técnico-jurídicas de cada uno de los "valores" estudiados. La posterior profundización teórica en el análisis de la efectividad de cada una de estas implicaciones a través, sobre todo, de la interpretación realizada por los Tribunales ordinarios y por el Tribunal Constitucional permitiría, no sólo una importante caracterización de los derechos y libertades fundamentales recogidos por el texto constitucional, sino también de toda la Constitución.

## 5.1.2. La Libertad.

Para Peces-Barba Martínez la libertad "es un concepto de una enorme amplitud con sentidos muy distintos, en ámbitos también muy plurales" ( 206 ). Sin embargo, "no se puede negar que tiene un profundo cariz ideológico y que muchas veces se utiliza como instrumento arrojadizo de unas posiciones políticas frente a otras" ( 207 ).

Concretando el sentido en el que el texto fundamental utiliza la expresión "libertad", este autor parte "de identificar al valor superior libertad con la libertad social", aunque también la vincule con la "libertad psicológica" y con la "libertad moral" ( 208 ). Así, la libertad que la Constitución recoge, "es una libertad medial-instrumental, que facilita el recorrido de la moralidad conectando la libertad psicológica con la libertad moral y supone un conjunto de normas jurídicas que permiten el ejercicio de ambas, considerándolas no como incompatibles, sino como complementarias" ( 209 ). De este modo, "a través del Derecho, el valor libertad impulsa la creación de condiciones que hagan posibles el desarrollo integral de los hombres, es decir, la plenitud de su dignidad con el ejercicio de la libertad psicológica y de la libertad moral" ( 210 ).

Más concretamente, para F. Laporta, cuando en el discurso político se habla de libertad, ello significa lo siguiente:

1. "El deseo de un ámbito de actuación no interferido por actos de los demás ni por normas jurídicas emanadas del poder".

2. "El derecho a participar de algún modo en la elaboración de las normas jurídicas que organizan la vida social y en la designación de la persona o personas encargadas de crearlas o hacerlas efectivas. El derecho a ser candidato a formar parte de los cuerpos legisladores o el derecho a elegir o a deponer a quien forma parte de los mismos constituirían libertades en esta acepción. De acuerdo con los autores en cuestión puede afirmarse que las relaciones de esta segunda acepción con la anterior son aleatorias: ambas pueden convivir o enfrentarse, pero no se implican lógicamente".
  
3. "El derecho a disponer mínimamente de los medios para realizar una acción es decir, la capacidad para actuar. Esta acepción constituye para dichos autores un error, puesto que cabe concebir que los individuos dispongan de los medios para realizar una acción y, sin embargo, tal acción esté prohibida, y, viceversa, cabe que una acción esté permitida y los individuos no tengan accesibilidad a los medios necesarios para llevarlas a cabo..." ( 211 ).

En cualquier caso, para Hernández Gil, detrás de la libertad, "aparece siempre la persona". Libertad que para él "no es una invención del liberalismo, aunque evidentemente a él se debe su triunfo como noción clave de la convivencia política". Para este autor, los sentidos de la libertad se conciben en tres dicotomías: libertad/libertades; libertad negativa/libertad positiva y libertad formal/libertad material. Todos estos sentidos pueden ser encontrados en nuestro texto fundamental, aunque ni la libertad ni la igualdad poseen "un significado uniforme", en tanto "en

torno a ellas, directa o indirectamente, gira todo el debate ideológico acerca de la estructura social, el status de la persona y la organización del poder" ( 212 ).

Por otro lado, para Sánchez Agesta, la principal plasmación del valor superior de la libertad es el artículo 10, ya que en este artículo hay "un principio normativo que reconoce una realidad que tiene una validez anterior al ordenamiento jurídico: la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes, que se definen como fundamentos del orden político y de la paz social" ( 213 ).

Esta consideración de la libertad de la persona conlleva como "idea central" a la "dignidad del hombre, que puede considerarse como equivalente a su naturaleza como persona, con las cualidades inherentes de racionalidad, autodeterminación de las voliciones, sociabilidad y religación en el sentido zubiriano del término". Así, la condición de la libertad como "valor superior" supone "una autonomía o independencia de coacciones externas, una capacidad de elección que le permite escoger o preferir, y que en su proyección social se traduce en participación en las decisiones colectivas", así como "un mandato para el legislador, que debe comprender la libertad como un poder efectivo y una capacidad eficaz" ( 214 ).

En cualquier caso, para Vilas Nogueira, "es un lugar común que el constitucionalismo "clásico" consagra dos principios fundamentales: la libertad y la igualdad, conforme a la ideología liberal que lo sustienta, progresivamente penetrada por las ideas democráticas" ( 215 ).

En este sentido, Murillo Ferrol y Ramírez Jiménez señalarán que si bien son muchas las posibles utilizaciones del término libertad, "quizás en el aspecto político hay dos dimensiones fundamentales: Libertad, ¿para qué? y Libertad respecto de qué". Así, "libertad para el despliegue de la propia personalidad con las menos trabas posibles, libertad para participar en las decisiones políticas, por ejemplo, por un lado, y por otro, libertad como ausencia de necesidad, o sea, frente a la determinación coactiva de la conducta, frente a la presión del hambre, de la miseria, del desempleo, del analfabetismo, de la violencia, y de la guerra". En opinión de estos autores parece "que ambos aspectos obvios han preocupado a nuestros constituyentes, si juzgamos por el desarrollo que en el articulado se hizo del tema". En efecto, "el centro de gravedad de la libertad cambia según las condiciones de cada momento... a veces importará en primer lugar la libertad de expresión, o la religiosa, o la de trabajo, en tanto que en otra pasará a primer plano la "liberación" que supone las prestaciones de la seguridad social, o la educación gratuita..." ( 216 ).

Aunque, para López Guerra, la inclusión de la libertad como "valor superior" exige, en todo caso, "que exista una protección garantizada y reconocida por el Estado de la libertad de cada uno, dentro de los límites que señalen las leyes" ( 217 ).

Más explícitamente, para G. Peces-Barba, la libertad posee dos grandes dimensiones: "una organizativa y otra en relación con el "status" de las personas en esa organización social", que pueden ser fácilmente identificadas en la Constitución, "porque

ha tenido un prolijo desarrollo constitucional" ( 218 ).

Así, en el plano organizativo, "la libertad es raíz de una serie de exigencias que se despliegan en la propia Constitución" y que son las siguientes:

- 1) Soberanía popular.
- 2) Tolerancia.
- 3) Legitimación de los gobernantes por medio de elecciones periódicas por sufragio universal.
- 4) Sometimiento de los gobernantes y de los gobernados a la Ley, para poder ser libres respetando la libertad de los demás, jerarquía de las normas, control judicial de las decisiones de los gobernantes y responsabilidad por sus actos.
- 5) Separación de poderes, con residencia de la soberanía popular en el poder legislativo.
- 6) Reconocimiento y protección de los derechos fundamentales.
- 7) Pluralismo, que es un componente del valor libertad, pero que, por razones históricas, nuestra Constitución ha considerado un valor separado" ( 219 ).

Desde el punto de vista del "status" de las personas en la organización social, también la libertad, para Peces-Barba, se realiza desde varias perspectivas. Así, "la libertad-autonomía", en el sentido de "creación de las condiciones jurídicas para que la persona tenga un ámbito de actuación social, sin interferencias de otras personas, de los grupos sociales y del Estado", que se plasma en nuestra Constitución "a través de los derechos y libertades del Título I".

En segundo lugar, "desde la libertad-participación", que es la "cara subjetiva de la libertad como raíz de la organización del Estado", ya que "supone la inserción del individuo en el poder y, tanto esa participación con las reglas del poder, parten del mismo fundamento, que es precisamente ese valor libertad". A través de ello, "los destinatarios de las normas, los ciudadanos son al mismo tiempo creadores de las mismas, con lo que, evidentemente, se facilita la obediencia", constituyendo uno de los elementos de "legitimidad del sistema".

Por último, un tercer nivel del valor libertad viene conformado por la "libertad-prestación", que es "un signo de la estrecha vinculación de los dos valores centrales, libertad e igualdad, que no se pueden separar y que se condicionan mutuamente". En este nivel "el Estado tiene la obligación de realizar conductas positivas, para facilitar la libertad, en aspectos que sólo a través de la libertad negativa no se podrían resolver".

Resumiendo, para Peces-Barba, "teniendo en cuenta el carácter central de la libertad-autonomía, el valor de la libertad-participación para la legitimación del sistema y para la obediencia al Derecho, y la conexión de la libertad-prestación con la igualdad, podemos afirmar el carácter central e identificador del valor libertad para el modelo democrático en general y en particular para el que se desprende de la Constitución española" ( 220 ).

Por otro lado, según Sánchez Agesta, para precisar el sentido de la libertad se necesita realizar tres matizaciones impor-

tantes:

- "La libertad por fundirse con la dignidad personal, entraña un respeto a la naturaleza moral del hombre, como ser racional y libre, en el doble sentido de su intimidad y su capacidad de creación.
- La libertad entraña el pleno desenvolvimiento de la personalidad de todos y cada uno, en un espíritu de solidaridad social, y una acción del Estado que garantice ese desenvolvimiento, estableciendo las condiciones para su realización efectiva.
- La libertad como libertad de elección entraña un pluralismo social" ( 221 ).

En cualquier caso, para Lucas Verdú, el entendimiento de la libertad como "valor superior" que, para él, no es un valor abstracto "enumerado por razones retóricas o estéticas", implica encontrar su proyección en "el Título I, capítulo segundo, derechos y libertades, y en el Título Preliminar (artículos 6 y 7)" ( 222 ).

En conclusión, detrás de la enorme amplitud de sentidos que engloba el concepto de libertad, nos encontramos siempre, en opinión de la mayoría de los diversos autores consultados, a la dignidad de la persona. Desde esta perspectiva, las implicaciones constitucionales de la libertad aparecerían en nuestro texto fundamental alrededor de los diferentes derechos y libertades reconocidos en él, desde la libertad expresión o de asociación, hasta las de domicilio o la libertad del trabajo. Sin embargo, el carácter nuclear que este "valor superior" posee en el sistema

democrático establecido por la Constitución, no conlleva la existencia en la Constitución de mecanismos técnico jurídicos específicos de protección a la libertad, en tanto "valor superior", sino que la existencia de éstos, y por consiguiente, la posibilidad de ejercitarlos por parte de los ciudadanos, está en función de las concreciones de la libertad, según el derecho de que se trate, y de su colocación en el articulado de la Constitución.

### 5.5.2. La Justicia.

Para Hernández Gil la justicia es "el valor por excelencia", el valor "ético-jurídico por excelencia" ( 223 ) ya que lo es "en sentido pleno, prototípico y exclusivo", siendo su función "conformadora, pero no conformadora de sí misma, sino de prescripciones justas, no sólo de decisiones o soluciones o sentencias justas", ya que "hasta ahora, el tema de la justicia se ha situado en el momento de la aplicación del Derecho", mientras que la Constitución la sitúa "en el momento creador, en el momento de la formulación o de la elaboración del propio ordenamiento jurídico", lo que conlleva que la "justicia no es una cuestión confiada estrictamente a los jueces, sino una cuestión que ha de plantearse el propio autor de la ley" ( 224 ).

En este sentido, la Constitución "adopta una posición axiológica al propugnar la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico", dotándole, por tanto, "de un significado material". Así, nuestro texto fundamental "descarta el positivismo estricto, que elude todo contacto con la justicia por considerarla como una noción metajurídica, un ideal irracional o puro sentimiento subjetivo", aunque tampoco la Constitución "acepta una concepción formal de la justicia; primero porque el solo hecho de invocarla como valor supone atribuirle un significado material o sustancial; y segundo, porque las concepciones formales de la justicia se han elaborado principalmente a expensas de la igualdad, y ésta es mencionada por la Constitución como otro de los valores que tampoco cabe entender en términos meramente formales". Por lo que nuestro texto fundamental, "no se atiene al

modelo positivista, sino que lo trasciende" ya que "sin llegar al iusnaturalismo, no se sume en el positivismo". Sobre todo "no es formalista" ( 225 ).

De todos modos, en relación con la dignidad, Hernández Gil considera que éste más que "una medida de la justicia", es "un presupuesto de la misma", ya que "en tanto que la justicia requiere la alteridad, la relación, la dignidad es inherente a la persona" ( 226 ).

En definitiva, para este autor, la justicia "aun cuando sólo sea como aproximación, es el más valioso correctivo del voluntarismo jurídico", ya que supone la "autoconsciencia de la limitación del poder" ( 227 ).

Desde otra perspectiva, Sánchez Agesta considera a la justicia, como un "valor absoluto más allá de las decisiones de la mayoría", por lo que considera contradictorio con ello el que se haya querido "matizar democráticamente" a este valor afirmando que "la justicia emana del pueblo". En cualquier caso, considera manifestaciones del "valor superior" de la justicia al Título VI ("Del Poder Judicial") y, en parte, al Título IX consagrado a la Justicia Constitucional ( 228 ), aunque tiene "especial relevancia como justicia social en los desarrollos del principio de solidaridad" ( 229 ).

A pesar de estas opiniones, Peces-Barba Martínez considera que "la justicia es un concepto ambiguo" que no añade nada a "la coherencia de una moralidad positivada cuyas dos columnas básicas son la libertad y la igualdad" ( 230 ), hasta el punto de que,

como afirma en otro lugar, los derechos fundamentales "derivan de los dos grandes valores del ordenamiento jurídico que a nuestro juicio son relevantes: la libertad y la igualdad" ( 231 ). Así, "desde los orígenes del pensamiento hasta la cultura jurídica y política actual, la justicia ha ido perdiendo el sentido mítico de sus orígenes, para quedarse en un término respetable, con un valor emotivo grande aún, pero materialmente sin contenido propio, siendo necesario referirle a otros términos con una posible identificación real" ( 232 ).

En el mismo sentido, Prieto Sanchiz reconoce que, junto a los valores de significado preciso, el artículo 1º incorpora el valor de la justicia, cuya notable ambigüedad y falta de concreción pudiera incluso propiciar un cierto decisionismo judicial" ( 233 ).

Así, de la mención del término "justicia", se deduce, para De Esteban y López Guerra, "que hay que entenderlo desde la idea de que un derecho positivo no puede ser considerado justo más que en el caso y en la medida en que se crea con la exigencia de justicia que comparte la sociedad en cada momento" ( 234 ).

En cualquier caso, para Lucas Verdú, el "valor superior" de la justicia se plasma en el Título VI y en las normas de alcance social (artículos 9.2; 40; 129.2), así como en el artículo 24. ( 235 ). Y, por otro lado, "hay que insistir en el papel mediador que ejerce la justicia entre la libertad y la igualdad" por lo que es "significativo que se mencione entre las dos" ( 236 ). Como explica Lucas Verdú, "dicho de otro modo, mediante el trámite de la justicia puede lograrse que la libertad sea más igual

para todos, que la libertad y la igualdad sean más efectivas" ( 237 ).

Sin embargo, para Hernández Gil, "la justicia sólo desempeña el cometido de valor" ( 238 ), ya que la libertad, la igualdad y el pluralismo político "son objeto de un tratamiento constitucional" en el Título preliminar y en el Título I. No obstante, "pueden declararse inconstitucionales las normas legales contrarias al precepto [artículo 1º.1] y, en particular, las que vulneren el valor de la justicia", ya que "la Constitución insta un sistema en el que las leyes no son justas por ser leyes, sino que, para ser leyes, deben ser justas" ( 239 ).

En definitiva, aunque con alguna voz discrepante, se puede señalar que la mayoría de los autores parece considerar como la principal implicación constitucional del "valor superior" de la justicia al Título VI de la Constitución y, más específicamente, al artículo 24, que se convertiría de esta manera en el principal mecanismo técnico-jurídico para la efectividad del "valor superior" de la justicia, con las matizaciones apuntadas a lo largo de las páginas anteriores.

### 5.5.3. La Igualdad.

Para el análisis doctrinal de la igualdad como "valor superior", nos encontramos con una dificultad de partida. Tal dificultad es la posible confusión entre los contenidos de la igualdad del artículo 1.1 de la Constitución y la igualdad del artículo 14, sin olvidar otros matices de la igualdad como el muy importante recogido en el artículo 9.2 o en el artículo 149.1.1ª ( 240 ).

En relación con ello, y teniendo en cuenta que nos vamos a limitar a estudiar a la igualdad como "valor superior", es necesario poner de manifiesto la dificultad de delimitar el entendimiento de este "valor superior" en cada caso concreto, según las diferentes connotaciones en las que se presenta a lo largo de nuestro texto fundamental. Como señala Sánchez Agesta, la igualdad se presenta en el texto fundamental con una gran "pluralidad de sentidos" lo que responde a "las diversas significaciones huidizas que la idea de igualdad tiene en nuestros días y que no pueden ser delimitadas de manera precisa" ( 241 ).

Así, aunque para Sánchez Agesta la igualdad sea "un valor complejo muy matizado y diferenciado en el texto constitucional" ( 242 ), hay un artículo, el 14, que "la enuncia con un carácter general y con dos matices que corresponden a la tradición del Derecho Occidental". Estos matices se refieren, en primer lugar, a la igualdad "como igualdad ante la ley, como una ficción jurídica que equipara a los sujetos, considerándolos iguales ante el Derecho, con independencia de sus desigualdades reales". En se-

gundo lugar, el precepto también recoge la concreción histórica de "ese principio" como "no discriminación por razón de algunas circunstancias concretas que se consideran relevantes: nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición personal o social". Igualdad que también posee un carácter de "igualdad compensatoria" a través del mandato del artículo 9.2 y a través de los distintos artículos que "tratan de compensar desigualdades naturales como las de los disminuídos físicos, psíquicos o sensoriales (artículo 49), o los ciudadanos de la tercera edad (artículo 50) o los que propugnan una política de distribución de la renta personal y nacional más equitativa (artículo 40)". En definitiva "la idea de todos estos preceptos es transformar el principio general de igualdad jurídica por un principio de desigualdad jurídica que proteja a la parte natural o socialmente más débil" ( 243 ). También se recoge por el texto fundamental, como manifestaciones de la igualdad, al artículo 139 y al artículo 149, en el sentido de "una preocupación por la igualdad en relación con la nueva fórmula de ordenación territorial" ( 244 ).

Para Peces-Barba Martínez la Constitución también ha configurado a la igualdad con una doble dimensión, que han ido apareciendo sucesivamente en la historia: la igualdad formal y la igualdad material. Estas dos vertientes de la igualdad vienen a vincularse con dos dimensiones de la libertad: la libertad negativa y la libertad positiva ( 245 ).

La igualdad formal viene representada en el texto de la Constitución fundamentalmente en el artículo 14 y para Peces-Barba posee diversas dimensiones, a saber, de generalidad, de

equiparación, de diferenciación y de indentidad de procedimiento.

La generalidad "como manifestación de la igualdad ante la Ley supone que todos los ciudadanos son destinatarios de las mismas normas y todos están sometidos a las mismas instituciones y tribunales".

La equiparación como manifestación de la igualdad ante la ley supone "un trato igual de lo desigual, introduciendo el criterio de la irrelevancia de situaciones personales de diferencia para la aplicación de la ley". Así, nuestra Constitución no considera relevantes para justificar una normativa distinta ni al nacimiento, ni a la raza, ni al sexo, ni a la religión, ni a la opinión, ni ninguna otra circunstancia personal o social (artículo 14).

Por otro lado, la diferenciación "puede ser, asimismo, expresión del valor igualdad ante la Ley". En efecto, si se trata de una diferenciación en el trato "basada en la existencia de condiciones relevantes respecto a los efectos de las normas", con el fin de potenciar el efecto de la igualdad "es un elemento de conexión con la igualdad material, puesto que en el establecimiento de los datos relevantes se pueden en ocasiones tener en cuenta criterios de redistribución general que faciliten la satisfacción de las necesidades o de necesidades importantes de muchas personal". Un ejemplo de ello puede ser el diferente trato fiscal en función de la riqueza de las personas.

En relación con la última de las dimensiones de la igualdad

formal, Peces-Barba se refiere a la "existencia de un mismo procedimiento para todos, de unas reglas previas e imparciales para resolver los conflictos, para llegar a la formación de la voluntad de los operadores jurídicos, con independencia de los contenidos, de las personas o de los intereses que estén en juego en cada caso" ( 246 ).

Por lo que se refiere a la igualdad sustancial o material, el primer aspecto que destaca este autor es que, si bien la igualdad formal hace ya tiempo que pertenece a la organización jurídica de los sistemas parlamentarios representativos, la igualdad sustancial "es un objetivo a alcanzar progresivamente para hablar de realmente de Estado democrático de Derecho" ( 247 ). En nuestra Constitución aspectos concretos de igualdad sustancial encontramos, para este autor, en "la sanidad, la seguridad social, la salud, la vivienda, la educación y la cultura", en tanto "necesidades que deben ser satisfechas". Asimismo, en el artículo 9.2 "se establecen criterios sobre la actitud de los poderes públicos ante la desigualdad", al afirmar que "corresponde a éstos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, y remover los obstáculos que impidan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" ( 248 ).

En definitiva, la Constitución, para este autor, ha optado por un modelo de valores superiores "cuyo contenido es la libertad y la igualdad, y su comunicación es imprescindible". Por lo que "la libertad no se puede entender sin la igualdad, y tampoco la igualdad sin la libertad". Este planteamiento responde a un

modelo integrador que "parte del rechazo del reduccionaismo y de la necesidad de los dos valores y supone un intento del liberalismo y del socialismo de tender puentes y de convertirse en aportaciones complementarias" ( 249 ).

Así, la adopción de la "igualdad" como "valor superior" supone, para De Esteban, el responder "a la idea, que se ha hecho firme convicción en nuestro días, de que no basta con proteger la libertad individual, sino que hay que lograr un triple objetivo más ambicioso: asegurar una igual eficacia formal de la ley para todos, proscribir cualquier tipo de discriminación entre personas y grupos -sin negar la posible diferenciación basada en motivos objetivos- y procurar que exista una seguridad mínima para todos los ciudadanos respecto a sus condiciones de vida material" ( 250 ).

En un planteamiento minoritario dentro de la doctrina, Cano Mata considera a la igualdad como "un principio general de derecho", en tanto que comporta: "informar el ordenamiento jurídico", "completar la labor administrativa" y "llenar las lagunas de la ley", y matizando que, en cualquier caso, la interpretación de este "principio" debe hacerse teniendo en cuenta "otro principio de nuestro ordenamiento constitucional, cual es el de la seguridad jurídica" ( 251 ).

Junto al principio de igualdad entendido como la de "posiciones jurídicas" -la que se llama de modo inadecuado igualdad formal-, De Otto pone de relieve que la Constitución española consagra de manera expresa "un mandamiento de igualdad de hecho, o material, que en otros ordenamientos constitucionales como el

de Alemania, se considera incluida, según un sector de la doctrina, en la cláusula de Estado social de Derecho", pero que entre nosotros se ha querido proclamar en términos expresos en el artículo 9.2 ( 252 ).

Asimismo, para este autor, dada la dificultad de interpretar jurídicamente la igualdad de hecho, podemos "reinterpretar" el art. 9.2 del texto constitucional, "de un modo más adecuado como formulación de un doble mandato, de lo que se ha llamado una "política de derechos fundamentales" -esto es, de una política de creación de las condiciones efectivas y reales de la libertad y la democracia- y de una "política de bienestar social" que se concreta sobre todo en los principios rectores de la política social y económica, que se recogen en el Cap. III del Tit. I de la Constitución" ( 253 ).

En el mismo sentido, Lucas Verdú considera especificación del "valor superior" de la igualdad a los "los artículos 14 (igualdad); 9.2 (igualdad sustancial); 23.2 (acceso a las funciones y cargos públicos); 31.1 (sistema tributario); 39.2 (de los hijos ante la ley); 149.1.1º (de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales como competencia exclusiva del Estado) y en el 139.1 (todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado) ( 254 ).

Profundizando un poco más en el análisis es posible realizar una configuración del valor superior de la igualdad, indagando en las principales manifestaciones concretas que aparecen de ella a lo largo del texto constitucional.

Así, en relación con la igualdad formal, o de "posiciones jurídicas", la manifestación constitucional más importante estaría contemplada en el artículo 14. Mientras que la manifestación constitucional de la igualdad material se encontraría, fundamentalmente, en el artículo 9.2.

Más concretamente, descendiendo en el análisis, nos encontraríamos con los mecanismos técnico-jurídicos que permiten la efectividad de las manifestaciones constitucionales de la igualdad ya señaladas, y por ende, su efectividad como valor superior. En este nivel las diferencias son importantes, según se trate del artículo 14 o de la igualdad del artículo 9.2. En efecto, si bien el derecho a la igualdad ante la ley goza de la máxima protección jurídica, incluyendo la posibilidad de interponer Recurso de Amparo por violación del artículo 14, lo cual la dota del máximo nivel de protección en orden a hacer efectivo su cumplimiento por parte de los ciudadanos, el principio de igualdad del artículo 9.2 no goza de la misma protección. Aunque se discuta la relación de cada una de estas manifestaciones de la igualdad con cada una de las definiciones del Estado que incorpora el artículo 1 de nuestra Constitución, -igualdad formal con Estado de Derecho e igualdad material con Estado social o Estado democrático-, las consecuencias teóricas y prácticas del distinto entendimiento de la igualdad, en uno y otro caso, son evidentes.

En este sentido, aunque para Garrorena Morales, la "clave de la condición fundamental de la igualdad en nuestro ordenamiento jurídico", desde la mera igualdad ante la ley del artículo 14, "ha pasado a estar en el ... artículo 9.2º", aún el

Tribunal Constitucional no se ha decidido a hacer una interpretación adecuada de este artículo, sino que ha tendido a hacer una interpretación extensiva del artículo 14 ( 255 ). La explicación podría estar, aunque nos adelantemos en el análisis, en la dificultad que posee el Tribunal Constitucional para hacer este tipo de interpretaciones, ante la falta de mecanismos técnico-jurídicos concretos que le permitan desplegar toda la efectividad de la igualdad, no sólo en relación al artículo 9.2, como apunta Garrorena, sino, fundamentalmente, a propósito de la igualdad como valor superior del artículo 1.

A pesar de todas estas dificultades, es posible establecer, a partir de la Constitución, una regla para el análisis de las desigualdades. Así, según la elaboración realizada por I. de Otto, podemos señalar las siguientes:

1. No es lo mismo el criterio de la diferencia -la nota que se toma para identificar a los que han de recibir un determinado trato- que el fundamento de ésta...
2. Para que la diferencia esté justificada, no basta con que lo esté el criterio... sino que es preciso que lo esté también el fundamento: éste es que ha de ser razonable.
3. Es necesario que la diferencia sea razonable para todos los afectados por ella...
4. Para que un fundamento sea razonable es preciso que se persiga un fin constitucionalmente lícito, pero esto no es suficiente. Una vez establecido que el fin es lícito es preciso examinar la diferencia como tal, porque de otro modo el principio de igualdad significaría tan sólo que no pueden

perseguir fines constitucionalmente ilícitos, para lo cual es innecesaria la formulación del principio como tal.

5. Para que el fundamento sea razonable es preciso que la diferencia se adecúe al fin, pero eso no quiere decir que haya de ser el medio óptimo para obtenerlo....
  6. La diferencias debidas al espacio y al tiempo no pueden ser examinadas en su fundamento, si el fin es lícito...
  7. El mandato de igualdad conlleva la exigencia de que quien establezca la diferencia aporte su fundamentación.
  8. La identificación del mandato como prohibición de arbitrariedad implica que el control jurisdiccional sobre la igualdad opera sólo en el límite extremo y que no puede convertirse en una vía por la que la jurisdicción sustituya a los resptantes poderes en el ejercicio de sus funciones..."
- ( 256 ).

Sobre la aplicación de estas "reglas" a la doctrina del Tribunal Constitucional y su elaboración de la igualdad como "valor superior", nos ocuparemos más adelante.

#### 5.5.4. El Pluralismo Político.

El último "valor superior" que "propugna" el artículo 1º.1 es el del "pluralismo político". Este aspecto quizá haya sido el más destacado por la doctrina, sobre todo en relación a la novedad que supone su reconocimiento, no sólo en el constitucionalismo histórico español, sino en las Constituciones de nuestro entorno sociopolítico.

De hecho, y en relación al pluralismo de la sociedad, Gómez Orfanel señala que "quizá no pueda hablarse en nuestro país con fundamento suficiente de sociedad pluralista hasta los años treinta, con la II República española y su diversidad de grupos sociales, partidos políticos, comunidades religiosas y opciones ideológicas que acabarían polarizándose" ( 257 ), y dando lugar a un régimen político que negaba el pluralismo (aunque en ocasiones se haya hablado de un "pluralismo limitado" durante el franquismo) ( 258 ).

Para Lucas Verdú el pluralismo consiste en "el reconocimiento de grupos intermedios que favorecen la vida y el desarrollo de la personalidad y su participación en la convivencia política". Y en este sentido, la Constitución de 1978 "es fruto del pluralismo y está fundamentada en el pluralismo" ( 259 ).

Sin embargo, el pluralismo que reconoce la Constitución no es sólo el pluralismo político ya que, como señala De Esteban, "el Estado democrático que prefigura la Constitución se basa en la concepción pluralista de la democracia", y por lo tanto se refiere al "pluralismo democrático en general" y no sólo al

político. Así, para este autor, los tres pluralismos que reconocería la Constitución serían el "pluralismo nacional o cultural", el "pluralismo social" junto con el "pluralismo institucional" ( 260 ).

En cualquier caso, el pluralismo, como señalan Murillo Ferrol y Ramírez Jiménez, es "una de las características de la sociedad democrática". Así, el pluralismo es tanto "una realidad que se reconoce" como "un valor que se propugna". En este sentido "la democracia de nuestros días no es ya la vieja democracia liberal basada en el individualismo y reacia al reconocimiento de los grupos" sino que "el protagonista de la vida política es precisamente el grupo o, si se quiere, la persona agrupada", convirtiéndose el pluralismo político en "la expresión organizada del pluralismo ideológico propio de la sociedad democrática" ( 261 ).

Más concretamente, para M. Ramírez, con el reconocimiento del pluralismo por el artículo 1º.1 de la Constitución de lo que se trata es de "reconocer una realidad y de manifestar que así se la sigue deseando para el futuro, para el tiempo de la vida social y política que la Constitución está llamada a regular y amparar". Así, el pluralismo político será, al mismo tiempo, "una realidad que existirá por el juego mismo de la democracia constituida y, a la vez, un valor que el Estado viene obligado a defender y a considerar como objetivo permanente a reforzar" ( 262 ).

Reconocimiento del pluralismo político que para Alvarez Conde está "perfectamente justificado" en tanto que "su conside-

ración como valor superior del ordenamiento jurídico representa una cualificación sustantiva del régimen político español", lo que supone, "una ruptura con el anterior régimen autoritario". En cualquier caso, ello implica "el reconocimiento de un hecho previo, anterior a la propia Constitución", así como encuadrar a nuestro sistema político "dentro de las modernas democracias pluralistas" ( 263 ).

Pluralismo que, para Eliseo Aja, "deriva del propio liberalismo y resulta potenciado por la democracia". Así, "en los últimos años el pluralismo político ha adquirido un sentido más profundo en el seno mismo de las instituciones", de tal forma que las reglas tradicionales de las mayorías "dejan paso a una participación cada vez más institucional de los diversos grupos minoritarios" ( 264 )

Sin embargo, para S. Basile queda claro que el "pluralismo político" no puede ser "una simple aspiración ideal ni, en el sentido propio, algo que deba propugnarse: será o no será un aspecto de la realidad político-institucional que, de por sí, no depende sólo del Derecho y que, por lo que se refiere al Derecho, depende de él sólo en el perfil de la garantía de ciertos derechos tradicionales de libertad". Por lo que "una vez asegurados estos derechos, la obligación del Estado respecto al "pluralismo político" se ha agotado, no hay nada más que "propugnar" ( 265 ).

Desde una posición crítica Torres del Moral considera como "una evidente operación ideológica, científicamente indisimulable por muy plausible que nos parezca políticamente", que el

constituyente haya considerado al "pluralismo político" -"sólo al político, curiosamente"- como un "valor superior", puesto que "el pluralismo político es un hecho, un resultado, un fenómeno del régimen democrático". Así, la Constitución "podía haberlo reconocido como principio político fundamental de dicho régimen" ya que el pluralismo político se encuentra subordinado a la libertad, en tanto que "es un resultado lógico y fáctico, no axiológico, de la libertad" ( 266 ). No obstante, "en el terreno de lo fáctico, el pluralismo es también, a la recíproca, condición o presupuesto del ejercicio de la libertad", por lo que "la libertad lo crea y luego se apoya en él para seguir existiendo". Desde este punto de vista, "el pluralismo es un hecho valioso, sí, pero no un valor autónomo". De todos modos, "la clave del defectuoso tratamiento constitucional reside en que el constituyente, frente al monismo político del régimen anterior y para marcar claramente las distancias, quiso no sólo reconocer jurídicamente el pluralismo político como hecho o como fenómeno, sino proponer, favorecer y defender su permanente existencia mediante su sacralización como valor, incluso como valor superior" ( 267 ).

En otro orden de consideraciones, señala Hernández Gil que, frente a la justicia que es "el valor por excelencia", el pluralismo político "tiene, a mi juicio un significado más bien estructural que valorativo", en el sentido de que "las distintas ideologías convergen en el reconocimiento de unos valores esenciales", aunque "ese reconocimiento no es un valor". Sin embargo, "tiene un valor; es la perspectiva abierta, no monolítica, desde la que se contemplan los valores". Así, "los valores contemplados desde el pluralismo político, que representa también, en cierto

modo, un valor, aunque en rigor y de un modo pleno no lo sea, significan que son susceptibles de diversas interpretaciones, sin perjuicio de que haya unas pautas de coincidencias y de unidad representados precisamente por el reconocimiento de esos valores que se propugnan" ( 268 ).

No obstante, en su opinión, "también puede considerársele como un valor", en tanto que es "una expresión de la democracia", aunque, sin duda, haya sido el propio proceso de cambio el que haya llevado a dotar al pluralismo de la categoría de valor. Sin embargo, "en rigor, no habría sido necesario", por cuanto una vez definido el Estado como social y democrático de Derecho, estableciendo que la soberanía reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes, y considerada la libertad como valor fundamental, "ya quedaba consagrado el pluralismo". De todos modos, "no siendo indispensable, tampoco es mera redundancia" ya que, de esa manera, se subraya "la apertura a la diversidad y al diálogo", dotando al pluralismo "de una función informadora del ordenamiento jurídico". Es decir, "no se trata sólo de un hecho posible" dado el modo de configurar el sistema, sino que la conformación jurídica del sistema "tiene que propiciar el pluralismo como uno de sus valores superiores" no quedando agotado con la regulación constitucional, siendo "fuente constante de inspiración" ( 269 ).

Para Peces-Barba Martínez, en una opinión que ha manifestado en diversos escritos, "estamos ante un valor comprendido en el concepto de libertad, pero que el constituyente ha querido subrayar dotándole de autonomía en la formulación del sistema"

( 270 ), ya que "abundar en este tema después de cuarenta años de régimen autoritario parece puesto en razón desde ese punto de vista" ( 271 ).

En cualquier caso, el pluralismo tal y como lo ha entendido la Constitución, supone "en primer lugar, la aceptación de un poder soberano, aunque limitado por una serie de contrapesos, entre los cuales se encuentra la separación y también el pluralismo político, en cuanto rechaza el partido único" y supone la concurrencia de varios partidos en "la formación y en la acción de ese poder".

En segundo lugar, reconoce "la existencia de diversas opciones y, consiguientemente, de diferentes puntos de vista y soluciones a los problemas igualmente legítimos, con posibilidad de convertirse en poder". De este modo "el pluralismo político expresa el paso de la libertad autonomía a la libertad participación como status de los ciudadanos".

Asimismo, el pluralismo político representa "la expresión de la reversibilidad del poder, al recoger la posibilidad de que una opción pueda sustituir a otra en el Gobierno de la nación, con lo que eso exige de respeto y de garantía a las minorías que pueden convertirse, si así lo deciden los ciudadanos, en mayoría, que, a su vez, tendrá que respetar a las minorías que existan".

Por último, el pluralismo político, para Peces-Barba, "es incompatible con posiciones ideológicas dogmáticas que consideran sus objetivos como necesarios, en una concepción mecanicista y predeterminada de la historia humana" ( 272 ).

Junto a todo ello, el reconocimiento en la Constitución del pluralismo político como un valor superior, implica la constitucionalización de los partidos políticos, "que no era habitual hasta la aparición de los sistemas políticos posteriores a la Segunda Guerra Mundial" ( 273 ).

También Sánchez Agesta lo considera un "valor superior", aunque "constituye propiamente una novedad que sólo está aludida con un sentido diverso en la Constitución portuguesa". No obstante, "tuvo indiscutible actualidad en los diez últimos años de la vida política española", por lo que "el pluralismo es, ante todo, un hecho social, con reconocimiento de la diversidad con que se manifiestan las personalidades humanas y las situaciones que derivan de la estructura social" ( 274 ).

Asimismo, para este autor, convergen en el pluralismo dos planos: "una sociedad plural con una diversidad de instituciones, y el cuadro de instituciones que la organizan". Así, en el proceso de toma de decisiones "en un régimen pluralista" es abierto y público, esto es "decisiones que se adoptan en un régimen de diálogo, que implica audiencia y participación de todos, y decisiones que se adoptan cara a cara a un público a través de los medios de comunicación de masas". En definitiva, "democracia pluralista, como signo del Occidente europeo, significa un gobierno abierto y responsable en un régimen de publicidad" ( 275 ).

Instrumento básico para la organización pluralista "es la representación", constituida "a través del sufragio como vía para recoger y simplificar la variedad de tendencias potenciales y las

diferencias de una sociedad y establecer un órgano de diálogo de esas tendencias (Parlamento)".

En este sentido, el reconocimiento del pluralismo significa que el Estado "no se identifica con intereses o puntos de vista específicos de una determinada ideología, confesión, clase o nacionalidad, sino que acepta la concurrencia de todas ellas".

Así, junto a un pluralismo "fundado en el disenso, se superpone la idea de un proceso de integración que determina un consenso". Para ello se establecen principios de integración y límites en la posibilidad de disentir. Límites que están "en primer lugar, en las decisiones fundamentales que aceptan ciertos valores (la persona y su libertad, la justicia, la igualdad); en la organización del Estado para regular los conflictos (procesos electorales, tribunales, procedimientos de conciliación) y en los derechos de los ciudadanos que se afirman en la misma Constitución". De ello deriva la necesidad de reconocer las libertades de conciencia, y de expresión del pensamiento, de asociación, de reunión, etc. También este pluralismo puede tener "una manifestación regional o sectorial" ( 276 ).

Lucas Verdú considera que si bien desde el punto de vista del derecho positivo, no cabe duda que el pluralismo político es un "valor superior", "la cuestión estriba en averiguar si realmente lo es, o más bien consiste en un instrumento de participación política a través de los partidos" ( 277 ). En este sentido, "el pluralismo tiene carácter instrumental y cabe pensar que originariamente sólo tuviera tal carácter, pero hace tiempo que se ha convertido en un postulado axiológico de la cultura políti-

ca occidental" ( 278 ), "de manera que reducirlo a simple instrumento de participación, implica una relativización de aquel postulado" ( 279 ).

Para este autor, en fin, el pluralismo político engarza con los otros valores en la medida que "un pluralismo sin libertad, sin igualdad de oportunidades, sería formal y materialmente injusto" ( 280 ).

En sentido similar, Prieto Sanchiz afirma que "la importancia del pluralismo deriva de ser un valor muy vinculado a la igualdad y a la libertad, pues su violación se suele concretar en una interferencia de los poderes públicos que impide o dificulta el acceso de todos los individuos y grupos a una participación política, sindical, cultural, etc. en condiciones de igualdad. Cuando esta interferencia tiene carácter negativo o prohibitivo, es muy probable que, junto al pluralismo, queden afectadas algunas de las libertades. En cambio, cuando la interferencia es de naturaleza positiva, promocional o proteccionista, se pone en peligro el valor de la igualdad" ( 281 ).

Para De Esteban y López Guerra, la mención como "valor superior" del "pluralismo político" se debe a "la convicción de que únicamente se considera democráticamente válido y legítimo el régimen político en que exista una competición reglada por el poder entre diversos grupos, sin monopolio de ninguno de ellos" ( 282 ).

Más concretamente, podemos establecer como manifestaciones del pluralismo en el texto constitucional, a las siguientes:

1. Pluralismo político, que a su vez, como propone Lucas Verdú ( 283 ), se divide en:

a) Pluripartidismo. Comprendido en el artículo 6º de la Constitución y desarrollado, para Torres del Moral, en la Ley de Partidos Políticos de 1.978 ( 284 ). Para J. Santamaría los partidos políticos son "un requisito estructural imprescindible" para el funcionamiento de "la democracia pluralista" y constituyen, por tanto, "un elemento constitutivo de la misma" ( 285 ).

b) Autonómica. Las vertientes de este tipo de pluralismo, para Torres del Moral, serían, al mismo tiempo "geohistórico, cultural, político", y estaría reflejado en el Preamble (cuando señala entre los objetivos de la Constitución el de "proteger a los pueblos de España en el ejercicio de sus culturas, tradiciones, lenguas e instituciones", así como en el artículo 2º, 3º y 4º, así como la Disposiciones Transitorias 2ª y 3ª, siendo desarrollado en el Título VIII ( 286 ).

2. Pluralismo social ( 287 ).

a) Asociativo. Recogido en el artículo 22, deben considerarse incluidos dentro de él toda una serie de asociaciones de más diverso tipo (familiares, culturales, juveniles, etc.), aunque significativamente, como señala J. de Esteban, quedan fuera del reconocimiento de la Constitución las Asociaciones de Vecinos, que tanto protagonismo tuvieron en nuestro país durante la transición política ( 288 ).

b) Empresarial. Al que se refieren los artículos 7º y

131.2 ( 289 ).

- c) Sindical. Reflejados en los artículos 7º, 28 y 131.2.  
( 290 ).
- d) Profesional, que puede ser:
- Colegios profesionales (Artículo 36) ( 291 ).
  - Organizaciones profesionales (Artículo 52 y 131.2).  
( 292 ).
  - Asociaciones profesionales de Jueces, Magistrados y Fiscales (Artículo 127) ( 293 ).
- e) Organizativa.
- Audiencia de organizaciones de consumidores y usuarios (Artículo 105) ( 294 ).
  - Audiencia de otras organizaciones y asociaciones.  
(Artículo 51.2) ( 295 ).
3. Pluralismo ideológico (Artículo 16, párrafos 1 y 2).  
( 296 ).
4. Pluralismo religioso (Artículo 16.3) ( 297 ).
5. Pluralismo simbólico, en el artículo 4º.2, y con referencias en el artículo 56.1 ( 298 ).
6. Pluralismo lingüístico, vinculado de manera muy importante con el pluralismo autonómico, y reconocido en el artículo 3º y en el artículo 20.3, cuando habla "del pluralismo de la sociedad y de las lenguas de España" ( 299 ).
7. Pluralismo jurídico o normativo. Esta manifestación del pluralismo la destaca Torres del Moral, que distingue, a su vez, tres apartados, a saber:

- 1) "De un lado, coexisten diversos ordenamientos de ámbito territorial, principalmente el estatal y los autonómicos, amén del reconocimiento del derecho foral en aquella región donde lo hubiere. De manera que a un Estado compuesto, como el español, le corresponde un ordenamiento jurídico compuesto ... sin mengua de la unidad de uno y otro".
  - 2) "De otro lado, ciertos entes públicos o privados gozan de autonomía interna. Tal es el caso de las universidades y de los colegios profesionales, entre los primeros, y de los partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales y asociaciones en general, entre los segundos".
  - 3) "Y, en fin, representantes de los trabajadores y de los empresarios pueden concertar convenios laborales colectivos, que tienen fuerza vinculante frente a todos (artículo 37.1), una vez cumplidos los requisitos y la tramitación establecidos por el artículo 90 del Estatuto de los Trabajadores de 1.980" ( 300 ).
8. Cultural, al que se refieren el Preámbulo y el artículo 46.  
( 301 ).
9. Fundacional, en relación con el artículo 34 ( 302 ).

En definitiva, para Lucas Verdú, el pluralismo es, junto con el Monarca, el conformador de la "constitución sustancial". En efecto, con estos dos elementos "estamos ante una auténtica realidad primigenia, genética", ya que "el Monarca y el pluralismo político-social existían antes de proyectarse, discutirse y

promulgarse el texto constitucional". Asimismo, "el pluralismo político social ha sido, junto al Rey, factor creador de la Constitución de 1.978 en la medida que cooperaron en la creación del clima constituyente imprescindible para emprender, mediante los grupos parlamentarios en la Constituyente, la tarea de elaborar el texto fundamental" ( 303 ).

Sin embargo, como señala García Pelayo, el pluralismo, entendido como "un valor político y como un componente necesario de la democracia del presente" puede conducir "a un proceso acumulativo de atomización o factorialización y, en caso límite, a la destrucción misma de la estructura o sistema de la que forman parte los componentes pluralistas". Por ello es necesario introducir elementos integradores que eviten tales peligros. Entre nosotros, es el Tribunal Constitucional un elemento imprescindible para ello, puesto que, como sigue señalando este autor, es misión suya "afirmar la primacía de la Constitución" puesto que la Constitución "tiene decisiva función integradora que se muestra en la afirmación de unos valores que sustentan y orientan el proceso integrador" de manera que "la pluralidad de los preceptos se integra en la unidad fundamental del orden jurídico y la pluralidad funcional y territorial de órganos y de otras instituciones o actores de la vida política en la unidad de acción y decisión del Estado global, compuesto por el Estado central y las Comunidades autónomas en la medida que les corresponde el ejercicio de ciertas funciones estatales" ( 304 ).

Finalmente, sólo señalar que en relación a los concretos mecanismos técnicos que garanticen su plena efectividad, nos

encontramos en cierto modo con el mismo problema puesto de manifiesto al analizar a la libertad. En efecto, dada la diversidad de manifestaciones constitucionales en los que se refleja, la existencia o no de mecanismos que permitan su ejercicio, dependerá del caso concreto en el que nos encontremos. Así, la protección será máxima, incluido el Recurso de Amparo, si nos encontramos en la libertad de asociación, mientras que no cabrá esa posibilidad en el caso de garantizar las audiencias de las organizaciones de consumidores o usuarios por los poderes públicos, por sólo poner dos ejemplos significativos.

## 5.6. Conclusiones.

Las conclusiones de este Capítulo podemos sistematizarlas de acuerdo con los tres grandes apartados con los que ha contado. Así, el primer bloque de temas se ha referido a la definición del Estado social y democrático de Derecho y a su relación con los valores superiores. El segundo se ha ocupado de establecer algunos rasgos significativos de un posible sistema de valores, deducidos o inducidos de la Constitución, y a la diferenciación de estos valores superiores de otros conceptos análogos que aparecen en el texto fundamental. Por último, el tercer bloque se ha dedicado a intentar una configuración, al menos en sus líneas generales, de los cuatro valores superiores del artículo 1, párrafo primero, de la Constitución, a saber, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Sin embargo, la primera conclusión que debemos consignar en estas páginas es destacar la relevancia que posee el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución. Aunque no es necesario que nos extendamos en este punto, por la unanimidad doctrinal que en él se observa, es importante señalar que el artículo 1, párrafo primero, no sólo posee indudables consecuencias para la definición del modelo de Estado que la Constitución contempla, sino que también supone importantes modificaciones en el concepto histórico de Constitución que hasta ese momento, había sido el predominante a lo largo de nuestra historia constitucional. Consecuentemente con ello, también resultan afectados los contenidos y los métodos del Derecho Constitucional. De ello nos ocuparemos más adelante.

La siguiente conclusión que nos gustaría resaltar se refiere a la diferente concreción constitucional que poseen los diferentes elementos que constituyen al Estado social y democrático de Derecho. Así, en relación con las implicaciones constitucionales y técnico-jurídicas que hemos utilizado como pautas del análisis, es destacable a primera vista el diferente tratamiento que otorga la Constitución al Estado de Derecho, en relación con el Estado social y el Estado democrático.

En efecto, fruto probable de la diferente conceptualización teórica que poseían estos tres elementos en la doctrina anterior a la elaboración constitucional, como ya vimos en su momento, y que tuvo un oportuno reflejo en los debates constituyentes, tanto el Estado de Derecho, el Estado social, como el Estado democrático o el Estado social y democrático de Derecho, aparecen con distintos niveles de concreción en el texto fundamental.

Así, el Estado de Derecho se muestra en la Constitución con los perfiles bien definidos. Así, sus principales manifestaciones constitucionales poseen, en diversa medida, suficientes garantías técnicas que dotan de gran efectividad a todas sus implicaciones. Así, el imperio de la ley, o la sujeción de la Administración y del Poder Judicial al Derecho, o los diferentes derechos fundamentales asociados a esta definición del Estado, están nítidamente contempladas por el texto constitucional, al menos en sus rasgos más importantes.

Por el contrario, el Estado social si bien consigue que sus principales rasgos queden contemplados en el texto fundamental,

en éste apenas aparecen mecanismo técnico-jurídicos que permita a los ciudadanos controlar eficazmente la labor de los poderes públicos a propósito de derechos económicos y sociales que se recogen en él. Por otro lado, los mecanismo puestos a disposición de los poderes públicos con el fin de que puedan intervenir en la economía -otro de los rasgos característicos del Estado social- aparecen también con importantes limitaciones desde el propio texto constitucional. Recuerdese en este sentido la garantía de la economía de mercado en relación con las posibilidades planificadoras. Lo mismo lo podemos señalar en relación con el Estado democrático, por cuanto las diferencias ideológicas que presidieron su conceptualización a lo largo de los debates constituyentes no permitieron que la Constitución reflejara en todo su contenido las implicaciones del Estado democrático, según se desprendían de las elaboraciones doctrinales previas a la elaboración del texto constitucional.

Párrafo aparte merece el Estado social y democrático de Derecho, ya que si nos atenemos a la construcción doctrinal que se realizaba en los momentos anteriores al proceso constituyente, no cabría la posibilidad de hablar de él. En efecto, entendido el Estado democrático como una superación del Estado social, no parece tener sentido unir ambas definiciones en una única fórmula. Sin embargo, a lo largo de los debates, al mismo tiempo que se pone de manifiesto por algunos destacados parlamentarios esta contradicción, también se producen intervenciones en el sentido de entender a esta definición del Estado de una manera unitaria y no contradictoria. En este sentido, aún en los debates constituyentes, ya se produjeron algunas intervenciones señalando el

caracter intermedio de esta fórmula entre el Estado social y el Estado democrático. Sin embargo, ello no se corresponde con el establecimiento concreto en el articulado de la Constitución de mecanismos constitucionales o técnico-jurídicos propios que fueran posible distinguir de los correspondientes al Estado de Derecho, al Estado social o, en menor medida, al Estado democrático. Es a partir de la aprobación de la Constitución cuando se inicia por la doctrina algunos importantes intentos de configurar teóricamente, y de un modo diferenciado de los anteriores, al Estado social y democrático de Derecho, como ya recogimos oportunamente.

Este intento de delimitación de los contenidos del Estado social y democrático de Derecho tiene como fin el poner en relación los contenidos de la fórmula con el de los diferentes valores superiores. Destaca en este sentido la elaboración realizada por Lucas Verdú, en la que se asocian a cada momento histórico y a cada fase de evolución de los contenidos del Estado, una determinada relación con la libertad, la igualdad, la justicia o el pluralismo político.

El segundo bloque de temas se dedica a la determinación de un posible sistema de valores en la Constitución y a la distinción entre los valores superiores y otros conceptos análogos que aparecen en el texto constitucional. Asimismo, también se indaga en la posibilidad de que en el texto constitucional existan otros valores superiores distintos a los enumerados en el artículo 1, párrafo primero, y, por último, nos detenemos brevemente en la posible consideración de una jerarquía interna entre los valores superiores.

La primera conclusión que es necesario poner de relieve en este punto es la dificultad de establecer, a partir exclusivamente del texto de la Constitución, de un sistema de valores acabado. Sin embargo, muchos autores han puesto de relieve cuales son, en su opinión, los aspectos más relevantes de la Constitución y los valores o principios que informan el texto constitucional. Relacionado con este apartado, es necesario distinguir también entre los valores, los distintos tipos de principios que aparecen en la Constitución e, incluso, entre lo que el Tribunal Constitucional ha denominado en alguna ocasión "bienes constitucionalmente protegidos".

Fruto de la dificultad a la que hemos aludido en el párrafo anterior es la imposibilidad de declarar cerrado el tema en estos momentos. En efecto, las diferencias en el entendimiento de lo que implica la Constitución, y sobre todo una Constitución que establece un Estado social y democrático de Derecho que propugna "como valores superiores del ordenamiento jurídico a la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político", impiden determinar de un modo definitivo la posible existencia de un sistema de valores en la Constitución y las diferencias entre los valores superiores y los conceptos afines. De todos modos, éste es un aspecto sobre el que volveremos en el siguiente Capítulo.

Mayor unanimidad existe, sin embargo, a la hora de señalar a la dignidad de la persona o a la indivisibilidad de la Nación española, por poner dos importantes ejemplos, como caracterizadores, junto a los cuatro valores superiores del artículo 1, párrafo primero, del Estado que configura la Constitución. Así-

mismo, también es coincidente algunos sectores de la doctrina en la consideración de la libertad y de la igualdad como los valores superiores que, en cierta medida, engloban a los otros dos. Fue ésta una opinión expresada, asimismo, en los debates constituyentes, por los portavoces socialistas. Sin embargo, también es destacada de manera significativa la consideración de la importancia creciente que posee en un sistema democrático, el valor del pluralismo político.

Por lo que se refiere específicamente a cada uno de los valores superiores que aparecen en el artículo 1, párrafo primero, el primer aspecto que debemos destacar es su carácter de "nucleares", por cuanto a su alrededor se articulan un buen número de otros derechos, libertades e instituciones a lo largo del articulado constitucional.

En cualquier caso, la existencia de diferentes manifestaciones constitucionales y técnicas-jurídicas en cada uno de estos valores superiores va a estar relacionada con el vínculo que se establezca entre cada valor y los distintos componentes del Estado social y democrático de Derecho. En este sentido la libertad y, fundamentalmente, la igualdad, presentarán diferentes concreciones constitucionales y técnica-jurídicas dependiendo de su relación bien con el Estado de Derecho o bien con el Estado social o el Estado democrático. De este modo, observaremos una construcción acabada de las facetas de la libertad y de la igualdad relacionadas con el Estado de Derecho, mientras que no aparecerán tan nítidas en relación con los aspectos susceptibles de ser relacionados con las características del Estado social o del

Estado democrático.

No ocurre lo mismo con la justicia, ya que, probablemente por su indefinición constitucional en este contexto, la mayoría de los autores señalan como principal concreción suya la regulación del Poder Judicial y, si acaso, los mecanismos establecidos en el artículo 24 de la Constitución. Las otras posibilidades teóricas, o se relacionan con la libertad o la igualdad y un entendimiento avanzado del Estado social y del Estado democrático, o bien se la relaciona con la justicia social y los planteamientos tradicionales del Estado social.

Mayor unanimidad existe en la configuración del pluralismo político, aunque en cierto modo le ocurre lo mismo que a la libertad. Si bien en la Constitución pueden detectarse múltiples manifestaciones del pluralismo político, la existencia o no de mecanismos técnico-jurídicos que permitan el ejercicio efectivo de las regulaciones constitucionales va a estar en relación con la vinculación que cada manifestación constitucional concreta posea con las del Estado de Derecho, con las del Estado social o con las del Estado democrático.

De este modo, aunque el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución necesite que sus elementos sean susceptibles de ser interpretados y analizados en relación unos con otros, el entendimiento unitario de la fórmula Estado social y democrático de Derecho obliga a integrar en ella a los cuatro valores superiores del ordenamiento jurídico. A pesar de ello, si descendemos en el nivel del análisis, la interpretación concreta del significado constitucional de este párrafo va a tener que ponerse en relación

con el propio concepto de Constitución que se considere, puesto que las implicaciones constitucionales no van a ser las mismas si se interpreta a la Constitución como un texto que contempla estáticamente una situación y la regula, susceptible de ser interpretada mediante los instrumentos de la técnica jurídica formalista, o bien se interprete que la Constitución es un sistema dinámico que no sólo permite la transformación de la sociedad, sino que la propicia.

A nada de esto es ajeno el Tribunal Constitucional, por cuanto su labor de cierre del Estado de Derecho, puesta de manifiesto por numerosos autores, y su consideración de máximo intérprete de la Constitución, lo convierten en un elemento imprescindible de un análisis como el que intentamos realizar. Por ello, a la elaboración que el Tribunal Constitucional ha hecho del artículo 1, párrafo primero, de la Constitución van dedicadas las siguientes páginas.

5.7. Notas del Capítulo 5.

- (1) LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". En ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.): "Comentarios a las Leyes Políticas: Constitución española de 1.978. Tomo I. Preámbulo y artículos 1 a 9." EDERSA. Madrid, 1.983. Págs. 35-104. En particular págs. 37-41.
- (2) ALZAGA VILLAAMIL, O.: "La Constitución española de 1.978. Comentario sistemático." Ed. del Foro. Madrid, 1.978. Pág. 74.
- (3) SANCHEZ AGESTA, L.: "Constitución española. Edición Comentada." Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1.979. Pág. 21.
- (4) PECES-BARBA MARTINEZ, G. y PRIETO SANCHIZ, L.: "La Constitución española de 1.978. Un estudio de Derecho y Política." Fernando Torres, ed. Valencia, 1.981. Pág. 27. Asimismo "La nueva Constitución Española desde la Filosofía del Derecho". En Documentación Administrativa, Núm. 180 (Extraordinario): "La Constitución Española de 1.978". Madrid, Octubre-Diciembre, 1.978. Pág. 23.
- (5) PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.: "Proposiciones socialistas, de principios y de orden institucional, en los diferentes trámites de elaboración de la Constitución". En M. MARTÍNEZ CUADRADO: "La Constitución de 1.978 en la historia del constitucionalismo español." Ed. Mezquita, Madrid, 1.982. Págs. 82-116. En concreto, págs. 82-90.
- (6) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "La nueva Constitución Española desde la Filosofía del Derecho". Op. Cit. Pág. 26.
- (7) BASILE, S.: "Los "valores superiores", los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas". En A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRIA: "La Constitución española de 1.978. Estudio sistemático." Civitas. Madrid, 1.980. Págs. 253-305. En concreto, págs. 253-254.
- (8) HERNANDEZ GIL, A.: "El ordenamiento jurídico en la Constitución Española de 1.978". En La Constitución Española de 1.978. Un análisis comparado. Instituto Jurídico Español. Universidad Internacional Menéndez

Pelayo. Roma s/f. Publicado en el suplemento al núm. 7 de la Revista de Política Comparada. (UIMP-UNED). Pág. 17.

- (9) ALZAGA VILLAAMIL, O.: "Constitución Española...". Op. Cit. Págs. 82-83.

DE PARAMO ARGÜELLES, J.R., señala la importancia que poseen los valores superiores a la hora de establecer las premisas del razonamiento jurídico, "al diseñar, al menos, el contenido de la premisa mayor en el propio texto normativo". De este modo tendríamos: "1) Una sociedad "bien ordenada" consiste en el respeto a los valores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político. 2) Existe una disposición normativa en la Constitución española que menciona a los valores de la premisa 1) como valores superiores del ordenamiento jurídico. 3) Aceptamos, por consiguiente, esta Constitución como suprema norma de nuestro ordenamiento jurídico" (En "Razonamiento jurídico e interpretación constitucional". Revista Española de Derecho Constitucional. Año 8, Núm. 22. Enero-Abril de 1.988, págs. 89-119. En especial, págs. 115-116).

- (10) GARRIDO FALLA, F.: "Artículo 1º". En GARRIDO FALLA, F. y OTROS: "Comentarios a la Constitución". 2ª ed. Ed. Civitas. Madrid, 1.985. Pág. 25.

En cualquier caso, la consideración de un Estado de Derecho, para Garrido Falla, supone exigencias en un doble plano:

- "1) En cuanto expediente técnico para combatir la arbitrariedad,
- 2) En cuanto incorpora una idea de justicia que satisfaga las exigencias éticas prevalentes en un país y en un momento histórico determinado".

Para conseguirlo, primero "se consagró a lo largo del siglo XIX el dogma del legalismo formal de la actividad administrativa" aunque ello "no implica sin más un necesario progreso en el terreno de la justicia". Por lo tanto, el Estado de Derecho exige además "la realización de la justicia". Justicia que debe comprender "tanto las exigencias de la justicia social como los propios valores éticos de la democracia" (Pág. 26).

- (11) DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. Cit. Vol I. Pág. 55.

- (12) GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Ed. Tecnos. Madrid,

1.984. Págs. 156-157.

- (13) HERNANDEZ GIL, A.: "El cambio político español y la Constitución". Ed. Planeta. Barcelona, 1.982. Págs. 437-438. Cfr., asimismo, PIZZORUSSO, A.: "Lecciones de Derecho Constitucional" (2 vols.). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1.984. Vol. I. Págs. 1-27.
- (14) GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 159-160.
- (15) SANCHEZ AGESTA, L.: "Sistema político de la Constitución Española de 1978". EDESA. Madrid 1987. Pág. 88.
- (16) Ibídem. Pág. 89.
- (17) Ibídem. Pág. 91
- (18) Recuerdese su interesante libro "La lucha por el Estado de Derecho". Publicaciones del Real Colegio de España. Bolonia, 1.975.
- (19) LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 42.
- (20) GIL CREMADES, J.J.: "Las ideologías en la Constitución Española de 1.978". En RAMIREZ, M. (ed.): "Estudios sobre la Constitución Española de 1.978". Libros Pórtico. Zaragoza, 1.979. Pág. 83.

En contra de esta búsqueda de los rastros de las diferentes ideologías dentro de la Constitución se pronuncia A. TORRES DEL MORAL al señalar que "este planteamiento es, a su vez, ideológico", en tanto que "no puede darse por bueno, sin más, que los principios atribuidos a la ideología democristiana sean exclusivos de ésta, y ni siquiera si tal ideología presenta unos perfiles definidos, si es una ideología propiamente tal o más bien una acomodación históricamente cambiante de otras ideologías socialmente actuantes. Y por otra parte, la calificación del tercer núcleo como ideología socialdemócrata da por concluida una polémica que sigue abierta entre socialismo y socialdemocracia". Asimismo, "me parece, además, que adscribir los valores y principios constitucionales a una concreta ideología, sobre ser una metodología teóricamente discutible, es jurídicamente perturbadora". Concluyendo en el sentido de que "puede detectarse en nuestra Constitución un

pluralismo de ideologías y una ideología pluralista, que es, acaso, el precipitado de la relación dialéctica de aquellas" ("Principios de Derecho Constitucional Español"). Op.Cit. Vol I. Págs. 139-140).

- (21) MARTINEZ SOSPEDRA, M.: "Aproximación al Derecho Constitucional Español: La Constitución de 1.978". Fernando Torres, ed. Valencia, 1.983. Pág. 28.
- (22) BONACHELA MESAS, M.: "El Estado social y democrático de Derecho y los valores superiores". En CAZORLA PEREZ, J.; RUIZ-RICO LOPEZ-LENDINEZ, J.J. y BONACHELA MESAS, M.: "Derechos, Instituciones y Poderes en la Constitución de 1.978". Gráficas Monachil. Granada 1.983. Págs. 62 y 66.
- (23) GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 155 y ss.
- (24) ALVAREZ CONDE, E.: "El Régimen político español". Ed. Tecnos. Madrid, 1.983. Págs. 32-39.
- (25) LUCAS VERDU, P.: "Estado de Derecho y Justicia Constitucional". Revista de Estudios Políticos. Núm. 33. Mayo-Junio de 1.983. Pág. 38.

En relación con la consideración del Tribunal Constitucional como perfeccionamiento de la vigencia del Estado de Derecho Cfr. GARCIA PELAYO, M.: "El status del Tribunal Constitucional". Op. Cit. Pág. 15.

- (26) LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 46.
- (27) ALVAREZ CONDE, E.: "El Régimen político español". Op. Cit. Pág. 34.
- (28) Ibidem. Págs. 38-39.

Basile amplía este carácter del Defensor del Pueblo incluyéndolo entre los "significados propios del Estado de Derecho", aunque destaca las diferencias existentes entre el modelo sueco del "Ombudsman" y las figuras similares de los países con diferente entorno cultural y político, fundamentalmente "la absoluta primacía del Riksdag" -el Parlamento unicameral sueco- (BASILE, S.: "Los "valores superiores"...." Op. Cit. Pág. 282).

- (29) ALVAREZ CONDE, E.: "El Régimen político español". Op. Cit. Pág. 39.
- (30) GARCIA PELAYO, M.: "El status del Tribunal Constitucional". En Revista Española de Derecho Constitucional. Vol I. Núm. 1, Enero-Abril de 1.981. Pág. 15.
- (31) Ibídem. Pág. 18.
- (32) LUCAS VERDU, P.: "Política y Justicia Constitucionales. Consideraciones sobre la naturaleza y funciones del Tribunal Constitucional". En "El Tribunal Constitucional". (3 vols.) Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1.981. Pág. 1522.
- (33) SANCHEZ AGESTA, L.: "Sistema político de la Constitución Española de 1978". Op. Cit. Pág. 92.
- (34) SANCHEZ AGESTA, L.: "Constitución española. Edición Comentada". Op. Cit. Pág. 23.
- (35) ALVAREZ CONDE, E.: "El Régimen político español". Op. Cit. Pág. 36-37.
- (36) VILLAR PALASI, J.L. y SUÑE LLINAS, E.: "Artículo 9º. El Estado de Derecho y la Constitución". En ALZAGA VILLAA-MIL, O. (dir.): "Comentarios a las Leyes Políticas: Constitución española de 1.978. Tomo I. Preámbulo y artículos 1 a 9." EDESA. Madrid, 1.983. Pág. 326.
- (37) GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Págs. 191-198.
- (38) Entre la aportaciones que se han hecho en este sentido, debemos citar las siguientes:
- DE CABO MARTIN, C.: "La crisis del Estado social". Promociones y Publicaciones Universitarias. Barcelona, 1.988.
  - GARCIA COTARELO, R.: "Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1.986.

- PORRAS NADALES, A.J.: "Introducción a una teoría del Estado postsocial". Promociones y Publicaciones Universitarias. Barcelona, 1.988.
- (39) PEREZ ROYO, J.: "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social". Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 10. Enero-Abril de 1.984. Págs. 162-163.
- (40) SANCHEZ AGESTA, L.: "Sistema político...." Op. Cit. Pág. 95
- (41) SANCHEZ AGESTA, L.: "Constitución española. Edición Comentada". Op. Cit. Pág. 22.
- Asimismo, GIL CREMADES, considera al "Estado social" como una aportación de la ideología socialdemócrata presente en la Constitución. (En "Las ideologías en la Constitución Española de 1.978". Op. Cit. Pág. 85).
- (42) Las afirmaciones anteriores están recogidas de: GONZALEZ CASANOVA: "Primera definición del Estado", Mundo Diario, 12 de abril de 1.978; ALZAGA VILLAAMIL, O.: "Comentarios a la Constitución", Op. Cit., Págs. 78-79; DIAZ, E.: "Estado de Derecho y sociedad democrática", Ed. Taurus, 8ª ed., Madrid, 1.981, Págs. 83-109; PECES-BARBA MARTINEZ: "La nueva Constitución Española y de la Filosofía del Derecho", Op. Cit., Pág. 25; BASILE, S.: "Los "valores superiores"....", Op. Cit., Pág. 260 y, la de López Guerra está recogida de DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. cit. Vol. I. Pág. 313, respectivamente.
- (43) PEREZ LUÑO, A.E.: "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución". Ed. Tecnos. Madrid, 1.984. Pág. 226-228.
- (44) ALVAREZ CONDE, E.: "El Régimen político español". Op. Cit. Págs. 40-44.
- (45) BONACHELA MESAS, M.: "El Estado social y democrático de Derecho y los valores superiores". Op. Cit. Págs. 66 a 68.
- (46) TORRES DEL MORAL se referiría a este aspecto señalando la consideración de la igualdad no sólo como principio jurídico sino como principio político (Cfr. "Principios de Derecho Constitucional Español". Op.Cit. Vol I.

Págs. 278 y 285 y ss.)

- (47) BASILE, S.: "Los "valores superiores"....", Op. Cit., Pág. 266.
- (48) GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 57.
- (49) Ibídem. Pág. 60.
- (50) Ibídem. Págs. 88 y ss.
- (51) DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. Cit. Vol. I. Pág. 338.
- (52) Para TORRES DEL MORAL ("Principios de Derecho Constitucional Español". Op. Cit. Vol I. Pág. 29), "el elemento social está presente en:
1. El artículo 9.2: intervención promotora y remotora de los poderes públicos.
  2. Muchos de los derechos del capítulo II del título I y todos los principios del capítulo III.
  3. Título VII: Economía y Hacienda, etc."
- (53) GARCIA COTARELO, R.: "Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar". Op. Cit. Pág. 70.
- (54) Ibidem. Pág. 169.
- (55) Ibidem. Pág. 170.
- (56) BONACHELA MESAS, M.: "El Estado social y democrático de Derecho y los valores superiores". Op. Cit. Pág. 72.
- (57) GARCIA COTARELO, R.: "Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar". Op. Cit. Págs. 172-176. En concreto, expresión contenida en la pág. 175.
- Cfr., asimismo, DE CABO MARTIN, C.: "La crisis del Estado social". Op. Cit. Págs. 20-28.
- (58) DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. Cit. Vol. I. Pág. 317.

- (59) TORRES DEL MORAL, A.: "Principios de Derecho Constitucional Español". Op.Cit. Vol I. Págs. 278-284.
- (60) Véase a LUCAS VERDU, P.: "Constitución Española de 1.978 y Sociedad Democrática Avanzada". En "Curso de Derecho Político (Vol. IV)". Ed. Tecnos. Madrid, 1.984. Págs. 441-477. Este artículo apareció originalmente en el número 10 de la Revista de Derecho Político.
- (61) GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Págs. 101-106.
- (62) GARRIDO FALLA, F.: "Artículo 1º". Op. Cit. Pág. 28.
- (63) Las características del Estado democrático las ha desarrollado E. Díaz en múltiples publicaciones, aunque su elaboración más conocida la ha realizado en su libro, ya citado, "Estado de Derecho y sociedad democrática", cuya primera edición data de 1.966.
- (64) Recordemos que los tres estadios en concreto son: "Estado liberal de Derecho", "Estado social de Derecho" y "Estado democrático de Derecho".
- (65) ALZAGA VILLAAMIL, O.: "Constitución Española...". Op. Cit. Pág. 80.
- (66) BONACHELA MESAS, M.: "El Estado social y democrático de Derecho y los valores superiores". Op. Cit. Pág. 73.
- (67) MORODO, R: "La transición política". Ed. Tecnos. Madrid, 1.984. Págs. 181-182.
- (68) LUCAS VERDU, P.: "Política y Justicia Constitucionales. Consideraciones sobre la naturaleza y funciones del Tribunal Constitucional". Op. Cit. Pág. 1526.
- (69) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Los valores superiores". Op. Cit. Pág. 61.
- (70) LUCAS VERDU, P.: "El Título I del Anteproyecto constitucional". En "Estudios sobre el Proyecto de Constitución". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1.978. Págs. 17 y ss. Cfr. asimismo, el Capítulo 4 de

este trabajo.

- (71) GARRIDO FALLA, F.: "Artículo 1º". Op. Cit. Pág. 28.
- (72) LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Págs. 56-59. Cfr. asimismo, "Constitución Española de 1.978 y Sociedad Democrática Avanzada", ya citado.
- (73) DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. Cit. Vol I. Pág. 117.
- (74) GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 120.

En contra de esa interpretación lineal de la "fórmula política" de la Constitución, también señala este autor, refiriéndose sobre todo a las elaboraciones teóricas de E. Díaz, que si bien "en la doctrina inmediata y más prestigiosa, con fuertes influjos incluso en amplios sectores constituyentes (Elías Díaz, fundamentalmente; pero también Lucas Verdú o Gregorio Peces-Barba, entre otros) se había venido decantando una estimable teorización del "Estado democrático de Derecho" como momento en el que ... queda trascendido el neocapitalista e insolidario modelo del "Estado social de Derecho", no es posible considerar que ésta es la interpretación que hay que darle al artículo 1º de nuestro texto fundamental, por cuanto:

- "1) No me parece que cuanto se afirma sobre la participación socialista en el proceso de elaboración de la Constitución llegue a tanto como a significar que nuestra actual Ley Fundamental ha reconocido explícitamente la existencia de una fase superior en la evolución del Estado, el "Estado democrático de Derecho", entendido como superación del vigente "Estado social"... " puesto que no queda claro que esa fuera la voluntad de una Asamblea constituyente en la que la mayoría de los votos pertenecían al "centro-derecha".
- 2) "Abundando en lo anterior ..., me parece útil llamar la atención sobre el hecho de que en un proceso constituyente hay cosas que no pueden entrar en el texto constitucional "de rondon", inatendidamente o como de pasada. Una de ellas (tal vez ninguna como ella, si se decide incluirla expresamente en la Constitución) es la tensión histórico dialéctica del propio Estado hacia concretas y específicas formas futuras ... Ya sé que toda Constitución contiene elementos dialécticos; pero cosa muy distinta es acabar definiendo dia-

lécticamente al propio Estado; esto es lo que es impensable que ocurra sin que una sola sesión, un sólo discurso cubra siquiera la liturgia histórica de certificar una opción tan trascendental y solemne. Y eso, desde luego, es lo que, por mucho que esté en el debate interno del grupo socialista, no está en el Diario de Sesiones..."

3) "... Claro... que creo en la posibilidad -habría de decir, en la necesidad- de constitucionalizar esa tensión de utopía sin la cual el Derecho constitucional apenas pasaría de ser una ciencia para notarios... Lo que ocurre es que pienso que eso tiene sus reglas; y sus reglas muy severas. La primera de ellas -me reafirmo en ello- es no ignorar que toda operación constituyente es una operación de conexión o referencia a realidades; lo cual no significa ... que yo considere que constitucionalizar es "sólo legalizar realidades de hecho"... sino que "significa, básicamente que todo constituyente debe tener los pies muy sobre la tierra, que su primer compromiso es no perder el sentido de la realidad, es decir, de qué sea lo posible en función de lo que le viene dado, y que incluso su legítima apertura a constitucionalizar elementos hábiles para la transformación en avance del sistema será tanto más efectiva cuanto más solvente sea su valoración de la realidad de que parte". Este modo de ver las cosas "vale también ... a la hora de opinar sobre la posible constitucionalización entre nosotros del "Estado democrático de Derecho". Y, si hay que ser sinceros, lo que la comprobación de nuestra realidad actual evidencia (con una estructura económica nada modernizada; con servicios sociales claramente insuficientes; con dos millones de personas sin trabajo; con serias dificultades para introducir correctivos sociales en las estructuras nocapitalistas evidenciadas en el hecho de que hasta un Gobierno socialista entiende que que nuestro capitalismo sería incapaz de aguantarlos...) es que, lejos de estar en disposición de planificar y prever constitucionalmente nuestro tránsito al "Estado democrático de Derecho", estamos todavía a bastante distancia de lo que debe entenderse por un auténtico "Estado social". En estas condiciones, desde luego que se puede, si se quiere, constitucionalizar en el artículo 1.1 la fórmula "Estado democrático de Derecho" como definición constitucional de nuestro Estado ... pero no lo creo en absoluto conveniente..."

4) "Un segundo aspecto atendible a la hora de constitucionalizar realidades futuras ... consiste en advertir que no todo lugar del texto constitucional es igualmente idóneo para acoger a esa "constitucionalización de la utopía" de que venimos

hablando...", ya que en "el constitucionalismo de las democracias occidentales, en tanto en cuanto no existe en ellas la convicción de una dialéctica unívoca para la Historia o, lo que es lo mismo, en tanto en cuanto corresponde a su esencia el aceptar como riqueza la pluralidad de proyectos de futuro, es muy discutible que esa constitucionalización de su propia tensión histórica sea lo más oportuno hacerla al nivel de la "condición" o "definición" misma del Estado, ya que ello, o bien comprometería en un sentido preciso la evolución de ese Estado o, a la inversa, abriría esa definición progresiva del Estado a una pluralidad tal de interpretaciones (alguna de ellas, de difícil compatibilidad con el modelo) que equivaldría a desvirtuar el sentido mismo de la fórmula "Estado democrático de Derecho"; más adecuado, por tanto, parece que esa constitucionalización se produzca no como "condición del Estado", sino como "condición de las concretas políticas consideradas constitucionalmente legítimas dentro del Estado" y, consiguientemente, en los específicos preceptos que abren tal posibilidad, ya que ello sí permite conciliar la condición plural del sistema con su tensión histórica. Por ello "sigo creyendo que el artículo 1.1 no es el lugar técnicamente correcto para considerar constitucionalizado el "Estado democrático de Derecho"..."

- 5) De todo ello se deduce, para este autor, que no cabe considerar que nuestra Constitución "posibilita una política socialista capaz de ir realizando progresivamente ese "Estado democrático de Derecho", aunque "claro que cabe una política transformadora socialista o socialmente avanzada dentro de nuestra Constitución, eso nadie lo discute. De lo que se trata es de saber si además de abrirse tal posibilidad al nivel "instrumental" o de las políticas constitucionalmente legítimas y, por tanto, optables, ello alcanza incidencia también al nivel "esencial" o de la definición constitucional del Estado" y por tanto que fuera posible declarar inconstitucional "la política de aquellos concretos y legítimos participantes del sistema para quienes (sin perjuicio de admitir avanzados correctivos sociales en el modelo) esa tensión de superación del modo de producción capitalista está en los antípodas de sus convicciones y, por tanto, de su programa"
- 6) En apoyo de su argumentación, cita la STC de 14 de julio de 1.981 en el sentido de que habla textualmente del "Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución (art. 1.1)...", por lo que parece que "para nuestro Tribunal Constitucional, hoy por hoy ..., ambas fórmulas no apuntan a

definir modelos históricamente o dialecticamente diferentes" (Págs. 229-242).

- (75) Ibídem. Pág. 120-131.
- (76) Ibídem. Pág. 134-138.
- (77) De Esteban también hará hincapié en el aspecto participativo del Estado democrático, por cuanto la Constitución posibilitaría "la creación de una "democracia avanzada"" a través, fundamentalmente, del artículo 23 y del artículo 9.2. (En DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. Cit. Vol. I. Pág. 87).
- (78) GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 142-148.
- (79) ALVAREZ CONDE, E.: "El Régimen político español". Op. Cit. Págs. 45-46.
- (80) DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. Cit. Vol. I. Pág. 67.
- (81) Ibídem. Pág. 69.
- (82) Ibídem. Pág. 54.
- (83) SANCHEZ AGESTA, L.: "Sistema político...." Op. Cit. Pág. 77.

De todas formas, quizá, como señala García Pelayo, el mayor rasgo característico del Estado democrático actual sea su caracterización como Estado de partidos, "en razón de que sólo éstos pueden proporcionar al sistema estatal los inputs capaces de configurarlo democráticamente, tales como la movilización electoral de la población, el ascenso al Estado de las orientaciones políticas y de las demandas sociales debidamente sistematizadas para proporcionarle tanto los correspondientes programas de acción política, como las personas destinadas a ser titulares o portadores de los órganos políticos estatales". Asimismo, "sólo la capacidad organizativa de los partidos y la presencia de sus miembros en los mencionados órganos del Estado ofrece la posibilidad -no siempre convertida en realidad- de que los outputs del sistema estatal, sus decisiones y

acciones manifestadas con distintos contenidos y formas, constituyan una expresión de los criterios e intereses, sea de la mayoría de la población, sea de lo que eventualmente pudiera ser considerado como promedio de la voluntad nacional, en uno y otro caso con referencia a un periodo electoral dado". En propias palabras de este autor, "en resumen, sólo la interacción entre el sistema de partidos y el sistema estatal puede proporcionar a éste una legitimidad y funcionalidad democrática" (GARCIA PELAYO, M.: "El Estado de partidos". Alianza editorial. Madrid, 1.986. Págs. 85-86).

- (84) SANCHEZ AGESTA, L.: "Sistema político...." Op. Cit. Pág. 78.
- (85) Ibídem.
- (86) MURILLO FERROL, F. y RAMIREZ JIMENEZ, M.: "El ordenamiento constitucional". Ed. S.M. Madrid, 1.980. Págs. 35-36.
- (87) GIL CREMADES, J.J.: "Las ideologías en la Constitución Española de 1.978". Op. Cit. Pág. 86.
- (88) ALVAREZ CONDE, E.: "El Régimen político español". Op. Cit. Págs. 46-47.
- (89) SANCHEZ AGESTA, L.: "Constitución española. Edición Comentada". Op. Cit. Págs. 22-23.
- (90) TORRES DEL MORAL, A.: "Principios de Derecho Constitucional Español". Op.Cit. Vol I. Pág. 30.
- (91) GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 204.
- (92) SANCHEZ AGESTA, L.: "Sistema político...." Op. Cit. Pág. 69.
- (93) TORRES DEL MORAL, A.: "Principios de Derecho Constitucional Español". Op.Cit. Vol I. Pág. 28.
- (94) BASILE, S.: "Los valores superiores"....". Op. Cit. Págs. 257-258.
- (95) GARCIA PELAYO, M.: "El status del Tribunal Constitucio-

- nal". Op. Cit. Págs. 19-20.
- (96) LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 53.
- (97) Ibídem. Pág. 55.
- (98) Ibídem. Pág. 111.
- (99) Esta afirmación está contenida en "La nueva Constitución española desde la filosofía del Derecho". Op. Cit. Pág. 25.
- (100) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Los valores superiores". Op. Cit. Págs. 60-61.
- (101) PEREZ LUÑO, A.E.: "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución". Op. Cit. Págs. 231-232.
- (102) PEREZ LUÑO, A.E.: "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución". Op. Cit. Págs. 234.
- (103) GARCIA COTARELO, R.: "Crisis económica y Estado social y democrático de Derecho. Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar". En "Problemas actuales del Estado social y democrático de Derecho". Actas del IV Congreso Nacional de Ciencia Política. Universidad de Alicante. Pág. 39.
- (104) No obstante, para LUCAS VERDU, coexisten en el texto constitucional dos facetas: "Una inspirada en la tradición iluminista-garantista, que cuadra con el Estado liberal de Derecho y otra que corresponde al Estado social y democrático de Derecho afín a la socialización" ("Estado de Derecho y Justicia Constitucional". Op. Cit. Pág. 39).
- (105) PEREZ LUÑO, A.E.: "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución". Op. Cit. Págs. 234-237.
- (106) GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Págs. 205-206.
- (107) Ibídem. Págs. 210-211.

- (108) Ibídem. Pág. 216.
- (109) Ibídem.
- (110) CABO MARTIN, C.: "La crisis del Estado social". Op. Cit. Pág. 17.
- (111) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Los valores superiores". Op. Cit. Pág. 58.
- (112) Ibídem. Págs. 61-63.
- (113) Ibídem.
- (114) Ibídem. Pág. 65.
- (115) Ibídem. Pág. 118.
- (116) PRIETO SANCHIZ, L.: "Los valores superiores del Ordenamiento Jurídico y el Tribunal Constitucional". Poder Judicial. Núm. 11. Junio de 1.984. Págs. 87.
- (117) DE ESTEEAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. Cit. Vol I. Pág. 53.
- Una equiparación similar realiza Luciano PAREJO en "Estado social y Administración Pública". Ed. Civitas. Madrid, 1.983. Pág. 65.
- (118) GARCIA COTARELO, R.: "Crisis económica y Estado social y democrático de Derecho. Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar". Op. Cit. Págs. 41-42.
- (119) RAMIREZ JIMENEZ, M.: "La participación política". Ed. Tecnos. Madrid, 1.985. Págs. 38-39.
- (120) LUCAS VERDU, P.: "Estimativa y política constitucionales". Sección de Publicaciones. Fac. de Derecho. Univ. Complutense. Madrid, 1.984. Pág. 71.
- (121) Ibídem. Pág. 70. De hecho, para este autor, "nuestro flamante Estado social de Derecho conserva, todavía,

algunas características, pocas, del Estado liberal de Derecho y anuncia otras del Estado democrático de Derecho en cuanto desideratum" (Pág. 72).

- (122) HERNANDEZ GIL, A.: "Sistema de valores en la Constitución". Op. Cit. En concreto, pág. 129.
- (123) ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional español". Op. cit. Pág. 51.
- (124) Sobre la función transformadora de la Constitución, como un aspecto inseparable de su concepto, cfr. a DE ESTEBAN, J.: "La función transformadora en las Constituciones occidentales". En SANCHEZ AGESTA, L. (coord.): "Constitución y Economía(La ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales)". Centro de Estudios y Comunicación Económica. Madrid, 1.977. Págs. 153-158.
- Asímismo, cfr. PEREZ ROYO, J.: "La reforma de la Constitución". Congreso de los Diputados. Madrid, 1.987. Págs. 7-15. BONCHELA MESAS, M.: "Algunas consideraciones sobre el significado de la reforma en la Constitución Española de 1.978". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada. Núm. 9. 1er. Cuatrimestre, 1.986. Págs. 41-74. En especial, págs. 45-48.
- (125) VARELA, S. y SATRUSTEGUI, M.: "Constitución nueva y leyes viejas". Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED. Núm. 4, Otoño, 1.979. Pág. 76.
- (126) GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas". En "El Tribunal Constitucional" (3 vols.). Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1.981. Vol. I. Pág. 76.
- (127) PECES-BARBA, MARTINEZ, G.: "La nueva Constitución española desde la Filosofía del Derecho". Op. Cit. Págs. 19-44.

Cfr. asímismo, su artículo "Reflexiones sobre la Constitución española desde la Filosofía del Derecho". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Núm. 61. Invierno, 1.980. Págs. 95-127.

- (128) Ibidem. Pág. 23.

- (129) PECES-BARBA MARTINEZ, G. y PRIETO SANCHIZ, L.: "La Constitución española de 1.978. Un estudio de Derecho y Política". Op. cit. Págs. 27-28.
- (130) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Los valores superiores". Op. Cit. Pág. Pág. 54.
- (131) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Proposiciones socialistas, de principios y de orden institucional, en los diferentes trámites de elaboración de la Constitución". Op. Cit. Págs. 82-84.
- (132) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "La nueva Constitución española desde la Filosofía del Derecho". Op. Cit. Pág. 32.
- Asimismo, debemos recordar la relación que poseen los "valores superiores" con el ordenamiento jurídico, al que ya hemos aludido con anterioridad.
- (133) HERNANDEZ GIL, A.: "Sistema de valores en la Constitución". Op. Cit. Págs. 121-123.
- (134) La relación entre "justicia" y "solidaridad" en G. Peces-Barba Martínez puede encontrarse en PECES-BARBA MARTINEZ, G. y PRIETO SANCHIZ, L.: "La Constitución española de 1.978. Un estudio de Derecho y Política". Op. cit. Págs. 35-37.
- (135) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Proposiciones socialistas, de principios y de orden institucional, en los diferentes trámites de elaboración de la Constitución". Op. Cit. Págs. 89-90.
- (136) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "La nueva Constitución española desde la Filosofía del Derecho". Op. Cit. Pág. 38.
- (137) LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Págs. 59-62 y "Curso de Derecho Político". Vol. IV. Constitución de 1.978 y transformación politico-social española". Op. Cit. Págs. 83 y ss.
- (138) ALVAREZ CONDE, E.: "El Régimen político español". Op. Cit. Pág. 32.
- (139) LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático

tico de Derecho". Op. Cit. Págs. 66-70.

Asímismo, en "Estimativa y política constitucionales". Op. Cit. Pág. 75 a 96. En concreto, pág. 75 y 76.

- (140) LUCAS VERDU, P.: "Estimativa y política constitucionales". Op. Cit. Págs. 79-81.
- (141) GARRIDO FALLA, F.: "Comentarios a la Constitución". Op. Cit. Pág. 160.
- (142) Opiniones vertidas por Hernández Gil, en el "Coloquio de Roma sobre la Constitución Española", conclusiones preparadas por M. MEDINA, en La Constitución Española de 1.978 Un análisis comparado". Instituto Jurídico Español. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Roma s/f. Publicado en el suplemento al núm. 7 de la Revista de Política Comparada. (UIMP-UNED). Págs. 104-105.
- (143) HERNANDEZ GIL, A.: "El ordenamiento jurídico en la Constitución Española de 1.978". En La Constitución Española de 1.978. Un análisis comparado". Instituto Jurídico Español. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Roma s/f. Publicado en el suplemento al núm. 7 de la Revista de Política Comparada. (UIMP-UNED). Pág. 16.
- (144) HERNANDEZ GIL, A.: "Sistema de valores en la Constitución". Op. Cit. En concreto, pág. 122.
- (145) DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español" (2 vol.). Ed. Lábor. Barcelona, 1.980. Vol I. Pág. 19.
- En el mismo sentido, cfr. VARELA DIEZ, S.: "La Constitución española en el marco del Derecho constitucional comparado". E Lecturas sobre la Constitución Española" (2. vol). Fac. de Derecho U.N.E.D., 2ª ed. Madrid, 1.978, vol. I, Págs. 13-30. En especial pág. 19.
- (146) GALINDO AYUDA, F.: "La fundamentación filosófica de los Derechos fundamentales en la Constitución Española de 1.978". En RAMIREZ JIMENEZ, M. (ed.): "Estudios sobre la Constitución Española de 1.978". Libros Pórtico. Zaragoza, 1.979. Pág. 103.

(147) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho. Comentario a un libro de García de Enterría". Op. Cit. Pág. 253.

(148) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Los valores superiores". Ed. Tecnos. Madrid, 1.984. Págs. 12-13.

R. SORIANO ("¿Es iusnaturalista la Constitución Española de 1.978?". En Revista de las Cortes Generales, Núm. 12, Tercer Cuatrimestre de 1.987, Págs. 109-159) afirma que el Tribunal Constitucional, en su STC 53/1.985, de 11 de Abril, "ha cerrado de una manera concluyente su interpretación de los derechos fundamentales avanzados desde sus primeras resoluciones", en un sentido en que "los términos utilizados por el T.C. -estructura, sistema ...- se acercan más a un lenguaje jurídico-positivo que a una visión iusnaturalista y, desde luego, el iusnaturalismo como tal expresión, no aparece en boca de los magistrados del T.C.

Tampoco la interpretación se ladea hacia el iusnaturalismo al enfrenarse con el artículo 10,1 de la Constitución" (Págs. 128-129).

(149) VARELA, S. y SATRUSTEGUI, M.: "Constitución nueva y leyes viejas". Op. Cit. Págs. 76-77.

(150) Afirmación de LUCAS VERDU en "Estimativa y Política Constitucionales". Op. Cit. Pág. 167, en la que da la razón a HERNANDEZ GIL que también intenta una distinción entre valores y principios en "Sistema de valores en la Constitución" (En LOPEZ PINA, A. (ed.): "La Constitución de la Monarquía Parlamentaria". Fondo de Cultura Económica. Madrid, 1.983. Págs. 113-129. En concreto, págs. 125 y ss.).

(151) Aunque, en general, la denominación de "Principios generales" suele ser tomada como punto de partida en el análisis, al mismo tiempo que se considera criticable la inexistencia de rúbrica, algunos autores defienden, no obstante lo acertado de tal medida. En este sentido, F. GARRIDO FALLA considera "acertada la definición" de Título Preliminar ("Artículo 1º". Op. cit. Pág. 21).

(152) En este sentido, un importante sector de la doctrina, que toma como punto de referencia las exposiciones de LUCAS VERDU, considera que el Título Preliminar de la Constitución no sólo contiene la "síntesis" de la misma, sino también su "quintaesencia", hasta el punto de que, junto al Preámbulo y al Título I, sus preceptos definen lo que denomina este autor "fórmula política de la Constitución, en cuanto expresión ideológica, jurídicamente organizada, en una estructura socioeconó-

mica" (LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Págs. 21-22).

Esta "fórmula política" estaría configurada en la Constitución por tres elementos: 1. El "techo ideológico demoliberal, homologable con el de las Constituciones europeas de los países integrados en la Europa comunitaria", que, sin embargo, "no cierra el camino a una interpretación y aplicación socializadoras", 2. Una "organización jurídicopolítica que configura una Monarquía parlamentaria (art. 1,3) y el reino se articula reconociendo el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la nación española (art.2)", y 3. "Una estructura socioeconómica, como se deduce de los artículos 33,1 y 38" (Un análisis detallado de los contenidos de esta "fórmula política", en desarrollo de lo expuesto por Lucas Verdú puede encontrarse en CANOSA USERA, R.: "Interpretación constitucional y fórmula política". Centro de Estudios Constitucionales". Madrid, 1.988. Anteriormente, también desarrolló estas consideraciones M. MARTINEZ SOSPEDRA: "Aproximación al Derecho Constitucional español. La Constitución de 1978". Op. Cit. Págs. 20-30).

En consecuencia, el Título Preliminar tiene "importancia capital", por cuanto "contiene implícita la fórmula política de la Constitución", pero, además, "expresa el conjunto de decisiones políticas básicas que configuran la existencia política del pueblo español", lo que lleva al autor a otorgarle un "rango constitucional superior al resto del texto constitucional". En su opinión, "aun en sentido formalista, dicho Título adquiere relieve especial en la medida que establece los criterios para la elección, interpretación y actuación de todas las normas, incluidas las constitucionales". (LUCAS VERDU, P.: "Curso de Derecho Político". Vol. IV. Constitución de 1.978 y transformación político-social española". Ed. Tecnos. Madrid, 1.984. Pág. 265).

(153)

En sentido similar, P. LUCAS VERDU califica a los "valores superiores" contenidos en el artículo 1,1 como "suprapositivos", pero también recibe igual consideración por su parte "la dignidad de la persona" contenida en el artículo 10. Todos ellos, por lo demás, claramente diferenciables en la Constitución de los "principios" enumerados en el articulado de la misma ("Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Págs. 59-62).

(154)

DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. Cit. Vol. I. Págs. 51-52.

- (155) Ibídem. Pág. 53
- (156) Ibídem. Págs. 117-118.
- (157) GARCIA COTARELO, R.: "Los principios fundamentales de la Constitución de 1978". En A. DE BLAS (comp.): "Introducción al sistema político español". Ed. Teide. Barcelona, 1983. Págs. 61-86. En concreto, págs. 61-62.
- En sentido similar, J. A. GONZALEZ CASANOVA considera que existen unos "principios fundamentales de la Constitución del Estado español" contenidos en un "Preámbulo declarativo y un Título Preliminar definitivo" ("Teoría del Estado y Derecho Constitucional". Vicens Vives, Barcelona 1982, pág. 459).
- (158) BASILE, S.: "Los "valores superiores"....". Op. Cit. Págs. 275, 262 y 268, respectivamente.
- (159) Ibídem. Págs. 253, 260 y 285, respectivamente.
- (160) ALVAREZ CONDE, E.: "El régimen político español". Op. Cit. Págs. 27-29.
- (161) Ibídem. Págs. 30-32 y 39-40, respectivamente.
- (162) APARICIO, M.A.: "Introducción al sistema político y constitucional español". Ed. Ariel. Barcelona, 1.983. Págs. 57-59.
- (163) Ibídem. Pág. 61.
- (164) Ibídem. Pág. 63.
- (165) PEREZ LUÑO, A.E.: "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución". Op. Cit. Pág. 291.
- (166) Ibídem. Pág. 292.
- (167) HERNANDEZ GIL, A.: "Sistema de valores...". Op. Cit. Págs. 118 y 124, respectivamente.
- (168) Hernández Gil verifica este argumento aplicandolo al principio de legalidad. Aquí, a diferencia de los orde-

namientos de caracter positivista en los que la legalidad significa la reserva de la ley como base de la ordenación e indica su autosuficiencia como fundamento legitimador único independientemente de su contenido, en nuestro ordenamiento constitucional hay que entender el principio de legalidad en función de los valores que fundan su legitimidad material. ("Sistema de valores...". Op. Cit. Pág. 128).

(169) Ibídem.

(170) Ibídem. Pág. 128.

En el mismo sentido, Peces Barba señala que los "valores superiores" engloban a los principios, ya que estos "no son por consiguiente raíz, sino consecuencia del sistema; no son los valores que identifican la sistema y marcan las pautas para su desarrollo, como los valores superiores, sino criterios de interpretación para los operadores jurídicos" (En "Los valores superiores". Op. Cit. Pág. 40).

(171) HERNANDEZ GIL, A.: "Sistema de valores..." Op. Cit. Pág. 129.

(172) PEREZ LUÑO, A.E.: "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución". Op. Cit. Pág. 292.

(173) Ibídem. Págs. 292-293.

(174) TORRES DEL MORAL, A.: "Principios de Derecho Constitucional español". Op. Cit. Vol. I. Pág. 14.

(175) Ibídem. Pág. 46.

(176) DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. Cit. Vol. I. Págs. 52-53.

(177) HERNANDEZ GIL, A.: "Sistema de valores...". Op. Cit. Págs. 125-126.

(178) PEREZ LUÑO, A.E.: "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución". Ed. Tecnos, Madrid, 1.984. Pág. 288.

(179) Ibídem.

- (180) Ibídem. Pág. 291 y ss.
- (181) HERNANDEZ GIL, A.: "El ordenamiento jurídico en la Constitución Española de 1.978". Op. Cit. Pág. 18
- (182) HERNANDEZ GIL, A.: "El cambio político español y la Constitución". Op. Cit. Pág. 377.
- (183) PRIETO SANCHIZ, L.: "Los valores superiores ...". Op. Cit. Pág. 86.
- (184) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho. Comentario a un libro de García de Enterría". En Revista Española de Derecho Constitucional. Año 4, Núm. 11. Mayo-Agosto de 1.984. Pág. 254.
- (185) LUCAS VERDU, P.: "Estimativa y política constitucionales". Op. Cit. Pág. 142.
- (186) PRIETO SANCHIZ, L.: "Los valores superiores del Ordenamiento Jurídico y el Tribunal Constitucional". Op. Cit. Págs. 84-85.
- (187) SANCHEZ AGESTA, L.: "Sistema político de la Constitución Española de 1978". EDERSA. Madrid 1987. Págs. 106 y 57, respectivamente.
- (188) LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 3.
- (189) LUCAS VERDU, P.: "Estimativa y política constitucionales". Op. Cit. Pág. 106.
- (190) Ibídem. Pág. 107.

En el mismo sentido TORRES DEL MORAL, señala que "la dignidad de la persona humana es un valor de excelencia no inferior a los del artículo 1.1 e incluso, desde una perspectiva antropofilosófica, previo a todos ellos, salvo al valor libertad, del que deriva directamente" (En "Principios de Derecho Constitucional español" (2 vol.). Atomo ediciones, Madrid, 1.985. Vol. I. Pág. 11).

Asimismo, en relación con la importancia de la

dignidad humana como fundamento de los derechos y libertades básicos, incluso antes de la aprobación de la Constitución, cfr. YAÑEZ, E.: "Qué esperaríamos un cristiano leer en una Constitución democrática". En "Constitución, Economía y Regiones" (3 vol.). Ciclo de conferencias organizados por el Club Siglo XXI, durante el Curso 1.977-78. Iberico-Europea de Ediciones, Madrid, 1.978. Vol I. Págs. 249-273. En concreto, págs. 253-258.

- (191) SANCHEZ AGESTA, L.: "Sistema político...." Op. Cit. Pág. 88.
- (192) Ibídem. Pág. 91.
- (193) DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. Cit. Vol I. Págs. 52-53.
- (194) LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho.". Op. Cit. Pág. 62.
- (195) Ibídem. Pág. 63.
- (196) Ibídem.
- (197) Ibídem. Pág. 58.
- (198) LUCAS VERDU, P.: "El pluralismo político social, entre la Constitución de 1.978 y la Constitución sustancial". En "La Constitución Española de 1.978. Un análisis comparado". Instituto Jurídico Español. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Roma s/f. Publicado en el suplemento al número 7 de la Revista de Política Comparada (UNED-UIMP). Pág. 53.
- Argumentos similares desarrolla este mismo autor en "Estimativa y política constitucionales". Op. Cit. Págs. 115-118.
- (199) LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 64.
- (200) BASILE, S.: "Los "valores superiores"....", Op. Cit., Págs. 262-263.
- (201) VILAS NOGUEIRA, J.: "Los valores superiores del ordena-

miento jurídico". Op. Cit. Pág. 101.

(202) TORRES DEL MORAL, A.: "Principios de Derecho Constitucional español". Op. Cit. Vol. I. Pág. 11.

(203) Ibídem. Vol. I. Pág. 12.

Sobre las dificultades que presenta la reforma de la Constitución, cfr. JIMENEZ CAMPO, J.: "Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución". Revista del Departamento de Derecho Político. Núm. 7. Otoño, 1.980. Págs. 81 y ss.

(204) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Los valores superiores". Op. Cit. Pág. Págs. 118-119.

(205) PRIETO SANCHIZ, L.: "Los valores superiores...". Op. Cit. Págs. 86.

(206) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Los valores superiores". Op. Cit. Pág. 128.

Un preciso resumen de todas las implicaciones de la libertad y de su evolución teórica lo podemos encontrar en GARCIA COTARELO, J.: "Libertad". En GONZALEZ ENCINAR, J.J. (ed.): "Diccionario del sistema político español". Ed. Akal. Madrid, 1.984. Págs. 495-504.

Asímismo, también se puede consultar RUIZ MIGUEL: "Sobre los conceptos de libertad". Anuario de Derechos Humanos 2. Madrid, 1.983. Págs. 513 y ss.

(207) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Los valores superiores". Op. Cit. Pág. 128.

Cómo ya había escrito MONTESQUIEU: "No hay problema que haya recibido significaciones más diferentes y que haya conmocionado los espíritus de tantas maneras como la palabra "libertad" ("El Espíritu de las Leyes". Ed. Tecnos. Madrid, 1.972. Libro XI, Cap. II. Págs. 149-150).

(208) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Los valores superiores". Op. Cit. Pág. 129.

Para éste autor "la libertad social, es decir, la libertad del hombre en la sociedad, que es la que nos interesa, se sitúa en el pensamiento moderno entre dos conceptos de libertad que la encuadran", a saber, "la libertad psicológica y la libertad moral".

La libertad psicológica supone que, a pesar de los condicionamientos de todo tipo, que pueden ser barreras a la actuación del hombre, existe un elemento puesto de relieve progresivamente con el auge inmenso de las ciencias humanas, como es la psicología o la antropología, que es la libertad de elección". Este tipo de libertad, a la que podemos llamar "inicial", es un presupuesto de "la moralidad, de la cultura y de la historia". Por ello, toda concepción sobre el Derecho que pretenda introducir elementos de moralidad en la organización de la vida colectiva "tiene que partir de esa libertad psicológica o inicial" (Págs. 129-130).

La libertad moral consiste "en la utilización correcta de la libertad de elección" de modo que, "a pesar de errores y de pasos atrás, la obtención de un grado de desprendimiento, de superación de los condicionamientos para actuar como se debe actuar" (Pág. 130).

- (209) Ibídem. Pág. 134.
- (210) Ibídem. Pág. 134-135.
- (211) LAPORTA, F. J.: "Sobre el uso del término "libertad" en el lenguaje político". Sistema. Núm. 52, Enero de 1.983. Págs. 23-43.
- (212) HERNANDEZ GIL, A.: "El cambio político español y la Constitución". Op. Cit. Pág. 379.
- (213) SANCHEZ AGESTA, L.: "Sistema político de la Constitución española de 1978". Op. Cit. Pág. 85.
- (214) Ibídem. Pág. 85-86.
- (215) VILAS NOGUEIRA, J.: "Los valores superiores del ordenamiento jurídico". Op. Cit. Pág. 88.
- (216) MURILLO FERROL, F y RAMIREZ JIMENEZ, M.: "Ordenamiento constitucional de España". Op. Cit. Pág. 32.
- (217) DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. Cit. Vol. I. Pág. 52.
- (218) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Los valores superiores". Op.

Cit. Pág. 135.

- (219) Ibídem. Págs. 135-136.
- (220) Ibídem. Pág. 139.
- (221) SANCHEZ AGESTA, L.: "Sistema político de la Constitución española de 1978". Op. Cit. Pág. 101.
- (222) LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 65.
- (223) HERNANDEZ GIL, A.: "Sistema de valores...". Op. Cit. Pág. 128. También en "El cambio político español y la Constitución". Op. Cit. Págs. 381-382.
- Sin embargo, en un Coloquio de Roma sobre la Constitución Española, ya citado, este autor considera que la referencia a la "justicia" como valor jurídico en el artículo 1º de la Constitución, "puede considerarse una pura tautología o mero formalismo" (Conclusiones preparadas por Manuel MEDINA: "Coloquio de Roma sobre la Constitución Española". En "La Constitución española de 1.978. Un análisis comparado". Op. Cit. Pág. 105).
- (224) HERNANDEZ GIL, A.: "Sistema de valores...". Op. Cit. Pág. 118-119.
- (225) HERNANDEZ GIL, A.: "El cambio político español y la Constitución". Op. Cit. Pág. 392.
- (226) Ibídem. Pág. 398.
- (227) Ibídem. Pág. 410.
- (228) SANCHEZ AGESTA, L.: "Sistema político de la Constitución española de 1978". Op. Cit. Pág. 86.
- (229) SANCHEZ AGESTA, L.: "Constitución española. Edición Comentada". Op. Cit. Pág. 24.
- (230) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Los valores superiores". Op. Cit. Pág. 141. Asimismo, en "La nueva Constitución Española desde la Filosofía del Derecho". Op. Cit. Pág. 38.

Un entendimiento similar de la Justicia, aunque con algunas matizaciones, nos encontramos en N. Bobbio, "Introduzione alla Filosofia del diritto". Giappicheli Editore, Turín, 1.948, pp.183 y ss. En contra de esta consideración se pronuncia HERNANDEZ GIL, A.: "El cambio político español y la Constitución". Op. cit. Págs. 401 y ss.

Sobre este tema, Murillo Ferrol y Ramírez Jiménez consideran que en la Constitución "hallamos difusa en diferentes artículos la noción de sociedad justa, referida a la estructura misma de ésta y, en especial, parece a la distribución de los bienes, los servicios y el poder (preámbulo, arts. 31.1; 40.1; 131.1, por ejemplo). Esta idea de la justicia "como equidad en la distribución es difícilmente separable de la de igualdad, también postulada como principio en el art. 1". Rasgos aislados concretos de ello se "reflejan en el articulado (arts. 31.1; 40.1; 47; 131.1; 138.1)". (MURILLO FERROL, F.; RAMIREZ JIMENEZ, M.: "Ordenamiento constitucional de España". Op. Cit. Pág. 24).

- (23) PECES-BARBA MARTINEZ, G. y PRIETO SANCHIZ, L.: "La Constitución española. Un estudio de Derecho y Política". Op. Cit. Págs. 27-28.

En este mismo libro los autores señalan que los derechos fundamentales "son en definitiva concreciones de uno, de otro o de ambos, y representan una prueba más del carácter mixto del texto constitucional ya señalado y de la consiguiente influencia del pensamiento liberal y del socialismo democrático" (Pág. 37).

- (232) PECES-BARBA MATINEZ, G.: "Los valores superiores". Op. Cit. Págs. 141-142.

Peces-Barba no comparte la opinión de Lucas Verdú, en relación al papel mediador que la Justicia puede realizar entre la libertad y la igualdad o entre el Estado social de Derecho y Estado democrático de Derecho. (Págs. 147-148).

- (233) PRIETO SANCHIZ, L.: "Los valores superiores...". Op. Cit. Pág. 86.

- (234) DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. Cit. Vol. I. Pág. 52.

- (235) LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 65.

- (236) Ibídem. Pág. 63.
- (237) Ibídem. Pág. 58.
- (238) En otra ocasión, este autor afirma que la justicia no es "sólo un valor ... ésta es también sentimiento, virtud, ideas y realidad esencial". Asimismo, "la libertad y, sobre todo, la igualdad, forman parte del contenido y del fin de la justicia", aunque la justicia no agota todo su sentido en la igualdad, ya que "la justicia en la esfera del derecho, tiene un sentido de totalidad que le lleva a ser no sólo valor, en sí, sino también medida de los demás valores sociales y jurídicos" (HERNANDEZ GIL, A.: "El cambio político español y la Constitución". Op. Cit. Pág. 382). Este aspecto quizá sea lo que diferencia este análisis del que realiza G. Peces-Barba.
- (239) HERNANDEZ GIL, A.: "El ordenamiento jurídico en la Constitución de 1.978" Op. cit. Pág. 14-15.
- (240) Recordemos la mención que hace Pérez Luño de la igualdad como valor, como principio y como normas concretas. (Cfr. PEREZ LUÑO, A.E.: "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución". Op. Cit. Pág. 291).
- (241) SANCHEZ AGESTA, L.: "Sistema político de la Constitución española de 1978". Op. Cit. Pág. 101 y 109, respectivamente.

En cualquier caso, la igualdad entendida desde diversos enfoques ya posee una importante bibliografía entre nosotros. De manera indicativa podemos citar al libro de SUAY RINCON, J.: "El principio de igualdad en la justicia constitucional" (Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1.985), en relación a la igualdad del artículo 14 de la Constitución, con un interesante desglose de la doctrina del Tribunal Constitucional. Asimismo, RODRIGUEZ-PIÑERO, M. y FERNANDEZ LOPEZ, M<sup>a</sup>. F.: "Igualdad y discriminación" (Ed. Tecnos. Madrid, 1.986), que recogen, también desde la óptica preferente del artículo 14 de la Constitución, los distintos ámbitos de la igualdad, desde un punto de vista teórico y práctico, fundamentalmente en relación con contenidos de Derecho del Trabajo y en relación con las Sentencias del Tribunal Constitucional. Desde un punto de vista más eminentemente teórico, y anterior en el tiempo a los dos anteriores, Ignacio DE OTTO escribió un interesante artículo sobre los orígenes y las dimensiones de la igualdad ("Igualdad". En GONZALEZ ENCINAR, J.J. (ed.): "Diccionario del sistema político").

español". Akal, ed. Madrid, 1.984. Págs. 447-455).

- (242) A propósito de la dificultad de definir a la igualdad, DIEZ PICAZO señala que "el derecho a la igualdad se presenta siempre como un derecho instrumental al servicio de otra relación o situación jurídica respecto de la cual la igualdad -o la desigualdad o la discriminación- se discuten. De esta forma, la tutela del supuesto derecho a la igualdad se involucra con la tutela de otro derecho de carácter material o sustantivo, de fondo, que no es ya un derecho constitucional, sino un derecho de otro tipo: v.gr. un derecho de naturaleza civil o laboral" (En "Constitución, ley y Juez". Revista Española de Derecho Constitucional. Año 5. Núm. 5. Septiembre-Octubre de 1.985. Pág. 16).
- (243) SANCHEZ AGESTA, L.: "Sistema político de la Constitución española de 1978". Op. Cit. Pág. 87-88.
- (244) Ibídem. Pág. 88.
- (245) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Los valores superiores". Op. Cit. Pág. 151.
- (246) Ibídem. Pág. 153-157.
- (247) Ibídem. Pág. 158.
- (248) Ibídem. Pág. 162.
- (249) Ibídem. Pág. 149.

Para J.J. González Rivas la igualdad ha de realizarse en relación a la libertad, la democracia y la justicia. Así, "la libertad tiene un valor fundamental en un sistema de libertades públicas, pues, sólo la igualdad permite la aplicación general del principio de libertad", con lo que "aparece así la igualdad, de manera general, como base de la libertad, pero también aparece permitiendo la realización de esa libertad".

Por lo que respecta a la justicia, ésta "junto con la igualdad, es un valor informante del ordenamiento jurídico". Concretamente, "el libre acceso de los ciudadanos a los Tribunales y el reconocimiento de la gratuidad para quienes acrediten insuficiencia de bienes para litigar (artículo 119 de la C.E.), junto al principio de la igualdad de las partes en la respectiva posición procesal, sean partes actoras o demandadas,

con el conferimiento de los mismos derechos a lo largo del proceso, es una muestra de la conexión de estos dos valores esenciales en el sistema jurídico", así como la igualdad procesal, que contribuye a hacer efectivo "un juicio equitativo e imparcial".

Las relaciones de la igualdad con la democracia se construyen alrededor del entendimiento de la democracia como "una igual concesión de oportunidades para que cada uno pueda defender sus opiniones y sus intereses, de acuerdo con las reglas de juego democrático".

En definitiva, para este autor, "el valor de la igualdad constituye un principio normativo informador de todo sistema jurídico que se base en un Estado de Derecho y como expresión constitucional ha de comprenderse en conexión con la libertad, la justicia y el pluralismo político" (En "Reflexiones sobre el valor de la igualdad". Comunicación presentada al IV Congreso Nacional de la Asociación de Ciencia Política. Albacete, 1.987. Ejemplar mecanografiado. Págs. 12-14).

(250) DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. Cit. Vol. I. Pág. 52.

(251) CANO MATA, E.: "El principio de igualdad en la doctrina del Tribunal Constitucional". EDERSA. Madrid, 1.983. Pág. 8-9.

En el mismo sentido, GONZALEZ SALINAS, P.: "La protección jurisdiccional del principio de igualdad". En Revista Española de Derecho Administrativo". Núm. 36. Enero-Marzo de 1.983. Págs. 75-99.

(252) DE OTTO, I.: "Igualdad". Op. Cit. Pág. 452.

(253) Ibídem. Pág. 453.

(254) LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 65.

(255) GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Págs. 57 y 64, respectivamente.

(256) DE OTTO, I.: "Igualdad". Op. cit. Págs. 448 y 449.

(257) La expresión está recogida de GOMEZ ORFANEL, G.: "Pluralismo". En GONZALEZ ENCINAR, J.J.: "Diccionario".

del sistema político español". Akal, ed. Madrid, 1.984. Pág. 651.

Un aspecto parcial del pluralismo, en relación con la elaboración doctrinal del Tribunal Constitucional, puede consultarse en ORTEGA, L.: "El pluralismo político como criterio de reparto del ejercicio del poder político". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Nueva época. Monográfico sobre las Comunidades Autónomas. Págs. 94-102.

- (258) La configuración del franquismo como un sistema de "pluralismo limitado" lo realizó J.J. LINZ en "Una teoría del régimen autoritario: El caso de España". En FRAGA IRIBARNE, M.; DEL CAMPO URBANO, S. y OTROS: "La España de los años setenta". Editorial Moneda y Crédito. Madrid, 1974. Vol. III. Tomo I. Págs. 1467 y ss.
- Asimismo, en "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España". En "Política y sociedad en la España del Siglo XX". Akal, ed. Madrid, 1.978.
- (259) LUCAS VERDU, P.: "El pluralismo político social, entre la Constitución de 1.978 y la Constitución sustancial". Op. cit. Págs. 24 y 28, respectivamente.
- (260) DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. Cit. Vol. I. Pág. 72 y ss.
- (261) MURILLO FERROL, F.; RAMIREZ JIMENEZ, M.: "Ordenamiento constitucional de España". Op. Cit. Pág. 42.
- (262) RAMIREZ JIMENEZ, M.: "Participación y pluralismo en la Constitución de 1.978". En "Estudios sobre la Constitución Española de 1.978". Libros Pórtico. Zaragoza, 1.979. Pág. 54.
- (263) ALVAREZ CONDE, E.: "El régimen político español". Op. Cit. Págs. 67-68.
- (264) AJA, E.: "Estudio Preliminar". En F. LASALLE: "¿Qué es una Constitución?". 3ª ed. Ed. Ariel. Barcelona, 1.984. Pág. 33.
- (265) BASILE, S.: "Los "valores superiores"....", Op. Cit., Págs. 262.
- (266) TORRES DEL MORAL, A.: "Principios de Derecho Consti-

tucional español". Op. Cit. Vol. I. Pág. 13.

- (267) Ibídem. Pág. 141.
- (268) HERNANDEZ GIL, A.: "Sistema de valores...". Op. Cit. Pág. 119.
- (269) HERNANDEZ GIL, A.: "El cambio político español y la Constitución". Op. Cit. Pág. 380-381.
- (270) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Los valores superiores". Op. Cit. Pág. 163. También en "La Constitución española de 1.978. Un estudio de Derecho y Política". Op. cit. Pág. 35.

Aunque esta afirmación, para Lucas Verdú, no es exacta históricamente, ya que "la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1.789 ignoró, conscientemente, el derecho de asociación y el pluralismo como contraposición al régimen estamental". Por otro lado, "la estructura estamental prerevolucionaria fue pluralista, pero no vinculada a la idea de libertad". Por ello, no ha sido innecesario, ni reiterativo que la Constitución española consagre el pluralismo político como valor distinto, aunque íntimamente unido, con la libertad, ya que puede darse un concepto de libertad sin pluralismo, como en la Revolución Francesa, y un pluralismo sin libertad, como en el Antiguo Régimen" (En "El pluralismo político social entre la Constitución de 1.978 y la constitución sustancial". Op. Cit. Pág. 52).

- (271) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "La nueva Constitución Española desde la Filosofía del Derecho". Op. Cit. Pág. 38.
- (272) PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Los valores superiores". Op. Cit. Pág. 166.
- (273) Ibídem. Pág. 167.
- (274) SANCHEZ AGESTA, L.: "Sistema político de la Constitución española de 1978". Op. Cit. Pág. 89.
- (275) Ibídem. Pág. 89-90.
- (276) Ibídem. Pág. 90-91.

- (277) LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Págs. 65-66.
- (278) LUCAS VERDU, P.: "El pluralismo político social, entre la Constitución de 1.978 y la Constitución sustancial". Op. cit. Pág. 53.
- (279) LUCAS VERDU, P.: "Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 66.
- (280) LUCAS VERDU en "Estimativa y Política Constitucionales". Op. Cit. Pág. 204
- (281) Estas afirmaciones de PRIETO SANCHIZ, están contenidas en la Nota núm. 40 de su trabajo "Los valores superiores...". Op. Cit. Pág. 90.
- (282) DE ESTEBAN, J.; LOPEZ GUERRA, L. y otros: "El Régimen Constitucional Español". Op. Cit. Vol. I. Pág. 52.
- (283) Esta división, que nos va a servir de base para toda esta elaboración, está recogida de LUCAS VERDU, P: "El pluralismo político social entre la Constitución de 1.978 y la Constitución sustancial". Op. Cit. Pág. 56 y ss.

En un trabajo anterior, este autor sólo distinguía cuatro vertientes del pluralismo político en la Constitución:

- a) autonómica (art. 2º);
- b) lingüística (art. 3º. 2 y 3);
- c) simbólica (art. 4º.2 banderas y enseñas de las comunidades autó-nomas) y
- d) politicosocial (art. 6º, partidos y art. 7º, sindicatos). ("Artículo 1º. Estado social y democrático de Derecho". Op. Cit. Pág. 65).

No obstante, para Lucas Verdú, "varios de los apartados se solapan", y así "es evidente que dentro del pluralismo social, las asociaciones, el pluralismo asociativo se reitera en el profesional y aún en el organizativo". A pesar de ello, "los distinguimos porque el texto constitucional los matiza empleando artículos distintos" ("El pluralismo político social entre la Constitución de 1.978 y la Constitución sustancial". Op. Cit. Pág. 56).