



Parlamento Europeo

El Estado de Derecho, una perspectiva de Derecho Comparado

España



ESTUDIO

EPRS | Servicio de Estudios del Parlamento Europeo

Unidad Biblioteca de Derecho Comparado

PE 745.677 – Abril de 2023



ES

EL ESTADO DE DERECHO, UNA PERSPECTIVA DE DERECHO COMPARADO

España

ESTUDIO

Abril de 2023

Resumen

Este estudio se integra en una serie que, desde una perspectiva del Derecho Comparado, tienen como objeto analizar el Estado de Derecho en diferentes ordenamientos jurídicos.

El presente estudio tiene por objeto el caso de España.

Tras el examen de la normativa y de la jurisprudencia, mayoritariamente de índole constitucional, se detiene en su naturaleza, contenido, límites, evolución y futuro.

El análisis parte de la particularizada atención a la Constitución de 1978 y a su legislación de desarrollo. En ella se consagra explícitamente, y de la forma más generosa, la regulación del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), que obedece a una configuración plenamente homologable, con las lógicas especificidades propias de cada país, a los regímenes constitucionales de nuestro entorno, y que posee un ámbito sustantivo que se erige, fundamentalmente, sobre el reconocimiento y paralela tutela del imperio de la ley, de la eficacia de los derechos fundamentales y del principio de división de poderes. Estos son los tres elementos que vertebran, en esencia, los fundamentos intangibles sobre los que se forja, asienta y desarrolla cualquier Estado de Derecho moderno. Un Estado de Derecho implica, *prima facie*, la escrupulosa preservación de la Constitución, tanto de sus particulares preceptos, como de su espíritu, valores y procedimientos, así como la dinámica asunción de un complejo y depurado sistema de pesos y contrapesos, con la formalizada finalidad de evitar los peligros que toda conformación y actuación del ejercicio del poder político implica.

AUTOR

El autor de este documento es el **Prof. Dr. Pedro GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ**, Ex Presidente del Tribunal Constitucional español y Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos, por encargo de la Unidad "Biblioteca de Derecho Comparado", Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (DG EPRS), de la Secretaría General del Parlamento Europeo. El autor desea dar las gracias expresamente al **Prof. Dr. Pablo FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO**, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos, por su asistencia en la búsqueda y selección de la documentación requerida para la formalización del presente trabajo.

EDITOR

Prof. Dr. Ignacio DÍEZ PARRA, Jefe de la Unidad "Biblioteca de Derecho Comparado".

Para contactar la Unidad, por favor envíe un correo electrónico a:

EPRS-ComparativeLaw@europarl.europa.eu

VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Original: ES

Este documento está disponible en la siguiente dirección de Internet:

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2023\)745677](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2023)745677)

CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del autor y las opiniones expresadas en el mismo no representan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo. Está dirigido a los diputados y al personal del Parlamento Europeo para facilitar su trabajo parlamentario.

Reproducción y traducción autorizadas, excepto a fines comerciales, con expresa mención de la fuente y previa información a la Unidad competente mediante el envío de una copia a la dirección de correo electrónico arriba indicada.

Manuscrito completado en abril de 2023

Bruselas, © Unión Europea, 2023

Créditos de las imágenes: © natatravel / Adobe Stock.

PE 745.677

Impreso	ISBN: 978-92-848-0507-5	DOI: 10.2861/759	QA-04-23-426-ES-C
PDF	ISBN: 978-92-848-0508-2	DOI: 10.2861/930853	QA-04-23-426-ES-N

Índice

Listado de abreviaturas	XII
Síntesis	XIII
I. Breve evolución histórica del reconocimiento del Estado de Derecho en España.....	1
I.1. Su aparición.....	2
I.2. La Constitución de 1812 como primera forma constitucional del Estado de Derecho	3
I.3. Los factores que han propiciado su evolución posteriormente	5
I.3.1. El Estatuto Real de 1834.....	5
I.3.2. La Constitución de 1837.....	6
I.3.3. La Constitución de 1845.....	7
I.3.4. La Constitución de 1869.....	8
I.3.5. La Constitución de 1876.....	8
I.3.6. La Constitución de 1931.....	9
I.3.7. La Ley para la Reforma Política de 1977.....	10
II. Disposiciones constitucionales e infra-constitucionales	12
II.1. Disposiciones a nivel constitucional.....	12
II.1.1. La fórmula política de la Constitución.....	12
II.1.2. Elementos esenciales en materia de derechos fundamentales	13
II.1.3. Los derechos fundamentales básicos.....	13
II.1.4. Los derechos fundamentales complementarios	16
II.1.5. Los principios rectores de la política social y económica.....	17
II.1.6. Las principales garantías de los derechos fundamentales	18
II.1.7. La Corona	20
II.1.8. Las Cortes Generales	20
II.1.9. El Poder Ejecutivo	23
II.1.10. Pesos y contrapesos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo	24
II.1.11. El Poder Judicial.....	25
II.1.12. La organización territorial del Estado.....	26
II.1.13. El Tribunal Constitucional como máximo garante de la Constitución.....	27
II.2. Disposiciones a nivel infra-constitucional.....	28
II.2.1. Derecho a nivel nacional.....	28
II.2.1.1. Derechos y libertades.....	29
II.2.1.2. Régimen electoral	29
II.2.1.3. Casa Real y Patrimonio Nacional.....	29
II.2.1.4. Cortes Generales.....	30
II.2.1.5. Gobierno y Administración.....	30
II.2.1.6. Poder Judicial y Administración de Justicia	30
II.2.1.7. Tribunal Constitucional.....	30
II.2.1.8. Consejo de Estado.....	30
II.2.1.9. Tribunal de Cuentas.....	30
II.2.1.10. Defensor del Pueblo.....	31
II.2.2. Derecho a nivel de la Comunidades Autónomas: los Estatutos de Autonomía...31	
III. La jurisprudencia más relevante en la materia	32
III.1. Jurisprudencia general sobre el Estado de Derecho en España	32
III.1.1. El principio de legalidad.....	32
III.1.1.1. La Constitución como Norma suprema del ordenamiento jurídico –STC 9/1981, de 31 de marzo.....	32

III.1.1.2	Constitución y principios democráticos –STC 48/2003, de 12 de marzo.....	33
III.1.1.3	La Monarquía parlamentaria racionalizada –STC 5/1987, de 27 de enero.....	33
III.1.1.4	La subordinación del Poder legislativo a la Constitución –STC 108/1986, de 29 de julio.....	33
III.1.1.5	La sujeción de la Administración a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico –STC 205/1987, de 21 de diciembre.....	34
III.1.1.6	El sometimiento de los jueces y magistrados al imperio de la ley –STC 23/1988, de 23 de febrero.....	35
III.1.1.7	El principio de legalidad penal –STC 133/1987, de 21 de julio	35
III.1.2.	El principio de seguridad jurídica	36
III.1.2.1	La seguridad jurídica como suma de otros principios generales del Derecho –STC 27/1981, de 20 de julio.....	36
III.1.2.2	La seguridad jurídica como predictibilidad o certeza –STC 150/1990, de 4 de octubre.....	36
III.1.2.3	Más doctrina general –STC 227/1988, de 29 de noviembre	37
III.1.3.	El principio de protección judicial efectiva	37
III.1.3.1	La tutela judicial efectiva como derecho de configuración legal –STC 99/1985, de 30 de septiembre.....	37
III.1.3.2	La tutela judicial efectiva en cuanto que potestad atribuida al Poder judicial y la necesidad de respeto a su contenido esencial –STC 174/1995, de 23 de noviembre	38
III.1.3.3	El derecho a la tutela judicial efectiva y su desarrollo por ley orgánica –STC 22/1986, de 14 de febrero.....	38
III.1.4.	El principio de división de poderes	38
III.1.5.	El principio de jerarquía de las normas	40
III.1.5.1	El principio de jerarquía como elemento integrante del principio de legalidad –STC 51/1983, de 14 de junio.....	40
III.1.5.2	El principio de jerarquía no es susceptible de recurso de amparo –ATC 292/1983, de 15 de junio.....	40
III.1.6.	Derechos fundamentales.....	41
III.1.7.	El principio de publicidad de las normas.....	41
III.1.8.	El principio de irretroactividad de las normas.....	42
III.1.8.1	Doctrina general –STC 42/1986, de 10 de abril.....	42
III.1.8.2	Retroactividad auténtica y retroactividad impropia –STC 9/2019, de 17 de enero.....	42
III.2.	Jurisprudencia vinculada a los principales desafíos al Estado de Derecho en España	43
III.2.1.	El imperio de la ley.....	43
III.2.1.1	Sobre el abuso de la legislación de urgencia.....	43
III.2.1.1.a)	A propósito de la capacidad del Gobierno para dictar normas con rango de Ley –STC 29/1982, de 31 de mayo....	43
III.2.1.1.b)	Sobre el control del presupuesto habilitante de los decretos-leyes –STC 134/2021, de 24 de junio	43
III.2.1.1.c)	El inadecuado recurso al decreto-ley durante la pandemia por COVID-19 –STC 110/2021, de 13 de mayo.....	44
III.2.1.2	Sobre las aspiraciones secesionistas al margen de los procedimientos previstos en la Constitución para su reforma.....	45
III.2.1.2.a)	A propósito de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña –STC 31/2010, de 28 de junio	45

III.2.1.2.b)	Acerca de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación –STC 114/2017, de 17 de octubre.....	46
III.2.1.2.c)	A propósito de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 16 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República –STC 124/2017, de 8 de noviembre.....	47
III.2.1.2.d)	La aplicación de la coerción estatal prevista en el artículo 155 CE –STC 90/2019, de 2 de julio.....	48
III.2.1.3	Sobre la posibilidad de proscribir proyectos políticos contrarios a Derecho. El aval a la Ley de Partidos Políticos –STC 48/2003, de 12 de marzo.....	49
III.2.2.	Los derechos fundamentales.....	50
III.2.2.1	A propósito de la “especial trascendencia constitucional” requerida para la admisión a trámite de los recursos de amparo –STC 155/2009, de 25 de junio	50
III.2.2.2	Los derechos de las minorías parlamentarias –ATC 177/2022, de 19 de diciembre	51
III.2.2.3	El derecho a la enseñanza del español en Cataluña –STSJC 5201/2020, de 16 de diciembre.....	52
III.2.2.4	La prohibición de discriminación por la exigencia del euskera como requisito imprescindible para el acceso a la Administración –STSJPV 152/2021, de 4 de mayo.....	53
III.2.2.5	La necesidad de disfrutar de autorización parlamentaria previa a la suspensión general de derechos fundamentales –STC 148/2021, de 14 de julio.....	53
III.2.3.	La división de poderes.....	55
III.2.3.1	La composición del Consejo General del Poder Judicial y el controvertido aval al sistema establecido por la LOPJ –STC 108/1986, de 29 de julio.....	55
III.2.3.2	El control parlamentario al Gobierno en funciones –STC 124/2018, de 14 de noviembre.....	56
III.2.3.3	A propósito del cierre temporal del Congreso de los Diputados al comienzo de la pandemia por COVID-19 –STC 168/2021, de 5 de octubre.....	58
III.2.3.4	Estado de alarma: sobre la prórroga única de seis meses y la designación de autoridades competentes delegadas –STC 183/2021, de 27 de octubre	60
III.2.3.5	Estado de alarma: el aval previo de los tribunales superiores de justicia a las restricciones autonómicas –STC 70/2022, de 2 de junio.....	61
IV.	El “Estado de Derecho” y sus desafíos.....	63
IV.1.	El “Estado de Derecho”: ¿un concepto no unívoco?.....	63
IV.1.1.	La tradición doctrinal en el origen.....	64
IV.1.2.	Estado de Derecho y Derecho Natural.....	65
IV.1.3.	La adjetivación del “Estado de Derecho”	66
IV.1.3.1	Social	69
IV.1.3.2	Democrático	71
IV.1.3.3	Otros adjetivos.....	72
IV.1.3.3.a)	La Monarquía parlamentaria	73

IV.1.3.3.b) El Estado autonómico.....	74
IV.2. Su contenido: elementos ya aceptados.....	74
IV.2.1. Principio de legalidad.....	74
IV.2.2. Principio de seguridad jurídica.....	75
IV.2.3. Principio de protección judicial efectiva.....	76
IV.2.4. Principio de la separación de poderes.....	77
IV.2.5. Principio de jerarquía de las normas.....	79
IV.2.6. Derechos fundamentales.....	80
IV.2.6.1 Igualdad y no discriminación.....	83
IV.2.6.2 Libertades de expresión y de información.....	85
IV.2.6.2.a) Libertades de expresión e información. Dos derechos conectados pero autónomos.....	87
IV.2.6.3 La dignidad de la persona.....	90
IV.2.6.3.a) La cláusula interpretativa en materia de derechos fundamentales.....	91
IV.2.7. Otros.....	92
IV.2.7.1 Principio de publicidad del Derecho.....	92
IV.2.7.2 Principio de no retroactividad de las leyes.....	93
IV.3. Su contenido: elementos que podrían formar parte en el futuro.....	95
IV.3.1. ¿Nuevos derechos fundamentales?.....	95
IV.3.2. Otros.....	96
IV.4. Mecanismos para la protección del Estado de Derecho.....	96
IV.4.1. Control de la constitucionalidad de las normas.....	97
IV.4.1.1 El recurso de inconstitucionalidad.....	99
IV.4.1.2 La cuestión de inconstitucionalidad.....	100
IV.4.1.3 La declaración sobre la constitucionalidad de los Tratados internacionales.....	102
IV.4.1.4 El recurso previo de inconstitucionalidad respecto de los Estatutos de Autonomía.....	103
IV.4.2. Conflictos jurisdiccionales entre órganos o entidades del Estado.....	104
IV.4.3. El recurso de amparo y otros recursos de los particulares.....	106
IV.4.3.1 El procedimiento preferente y sumario o recurso de amparo ordinario.....	106
IV.4.3.2 El recurso de amparo constitucional.....	107
IV.4.4. Otros procedimientos constitucionales complementarios.....	109
IV.4.5. Independencia de los órganos de control.....	110
IV.4.5.1 Jueces y Magistrados.....	110
IV.4.5.2 Fiscales.....	113
IV.5. Concepto propuesto por el autor del estudio.....	114
IV.6. Desafíos al Estado de Derecho en España.....	116
IV.6.1. El imperio de la ley.....	117
IV.6.1.1 La legislación de urgencia. Los decretos leyes.....	117
IV.6.1.2 Las proposiciones de ley frente a los proyectos de ley.....	118
IV.6.1.3 Tensiones nacionalistas.....	118
IV.6.2. Derechos y libertades fundamentales.....	119
IV.6.2.1 El recurso de amparo.....	119
IV.6.2.2 La protección de los derechos de las minorías.....	119
IV.6.2.3 Aplicación incorrecta del Derecho de excepción.....	120
IV.6.3. Principio de separación de poderes.....	121

V. Conclusiones	124
Lista de las leyes y reglamentos citados	128
Lista de las sentencias citadas	131
Bibliografía	133
Lista de los sitios web consultados.....	136
Bibliografía citada en las Notas del Editor	137
Lista de publicaciones de la Biblioteca de Derecho Comparado del Parlamento Europeo	145

Índice de cuadros

CUADRO 1.....	12
Constitución española: fórmula política.....	12
CUADRO 2.....	13
Constitución española: elementos esenciales.....	13
CUADRO 3.....	13
Constitución española: derechos fundamentales básicos.....	13
CUADRO 4.....	16
Constitución española: derechos fundamentales complementarios.....	16
CUADRO 5.....	17
Constitución española: política social y económica.....	17
CUADRO 6.....	18
Constitución española: garantías de los derechos fundamentales.....	18
CUADRO 7.....	20
Constitución española: la Corona.....	20
CUADRO 8.....	20
Constitución española: las Cortes Generales.....	20
CUADRO 9.....	23
Constitución española: el Poder Ejecutivo.....	23
CUADRO 10.....	24
Pesos y contrapesos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo	24
CUADRO 11	25
Constitución española: el Poder Judicial.....	25
CUADRO 12.....	26
La organización territorial del Estado.....	26
CUADRO 13.....	27
Constitución española: el Tribunal Constitucional.....	27
CUADRO 14.....	29
Normas de aplicación: derechos y libertades.....	29
CUADRO 15.....	29
Normas de aplicación: régimen electoral.....	29

CUADRO 16	29
Normas de aplicación: Casa Real y Patrimonio Nacional.....	29
CUADRO 17	30
Normas de aplicación: Cortes Generales.....	30
CUADRO 18	30
Normas de aplicación: Gobierno y Administración.....	30
CUADRO 19	30
Normas de aplicación: Poder Judicial y Administración de Justicia.....	30
CUADRO 20	30
Normas de aplicación: Tribunal Constitucional.....	30
CUADRO 21	30
Normas de aplicación: Consejo de Estado.....	30
CUADRO 22	30
Normas de aplicación: Tribunal de Cuentas.....	30
CUADRO 23	31
Normas de aplicación: Defensor del Pueblo.....	31
CUADRO 24	31
Los Estatutos de Autonomía.....	31
CUADRO 25	32
STC 9/1981, de 31 de marzo: la Constitución como Norma suprema del ordenamiento jurídico.....	32
CUADRO 26	33
STC 48/2003, de 12 de marzo: Constitución y principios democráticos.....	33
CUADRO 27	33
STC 5/1987, de 27 de enero: la Monarquía parlamentaria racionalizada.....	33
CUADRO 28	33
STC 108/1986, de 29 de julio: la subordinación del Poder legislativo a la Constitución.....	33
CUADRO 29	34
STC 205/1987, de 21 de diciembre: sujeción de la Administración a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.....	34
CUADRO 30	35
STC 23/1988, de 23 de febrero: sometimiento de los jueces y magistrados al imperio de la ley.....	35
CUADRO 31	35
STC 133/1987, de 21 de julio: el principio de legalidad penal.....	35
CUADRO 32	36
STC 27/1981, de 20 de julio: La seguridad jurídica como suma de otros principios generales del Derecho.....	36
CUADRO 33	37
STC 150/1990, de 4 de octubre: la seguridad jurídica como predictibilidad o certeza..	37

CUADRO 34	37
STC 227/1988, de 29 de noviembre: principio de seguridad jurídica	37
CUADRO 35	37
STC 99/1985, de 30 de septiembre: La tutela judicial efectiva como derecho de configuración legal.....	37
CUADRO 36	38
STC 174/1995, de 23 de noviembre: la tutela judicial efectiva en cuanto que potestad atribuida al Poder judicial y la necesidad de respeto a su contenido esencial	38
CUADRO 37	38
STC 22/1986, de 14 de febrero: El derecho a la tutela judicial efectiva y su desarrollo por ley orgánica.....	38
CUADRO 38	39
STC 70/2022, de 2 de junio/ Doctrina general El principio de división de poderes como elemento básico de todo Estado de Derecho	39
CUADRO 39	40
STC 51/1983, de 14 de junio: El principio de jerarquía como elemento integrante del principio de legalidad.....	40
CUADRO 40	40
ATC 292/1983, de 15 de junio: el principio de jerarquía no es susceptible de recurso de amparo.....	40
CUADRO 41	41
STC 25/1981, de 14 de julio: carácter subjetivo y objetivo de los derechos fundamentales.....	41
CUADRO 42	42
STC 179/1989, de 2 de noviembre: el principio de publicidad de las normas.....	42
CUADRO 43	42
STC 42/1986, de 10 de abril: el principio de irretroactividad de las normas	42
CUADRO 44	42
STC 9/2019, de 17 de enero: Retroactividad auténtica y retroactividad impropia.....	42
CUADRO 45	43
STC 29/1982, de 31 de mayo: capacidad del Gobierno para dictar normas con rango de Ley.....	43
CUADRO 46	43
STC 134/2021, de 24 de junio: control del presupuesto habilitante de los decretos-leyes.....	43
CUADRO 47	44
STC 110/2021, de 13 de mayo: El inadecuado recurso al decreto-ley durante la pandemia por COVID-19.....	44
CUADRO 48	45
STC 31/2010, de 28 de junio: reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.....	45
CUADRO 49	46
STC 114/2017, de 17 de octubre: Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación.....	46

CUADRO 50	47
STC 124/2017, de 8 de noviembre: Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.....	
CUADRO 51	48
STC 90/2019, de 2 de julio: aplicación de la coerción estatal prevista en el artículo 155 CE.....	
CUADRO 52	49
STC 48/2003, de 12 de marzo: posibilidad de proscribir proyectos políticos contrarios a Derecho. El aval a la Ley de Partidos Políticos.....	
CUADRO 53	50
STC 155/2009, de 25 de junio: “especial trascendencia constitucional” requerida para la admisión a trámite de los recursos de amparo.....	
CUADRO 54	51
ATC 177/2022, de 19 de diciembre: derechos de las minorías parlamentarias.....	
CUADRO 55	52
STSJC 5201/2020, de 16 de diciembre: derecho a la enseñanza del español en Cataluña.....	
CUADRO 56	53
STSJPV 152/2021, de 4 de mayo: prohibición de discriminación por la exigencia del euskera como requisito imprescindible para el acceso a la Administración.....	
CUADRO 57	54
STC 148/2021, de 14 de julio: necesidad de disfrutar de autorización parlamentaria previa a la suspensión general de derechos fundamentales.....	
CUADRO 58	56
STC 108/1986, de 29 de julio: composición del Consejo General del Poder Judicial y aval al sistema establecido por la LOPJ.....	
CUADRO 59	56
STC 124/2018, de 14 de noviembre: control parlamentario al Gobierno en funciones.....	
CUADRO 60	58
STC 168/2021, de 5 de octubre: cierre temporal del Congreso de los Diputados al comienzo de la pandemia por COVID-19.....	
CUADRO 61	60
STC 183/2021, de 27 de octubre: Estado de alarma Prórroga única de seis meses y designación de autoridades competentes delegadas.....	
CUADRO 62	61
STC 70/2022, de 2 de junio: Estado de alarma Aval previo de los tribunales superiores de justicia a las restricciones autonómicas.....	
CUADRO 63	86
Constitución española, art. 20.....	
CUADRO 64	90
Constitución española, art. 10.....	
CUADRO 65	99
Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, art. 27.2.....	

CUADRO 66	106
Constitución española, art. 53.2.....	106
CUADRO 67	110
Constitución española, art. 122.3.....	110
CUADRO 68	113
Constitución española, art. 124.....	113
CUADRO 69	113
Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), art. 2.1	113

Listado de abreviaturas

Art.	Artículo
Arts.	Artículos
CE	Constitución española
CEDH	Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EOMF	Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
FJ	Fundamento Jurídico
FFJJ	Fundamentos Jurídicos
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LECrím	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LJCA	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LOGPJ	Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial
LOEAES	Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Síntesis

El presente estudio consta de cinco grandes y pormenorizados bloques.

El *bloque I* comienza con el análisis del origen y la evolución del Estado de Derecho en España, desde su primigenia configuración en la [Constitución de Cádiz de 1812](#)¹, hasta su formulación actual en la [Constitución de 1978](#)².

El *bloque II* se centra en la reproducción de la normativa constitucional más relevante a la hora de aprehender las dimensiones de un Estado de Derecho constitucionalizado y moderno. A mayor abundamiento, se parte de la enumeración de sus contenidos constitucionales más significativos dentro del *Título Preliminar* de la [Constitución](#) de 1978, en cuanto que fórmula política de ésta, para hacer después lo propio con el desarrollo de su singular articulado: primero, en la *Parte dogmática* de la [Constitución](#), esto es, en la relativa a los derechos fundamentales y libertades (su reconocimiento y sus garantías), y, después, en su *Parte orgánica*, con la regulación de la Corona, las Cortes Generales, el Gobierno, la organización territorial del Estado, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional. Idéntico proceso se sigue respecto de las disposiciones de ámbito infraconstitucional, con especial atención, por lo demás, a lo dispuesto en los distintos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas.

El *bloque III* se detiene en la jurisprudencia dictada en torno al concepto de Estado de Derecho, la cual, dada su extraordinaria extensión, nos impele a la obligada y seleccionada síntesis de sus sentencias más relevantes. En concreto, se concede prioridad a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, dividiendo la exposición, a efectos didácticos, en dos partes diferenciadas. En la primera, se incluyen extractos jurisprudenciales relativos a aspectos generales del Estado de Derecho, tomando como referencia los elementos básicos que se fijan en el apartado IV.2 del presente estudio. En la segunda, se examinan las sentencias específicas sobre algunos de los principales desafíos al Estado de Derecho en España, partiendo del concepto sustantivo defendido –apartado IV.5–.

El *bloque IV*, el más extenso de todos, condensa el estudio doctrinal de todo aquello que tiene que ver con la arquitectura jurídica relativa a su naturaleza, contenido, elementos y desarrollo. Se analizan, pues, sus orígenes, su evolución y su estado actual.

Comienza así con el examen de la tradición doctrinal en sus antecedentes más incipientes y en su vinculación a los postulados del Derecho Natural y del iusnaturalismo racionalista.

Acto seguido, y referido al caso español, nos adentramos en el estudio de la adjetivación que respecto del término realiza la [Constitución](#) de 1978, con un artículo 1.1 [CE](#) que enuncia el carácter social y democrático del Estado de Derecho. Y también la igual alusión a las opciones políticas incluidas bajo dicha fórmula, caso del principio de la soberanía nacional (artículo 1.2 [CE](#)), de la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español (artículo 1.3 [CE](#)), así como del modelo de descentralización política del poder a través del Estado autonómico o Estado de las Autonomías (artículo 2 [CE](#)).

A partir de aquí, se explica la proyección que tienen los elementos del Estado de Derecho generalmente aceptados por la doctrina y que, junto a la eficacia de los derechos fundamentales, consisten fundamentalmente en el respeto a los principios de legalidad, seguridad jurídica, protección judicial efectiva, división de poderes, jerarquía de las normas,

¹ <https://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/P-0004-00002.pdf>

² [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

publicidad de las normas e irretroactividad de las disposiciones jurídicas sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos fundamentales. Igualmente significativo es lo concerniente a otros elementos, que se explican también y que integran el concepto de Estado de Derecho en su evolución y proyección futura.

Prosigue este bloque IV con el examen de los mecanismos de protección del Estado de Derecho. Éste se inicia con el control de la constitucionalidad de las normas, instrumento jurídico por excelencia a la hora de asegurar el respeto a los preceptos, valores, principios y procedimientos consagrados en nuestra [Constitución de 1978](#). De igual modo, se atiende a los conflictos jurisdiccionales entre órganos o entidades del Estado, así como a los diferentes recursos, especialmente el recurso de amparo, en defensa de los derechos fundamentales y libertades. Finalmente, se reflexiona sobre la imperativa necesidad de asegurar la máxima independencia de los órganos a quienes se encomienda su preceptivo control, elemento esencial de todo régimen constitucional, haciendo especial hincapié en los de naturaleza jurisdiccional, sin olvidar la relevancia del Ministerio Fiscal.

El punto IV concluye con dos aspectos de semejante trascendencia: el primero, el examen del concepto propuesto por el autor, y en el que se desglosan, de manera particularizada, los elementos insoslayables en todo Estado de Derecho moderno, en tanto que hoy configurado como Estado social y democrático. A saber:

- 1) el imperio de la ley, incluida la paralela y preceptiva sujeción de la Administración pública al principio de legalidad;
- 2) el reconocimiento y la tutela más generosa y eficaz de los derechos fundamentales y libertades;
- 3) el principio de división de poderes. Y, el segundo, la enunciación de los principales desafíos del Estado de Derecho en España en la actualidad.

Finaliza el presente estudio con un *bloque V* dedicado a las conclusiones. En ellas se hace balance de la situación del Estado de Derecho y se apuntan algunas posibles vías de reforzamiento y mejora -en línea con los demás sistemas constitucionales del entorno europeo- de nuestro vigente régimen constitucional.

I. Breve evolución histórica del reconocimiento del Estado de Derecho en España

Comprender las verdaderas implicaciones del Estado de Derecho instituido y formulado por la [Constitución de 1978](#) pasa por hacer antes lo propio con los rasgos definitorios de su origen y evolución en nuestro constitucionalismo histórico. Son los de una España que anhelaba forjarse de manera definitiva como un auténtico Estado de Derecho y Constitucional³, pero con más de doscientos años de una trayectoria marcada por una actividad constituyente, tan poco reposada como perseverante, cuando no azarada y quebrada, en sus constantes intentos por articular un modelo *convivencial* integrador y estable. Algo que por lo demás no es específico del constitucionalismo español, sino que es extensible, dependiendo de sus contextos temporales, a los países del entorno europeo.

Desde la invasión napoleónica en 1808, que condicionó tristemente el sistema progresista y liberal auspiciado por la [Constitución de Cádiz de 1812](#), hasta el posterior advenimiento de vicisitudes político-constitucionales no siempre ejemplares –en forma de regencias, regímenes de hecho, pronunciamientos, revueltas populares, fraudes, derogaciones e incumplimientos de las Constituciones–, la historia constitucional no ha sido sencilla. Representada por episodios de una conformación convulsa y fragmentaria, pero que concluía felizmente, aunque no sin dificultades, con la aprobación de la [Constitución de 1978](#).

Nuestra *Carta Magna*, síntesis jurídica de una ejemplar *Transición Política*, cerraba definitivamente las cainitas heridas de una Guerra Civil, al tiempo que establecía un régimen constitucional común, y no de banderías y facciones, como había acontecido durante la mayoría del siglo XIX, de todos y para todos los españoles. Se ponía fin, de esta suerte, a una malhadada “Ley del Péndulo” entre excluyentes movimientos político-constitucionales, de derechas e izquierdas, que orillaban, según el momento, a unos o a otros de la vida política y por ende constitucional. España abría así las puertas, de par en par, a la modernidad constitucional, clausuraba los enfrentamientos de una cruenta Guerra Civil y ponía término a una larga dictadura de cerca de cuarenta años.

El presente estudio parte, por lo tanto, de la inestabilidad constitucional vivida –igual que sucedería en Francia, Portugal o Italia, por citar algunos ejemplos de nuestro entorno– en los años que transcurren desde la promulgación de la primera Constitución nacional en el año 1812 (pues el Estatuto de Bayona de 1808 no fue nunca un texto constitucional propio y además careció de vigencia práctica), hasta la actualidad, excepción hecha del período transcurrido entre 1876 y 1923, propio de la Restauración Borbónica, en el que cabe apreciar una cierta, aunque muy matizable, configuración de la democracia⁴. Por el contrario, el otro período de “estabilidad política” previo al constitucionalismo actual fue el de la dictadura franquista (1939-1975), con la aprobación de siete *Leyes fundamentales*, pero que no pueden ser consideradas bajo ningún concepto, a nivel constitucional, como un constitucionalismo de verdad, sino un mero constitucionalismo falsario, un “*constitucionalismo semántico*”, según la clásica terminología empleada por Karl LOEWENSTEIN⁵, y por lo tanto en las antípodas de un

³ GÓNZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *La España constitucional*. Trotta, Madrid, 2006.

⁴ DE ESTEBAN, J.: *Tratado de Derecho Constitucional I*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2001 (p. 21).

⁵ LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*. Traducción de Alfredo GALLEGO ANABITARTE, Trotta, Madrid, 2007 (pp. 218 a 222).

reconocible régimen constitucional y de un paralelo Estado de Derecho que se precie de tal denominación.

Hay que hablar, de este modo, de una incapacidad constante del poder constituyente de cada momento a la hora de establecer las bases para la articulación de un sistema que, con todas sus salvedades, pudiera asemejarse a lo que hoy entendemos por un Estado de Derecho. Ninguno de los Textos constitucionales aprobados desde 1812 logró la armonía mínima necesaria entre las realidades política, social y constitucional, que estaban asentados en demasiadas ocasiones en unas normas incapaces de adaptarse a ellas, ya fuera como consecuencia de una evolución casi revolucionaria, o por pretender una involución de todo punto imposible. Realidad constitucional y realidad social y política discurrirían por caminos paralelos imposibles de aunarse y fructificar. Todo ello explica que la vida política e institucional del país se fraguara demasiadas veces fuera del marco normativo fijado en los respectivos Textos constitucionales de la época.

Ni las Constituciones conseguían, pues, adecuar sus dictados a las exigencias de los nuevos tiempos, ni alcanzaban a cumplir con una función transformadora del orden social y político. De ahí que la historia de la España constitucional deba ser narrada como una enquistada lucha -como también aconteció, reiteramos nuevamente, en el continente europeo fuera de nuestras fronteras-: una pugna que pareciera de güelfos y gibelinos⁶, y por tanto de todo punto incompatible con la adopción de acuerdos de consenso o de políticas de Estado, incluido el mismísimo significado, el contenido y el alcance de los respectivos Textos constitucionales. Además contaba con una clase política que, en lugar de caminar hermanada en pos de la construcción de un sistema democrático y de alumbrar un régimen constitucional, llevó hasta las últimas consecuencias lo que Carl Schmitt describía como la agrupación y consecuente actuación como tales- de "amigos" y de "enemigos"⁷.

En definitiva, examinamos una realidad político-constitucional, de extrema complejidad, que explica el hecho de que, hasta la fecha, hayan sido hasta siete los Textos constitucionales aprobados –[1812](#), [1837](#), [1845](#), [1869](#), [1876](#), [1931](#) y [1978](#)⁸–, a los que hay que añadir dos Cartas otorgadas –[El Estatuto de Bayona de 1808](#) y [El Estatuto Real de 1834](#)–, sin olvidar otros Proyectos constitucionales que no llegarían a ver la luz, o resultarían frustrados, al margen las consabidas Leyes Fundamentales durante el régimen de Franco: la [Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958](#), el [Fuero de los Españoles de 1945](#), el [Fuero del Trabajo de 1938](#), la [Ley Orgánica del Estado de 1967](#), la [Ley Constitutiva de las Cortes de 1942](#), la [Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 1947](#) y la [Ley de Referéndum de 1945](#)⁹.

I.1. Su aparición

La aparición del constitucionalismo en España en el siglo XIX sufrió, es cierto, un relativo retraso con respecto a otros países de Europa. Ello estuvo motivado por dos factores principales: de un lado, por la identificación que las élites del momento realizaron entre el movimiento constitucionalista y la violencia ejercida sobre aquellas durante la Revolución

⁶ GÓNZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *Entre güelfos y gibelinos. Crónica de un tiempo convulsionado*. Trotta, Madrid, 2007.

⁷ SCHMITT, C.: *El concepto de lo político*. Versión de AGAPITO, R., 1932 con un prólogo y tres corolarios, Alianza editorial, quinta reimpresión, Madrid, 2009 (p. 60).

⁸ El acceso al texto íntegro de cada una de ellas se encuentra disponible en la página web del Congreso de los Diputados: <https://www.congreso.es/cem/const1812>.

⁹ Para una consulta de todas las normas anteriores, incluidas las que no alcanzaron la condición de constituciones en sentido estricto, vid. <https://constitucionparatodos.com/repositorio-normativo/constituciones-historicas-espanolas/>.

francesa, y, de otro, por la existencia de una idea generalizada de que todo aquello que tuviera que ver con el liberalismo, representaba una traición a la patria.

En cuanto a lo primero, y aunque Francia sea, junto a Estados Unidos, la cuna del constitucionalismo moderno continental, dejando al margen el sobresaliente caso británico, lo cierto es que su proceso revolucionario se caracterizó, no pocas veces, por su radicalismo y violencia jacobina. No extraña, por lo tanto, el miedo de algunos a que ese extremismo pudiera tener una réplica casi mimética en el país vecino.

Respecto a lo segundo, hay que tener en cuenta la negativa influencia ejercida por la invasión napoleónica sobre la percepción que en España existía de todo lo que tuviera que ver con liberalismo, una ideología que, a pesar de ser la piedra angular del mejor constitucionalismo, pasó a ser asociada con un invasor afrancesamiento frente al que el absolutismo borbónico aparecía como una opción preferible. La aversión hacia el constitucionalismo decimonónico foráneo se acrecentaría aún más, tras la invasión napoleónica y el consiguiente nombramiento de José Bonaparte como Rey de España, el 6 de junio de 1808, tras las renuncias de Carlos IV y Fernando VII. Paralelamente se aprobaría, inspirada directamente por Napoleón Bonaparte, una Carta otorgada, pero sin eficacia práctica tras la derrota de las tropas francesas en la batalla de Bailén. De esta suerte, el [Estatuto de Bayona de 1808](#), llamado a legitimar un nuevo “*statu quo*” y aunado a Francia, fuerápidamente contestado abiertamente por la población española, protagonista de constantes y sangrientas revueltas callejeras contra las tropas foráneas.

I.2. La Constitución de 1812 como primera forma constitucional del Estado de Derecho

Popularmente conocida como [Constitución de Cádiz](#) o como *La Pepa*¹⁰, la Constitución de 1812 representa la primera forma constitucional en que se manifiesta un incipiente concepto de “Estado de Derecho”, aunque sea en su sentido liberal más primigenio, todavía insuficiente, y no pocas veces contestado, porque, como ya se ha dicho, el [Estatuto de Bayona de 1808](#) no dejaba de ser un fiel reflejo del constitucionalismo napoleónico –Constituciones francesas de los años VIII, X y XII–, a pesar de la participación en su redacción de una Asamblea de Notables españoles y del reconocimiento de una serie de derechos y libertades. Pero se trataba de concesiones que, de ninguna manera, servían para ocultar la verdadera naturaleza del régimen: la de un sistema imperial basado en el principio de soberanía regia, y por tanto alternativo a la idea de soberanía nacional, propia del constitucionalismo liberal *stricto sensu*, y elemento indispensable para argumentar un verdadero Estado de Derecho nacional.

Lo anterior no impide reconocer la influencia ejercida por el Estatuto de Bayona en el constitucionalismo histórico español que, desde su carácter escrito y reformista, sirvió de cierta referencia a los poderes constituyentes posteriores, en este caso, a los residenciados en Cádiz. Influyó de manera particular, ya que se abolió la esclavitud y se eliminó la Inquisición, así como por trazar un primer esbozo de limitación de los poderes monárquicos del Antiguo Régimen, materializado con más intensidad con la aprobación de la [Constitución de 1812](#).

Respecto de su contenido, el Texto constitucional de 1812 es fruto de la combinación de postulados constitucionales, tanto españoles como franceses. Básicamente, porque supo lograr la coexistencia entre lo que son, por un lado, las normas clásicas definitorias de la Monarquía española y, por otro, por ciertos elementos del liberalismo democrático, tales como la soberanía nacional, la división de poderes y los principios de libertad e igualdad.

¹⁰ Por haberse aprobado el 19 de marzo de 1812, festividad del día de San José.

- 1) Así, respecto a lo primero, la formulación de la soberanía nacional (artículo 3) pone de manifiesto la vocación democrática con que nació la Constitución de 1812. Se trata de un principio político de recurrente controversia, toda vez que serán las discusiones acerca de su concepto y alcance las que jalonan en el futuro, como nos recuerda TORRES DEL MORAL, la lucha dialéctica en el constitucionalismo histórico español¹¹. A partir de ahí, en el caso de la [Constitución de Cádiz](#), la soberanía nacional se instrumentó por vía de un cierto sufragio universal¹²; aunque eso sí, restringido y masculino, en la línea de las formulaciones de la época. Asimismo, se implantó el principio del mandato representativo –no existían instrumentos de participación popular directa–, en contraposición con el planteamiento estamental del mandato imperativo medieval. De este modo, los representantes lo eran ya de toda la Nación en su conjunto, y no solo de sus singulares electores en sus correspondientes circunscripciones (artículos 27 y 100).
- 2) El reconocimiento de la división de poderes se formaliza en un sentido estricto y radical¹³, como en el resto del constitucionalismo europeo, con unas Cortes Generales encargadas de la creación de las leyes, pero en colaboración con el Rey (artículo 15), al que se encomendaba directamente su ejecución (artículo 16). Además, en coherencia con la clásica propuesta de Montesquieu, la [Constitución de 1812](#) preveía un tercer poder, aunque no se pudiera formalizar como tal, el propio de los tribunales, encargados de la aplicación de las leyes (artículo 17). Esto es, se consagraba una Monarquía limitada¹⁴ en la que soberanía y el poder constituyente residían en la Nación, mientras las Cortes y el Rey aparecían como poderes constituidos.
- 3) Para completar este breve repaso de sus postulados liberales, es preciso referirse, *prima facie*, a la consagración de un principio de libertad (artículo 4), que será la base del reconocimiento de los derechos y libertades; si bien, aunque no deja de ser simbólicamente llamativo, sin formalizarse en un Título específico de la Constitución. Así, al margen del derecho de sufragio citado (artículo 27), es de destacar el reconocimiento de la libertad y seguridad personales (artículo 287), la inviolabilidad del domicilio (artículo 306), la libertad de expresión del pensamiento (artículo 371) o el derecho de petición (artículo 373).

En segundo término, cabe recalcar el semejante reconocimiento –aunque tácito y en la práctica más formal que sustantivo– del principio de igualdad, entendido en su sentido liberal más clásico; esto es, como expresión de la obligada generalidad de la ley, que debía proteger a todos y cada uno de los españoles. Por lo demás, en clara contraposición con el espíritu liberal de la [Constitución de 1812](#), se mantuvieron no obstante principios nacionales tradicionales, como los de unidad religiosa y confesionalidad del Estado (artículo 12)¹⁵,

¹¹ TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 2004 (p. 39).

¹² Se aplicaba una técnica de voto indirecto sobre cuya explicación se detiene VERA SANTOS, J. M.: *Las Constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*. Thomson Civitas, Madrid, 2008 (p. 53).

¹³ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E.: *Breve Historia del Constitucionalismo Común*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2006 (p. 100).

¹⁴ Como señala VERA SANTOS, J. M.: *Las Constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*. Op. cit. (p. 51): “La limitación de los poderes regios y el establecimiento de un sistema de frenos y contrapesos que posibilitara un sistema liberal en España, constituyen la finalidad de toda la organización institucional de la Constitución de 1812”.

¹⁵ Según se expresa en el *Discurso preliminar* de ARGÜELLES: “los que se abstuvieron de contradecir los indiscretos términos de aquel artículo lo hicieron en obsequio de la paz y la armonía, pues para establecer la doctrina contraria hubiera sido necesario «luchar frente a frente con toda la violencia y furia teológica del clero» –DE ARGÜELLES, A.: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011 (p. 32).

proscribiéndose el ejercicio de toda religión que no fuera la católica, apostólica y romana. Por lo tanto, se aceptaba libertad de expresión, pero siempre que no afectara a la materia religiosa.

En resumen, más allá de sus insatisfacciones, la [Constitución de 1812](#) asentó, a pesar de su quebrada aplicación tras el advenimiento de Fernando VII y su vergonzosa derogación, las bases del mejor constitucionalismo del momento y del futuro. Al tiempo que contribuyó a la creación de un sentimiento de Nación en sentido moderno, configuró unas Cortes Generales que representaban y eran depositarias de la soberanía nacional y habilitó una cierta limitación de los poderes del Monarca en tiempos aún del Antiguo Régimen.

I.3. Los factores que han propiciado su evolución posteriormente

Como se ha dicho, el constitucionalismo español ha estado sometido a constantes vaivenes políticos a consecuencia de variados factores. Algunos ya los hemos reseñado. Pero hay otros que no queremos dejar de apuntar. En este sentido, el profesor DE ESTEBAN ha aludido a la existencia de elementos internos y externos propios de nuestro constitucionalismo histórico. Respecto a los primeros, hay que mencionar la falta de originalidad de los Textos constitucionales y su excesivo valor ideológico y, en cuanto a los segundos, la falta de arraigo de las Constituciones y su naturaleza taumatúrgica. Esto condujo a que el proceso político se desarrollase demasiadas veces de manera desvinculada a los mandatos prescritos en el texto de las respectivas Constituciones.

Tal conjunto de elementos ha impedido la existencia de una evolución lineal en el proceso de construcción de nuestro Estado de Derecho. De lo que suele hablarse es, más bien¹⁶, de un movimiento pendular caracterizado por la constante alternancia de regímenes constitucionales de talantes opuestos. No siendo, como veremos más adelante, hasta la aprobación de la [Constitución de 1978](#), cuando por fin se establezca un pacto constitucional nacional que implique, tanto “*de iure*” como “*de facto*”, el respeto a una serie de reglas consensuadas y asumidas como propias por parte de las distintas fuerzas políticas. Hasta entonces, y no pocas veces, este movimiento pendular, nacido a la no pocas veces ingenua sombra de la Constitución de 1812, se produjo fuera de los márgenes de un régimen constitucional.

Veamos ya, tras reseñar sus orígenes más remotos, los rasgos principales y los elementos básicos que conforman un Estado de Derecho en cada uno de nuestros Textos constitucionales históricos hasta la [Constitución de 1978](#), muchos de ellos, igual que acontece en el entorno europeo, configurados de forma incipiente e inmadura, cuando no quebrada y hasta a jirones.

I.3.1. El Estatuto Real de 1834

Ya hemos mencionado la escasa vigencia de la [Constitución de 1812](#), contraria no sólo a los intereses del rey Fernando VII, cuyos poderes veía súbita e importantemente recortados por la misma, sino también a otros más amplios y transversales. La [Constitución de Cádiz](#) chocaba asimismo con los intereses de las clases más conservadoras e, incluso, con una parte significativa de la población menos privilegiada, pero que seguía aferrada a sus tradiciones ancestrales.

Tras la muerte de Fernando VII, en septiembre de 1833, se abrió un proceso sucesorio que dividió a carlistas, favorables al regreso a la Monarquía tradicional, e isabelinos, partidarios de

¹⁶ DE ESTEBAN, J.: *Tratado de Derecho Constitucional I. Op. cit.* (p. 55).

la evolución liberal del sistema¹⁷. Al final, la última esposa de Fernando VII, María Cristina de Borbón-Dos Sicilias, era nombrada Reina Gobernadora y, tras una serie de avatares políticos – básicamente, la sustitución de Cea Bermúdez como Presidente del Consejo de Ministros, en beneficio de Martínez de la Rosa– y una convocatoria de nuevas Cortes, se acabó aprobando el [Estatuto Real de 1834](#)¹⁸, adoptando la forma de Carta otorgada. Veamos sus rasgos principales.

- 1) Respecto a los principios que consagra, siguiendo a VILLARROYA, lo primero es aludir a la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, rechazándose, aunque implícitamente, el principio de la soberanía nacional. Era el comienzo en Derecho español de la asunción de la teoría de la denominada “Constitución interna”, basada en el entendimiento de que, por tradición histórica, la soberanía correspondía siempre a las Cortes con el Rey¹⁹.
- 2) En cuanto a la colaboración entre sus distintos poderes, consecuencia inevitable del anterior principio, el Estatuto no lo proclamaba expresamente. El motivo es que, si la Corona y las Cortes compartían soberanía, su actuación conjunta iba a ser necesaria en cualquier circunstancia de tiempo y lugar; así, por ejemplo, a los efectos del ejercicio del derecho de disolución regia de las Cámaras (artículos 24 y 40)²⁰.
- 3) No existía alusión explícita alguna a los derechos fundamentales. Para tratar de paliar tal ausencia, el Estamento de Procuradores elaboró una Tabla de derechos, en la que se solicitaba el reconocimiento de la libertad civil, la seguridad personal, la igualdad ante la ley, la libertad de imprenta y el derecho de propiedad. Pero dicha iniciativa nunca llegó a fructificar²¹.

I.3.2. La Constitución de 1837

La [Constitución de 1837](#)²² sirvió, en cierto modo, para la reafirmación de la senda constitucionalista emprendida veinticinco años antes con la Constitución de 1812, a pesar del grave contexto de inestabilidad política en que debió moverse.

La [Constitución de Cádiz](#) había recobrado su vigencia por orden de la Regente María Cristina, empujada por la convulsión política del momento y por una serie de encendidas revueltas populares que desembocarían en el denominado Motín de la Granja. El objetivo último era la aprobación de una nueva *Carta Magna* que, además de los lógicos influjos de su predecesora, gozara de entidad propia. Tanto fue así, que la [Constitución de 1837](#) es considerada por parte de la doctrina como la más influyente quizás del constitucionalismo histórico español, incorporando una serie de principios políticos relevantes, y por tanto merecedores de comentario, aunque sea abreviado:

- 1) Se alude al principio de soberanía nacional –aunque se elimina el sufragio universal– pero que, a diferencia de lo sucedido en 1812, queda relegado a su *Preámbulo*. Esta circunstancia, unida al carácter flexible de la Constitución (Título X) –la [Constitución de Cádiz](#) era, en cambio, más que rígida, pétrea– y a la capacidad colegisladora del Monarca, permiten hablar de una “soberanía compartida”.

¹⁷ NÚÑEZ RIVERO, C. y MARTÍNEZ SEGARRA, R.: *Historia Constitucional de España*. Universitas, Madrid, 2002 (pp. 92 y 93).

¹⁸ https://www.congreso.es/docu/constituciones/1834/estatuto_real.pdf

¹⁹ TOMÁS VILLARROYA, J.: *Breve historia del constitucionalismo español*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012 (pp. 34 y 35). En cambio, para TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*. *Op. cit.* (p. 61), la soberanía residía en el Monarca y solo se cedían competencias de segundo nivel a las Cortes.

²⁰ VERA SANTOS: *Las Constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*. *Op. cit.* (p. 61).

²¹ TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia del constitucionalismo español*. *Op. cit.* (p. 34).

²² <https://www.congreso.es/docu/constituciones/1837/ce37.pdf>

- 2) Debe apuntarse la flexibilización experimentada por el principio de división de poderes. Tanto es así que lo más correcto será hablar de una colaboración entre los mismos, al estilo del citado [Estatuto Real de 1834](#). En este sentido, se prescribe, por ejemplo, la posibilidad de compatibilizar los cargos de ministro y parlamentario (artículo 62), o la atribución de la potestad de disolución de la Cámara al Monarca (artículo 26).
- 3) La libertad individual se concretaba en el amplio y generoso reconocimiento de una serie de derechos en su Título I. Todos ellos de marcado y claro talante liberal. A título de ejemplo, podemos enumerar las siguientes libertades, derechos y garantías institucionales: la libertad de imprenta, donde la calificación de los delitos de imprenta correspondía a la institución del Jurado (artículo 2)²³; el derecho de petición (artículo 3) la unidad de jurisdicción y de códigos (artículo 4); el derecho de acceso a los cargos públicos (artículo 5); o el principio de legalidad penal (artículo 9). Todo lo anterior, sin perjuicio de la indubitada afirmación de la unidad religiosa y de la confesionalidad del Estado (artículo 11). Aunque, a diferencia de la [Constitución de 1812](#), sí se introducía una cierta tolerancia en el caso de las otras confesiones religiosas.

I.3.3. La Constitución de 1845

La [Constitución de 1845](#)²⁴ nació, como sucedió en la mayoría de nuestro constitucionalismo histórico, en un contexto político complejo. Por un lado, por la Regencia de María Cristina – que había abdicado el 12 de octubre de 1840–, dando paso a la del general Espartero –hasta 1843–, cuyo exilio en Inglaterra llevaría al Gobierno a proclamar la mayoría de edad de la Reina Isabel II con solo trece años. Por otro, la relación de fuerzas parlamentarias había experimentado un nuevo vuelco, con una activa corriente conservadora interesada en plasmar su ideología en un Texto Constitucional propio.

A pesar de todo, más que una nueva Constitución, afirma no sin razón SÁNCHEZ AGESTA, nos hallamos ante una reforma de la [Constitución de 1837](#)²⁵, aprovechando su carácter flexible y la consiguiente posibilidad de prescindir de un prolijo y tensionado proceso constituyente, aunque la Constitución sí marca diferencias relevantes respecto al Texto de 1837. Las razones de su singularidad son fundamentalmente las siguientes.

- 1) Desaparece el reconocimiento del principio de soberanía nacional, que es sustituido por el de soberanía compartida. Aunque, en realidad, en el ejercicio de la política del día a día, la situación no difería demasiado de lo previsto en la [Constitución de 1837](#). En ambos casos, las Cortes Generales y el Rey compartían la condición de sujetos soberanos.
- 2) La división y colaboración de poderes experimenta importantes cambios, consecuencia de la disminución de la autonomía de las Cámaras y del aumento de la influencia regia sobre las mismas. Por ejemplo, el Rey ya no requería de la autorización legal para ausentarse del Reino –como sí se contemplaba, en cambio, en el artículo 48 de la [Constitución de 1837](#)–, ni tampoco para contraer matrimonio. Aunque el nuevo artículo

²³ "Verdadero caballo de batalla de los liberales", según advierte VERA SANTOS: *Las Constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España. Op. cit.* (p. 202).

²⁴ https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1845.pdf

²⁵ SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1978 (p. 287). De la misma opinión son, por ejemplo, TORRES DEL MORAL: *Constitucionalismo histórico español. Op. cit.* (p. 86); o VERA SANTOS: *Las Constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España. Op. cit.* (p. 209). En cambio, DE ESTEBAN: *Tratado de Derecho Constitucional I. Op. cit.* (p. 58), habla de la redacción de "un nuevo texto".

47 exigía la comunicación de esta circunstancia a las Cortes, a las que correspondía aprobar las particulares estipulaciones matrimoniales.

- 3) Se produce un recorte de algunos derechos o libertades; en especial, de la libertad de imprenta, con la paralela supresión del Jurado como institución garantista encargada de calificar los delitos relacionados con aquella (artículo 2). Y respecto a la libertad religiosa, se vuelve a la constitucionalización explícita de la confesionalidad católica del Estado – artículo 11–, en línea con la [Constitución de 1812](#), y en detrimento de la anterior tolerancia religiosa auspiciada en el [Texto constitucional de 1837](#).

I.3.4. La Constitución de 1869

La [Constitución de 1869](#)²⁶ fue el fruto de un nuevo viraje político, solo que a la inversa. Esta vez se produjo desde posiciones propias del moderantismo hacia un liberalismo democrático y protagonista de una cierta fase revolucionaria. Se procedió a la reforma de un novedoso sistema político e institucional, que se blindaba al hilo de un expreso y riguroso mecanismo de rigidez constitucional (Título XI). La nueva Constitución supuso, por encima de cualquier otra consideración, la configuración de una Monarquía de perfiles parlamentarios. Aunque lo cierto es que se aprobó sin un Rey, ya que Isabel II había sido derrocada, y se estaba a la espera de la llegada a España de una nueva dinastía en la persona de Amadeo de Saboya.

A partir de este contexto político, sus principales principios son los siguientes:

- 1) Se reconoce la soberanía nacional (artículo 32) y el sufragio universal masculino – establecido por Decreto de 9 de noviembre de 1868²⁷–, en lo que fue todo un logro para la época.
- 2) Respecto a la colaboración entre poderes, restringe los del Rey y fortalece el papel del Consejo de Ministros. También consagra y acentúa la responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes Generales en el marco de un cierto régimen parlamentarista.
- 3) Se incrementa el catálogo de derechos y libertades, al tiempo que se proscribía la posibilidad de su restricción mediante ley. Así, y junto a las libertades individuales ya clásicas, como la personal (artículos 2, 3 y 4), la inviolabilidad del domicilio (artículo 5), la de correspondencia (artículo 6), o el *habeas corpus* (artículo 12), resultan destacables el fortalecimiento de la libertad de imprenta (artículo 17.1) y el reconocimiento de los derechos de reunión (artículos 17.2) y de asociación (artículo 18). Además, en cuanto a la polémica y perenne cuestión religiosa, se opta por el reconocimiento de la libertad de culto (artículo 21), a pesar del mandato constitucional explícito para que la Nación mantuviera el culto y los ministros de la religión católica.

I.3.5. La Constitución de 1876

La [Constitución canovista de 1876](#)²⁸ es, hasta la fecha, el Texto constitucional nacional que mayor vigencia ha tenido, al menos formalmente, hasta nuestros días: de 1876 a 1923; esto es, hasta la dictadura de Miguel Primo de Rivera. La Constitución restauraba la línea dinástica de los Borbones, una vez finalizado el brevísimo reinado de Amadeo de Saboya –entre 1870 y 1873– y la fallida Primera República instaurada tras su renuncia en 1873 y su correlativo Proyecto de Constitución federal de julio del mismo año.

²⁶ https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1869.pdf

²⁷ El artículo 16 de la [Constitución de 1869](#) prohibía expresamente que ningún español en pleno goce de sus derechos civiles pudiera ser privado del derecho de sufragio.

²⁸ https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1876.pdf

Se trataba de una Constitución de extensión media (ochenta y nueve artículos), de naturaleza conservadora (artículos 11, 18 y Título VI) y de perfiles flexibles en cuanto a su procedimiento de reforma constitucional.

Sus principales principios cardinales son los siguientes.

- 1) Reinstaura el principio de soberanía compartida entre las Cortes y el Rey. Ello se deduce sin dificultad de la propia sistemática del Texto, aunque no se explicita, al margen de lo afirmado en su *Preámbulo*, en un artículo en concreto²⁹. Esta materia sería objeto, no obstante, de constante disputa política durante este período constitucional.
- 2) Respecto a la relación entre poderes, la soberanía compartida suponía, en realidad, la preponderancia del Rey sobre el resto de los poderes del Estado. Así, por ejemplo, los ministros dependían de un Monarca con capacidad para hacer ejecutar las leyes (artículo 50), igual que podía disolver las Cortes o suspender sus sesiones (artículo 32).
- 3) Se reconocen la mayoría de las libertades y derechos contenidos en la [Constitución de 1869](#), si bien encomendando al Gobierno de turno su posterior desarrollo legislativo. En particular, el derecho de sufragio seguía siendo censitario, al menos durante la primera parte de su vigencia³⁰. Respecto de la cuestión religiosa, se proclamaba la confesionalidad del Estado, si bien de una manera más rebajada a causa de la consagración de una libertad de culto en la esfera privada (artículo 11).

I.3.6. La Constitución de 1931

La [Constitución de 1931](#)³¹ partía, lógicamente, de un hecho político e institucional sin parangón en nuestra historia constitucional, con la salvedad, mucho más relativa por su incidencia y por su tiempo, de la primera República de 1873: la proclamación de la II República, el 14 de abril de 1931, con el abandono del territorio nacional por el Rey Alfonso XIII.

Se trata de un Texto que, aprobado el 9 de diciembre de 1931, se caracteriza por los siguientes principios:

- 1) Se reconoce una idea de soberanía nacional –si bien empleando el término “pueblo”, tal y como se desprende de su artículo 1–. Sigue, por tanto, los patrones del constitucionalismo “progresista” de la época, en abierta contraposición con el principio de Constitución interna y soberanía compartida de las Constituciones moderadas y, en particular, de la precedente [Constitución de 1876](#).
- 2) La organización de los poderes se configura de forma que permita conjugar la preponderancia del Parlamento respecto al Gobierno y a la Jefatura del Estado, con la debida agilidad de ejercicio del Poder ejecutivo (Títulos IV, V y VI). Ello dio lugar a un parlamentarismo rebajado³² en el que el Gobierno dependerá de la confianza de las Cortes Generales (artículos 64, 91 y 92) y del Presidente de la República (artículos 68, 75, 82 y 85).

²⁹ Amén del *Preámbulo*, en el que se dice: “*Que en unión y de acuerdo con las Cortes del Reino actualmente, hemos venido en decretar y sancionar...*”.

³⁰ Durante ese tiempo se aprobaron cinco leyes electorales; dos en 1877; otra en 1878, por la que se establecía el sufragio censitario en circunscripciones plurinominales; una cuarta, en el año 1890, en virtud de la cual se reconocía el sufragio universal y, finalmente, la ley electoral de 1907, con su célebre artículo 29. Este precepto facilitaba la corrupción del proceso electoral, al no prever elecciones en los distritos en los que el número de candidatos no superara al de posibles elegidos. Ello daba pie a los pactos entre los partidos turnantes, que acordaban si presentar o no candidatos y quiénes serían éstos. VERA SANTOS: *Las Constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España. Op. cit.* (p. 383).

³¹ https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf

³² TORRES DEL MORAL: *Constitucionalismo histórico español. Op. cit.* (p. 184).

Especialmente relevante es la creación, por vez primera en la historia constitucional española, de un Tribunal de Garantías Constitucionales (Título IX), con “Jurisdicción en todo el territorio de la República”, encargado, entre otras competencias, del control de constitucionalidad de las leyes y de la protección en amparo de determinados derechos fundamentales (artículo 121 b)). Asimismo, la Constitución dedicaba su Título VII a la “Justicia”, declarando la independencia de sus miembros (artículo 94), la abolición de los Tribunales de honor, tanto los civiles como los militares (artículo 95), las garantías de ejercicio de sus funciones (artículo 98) y la institución del jurado (artículo 103). Finalmente, prescribía una fuerte rigidez constitucional (Título IX).

- 3) A las libertades y los derechos fundamentales tradicionales se incorporan otros de naturaleza social, cultural y económica –por ejemplo, los plasmados en los artículos 43 (protección a los enfermos, ancianos y a la maternidad), 44 (la subordinación de la riqueza a los intereses de la economía nacional), 46 (el aseguramiento a todo trabajador de unas condiciones necesarias para una existencia digna) y 47 (la protección del campesinado)–, lo que convertirá a la [Constitución de 1931](#) en ejemplo paradigmático del constitucionalismo europeo de entreguerras³³. Su artículo 1 comenzaba disponiendo en este sentido: *“España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia.”*

Hay que destacar, finalmente, el reconocimiento del derecho de sufragio pasivo a las mujeres en el propio texto de la Constitución (artículo 53)–, ya que el activo no se alcanzará hasta al hilo de las elecciones de 19 de noviembre de 1933³⁴. Por el contrario, aunque se preveía la expresamente libertad de conciencia y de culto (artículo 27), el desarrollo legislativo posterior impuso tales condiciones y restricciones que atenuaron *de facto* las posibilidades de su real ejercicio³⁵.

I.3.7. La Ley para la Reforma Política de 1977

La [Ley para la Reforma Política de 1977](#)³⁶ fue la genial norma instrumental que permitió el tránsito de un régimen asentado todavía en los principios políticos de una dictadura –el general Franco había fallecido en noviembre de 1975– hacia el actual régimen constitucional y su corolario Estado de Derecho consagrado en la Constitución de 1978. La Ley para la Reforma Política daba así los primeros pasos en el anhelado proceso de constitucionalización y democratización del país. Aprobada por las Cortes, aun con una composición de sus miembros franquista, el 18 de noviembre de 1976, fue respaldada mayoritariamente en referéndum por el pueblo español el 15 de diciembre, para sancionarse el 4 de enero de 1977.

En efecto, en su artículo 1 se afirmaba que *“la democracia en el Estado español se basa en la supremacía de la ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo”* (apartado 1), mientras se postulaba que *“la potestad de elaborar y aprobar las Leyes reside en las Cortes”* (apartado 2). Prescribía que *“los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado”* (apartado también 1). Establecía un régimen bicameral –el tradicional con la salvedad de las Constituciones de [1812](#) y [1931](#) en Derecho histórico español– constituido por el Congreso de los Diputados y el Senado, con una llamada expresa a la elección de los diputados *“por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad”*, mientras

³³ VERA SANTOS: *Las Constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España. Op. cit.* (p. 396).

³⁴ En concreto, fue la [Ley electoral de 27 de julio de 1933](#), la que reconoció la capacidad electoral activa de la mujer.

³⁵ Ese intervencionismo se verá incrementado exponencialmente con motivo de la aprobación de la [Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas de 2 de junio de 1933](#).

³⁶ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-165>

que los del Senado, "serían elegidos en representación de las Entidades territoriales" (artículo 2). Por lo demás, su Disposición Transitoria Primera apuntaba la primera convocatoria de elecciones generales libres, que se celebrarían, finalmente, el 15 de junio de 1977.

El Rey Don Juan Carlos mantenía entonces algunos sobresalientes poderes recibidos del régimen anterior e incompatibles con un verdadero régimen constitucional: de un lado, podía "designar para cada legislatura Senadores en número no superior a la quinta parte de los elegidos" (artículo 2, apartado tercero); de otro, "El Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino será nombrado por el Rey" (artículo 5, apartado seis); y, finalmente, se le encomendaba la potestad de "someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no, de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado." (artículo 5).

Esto era muy significativo constitucionalmente, pues predeterminaba el cauce de la futura iniciativa de reforma constitucional, que supondría ya el total y expreso desmantelamiento de las rancias y caducas estructuras de la dictadura franquista y la posterior aprobación de la [Constitución de 1978](#) (artículo 3). Como recuerda DE ESTEBAN, "el primer Gobierno Suárez decidió utilizar la vía de la "ruptura reformista" o "reforma rupturista", sirviéndose de los mecanismos de las Leyes Fundamentales del franquismo, para acabar sometiendo al pueblo español, mediante referéndum, la aprobación de la Ley para la Reforma Política... Esta ley, que aparecía como una norma-puente para transitar del régimen autoritario a otro democrático, utilizando la convocatoria de unas nuevas Cortes democratizadas, tendría como resultado la conversión de estas en constituyentes. Habiéndose adoptado, en consecuencia, el sufragio universal y el pluralismo político, se celebraron, el 15 de junio de 1977, las primeras elecciones democráticas en España en cuarenta años."³⁷

³⁷ DE ESTEBAN, J.: *Las Constituciones de España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000 (p. 40).

II. Disposiciones constitucionales e infra-constitucionales

El ordenamiento jurídico español contiene un complejo y rico entramado normativo dirigido a la articulación y aseguramiento de las bases sobre las que se asienta el Estado de Derecho. A continuación, se indican cuáles son con cierto detalle y no son pocas dada la extensión de nuestra *Carta Magna* en materia de libertades y derechos fundamentales, sus principales disposiciones tanto a nivel constitucional como infra-constitucional.

II.1. Disposiciones a nivel constitucional

Las disposiciones de naturaleza constitucional referenciadas al reconocimiento y tutela del Estado de Derecho son de carácter y alcance muy diversos, lo que nos obliga a mencionar, con debida pormenorización, las principales de ellas. Parte relevante de algunos preceptos serán traídos a colación en el desarrollo del presente estudio.

II.1.1. La fórmula política de la Constitución

CUADRO 1

Constitución española: fórmula política

Artículo 1 [CE](#)

"1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria".

Artículo 2 [CE](#)

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

Artículo 3. 1 y 2 [CE](#)

"1. El castellano es la lengua oficial del Estado. Todos los españoles tienen el derecho y el deber de conocerla.

2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos".

Artículo 6 [CE](#)

"Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos".

Artículo 7 [CE](#)

"Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos".

Artículo 9 [CE](#)

"1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

II.1.2. Elementos esenciales en materia de derechos fundamentales

CUADRO 2

Constitución española: elementos esenciales

Artículo 10 [CE](#)

“1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Artículo 12 [CE](#)

“Los españoles son mayores de edad a los dieciocho años”.

Artículo 13.1 y 2 [CE](#)

“1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.

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

Artículo 14 [CE](#)

“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

II.1.3. Los derechos fundamentales básicos

CUADRO 3

Constitución española: derechos fundamentales básicos

Artículo 15 [CE](#)

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

Artículo 16 [CE](#)

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

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

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

Artículo 17 CE

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

2. La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial.

3. Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca.

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

Artículo 18 CE

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

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

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

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

Artículo 19 CE

“Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.

Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos”.

Artículo 20 CE

“1. Se reconocen y protegen los derechos:

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

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

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

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

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

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial”.

Artículo 21 [CE](#)

"1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes".

Artículo 22 [CE](#)

"1. Se reconoce el derecho de asociación.

2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.

3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.

4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.

5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar".

Artículo 23 [CE](#)

"1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes".

Artículo 24 [CE](#)

"1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

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

Artículo 25.1 y 3 [CE](#)

"1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento".

"3. La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad".

Artículo 26 [CE](#)

"Se prohíben los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales".

Artículo 27.1 [CE](#)

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

Artículo 28 [CE](#)

"1. Todos tienen derecho a sindicarse libremente (...).

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

Artículo 29 [CE](#)

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

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

II.1.4. Los derechos fundamentales complementarios

CUADRO 4

Constitución española: derechos fundamentales complementarios

Artículo 30.1 y 2 [CE](#)

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

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

Artículo 31.1 [CE](#)

"1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio".

Artículo 32.1 [CE](#)

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

Artículo 33. 1 [CE](#)

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

Artículo 34.1 [CE](#)

"1. Se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la ley".

Artículo 35.1 [CE](#)

"1. Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo".

Artículo 36 [CE](#)

"La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos".

Artículo 37.1 y 2 [CE](#)

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

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

Artículo 38 [CE](#)

"Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación".

II.1.5. Los principios rectores de la política social y económica³⁸

CUADRO 5

Constitución española: política social y económica

Artículo 39. 1, 2 y 3 [CE](#)

“1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”.

«2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualesquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.»

«3. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.»

Artículo 40.1 [CE](#)

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

Artículo 41 [CE](#)

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

Artículo 42 [CE](#)

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

Artículo 43.1 [CE](#)

“Se reconoce el derecho a la protección de la salud”.

Artículo 44 [CE](#)

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

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

Artículo 45.1 [CE](#)

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

Artículo 46 [CE](#)

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

Artículo 47 [CE](#)

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

³⁸ A los preceptos de contenido social y económico, que se reproducen en el texto a continuación, deben añadirse, aunque sus preceptos concretos no disfruten de tal naturaleza, lo dispuesto, en este sentido, en los artículos 128.1, 129.1, 138.2 y 139.2 CE, dada su proyección en dicha materia.

Artículo 48 [CE](#)

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

Artículo 49 [CE](#)

“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”.

Artículo 50 [CE](#)

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

Artículo 51.1 [CE](#)

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

Artículo 52 [CE](#)

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

II.1.6. Las principales garantías de los derechos fundamentales

CUADRO 6

Constitución española: garantías de los derechos fundamentales

Artículo 53 [CE](#)

*“1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).
2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.
3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.*

Artículo 54 [CE](#)

“Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”.

Artículo 55 [CE](#)

“1. Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción”.

2. Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas.

La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes”.

Artículo 81 CE

“1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

«2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”.

Artículo 116 CE

“1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.

Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.

6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes”.

Artículo 161 CE

“1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.

c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses”.

Artículo 167 [CE](#)

- "1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.*
- 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.*
- 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras".*

Artículo 168 [CE](#)

- "1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.*
- 2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.*
- 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación".*

II.1.7. La Corona

CUADRO 7

Constitución española: la Corona

Artículo 56.1 y 3 [CE](#)

- "1. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.*
- 3. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65,2".*

Artículo 64 [CE](#)

- "1. Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente de las Cortes.*
- 2. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden".*

II.1.8. Las Cortes Generales

CUADRO 8

Constitución española: las Cortes Generales

Artículo 66 [CE](#)

- "1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.*
- 2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.*
- 3. Las Cortes Generales son inviolables".*

Artículo 67. 2 CE

"2. Los miembros de las Cámaras no estarán ligados por mandato imperativo".

Artículo 68 CE

"1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

4. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

5. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.

La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.

6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones".

Artículo 69 CE

"1. El Senado es la Cámara de representación territorial.

2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.

3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores – Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.

5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara".

Artículo 70 CE

"1. La ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores (...).

2. La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral".

Artículo 71.1 y 2 CE

"1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva".

Artículo 72.1 CE

"1. Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta".

Artículo 76 CE

"1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación".

Artículo 77.1 CE

"1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas".

Artículo 79.3 CE

"3. El voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable".

Artículo 82.1 CE

"1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior".

Artículo 86 CE

"1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general

2. Los Decretos-leyes deberán ser sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlo como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia".

Artículo 87.3 CE

"3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia".

Artículo 92 CE

"1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2 El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

3. Una Ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución".

II.1.9. El Poder Ejecutivo

CUADRO 9

Constitución española: el Poder Ejecutivo

Artículo 97 [CE](#)

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

Artículo 99 [CE](#)

“1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso”.

Artículo 101 [CE](#)

“1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”.

Artículo 102 [CE](#)

“1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

2. Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

3. La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo”.

Artículo 103.1 [CE](#)

“1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

Artículo 104. 1 [CE](#)

“1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”.

Artículo 105 [CE](#)

“La ley regulará:

a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

- b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.
- c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.

Artículo 106 [CE](#)

- “1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican.
2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

II.1.10. Pesos y contrapesos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo

CUADRO 10

Pesos y contrapesos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo

Artículo 108 [CE](#)

“El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”.

Artículo 110.1 [CE](#)

“1. Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno”.

Artículo 111 [CE](#)

- “1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.
2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición”.

Artículo 112 [CE](#)

“El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados”.

Artículo 113 [CE](#)

- “1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.
2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.
3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.
4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones”.

Artículo 114 [CE](#)

- “1. Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, este presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99.
2. Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno”.

Artículo 115 CE

- “1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones.*
- 2. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura.*
- 3. No procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 99, apartado 5”.*

II.1.11. El Poder Judicial

CUADRO 11

Constitución española: el Poder Judicial**Artículo 117 CE**

- “1. La justicia 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.*
- 2. Los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley.*
- 3. El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.*
- 4. Los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho.*
- 5. El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución.*
- 6. Se prohíben los Tribunales de excepción”.*

Artículo 118 CE

“Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por estos en el curso del proceso de ejecución de lo resuelto”.

Artículo 119 CE

“La justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”.

Artículo 121 CE

“Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley”.

Artículo 122 CE

- “1. La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia.*
- 2. El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.*
- 3. El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por*

mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión”.

Artículo 123 CE

“1. El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materias constitucionales.

2. El Presidente del Tribunal Supremo será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, en la forma que determine la ley”.

Artículo 124 CE

“1. El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.

2. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.

3. La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.

4. El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial”.

Artículo 125 CE

“Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales”.

II.1.12. La organización territorial del Estado

CUADRO 12

La organización territorial del Estado

Artículo 137 CE

“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Artículo 139.1 CE

“1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional”.

Artículo 140 CE

“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”.

Artículo 141. 1, 2 y 4 CE

“1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

2. El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos". Artículos 143, 144, 148 y Disposiciones Transitorias Primera, Segunda, Tercera y Quinta CE (No se reproducen, satisfecha la iniciativa autonómica, al quedar sin objeto).

Artículo 146 CE

"El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación el órgano interinsular de las Diputaciones afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas, y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley".

Artículo 149.1. 1ª CE

"1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales".

Artículo 151. 1 CE

(En la actualidad ya ha perdido, no obstante, también objeto)

"1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 142, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica".

Artículo 153 CE

"El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.

b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

d) Por el Tribunal de Cuentas, económico y presupuestario".

Artículo 155 CE

"1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas".

II.1.13. El Tribunal Constitucional como máximo garante de la Constitución

CUADRO 13

Constitución española: el Tribunal Constitucional

Artículo 159 CE

"1. El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

2. Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional.

3. Los miembros del Tribunal Constitucional serán designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres.

4. La condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible: con todo mandato representativo; con los cargos políticos o administrativos; con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional o mercantil.

En lo demás los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del poder judicial.

5. Los miembros del Tribunal Constitucional serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato”.

Artículo 162 [CE](#)

“1. Están legitimados:

a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

b) Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.

2. En los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados”.

Artículo 163 [CE](#)

“Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso será suspensivos”.

Artículo 164 [CE](#)

“1. Las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado» con los votos particulares, si los hubiere. Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen pleno efecto frente a todos.

2. Salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad”.

II.2. Disposiciones a nivel infra-constitucional

Corresponde recoger ahora las normas de desarrollo de naturaleza infra-constitucional, que establecen y desarrollan los elementos básicos del Estado de Derecho.

II.2.1. Derecho a nivel nacional

Las principales normas destacables a nivel nacional son las siguientes³⁹:

³⁹ Se sigue para ello la estructura contenida en la página web del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática:

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=42&modo=2¬a=0&tab=2.

II.2.1.1 *Derechos y libertades*

CUADRO 14

Normas de aplicación: derechos y libertades

1. [Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa](#)
2. [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio](#)
3. [Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, la intimidad personal, familiar y a la propia imagen](#)
4. [Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión](#)
5. [Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación](#)
6. [Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de «Habeas Corpus»](#)
7. [Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación](#)
8. [Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical](#)
9. [Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad](#)
10. [Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana](#)
11. [Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales](#)
12. [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España](#)
13. [Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición](#)
14. [Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades](#)
15. [Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación](#)

II.2.1.2 *Régimen electoral*

CUADRO 15

Normas de aplicación: régimen electoral

1. [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, varias veces modificada](#)
2. [Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum](#)
3. [Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos](#)
4. [Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos](#)

II.2.1.3 *Casa Real y Patrimonio Nacional*

CUADRO 16

Normas de aplicación: Casa Real y Patrimonio Nacional

1. [Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón](#)
2. [Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes](#)
3. [Real Decreto 527/2014, de 20 de junio, por el que se crea el Guión y el Estandarte de Su Majestad el Rey Felipe VI](#)
4. [Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey](#)
5. [Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional](#)
6. [Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional](#)

II.2.1.4 Cortes Generales

CUADRO 17

Normas de aplicación: Cortes Generales

1. [Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982](#)
2. [Texto refundido del Reglamento del Senado, aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión el día 3 de mayo de 1994](#)
3. [Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular](#)
4. [Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales](#)

II.2.1.5 Gobierno y Administración

CUADRO 18

Normas de aplicación: Gobierno y Administración

1. [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#)
2. [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#)

II.2.1.6 Poder Judicial y Administración de Justicia

CUADRO 19

Normas de aplicación: Poder Judicial y Administración de Justicia

1. [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, varias veces modificada](#)
2. [Acuerdo de 22 de abril de 1986, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial](#)
3. [Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado](#)
4. [Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal](#)

II.2.1.7 Tribunal Constitucional

CUADRO 20

Normas de aplicación: Tribunal Constitucional

1. [Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional varias veces modificada](#)
2. [Acuerdo de 5 de julio de 1990, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional](#)

II.2.1.8 Consejo de Estado

CUADRO 21

Normas de aplicación: Consejo de Estado

1. [Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado](#)
2. [Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado](#)

II.2.1.9 Tribunal de Cuentas

CUADRO 22

Normas de aplicación: Tribunal de Cuentas

1. [Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas](#)

II.2.1.10 Defensor del Pueblo

CUADRO 23

Normas de aplicación: Defensor del Pueblo

1. [Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo](#)
2. [Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983](#)
3. [Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas](#)

II.2.2. Derecho a nivel de la Comunidades Autónomas: los Estatutos de Autonomía

El carácter territorialmente descentralizado de nuestro régimen constitucional obliga a que, tras la enumeración de las disposiciones infra-constitucionales a nivel nacional, hagamos lo propio con la normativa autonómica. Dada su gran variedad, nos limitamos a la enumeración de los distintos Estatutos de Autonomía aplicables a las diecisiete Comunidades Autónomas y a las dos ciudades Autónomas –Ceuta y Melilla–⁴⁰, así como a sus principales normas de desarrollo.

CUADRO 24

Los Estatutos de Autonomía

1. [Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco](#)
2. [Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña](#)
3. [Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia](#)
4. [Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía](#)
5. [Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias](#)
6. [Ley Orgánica 8/1981, de 20 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria](#)
7. [Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja](#)
8. [Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia](#)
9. [Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana](#)
10. [Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón](#)
11. [Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha](#)
12. [Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias](#)
13. [Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra](#)
14. [Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura](#)
15. [Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears](#)
16. [Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid](#)
17. [Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León](#)
18. [Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta](#)
19. [Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla](#)

⁴⁰ Contenido disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=17&modo=2¬a=0&tab=2.

III. La jurisprudencia más relevante en la materia

A la hora de abordar este punto, lo primero es poner de manifiesto la imposibilidad de compendiar en unas pocas páginas la ingente jurisprudencia en relación con el Estado de Derecho. Ni siquiera si limitásemos el análisis al ámbito más específico de la jurisdicción constitucional, pues ella se refiere, en última instancia, a cuestiones que atañen al mismo Estado de Derecho.

Hemos optado por estructurar este apartado en dos partes. La primera resalta la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional acerca de los elementos que, a la luz del apartado IV.2, se aceptan generalmente como integrantes del Estado de Derecho. La segunda destaca los pronunciamientos directamente vinculados a los desafíos al Estado de Derecho en España, y que serán explicados en el apartado IV.6.

III.1. Jurisprudencia general sobre el Estado de Derecho en España

III.1.1. El principio de legalidad

III.1.1.1 *La Constitución como Norma suprema del ordenamiento jurídico*—STC 9/1981, de 31 de marzo⁴¹

La sentencia del Tribunal Constitucional refrenda la inequívoca reafirmación de uno de los elementos esenciales de todo Estado de Derecho: el principio de constitucionalidad y el paralelo respeto al postulado del imperio de la ley. Más concretamente, de la [Constitución de 1978](#), en tanto que Norma suprema del ordenamiento jurídico positivo. En este caso, el Tribunal Constitucional subraya la capacidad derogatoria de nuestra *Carta Magna* respecto de normas anteriores a ella. En este sentido, señala:

CUADRO 25

STC 9/1981, de 31 de marzo: la Constitución como Norma suprema del ordenamiento jurídico

“La Constitución es una norma (...), pero una norma cualitativamente distinta de las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico. La Constitución es así la norma fundamental y fundamentadora de todo el orden jurídico. (...)

La naturaleza de Ley superior se refleja en la necesidad de interpretar todo el Ordenamiento de conformidad con la Constitución, y en la inconstitucionalidad sobrevenida de aquellas normas anteriores incompatibles con ella. Inconstitucionalidad sobrevenida que afecta a la validez de la norma y que produce efectos de significación retroactiva mucho más intensos que los derivados de la mera derogación. (...)

Es claro que la Constitución tiene la significación primordial de establecer y fundamentar un orden de convivencia política general de cara al futuro, singularmente en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, por lo que en esta materia ha de tener efecto retroactivo, en el sentido de poder afectar a actos posteriores a su vigencia que deriven de situaciones creadas con anterioridad y al amparo de leyes válidas en aquel momento, en cuanto tales actos sean contrarios a la Constitución.” (FJ 3).

⁴¹ STC 9/1981, de 31 de marzo: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/9>

III.1.1.2 Constitución y principios democráticos –STC 48/2003, de 12 de marzo⁴²

La sentencia del Tribunal vincula la [Constitución española](#) con el reconocimiento de una serie de principios democráticos, que dan forma y atribuyen de contenido al régimen constitucional configurado por el constituyente de 1978. Así, se dice:

CUADRO 26

STC 48/2003, de 12 de marzo: Constitución y principios democráticos

“Los “principios democráticos” no pueden ser, en nuestro ordenamiento, sino los del orden democrático que se desprende del entramado institucional y normativo de la Constitución, de cuyo concreto funcionamiento resulta un sistema de poderes, derechos y equilibrios sobre el que toma cuerpo una variable del modelo democrático que es la que propiamente la Constitución asume al constituir a España en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE)” (FJ 7).

III.1.1.3 La Monarquía parlamentaria racionalizada –STC 5/1987, de 27 de enero⁴³

La sentencia del Tribunal confirma el carácter racionalizado de la Monarquía parlamentaria constitucionalizada en el artículo 1.3 [CE](#) y, con ello, la imposibilidad de interpretaciones expansivas de las competencias regias por parte del legislador o de cualquier otro operador jurídico. En concreto, afirma:

CUADRO 27

STC 5/1987, de 27 de enero: la Monarquía parlamentaria racionalizada

“La Monarquía parlamentaria prevista en nuestra Constitución es una Monarquía parlamentaria «racionalizada» en la medida en que la Constitución así lo ha querido, sin que al intérprete de la misma, cualquiera que éste sea, le esté permitido completar esa racionalización en la dirección o con la extensión que él estime más adecuadas. Y lo cierto es que el Rey lleva a cabo actos derivados de una propuesta, o una actividad anterior, de órganos muy diversos, como pueden ser el Congreso, el Senado, el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial o los órganos de las Comunidades Autónomas, y la Constitución no impone que se determine previamente a quién corresponde la autoría efectiva de tales propuestas o actuaciones para deducir de ello quien debe refrendar cada acto del Rey” (FJ 3).

III.1.1.4 La subordinación del Poder legislativo a la Constitución –STC 108/1986, de 29 de julio⁴⁴

La sentencia del Tribunal destaca la primacía de la Constitución respecto del resto de normas del ordenamiento jurídico, incluidas las aprobadas por el Poder legislativo. Este no deja de ser, a pesar de disfrutar de una posición privilegiada en el entramado institucional del Estado, un poder constituido por nuestra *Carta Magna*, a la que, por tanto, debe respeto y subordinación. Para mayor detalle, se prescribe:

CUADRO 28

STC 108/1986, de 29 de julio: la subordinación del Poder legislativo a la Constitución

“La Leyes la «expresión de la voluntad popular», como dice el preámbulo de la Constitución y como es dogma básico de todo sistema democrático. Ciertamente, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar por que se mantenga esa sujeción, que no es

⁴² STC 48/2003, de 12 de marzo: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4823>

⁴³ STC 5/1987, de 27 de enero: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/737>

⁴⁴ STC 108/1986, de 29 de julio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/671>

más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de sus Sentencias (STC [27/1981](#), de 20 de julio, y [66/1985](#), de 23 de mayo). Así, al examinar un precepto legal impugnado desde ese punto de vista el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aún no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias” (FJ 18).

III.1.1.5 La sujeción de la Administración a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico –STC 205/1987, de 21 de diciembre⁴⁵

La sentencia del Tribunal recuerda el deber que tiene la Administración Pública de someterse a las normas establecidas en la [Constitución](#) y en el resto del ordenamiento jurídico. Para mayor detalle:

CUADRO 29

STC 205/1987, de 21 de diciembre: sujeción de la Administración a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico

“En el presente supuesto se trata de enjuiciar una resolución de ejecución de una Sentencia que había declarado nulos unos despidos. Las solicitantes de amparo han entendido que la ejecución de esa Sentencia «en sus propios términos» habría de significar el mantenimiento de la relación laboral de carácter indefinido; al no haber concedido esto, las resoluciones impugnadas habrían transformado el contenido de la condena al convertir la relación laboral en una relación funcional interina. Para fundamentar constitucionalmente esta pretensión entienden que los arts. 209 a 211 de la Ley de Procedimiento Laboral serían contrarios a la Constitución y además deberían entenderse derogados por el art. 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Sin entrar en este último tema de mera legalidad, aunque no resulte ocioso indicar que dicho precepto legal ha previsto la fijación de una indemnización como equivalente al cumplimiento pleno de la Sentencia, el argumento de inconstitucionalidad ha de ser rechazado, ya que este Tribunal ha venido considerando también como cumplimiento «en sus propios términos» el cumplimiento por equivalente cuando así venga establecido por la Ley «por razones atendibles», que permitan sustituir por su equivalente pecuniario o por otro tipo de prestación lo estatuido en el fallo, no susceptible de ejecución específica, afirmándose así que los citados preceptos de la Ley de Procedimiento Laboral no infringen el art. 24.1 de la Constitución (SSTC [58/1983](#), de 29 de junio, y [69/1983](#), de 26 de julio).

Tampoco resulta aceptable la alegación en el recurso del art. 103 de la Constitución, para sostener que, por tratarse de una Administración Pública, la entidad empleadora estaría obligada al cumplimiento estricto, con identidad total, del fallo de la Sentencia de despido. En cuanto parte de relaciones laborales privadas, la Administración está sujeta a las mismas reglas jurídicas que los demás empleadores; en consecuencia, en casos de no readmisión regular tras una Sentencia que declara nulo el despido, le resultan aplicables plenamente los arts. 210 y 211 de la Ley de Procedimiento Laboral. En ello consiste el «sometimiento pleno a la ley y al Derecho» que impone el art. 103.1 de la Constitución” (FJ 3).

⁴⁵ STC 205/1987, de 21 de diciembre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/937>

III.1.1.6 *El sometimiento de los jueces y magistrados al imperio de la ley –STC 23/1988, de 23 de febrero*⁴⁶

La sentencia del Tribunal explicita la subordinación a la que está sujeto el Poder judicial respecto de la ley, tal y como dispone expresamente el artículo 117.1 [CE](#). En cuanto al caso concreto, el máximo intérprete de la Constitución mandata que:

CUADRO 30

STC 23/1988, de 23 de febrero: sometimiento de los jueces y magistrados al imperio de la ley

“Pese a las imprecisiones terminológicas (entenderlo «derogado», no «admitirse su actual vigencia»), es claro que la Sentencia recurrida, en este fundamento jurídico tercero, ha contrastado el contenido del citado art. 12 con el principio constitucional de igualdad, y con el derecho a la tutela judicial efectiva del ejecutante, haciendo un juicio adverso sobre la conformidad del precepto con los arts. 14 y 24.1 de la Constitución; ha realizado un examen directo, con resultado negativo, de la constitucionalidad de ese art. 12 y, por ello, ha dejado de aplicarlo al caso controvertido. El Tribunal Central de Trabajo ha venido a sustituir así con su juicio que este Tribunal Constitucional -de suscitarse la correspondiente cuestión- podría haber realizado, y a sobreponer, en definitiva, su potestad, ejercitable sólo secundum legem, a la fuerza y al valor de la Ley (arts. 117.1 y 163 de la Constitución y art. 5 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial). Su decisión no ha sido, pues, una decisión fundada en Derecho ni ha respetado el límite constitucional del respeto a la ley. Procediendo así, sin suscitar cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial ha resuelto más allá de su jurisdicción y ha desconocido su sujeción a la ley (art. 117.1 de la Constitución) y ha quebrado, en la misma medida, la razonable expectativa del justiciable en orden a que su pretensión, fundada en la ley, será acogida, de no controvertirse, por el cauce idóneo, la conformidad de tal ley a la Constitución.

La irregularidad de tal proceder no ha quedado paliada en este caso por la mención de dos Sentencias constitucionales en las que el órgano judicial habría podido creer encontrar apoyo para afirmar la inconstitucionalidad de la ley que inaplicó, pues el valor de la doctrina de este Tribunal (art. 40.2 de su Ley Orgánica) no autoriza a los órganos judiciales para negar con carácter definitivo la presunción de validez de una ley, por más que lo que en ella dispuesto se corresponda, a juicio de los Jueces ordinarios, con el contenido de otro precepto legal sometido en su día a control de constitucionalidad y declarado entonces contrario a la Norma fundamental” (FJ2).

III.1.1.7 *El principio de legalidad penal –STC 133/1987, de 21 de julio*⁴⁷

La sentencia del Tribunal alude a una manifestación especialmente significativa del principio de legalidad, como es la que se produce en el ámbito penal. Este actúa como límite a la capacidad punitiva del Estado y, por tanto, como una garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. En tales términos, se argumenta:

CUADRO 31

STC 133/1987, de 21 de julio: el principio de legalidad penal

“El principio de legalidad penal es esencialmente una concreción de diversos aspectos del Estado de Derecho en el ámbito del Derecho estatal sancionador. En este sentido se vincula ante todo con el imperio de la ley como presupuesto de la actuación del Estado sobre bienes jurídicos de los ciudadanos, pero también con el derecho de los ciudadanos a la seguridad (STC [62/1982](#), fundamento jurídico 7.º), previsto en la Constitución como derecho fundamental de mayor alcance, así como la prohibición de la arbitrariedad y el derecho a la objetividad e imparcialidad del juicio de los Tribunales, que garantizan el art. 24.2 y el art. 117.1 de la C.E,

⁴⁶ STC 23/1988, de 22 de febrero: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/964>

⁴⁷ STC 133/1987, de 21 de julio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/865>

especialmente cuando éste declara que los Jueces y Magistrados están «sometidos únicamente al imperio de la ley».

De todo ello se deduce que el principio de legalidad en el ámbito del derecho sancionador estatal implica, por lo menos, estas tres exigencias: La existencia de una ley (*lex scripta*); que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*); lo que significa un rechazo de la analogía como fuente creadora de delitos y penas, e impide, como límite a la actividad judicial, que el Juez se convierta en legislador.

Este Tribunal ha hecho referencia a esta configuración del principio de legalidad contenido en el art. 25.1 de la C.E. en diversos pronunciamientos. Así, ha establecido, por una parte, la necesidad de la ley previa y, como consecuencia de ella, la prohibición de extensión analógica del Derecho penal, al resolver sobre los límites de la interpretación de los textos legales del Código Penal (por ejemplo, en sus SSTC [89/1983](#); [75/1984](#); [159/1986](#)) Por otra parte (en las SSTC [62/1982](#) y [53/1985](#), fundamento jurídico 10) ha considerado que la cuestión de la determinación estricta o precisa de la ley penal se encuentra vinculada con el alcance del principio de legalidad” (FJ 4).

III.1.2. El principio de seguridad jurídica

III.1.2.1 La seguridad jurídica como suma de otros principios generales del Derecho –STC 27/1981, de 20 de julio⁴⁸

La sentencia del Tribunal –y es jurisprudencia constitucional reiterada, por ejemplo, en las SSTC [99/1987, de 11 de junio](#)⁴⁹; [173/1996, de 31 de octubre](#)⁵⁰; [235/2000, de 5 de octubre](#)⁵¹; o [16/2020, de 28 de enero](#)⁵²– enlaza inexorablemente la seguridad jurídica con una serie de principios generales igualmente constitucionalizados en el artículo 9.3 CE. En concreto:

CUADRO 32

STC 27/1981, de 20 de julio:

La seguridad jurídica como suma de otros principios generales del Derecho

“La seguridad jurídica (...) es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad” (FJ 10).

III.1.2.2 La seguridad jurídica como predictibilidad o certeza –STC 150/1990, de 4 de octubre⁵³

La sentencia del Tribunal –cuya jurisprudencia es asimismo referida, por ejemplo, en las SSTC [182/1997, de 28 de octubre](#)⁵⁴; [234/2001, de 13 de diciembre](#)⁵⁵; o [9/2019, de 17 de enero](#)⁵⁶–, delimita la seguridad jurídica como la capacidad que tienen los ciudadanos de predecir cuáles son las consecuencias jurídicas de realizar un acto determinado. Así, se expone:

⁴⁸ STC 27/1981, de 20 de julio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/27>

⁴⁹ STC 99/1987, de 11 de junio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/831>

⁵⁰ STC 173/1996, de 31 de octubre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/3225>

⁵¹ STC 235/2000, de 5 de octubre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4219>

⁵² STC 16/2020, de 28 de enero: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26202>

⁵³ STC 150/1990, de 4 de octubre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1575>

⁵⁴ STC 182/1997, de 28 de octubre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/3447>

⁵⁵ STC 234/2001, de 13 de diciembre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4530>

⁵⁶ STC 9/2019, de 17 de enero: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25840>

CUADRO 33

STC 150/1990, de 4 de octubre: la seguridad jurídica como predictibilidad o certeza

“El principio de seguridad jurídica (...) protege (...) la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta (...) a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles” (FJ 8).

III.1.2.3 Más doctrina general –STC 227/1988, de 29 de noviembre⁵⁷

La sentencia del Tribunal sirve como doctrina general para conocer la argumentación empleada a la hora de verificar la vulneración o no del principio de seguridad jurídica en relación con la producción de normas jurídicas en nuestro ordenamiento.

CUADRO 34

STC 227/1988, de 29 de noviembre: principio de seguridad jurídica

“En el caso que ahora nos ocupa, es obvio que las normas a las que se imputa la inseguridad no son normas inciertas o faltas de la indispensable claridad, no obstante la inevitable exégesis que de las mismas haya de hacerse; tampoco contradicen la jerarquía normativa y han sido formalmente publicadas; no inciden en irretroactividad desfavorable a los derechos individuales, aunque dispongan un nuevo régimen más restrictivo aplicable en lo porvenir a situaciones jurídicas preexistentes, cuyo respeto no puede producir una congelación del ordenamiento jurídico o impedir toda modificación del mismo, como ya se ha expuesto, y, por último, no incurrir en arbitrariedad ni carecen de razonabilidad por relación a los lícitos propósitos con que el legislador pretende dar respuesta a la cambiante realidad social. De todo ello se sigue que la Ley no conculca el principio de seguridad jurídica, el cual, debe insistirse, no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas” (FJ 10).

III.1.3. El principio de protección judicial efectiva**III.1.3.1 La tutela judicial efectiva como derecho de configuración legal –STC 99/1985, de 30 de septiembre⁵⁸**

La sentencia del Tribunal se hace eco –de forma reiterada, por ejemplo, en las SSTC [117/1998](#)⁵⁹ de 2 de junio; [145/1998](#)⁶⁰ de 30 de junio; o 160/1998 de 14 de julio, entre otras– de la constitucionalización de la tutela judicial efectiva como un derecho de configuración legal. En concreto, recuerda:

CUADRO 35

**STC 99/1985, de 30 de septiembre:
La tutela judicial efectiva como derecho de configuración legal**

“Siendo el derecho a la tutela judicial efectiva no un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino un derecho de prestación, sólo puede ejercerse por los cauces que el legislador establece o, dicho de otro modo, es un derecho de configuración legal; pero ni el legislador podría poner cualquier obstáculo a tal derecho fundamental, pues ha de respetar siempre su contenido esencial (art. 53.1 de la C.E.), ni nadie que no sea el legislador puede crear impedimentos o limitaciones al derecho a la tutela judicial, cuyo ejercicio «sólo por Ley» puede regularse (art. 53.1 de la C.E.)” (FJ 4).

⁵⁷ STC 227/1988, de 29 de noviembre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1168>

⁵⁸ STC 99/1985, de 30 de septiembre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/479>

⁵⁹ STC 117/1998, de 2 de junio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/3619>

⁶⁰ STC 145/1998, de 30 de junio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/3647>

III.1.3.2 **La tutela judicial efectiva en cuanto que potestad atribuida al Poder judicial y la necesidad de respeto a su contenido esencial –STC 174/1995, de 23 de noviembre**⁶¹

La sentencia del Tribunal acota el alcance y contenido del significado de la tutela judicial efectiva, al circunscribirlo al ámbito del Poder judicial. Subraya asimismo el deber del legislador de respetar su contenido esencial en el momento de su desarrollo legislativo:

CUADRO 36

STC 174/1995, de 23 de noviembre: la tutela judicial efectiva en cuanto que potestad atribuida al Poder judicial y la necesidad de respeto a su contenido esencial

“El derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce y consagra el art. 24 C.E. se refiere a una potestad del Estado atribuida al poder judicial consistente en la prestación de la actividad jurisdiccional por Jueces y Tribunales, es decir, como señala el ATC 701/1988, “por los órganos jurisdiccionales del Estado integrados en el Poder Judicial”. Esta actividad prestacional que consiste el derecho a obtener la tutela judicial efectiva, permite al legislador, como hemos declarado reiteradamente, su configuración y la determinación de los requisitos para acceder a ella, pero también hemos dicho que esa facultad legislativa no puede incidir en el contenido esencial de ese derecho, “imponiendo para su ejercicio -como declaramos en la STC 185/1987- obstáculos o trabas arbitrarios o caprichosos que lo dificulten, sin que tal dificultad esté en algún modo justificada por el servicio a un fin constitucionalmente lícito”..)” (FJ 3).

III.1.3.3 **El derecho a la tutela judicial efectiva y su desarrollo por ley orgánica –STC 22/1986, de 14 de febrero**⁶²

La sentencia del Tribunal –en jurisprudencia que será continuada, por ejemplo, en la STC 93/1988, de 24 de mayo– descarta que las disposiciones procesales relativas a la tutela judicial efectiva sean normas de desarrollo sujetas al principio de reserva de ley orgánica del artículo 81.1 [CE](#).

CUADRO 37

STC 22/1986, de 14 de febrero: El derecho a la tutela judicial efectiva y su desarrollo por ley orgánica

“Las normas procesales no son normas de desarrollo del derecho a la tutela judicial, de aquéllas a que se refiere el art. 81 de la C. E., sino preceptos que regulan los cauces a través de los cuales tal derecho ha de ejercerse. Otra cosa bien distinta es que de los preceptos contenidos en el apartado segundo del mismo art. 24 nazcan para el legislador e incluso para el intérprete de la Ley determinadas obligaciones, pero ellono es cosa que esté aquí cuestionada)” (FJ 3).

III.1.4. **El principio de división de poderes**

Doctrina general: el principio de división de poderes como elemento básico de todo Estado de Derecho –STC 70/2022, de 2 de junio⁶³

La sentencia del Tribunal compendia de manera prolija la jurisprudencia constitucional sobre la reafirmación del principio de división y separación de poderes. En concreto, describe:

⁶¹ STC 174/1995, de 23 de noviembre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/3028>

⁶² STC 22/1986, de 14 de febrero: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/585>

⁶³ STC 70/2022, de 2 de junio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/29001>

CUADRO 38

STC 70/2022, de 2 de junio/ Doctrina general
El principio de división de poderes como elemento básico de todo Estado de Derecho

“La separación de poderes es un principio esencial de nuestro constitucionalismo. La idea de que el poder público debe estar dividido en varias funciones, confiadas a autoridades distintas y separadas unas de otras, se encuentra en la raíz del constitucionalismo moderno y en el origen de nuestra tradición constitucional. La separación tripartita de los poderes del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial, quedó consagrada en la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, en términos que resuenan en nuestra Constitución vigente, como este tribunal ha tenido ocasión de recordar (STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 4 y 5).

Nuestra jurisprudencia se ha referido reiteradamente al principio de división y separación de poderes (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 6; 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11; 123/2001, de 4 de junio, FJ 11; 38/2003, de 27 de febrero, FJ 8; 231/2015, de 5 de noviembre, FJ 4; 33/2019, de 14 de marzo, FJ 3; 149/2020, de 22 de octubre, FJ 4; y 34/2021, de 17 de febrero, FJ 3, por todas), resaltando que se trata de un principio esencial del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), como han recordado las SSTC 48/2001, de 26 de febrero, FJ 4, y 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 6, que se encuentra estrechamente vinculado a las previsiones del art. 66.2 CE (las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado), del art. 97 CE (el Gobierno dirige la Administración civil y militar y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria) y del art. 117.1, 3 y 4 CE (independencia de los jueces y tribunales integrantes del poder judicial, que ejercen en exclusiva la potestad jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, sin perjuicio de las funciones que les puedan ser atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho).

(...)

El principio de separación de poderes se completa por la Constitución de 1978 con diversos mecanismos de frenos y contrapesos, así como mediante la distribución territorial del poder y la creación de nuevos órganos constitucionales, en particular el Tribunal Constitucional, al que corresponde, como intérprete supremo de la Constitución (art. 1.1 LOTC), entre otras funciones relevantes, el control de constitucionalidad de las leyes y la resolución de los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas y de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado.

Así, como este tribunal ha recordado en su STC 124/2018, FJ 6, siendo la forma política de nuestro Estado la monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE), las Cortes Generales, que ejercen la potestad legislativa estatal, «tienen, por definición, una posición preeminente sobre el Poder Ejecutivo», si bien ello «ha de conciliarse, como es propio al Estado constitucional y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), con el respeto a la posición institucional de otros órganos constitucionales [STC 191/2016, FJ 6 C c)]. La Constitución establece un sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias (SSTC 45/1986, FJ 4, y 234/2000, FJ 4), un sistema de distribución de poderes que evita su concentración y hace posible la aplicación de las técnicas de relación y control entre quienes lo ejercen legítimamente (ATC 60/1981, de 17 de junio, FJ 4) (...).

Por otra parte, a la clásica división horizontal de poderes se añade en nuestro ordenamiento constitucional una nueva «división vertical de poderes» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 2) o distribución territorial del poder, dimanante del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 y título VIII CE). En todo caso, la regulación de las instituciones de autogobierno de las comunidades autónomas, plasmada en el respectivo estatuto de autonomía [arts. 147.2 c) y 152.1 CE], como norma institucional básica de la comunidad autónoma (SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 5, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 4), ha venido a reproducir de manera homogénea el esquema clásico del principio de separación o división de poderes en lo que atañe a las funciones legislativa y ejecutiva, con una asamblea legislativa (elegida por sufragio universal y con arreglo a un sistema de representación proporcional) que ejerce la potestad legislativa autonómica, y un consejo de gobierno, encabezado por el presidente de la comunidad autónoma (elegido de entre los miembros de la asamblea, ante la cual es políticamente responsable), órgano colegiado ejecutivo de dirección y coordinación política de la comunidad autónoma, que ejerce la potestad reglamentaria y dirige la administración autonómica.

No existe, en cambio, un poder judicial propio en las comunidades autónomas, pues la Constitución ha configurado inequívocamente el Poder Judicial como una institución del Estado español en su conjunto (arts. 117 a 127 y art. 149.1.5 CE), con la precisión de que la jurisdicción contencioso-administrativa ejercerá

el control de la actividad de la administración autonómica y de sus normas reglamentarias [art. 153 c) CE], previsión que reitera la regla general del art. 106.1 CE. Como este tribunal ha tenido ocasión de señalar, «una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción». En efecto, en el Estado autonómico la función jurisdiccional «es siempre, y solo, una función del Estado» (...)" (FJ 5).

III.1.5. El principio de jerarquía de las normas

III.1.5.1 El principio de jerarquía como elemento integrante del principio de legalidad – STC 51/1983, de 14 de junio⁶⁴

La sentencia del Tribunal –cuyo criterio llega hasta la STC 248/2000, de 19 de octubre– estima que el principio de jerarquía normativa ha de entenderse como parte estructural del principio de legalidad. De forma particular, dispone:

CUADRO 39

STC 51/1983, de 14 de junio: El principio de jerarquía como elemento integrante del principio de legalidad

“El pronunciamiento que es preciso emitir ahora no debe diferir del que recayó en las anteriores sentencias, pues no existe motivo para considerar que la disposición transitoria segunda b) del Real Decreto-ley 11/1979 adolezca de inconstitucionalidad formal, que pudiera haber derivado de la violación del principio de legalidad -en el que debe entenderse incluido el de jerarquía normativa- en materia tributaria, formulado en los arts. 31.3 y 133.1 y 3 de la Constitución, o de haberse excedido la disposición cuestionada de los límites fijados al Decreto-ley por el art. 86.1; ni cabe considerar en este momento, como tampoco se hizo anteriormente, que la disposición transitoria segunda b) del Real Decreto-ley 11/1979 esté viciada de inconstitucionalidad material a causa de la pretendida vulneración de alguno de los principios de carácter material formulados en el art. 9.1 de la Constitución” (FJ 2).

III.1.5.2 El principio de jerarquía no es susceptible de recurso de amparo –ATC 292/1983, de 15 de junio⁶⁵

La sentencia del Tribunal recuerda, no obstante, la imposibilidad de invocar el recurso de amparo ante la jurisdicción constitucional como consecuencia de la directa violación del principio de jerarquía. Así, preceptúa:

CUADRO 40

ATC 292/1983, de 15 de junio: el principio de jerarquía no es susceptible de recurso de amparo

“Se fundamenta también el recurso en la supuesta violación del art. 24.1 de la C.E., fundamentación en la que apreciábamos la causa de inadmisión señalada en tercer término.

La alegada violación del art. 24.1 se habría producido, en efecto, por haber infringido la Magistratura de Trabajo el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 de la C. E.), al haber aplicado la norma que establece la incompatibilidad entre la pensión de viudedad y las rentas de trabajo, recogida en el Real Decreto 3218/1981 y de inferior rango; por tanto, que la Ley de la Seguridad Social, cuyo art. 166.1 declara expresamente la compatibilidad de la pensión de viudedad con cualesquiera rentas de trabajo. Sin entrar en el análisis de la contradicción que la recurrente dice existir entre la Ley y el Reglamento citados (que no establece incompatibilidad con las rentas de trabajo de las pensiones de viudedad, sino sólo de los complementos necesarios para alcanzar las cuantías mínimas), el análisis de su alegato evidencia que la vulneración constitucional que reprocha al Magistrado de Trabajo es sólo la del principio de jerarquía normativa (9.3) que no es, ciertamente, un derecho susceptible de ser remediado en esta vía” (FJ 2).

⁶⁴ STC 51/1983, de 14 de junio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/179>

⁶⁵ ATC 292/1983, de 15 de junio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/7908>

III.1.6. Derechos fundamentales

Doctrina general: el carácter subjetivo y objetivo de los derechos fundamentales –STC 25/1981, de 14 de julio⁶⁶

La sentencia del Tribunal asienta el carácter bifronte de la naturaleza de los derechos fundamentales, en cuanto que primigenios derechos subjetivos, pero al tiempo también objetivos en nuestro régimen constitucional; e incide, igualmente, en la posibilidad de su limitación y/o suspensión.

CUADRO 41

STC 25/1981, de 14 de julio: carácter subjetivo y objetivo de los derechos fundamentales

“En primer lugar, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un status jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución (art. 1.1).

Esta doble naturaleza de los derechos fundamentales, desarrollada por la doctrina, se recoge en el art. 10.1 de la Constitución, a tenor del cual «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamentos del orden político y de la paz social». Se encuentran afirmaciones parecidas en el derecho comparado, y, en el plano internacional, la misma idease expresa en la Declaración universal de derechos humanos (preámbulo, párrafo primero) y en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales del Consejo de Europa (preámbulo, párrafo cuarto).

En el segundo aspecto, en cuanto elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, los derechos fundamentales dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento, en nuestro caso al del Estado social y democrático de Derecho, y atañen al conjunto estatal. En esta función, los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado. Puede decirse que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un status jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador, tanto más cuanto el cometido de asegurar esta unificación, según el art. 155 de la Constitución, compete al Estado. Los derechos fundamentales son así un patrimonio común de los ciudadanos individual y colectivamente, constitutivos del ordenamiento jurídico cuya vigencia a todos atañe por igual. Establecen por así decirlo una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna.

También la eventual limitación o suspensión de derechos fundamentales tiene una dimensión nacional. Esta limitación o suspensión de derechos fundamentales en una democracia, sólo se justifica en aras de la defensa de los propios derechos fundamentales cuando determinadas acciones, por una parte, limitan o impiden de hecho su ejercicio en cuanto derechos subjetivos para la mayoría de los ciudadanos, y, por otra, ponen en peligro el ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, es decir, el Estado democrático. Se trata, como es sabido, de uno de los más complejos problemas de los ordenamientos jurídicos democrático” (FJ 5).

III.1.7. El principio de publicidad de las normas

Doctrina general –STC 179/1989, de 2 de noviembre⁶⁷

La sentencia del Tribunal defiende el entendimiento del principio de publicidad como una consecuencia ineludible de la propia proclamación del Estado de Derecho. Así, se afirma:

⁶⁶ STC 25/1981, de 14 de julio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25>

⁶⁷ STC 179/1989, de 2 de noviembre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1385>

CUADRO 42

STC 179/1989, de 2 de noviembre: el principio de publicidad de las normas

"(...) el principio de la publicidad de las normas (...) aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 C.E.: pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento" (FJ2).

III.1.8. El principio de irretroactividad de las normas**III.1.8.1 Doctrina general –STC 42/1986, de 10 de abril⁶⁸**

La sentencia del Tribunal rehúye una visión estrecha de los derechos adquiridos, pues lo contrario supondría impedir toda incidencia de normas futuras sobre relaciones jurídicas preexistentes, con la grave dificultad que ello conlleva ([STC 27/1981, de 20 de julio](#)). A partir de ahí, el Tribunal Constitucional precisa, no obstante, que:

CUADRO 43

STC 42/1986, de 10 de abril: el principio de irretroactividad de las normas

"(...) lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir" (FJ3).

III.1.8.2 Retroactividad auténtica y retroactividad impropia –STC 9/2019, de 17 de enero

La sentencia del Tribunal reafirma la consolidada jurisprudencia constitucional respecto de los elementos clave a tener en cuenta a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de una norma por razones de retroactividad.

CUADRO 44

STC 9/2019, de 17 de enero: Retroactividad auténtica y retroactividad impropia

"El grado de retroactividad de la norma cuestionada, así como las circunstancias específicas que concurren en cada caso, se convierten en elemento clave en el enjuiciamiento de su presunta inconstitucionalidad, resultando relevante la distinción entre las disposiciones legales que con posterioridad pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia ley y las que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas. Así, en el primer supuesto —retroactividad auténtica—, la prohibición operaría plenamente y solo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio. En el segundo —retroactividad impropia—, la licitud o ilicitud de la disposición resultaría de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso, teniendo en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica, y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico-tributario, así como las circunstancias concretas concurrentes" (FJ3).

⁶⁸ STC 42/1986, de 10 de abril: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/605>

III.2. Jurisprudencia vinculada a los principales desafíos al Estado de Derecho en España

III.2.1. El imperio de la ley

III.2.1.1 Sobre el abuso de la legislación de urgencia

III.2.1.1.a) A propósito de la capacidad del Gobierno para dictar normas con rango de Ley –STC 29/1982, de 31 de mayo⁶⁹

La sentencia del Tribunal confirma la potestad del Gobierno para aprobar normas con rango de ley, si bien incide en su carácter excepcional. En concreto, recuerda que:

CUADRO 45

STC 29/1982, de 31 de mayo: capacidad del Gobierno para dictar normas con rango de Ley

“El Gobierno podrá también dictar normas con rango de Ley, previa delegación de las Cortes Generales (Decretos legislativos) o en los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad (Decretos-Leyes), pero esta posibilidad se configura, no obstante, como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman.

Tales requisitos, en cuanto a los decretos-leyes, están recogidos en la C. E., configurando tres bloques definidos: a) la exigencia de que el Decreto-Ley se dicte exclusivamente para afrontar una situación de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86, núm. 1); b) la limitación en cuanto a la materia sobre la que puede incidir un Decreto-Ley, lo que supone el que en ningún caso pueda afectar al ordenamiento de las instituciones básicas de Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la C. E., al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general (art. 86, núm. 1); y c) la necesidad, por último, de que los Decretos-Leyes sean sometidos inmediatamente al Congreso de los Diputados para su debate y votación de totalidad, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación, con objeto de que se resuelva por el mismo en cuanto a su convalidación o derogación (art. 86, núm. 2)” (FJ 1).

III.2.1.1.b) Sobre el control del presupuesto habilitante de los decretos-leyes –STC 134/2021, de 24 de junio⁷⁰

La sentencia del Tribunal fija el parámetro de constitucionalidad en la particular determinación de los dos criterios requeridos para satisfacer los requisitos de su “extraordinaria y urgente necesidad”. Así:

CUADRO 46

STC 134/2021, de 24 de junio: control del presupuesto habilitante de los decretos-leyes

“En numerosas sentencias este tribunal ha resumido la doctrina constitucional elaborada en relación con el presupuesto que habilita al Gobierno para aprobar normas provisionales con rango de ley, lo que nos dispensa de reiterarla una vez más (SSTC 34/2017, de 1 de marzo, FJ 3; 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 4, y 61/2018, de 7 de junio, FJ 4, entre muchas otras). Bastará recordar ahora que esa doctrina ha considerado que los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. La apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley), incumbiéndole a este tribunal

⁶⁹ STC 29/1982, de 31 de mayo: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/71>

⁷⁰ STC 134/2021, de 24 de junio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26761>

controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes.

Ese control externo se concreta en la comprobación de dos elementos. En primer lugar, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación y que evidencian una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precisa de una respuesta normativa con rango de ley (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4). En segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas concretas adoptadas para subvenir a ella (por todas, STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5) (FJ 3).

III.2.1.1.c) El inadecuado recurso al decreto-ley durante la pandemia por COVID-19 –STC 110/2021, de 13 de mayo⁷¹

La sentencia del Tribunal restringe su habitual benevolencia en la apreciación de la conexión de sentido entre el requisito de la “extraordinaria y urgente necesidad” y el contenido de la norma. Se declara así la inconstitucionalidad de un decreto-ley aprobado en plena pandemia por COVID-19, por entender, precisamente, que no concurre dicha circunstancia. A tal efecto, se manifiesta:

CUADRO 47

**STC 110/2021, de 13 de mayo:
El inadecuado recurso al decreto-ley durante la pandemia por COVID-19**

“Así planteados los términos del presente análisis, este tribunal no puede compartir que la disposición final segunda que se impugna muestre conexión de sentido alguna con la causa de extraordinaria y urgente necesidad que llevó a la adopción del Real Decreto-ley 8/2020. No existe ningún vínculo de adecuación entre el común presupuesto habilitante de la norma y esta singular regla, carente de congruencia con la situación que se trata de afrontar, con la que no guarda relación discernible, ni directa ni indirecta.

No resulta posible determinar qué razonable conexión de sentido pudiera existir entre, de una parte, las circunstancias y necesidades de emergencia desencadenadas a raíz de la pandemia y, de otra, la parcial reordenación de la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia; cuyas funciones propias (apartados 1 y 4 del artículo 6 de la Ley 11/2002) no guardan relación alguna con los motivos y finalidades que llevaron al dictado del Real Decreto-ley 8/2020, ni resultan afectadas por la disposición impugnada. La evidencia inicial de que un mero cambio en el modo de integración de este órgano resulta ajeno, de principio, a la situación general afrontada hubiera requerido –para acreditar lo contrario– una justificación específica que no se aportó por el Gobierno; sin que tal omisión quede paliada por las vagas referencias que el abogado del Estado hace en sus alegaciones a propósito de las hipotéticas exigencias de «sigilo», «reserva» o «secreto» que podrían llegar a imponerse en la cooperación de las autoridades españolas con las de otros países, o con organismos internacionales, para hacer frente a la pandemia. Este concreto alegato no resulta admisible, pues no se trata solo de que nada se haya apuntado al respecto por el propio autor de la norma, siendo así que en las alegaciones en defensa de un decreto-ley «nunca podrían ser ofrecidas razones distintas o que alterasen los motivos puestos de manifiesto en su momento» por el Gobierno (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4, y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 6). Además, las supuestas exigencias de «sigilo», «reserva» o «secreto» podrían acaso conducir a la intervención ocasional de esta comisión delegada en la gestión de algún extremo relacionado con la pandemia, algo que nada tendría que ver con la necesaria modificación mediante decreto-ley de la composición legal de este órgano.

Se refuerza la apreciación anterior, si se tiene presente que la disposición final segunda introduce en el ordenamiento una modificación legislativa de vigencia indefinida, en manifiesta divergencia con la temporalidad tasada que el propio Real Decreto-ley predica, en general, de todas y cada una de sus determinaciones, en plena correspondencia con los apremios circunstanciales en los que se fundamentó esta legislación excepcional. Este tribunal tiene declarado que «ningún dato positivo constitucional permite

⁷¹ STC 110/2021, de 13 de mayo: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26727>

afirmar [...] que el carácter provisional del decreto-ley se refiera necesariamente al alcance temporal de la norma que con esa forma jurídica se apruebe» (STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 6), pero también lo es, según se puntualizó en el mismo pasaje de la resolución que se cita, que ello debía entenderse «sin perjuicio de que dicho alcance pueda ser considerado de algún modo para valorar [...] la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de la medida legislativa». Valoración que, en el caso actual, no puede ser sino negativa. El Real Decreto-ley 8/2020 establece con carácter general, de manera explícita, reglas de carácter temporal y para la inserción en el mismo de una disposición, como la enjuiciada, con vocación de vigencia indefinida (y sin relación aparente alguna, con el objeto o los fines de tal ordenación de conjunto) mal podría invocarse, en términos de la repetida conexión de sentido, la misma causa de extraordinaria y urgente necesidad que se predica, en general, de este texto normativo.

Finalmente, debe ponerse de relieve que la oportunidad de reordenar parcialmente la composición de la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia se apreció ya por el Gobierno al dictar el Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, antes citado, en cuyo artículo 4 (números 1 a 5) se determinó una nueva integración de dicha comisión. Este primer paso normativo en la materia, por vía reglamentaria, guarda una relación innegable, por su identidad de objeto, con la disposición impugnada en el presente proceso constitucional y se dio por el Ejecutivo con la suficiente antelación a la declaración del estado de alarma como para poner en duda que la modificación en la composición de la comisión culminada después mediante la disposición final segunda tenga algo que ver con las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que condujeron al dictado de un real decreto-ley, que parte, explícita y reiteradamente, de la emergencia declarada por el real decreto que proclamó el estado de alarma. Más parece, por el contrario, que la razón de ser de esta disposición final segunda no es otra que la de continuar o consolidar la adaptación de la composición de la comisión delegada –con modificaciones adicionales– a la nueva estructura del Consejo de Ministros, por decirlo aquí con las mismas palabras de las que se sirve, respecto de esta y de otras comisiones delegadas, el preámbulo del Real Decreto 399/2020, antecedente inmediato en este punto de la regla impugnada.

Cuanto antecede lleva a desechar que la disposición impugnada pudiera encontrar una justificación objetiva de extraordinaria y urgente necesidad por su eventual conexión de sentido con las circunstancias que motivaron, en general, la adopción del Real Decreto-ley en el que aparece integrada” (FJ 7).

III.2.1.2 Sobre las aspiraciones secesionistas al margen de los procedimientos previstos en la Constitución para su reforma

III.2.1.2.a) A propósito de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña –STC 31/2010, de 28 de junio⁷²

La primera sentencia del Tribunal a destacar, pues son numerosos sus pronunciamientos, es la que declara la inconstitucionalidad de catorce artículos –y la reinterpretación de muchos otros– de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Dada su extensión, se reproduce un extracto. A saber:

CUADRO 48

STC 31/2010, de 28 de junio: reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

“(...) no puede haber equívoco en la proclamación efectuada por el art. 2.4 EAC de que «[l]os poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña», pues es obvio que, conforme al propio art. 1 EAC, la Comunidad Autónoma de Cataluña trae causa en Derecho de la Constitución Española y, con ella, de la soberanía nacional proclamada en el art. 1.2 CE, en cuyo ejercicio, su titular, el pueblo español, se ha dado una Constitución que se dice y quiere fundada en la unidad de la Nación española. Por el contrario, el sentido que cabalmente merece el art. 2.4 EAC viene dado por su clara vocación prescriptiva del principio democrático como pauta para el ejercicio de los poderes de la Generalitat, que el precepto sujeta expresamente a la Constitución –sobre la que se erige un Estado democrático (art. 1.1 CE)– y al Estatuto. No se trata, por tanto, en el contexto del art. 2 del Estatuto, de recabar para la Generalitat de Cataluña un fundamento distinto del expresado en el art. 1 EAC, sino de hacer de la legitimación democrática el principio

⁷² STC 31/2010, de 28 de junio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6670>

que ha de regir el ejercicio por la Comunidad Autónoma de los poderes que el Estatuto de Autonomía le confiere desde la Constitución. El pueblo de Cataluña no es, por tanto, en el art. 2.4 EAC, sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional cuyo ejercicio ha permitido la instauración de la Constitución de la que trae causa el Estatuto que ha de regir como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Cataluña. El pueblo de Cataluña comprende así el conjunto de los ciudadanos españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido en Generalitat de Cataluña. Justamente por ser destinatarios de los mandatos de ese poder público, el principio constitucional democrático impone que también participen, por los cauces constitucional y estatutariamente previstos, en la formación de la voluntad de los poderes de la Generalitat. Tal es el designio que justifica la expresión «pueblo de Cataluña» en el art. 2.4 EAC, por entero distinta, conceptualmente, de la que se significa en nuestro Ordenamiento con la expresión «pueblo español», único titular de la soberanía nacional que está en el origen de la Constitución y de cuantas normas derivan de ella su validez” (FJ 9).

III.2.1.2.b) Acerca de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación –STC 114/2017, de 17 de octubre⁷³

La sentencia del Tribunal afirma la inconstitucionalidad de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, aprobada por el Parlamento de Cataluña, para la celebración de un referéndum de autodeterminación, paso previo a la secesión de su territorio y a la construcción de un Estado independiente.

CUADRO 49

**STC 114/2017, de 17 de octubre:
Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre,
del referéndum de autodeterminación**

“Ningún poder constituido puede pretender situarse por encima de la norma fundamental, como por su sola voluntad afirma el Parlamento autonómico en un «abierto y expreso desafío a la fuerza de obligar de la Constitución o del ordenamiento que sobre ella se levanta» (STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5). No otra cosa implica que esta Ley predique de sí misma que «prevalece jerárquicamente sobre todas las normas que puedan entrar en conflicto» con ella (art. 3.2) (...).

Es evidente cómo el legislador autonómico ha olvidado «la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente [formalizado en la Constitución] y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidos por aquél» [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4; en análogos términos, SSTC 15/2000, de 20 de enero, FJ 3, y 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 8.a)]. Apenas es preciso destacar que, una vez desconocida la fuerza vinculante de la Constitución, queda asimismo ignorada la sujeción del Parlamento al Estatuto de Autonomía de Cataluña que de ella trae causa (art. 147.1 CE) y que es el fundamento inmediato de las potestades del Parlamento que ha adoptado esta Ley. El autogobierno de Cataluña, constituida en Comunidad Autónoma, no puede realizarse, en efecto, sino «de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica», los poderes de la Generalitat, que «emanan del pueblo de Cataluña», han de ejercerse también consecuentemente, «de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución» (arts. 1 y 2.4 EAC). «Autonomía –en suma– no es soberanía» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y múltiples pronunciamientos ulteriores de análogo tenor).

b) (...) ni el pueblo de Cataluña es «titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación española constituida en Estado» ni puede, por lo mismo, ser identificado como «un sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional»; tampoco los ciudadanos de Cataluña pueden «confundirse con el pueblo soberano concebido como “la unidad ideal de imputación del poder constituyente y como tal fuente de la Constitución y del Ordenamiento”» [STC 90/2017, FJ 6 a), con cita de pronunciamientos anteriores iguales] (...).

⁷³ STC 114/2017, de 17 de octubre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25470>

c) El «referéndum de autodeterminación vinculante» que la Ley 19/2017 regula y convoca (arts. 1 y 4 y conexos) es tan coherente con la inconstitucional premisa de la «soberanía» del pueblo de Cataluña de la que parte, como inconciliable con la unidad de la Nación española en la que se fundamenta la Constitución (art. 2 CE). De celebrarse tal consulta en los términos pretendidos, se hubiera agraviado jurídicamente dicha unidad. Aun en el supuesto de que la votación no hubiera implicado la «independencia de Cataluña» (art. 4.4) aquella unidad de la Nación, y la del Estado en que la misma se constituye (art. 1.1 CE), habría quedado cancelada ya de manera irremisible (...).

Los preceptos de la Constitución (también, por tanto, su art. 2) son, sin excepción, susceptibles de reconsideración y revisión en derecho. El Tribunal reitera, pues, que «la Constitución, como ley superior, no pretende para sí la condición de lex perpetua. La nuestra admite y regula, en efecto, su “revisión total” (art. 168 CE y STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7)». (...) Ello depara la más amplia libertad para la exposición y defensa públicas de cualesquiera concepciones ideológicas, incluyendo las que «pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediante la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 12) (...).

d) Los «principios estructurales del ordenamiento» (STC 128/2016, FJ 5) son prescripciones indisociables y la constatada infracción de los enunciados en los artículos 1.2 y 2 CE conlleva también, inseparablemente, la de los que configuran nuestro Estado como «de derecho» y «democrático» (art. 1.1 CE).

Al aprobar la Ley 19/2017, el Parlamento de Cataluña se ha alzado frente a la soberanía nacional residenciada en el pueblo español, convocando a una fracción de ese pueblo, en desafío a la unidad de la Nación, a decidir la suerte del Estado común (arts. 1.2 y 2 CE), al tiempo que pretendía «arrumbar la actual posición institucional, conforme al ordenamiento en vigor, de la Comunidad Autónoma» [STC 52/2017, FJ 8.A)], con la consiguiente vulneración, por tanto, del principio constitucional de autonomía (art. 2 CE) y de las determinaciones basilares del propio Estatuto de Cataluña (arts. 1 y 2 EAC), minando así su inmediata fuente de autoridad.

Estos ilícitos constitucionales y el desconocimiento pleno en que la Cámara ha incurrido de la lealtad constitucional que obliga a todos (entre otras muchas, SSTC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4, y 9/2017, de 19 de enero, FJ 3), han deparado, a la vez, un atentado a la consideración del Estado español –en el que se integra la Comunidad Autónoma de Cataluña– como Estado de derecho y democrático, basado en los principios constitucionales que enuncia el artículo 1.1 CE y que son a su vez valores comunes a los Estados miembros de la Unión Europea y en los que ella misma se fundamenta (art. 2 del Tratado de la Unión Europea)...” (FJ 5).

III.2.1.2.c) A propósito de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 16 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República –STC 124/2017, de 8 de noviembre⁷⁴

La sentencia del Tribunal sienta la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. Como se desprende de la nomenclatura utilizada, la norma estaba dirigida a la culminación del proceso secesionista en Cataluña y a la consiguiente creación de un nuevo Estado. En virtud de esta decisión, se recuerda que:

CUADRO 50

STC 124/2017, de 8 de noviembre: Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República

“La atribución de la soberanía nacional al pueblo español (art. 1.2 CE) y la indisoluble unidad de la Nación (art. 2 CE) se contemplan, así pues, junto al reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE). Este derecho a la autonomía no es ni puede confundirse con la

⁷⁴ STC 124/2017, de 8 de noviembre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25489>

soberanía (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; 25/1981, de 14 de julio, FJ 3), no contemplada en nuestra Constitución para las nacionalidades y regiones que integran el Estado (...).

Como con profusión y rotundidad se razona y afirma en la STC [114/2017](#) [FJ 2 A) b)], para ninguno de los «pueblos de España» (preámbulo CE) existe un «derecho de autodeterminación», entendido «como ‘derecho’ a promover y consumir su secesión unilateral del Estado en el que se constituye España (art. 1.1 CE)». «Tal “derecho”, con toda evidencia, no está reconocido en la Constitución, ni cabe aducir ... que forme parte de nuestro ordenamiento por vía de tratados internacionales de los que España es parte (art. 96 CE)», ni tampoco encuentra fundamento en el derecho internacional. Y, en fin, como este Tribunal declara en la mencionada Sentencia, «el respeto a la ‘unidad nacional’, a las ‘estructuras fundamentales políticas y constitucionales’ y a la ‘integridad territorial’ de los Estados miembros son principios que están expresamente proclamados, y con el más alto rango, en el derecho europeo (art. 4.2 del Tratado de la Unión Europea)».

d) Llegado aquí, hemos de recordar una vez más que todos los preceptos de la Constitución son susceptibles de reconsideración y revisión en derecho, pues nuestra Constitución, «como ley superior, no pretende para sí la condición de *lex perpetua*», ya que admite y regula su revisión total (art. 168 CE y STC [48/2003](#), de 12 de marzo, FJ 7). Así pues, el planteamiento de concepciones que pretendan modificar el orden constitucional, incluida la reconsideración de la identidad y unidad del titular de la soberanía, es desde luego factible en nuestro Ordenamiento «toda vez que, en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución ... no hay límites materiales a la revisión constitucional» [STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 4; doctrina que reitera STC 90/2017, FJ 6 b)]. Por lo tanto, «[e]s plena la apertura de la norma fundamental a su revisión formal, que pueden solicitar o proponer, entre otros órganos del Estado, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (arts. 87.2 y 166 CE)» [STC [114/2017](#), FJ 5 C)].

Hasta este punto es cierta la afirmación de que la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy distinto signo. En efecto, la Constitución depara la más amplia libertad para la exposición y defensa públicas, dentro o fuera de las instituciones, de cualesquiera concepciones ideológicas, incluyendo las que «pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediante la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimiento en una realidad jurídica» (SSTC [31/2010](#), de 28 de junio, FJ 12, y [259/2015](#), FJ 7). Pero la conversión de esos proyectos políticos o cualesquiera otros en normas o en otras determinaciones del poder público no es posible sino mediante los procedimientos de reforma constitucional, cuya observancia «es, siempre y en todo caso, inexcusable» (STC 103/2008, FJ 4). De modo que cuando un poder público pretende alterar el orden constituido de manera unilateral e ignorando los procedimientos de reforma expresamente previstos a tal fin por la Constitución «abandona la única senda que permite llegar a este punto, la del Derecho», con el consiguiente «daño irreparable para la libertad de los ciudadanos» [STC 259/2015, FJ 7, doctrina que reiteran, entre otras, SSTC 90/2017, FJ 6 b) y [114/2017](#), FJ 5 C)]. Esto último es, precisamente, lo que ha consumado el Parlamento de Cataluña al aprobar la Ley impugnada” (FJ 5).

III.2.1.2.d) La aplicación de la coerción estatal prevista en el artículo 155 CE –STC 90/2019, de 2 de julio⁷⁵

La sentencia del Tribunal avala la constitucionalidad de la aplicación del mecanismo de coerción estatal –previsto en el artículo 155 CE– respecto de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Así expresa:

CUADRO 51

STC 90/2019, de 2 de julio: aplicación de la coerción estatal prevista en el artículo 155 CE

“El art. 155 CE no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para garantizar la validez y eficacia de la Constitución en aquellos supuestos en los que sea manifiesto que solo a través de esta vía es posible restaurar el orden constitucional, por lo que la finalidad última que el precepto consiente no puede ser otra que la de

⁷⁵ STC 90/2019, de 2 de julio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25975>

restablecer el orden constitucional y, con él, el normal funcionamiento institucional de la comunidad autónoma en el seno de dicho orden. Por ello, las «medidas necesarias» que el precepto permite aprobar han de responder al objetivo que resulta de su tenor; esto es, bien a obligar a la comunidad autónoma a cumplir con las obligaciones constitucionales y legales, bien a preservar o proteger el mencionado interés general contra el que se ha atentado” (FJ 4).

“(…) el Gobierno no podrá ser habilitado por el Senado para ejercer, en el curso de esa intervención, cualesquiera potestades, dado que en la Constitución no caben poderes exentos de límites, ni lo consiente tampoco la vía excepcional que abre el art. 155. Habrá de actuar siempre sujeto a la legalidad, estatal o autonómica, que sea de aplicación en cada caso, siempre que no haya resultado a su vez excepcionada o temporalmente innovada por el acuerdo del Senado, y no puede quedar autorizado por el Senado para ejercer, en este procedimiento, las potestades legislativas ordinarias que corresponden, ya a las Cortes Generales, ya al Parlamento autonómico. Asimismo, ha de actuar vinculado a lo dispuesto en el acuerdo del Senado y en el marco del mismo, y las decisiones que adopte no están exentas del correspondiente control judicial. Finalmente, la alteración institucional de la organización autonómica que produzca la actuación del Gobierno ha de ser, en todo caso, compatible con el mantenimiento del principio de autonomía que la Constitución garantiza, con las modulaciones que en el caso resulten necesarias, pues la finalidad última del art. 155 CE es la reconducción de la comunidad autónoma al orden constitucional y estatutario (...)

d) El acuerdo del Senado que, como se ha dicho, tiene fuerza de ley, puede acuñar reglas específicas para la ocasión que, circunstancialmente, aseguren la eficacia de su ejecución por el Gobierno, y, con ello, la finalidad misma perseguida por el art. 155 CE; reglas entre las que pueden incluirse aquellas que, de modo temporal, ordenen las condiciones y facultades de acción del Gobierno en el marco del art. 155 CE, y que puede desplazar pro tempore otras normas del ordenamiento o añadir a sus previsiones otras que la cámara considere a estos efectos, alterando, en lo necesario, el ordenamiento pero sin integrarse de modo estable en él” (FJ 6).

III.2.1.3 Sobre la posibilidad de proscribir proyectos políticos contrarios a Derecho. El aval a la Ley de Partidos Políticos –STC 48/2003, de 12 de marzo⁷⁶

La sentencia del Tribunal refrenda la posibilidad de prohibir determinados proyectos políticos contrarios a Derecho por vías ajenas a las penales. A partir de entonces, fueron distintos los partidos políticos ilegalizados dada su condición de brazo político de la banda terrorista ETA. Un criterio que la jurisprudencia constitucional matizaría sin embargo en los años 2011 y 2012, respecto de la legalidad de los partidos Bildu (STC 62/2011, de 5 de mayo) y Sortu (STC 138/2012, de 20 de junio). Así, y en referencia a la proscripción de participación de ciertos partidos en democracia, se señala:

CUADRO 52

STC 48/2003, de 12 de marzo: posibilidad de proscribir proyectos políticos contrarios a Derecho. El aval a la Ley de Partidos Políticos

“(…) en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de “democracia militante” en el sentido que él le confiere, esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución. Falta para ello el presupuesto inexcusable de la existencia de un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional que, por su intangibilidad misma, pudiera erigirse en parámetro autónomo de corrección jurídica, de manera que la sola pretensión de afectarlo convirtiera en antijurídica la conducta que, sin embargo, se atuviera escrupulosamente a los procedimientos normativos. La Ley recurrida no acoge ese modelo de democracia. Ante todo, ya en la Exposición de Motivos parte de la base de la distinción entre ideas o fines proclamados por un partido, de un lado, y sus actividades, de otro, destacando que “los únicos fines explícitamente vetados son aquéllos que incurren en el ilícito penal”, de suerte que “cualquier proyecto u objetivo se entiende compatible con la Constitución siempre y cuando no se defienda mediante una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales de los ciudadanos”. Y, en consecuencia con ello, en lo

⁷⁶ <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4823>

que ahora importa, la Ley contempla como causas de ilegalización, precisamente, "conductas", es decir, supuestos de actuación de partidos políticos que vulneran con su actividad, y no con los fines últimos recogidos en sus programas, las exigencias del art. 6 CE, que la Ley viene a concretar.

La Constitución española, a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento. Ciertamente, nuestra Constitución también proclama principios, debidamente acogidos en su articulado, que dan fundamento y razón de ser a sus normas concretas. Son los principios constitucionales, algunos de los cuales se mencionan en los arts. 6 y 9 de la Ley impugnada. Principios todos que vinculan y obligan, como la Constitución entera, a los ciudadanos y a los poderes públicos (art. 9.1 CE), incluso cuando se postule su reforma o revisión y hasta tanto ésta no se verifique con éxito a través de los procedimientos establecido en su Título X. Esto sentado, desde el respeto a esos principios, y como se afirma en la Exposición de Motivos de la Ley recurrida, según acabamos de recordar, cualquier proyecto es compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales. Hasta ese punto es cierta la afirmación de que "la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo" (STC [11/1981](#), de 8 de abril, FJ 7)" (FJ 7).

III.2.2. Los derechos fundamentales

III.2.2.1 A propósito de la "especial trascendencia constitucional" requerida para la admisión a trámite de los recursos de amparo –STC 155/2009, de 25 de junio⁷⁷

La sentencia del Tribunal contempla el modo de interpretar el requisito de la "especial trascendencia constitucional", introducido tras la reforma de los artículos 49.1 y 50.1 b) de la [Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre](#)⁷⁸, del Tribunal Constitucional (LOT), del año 2007. Una interpretación caracterizada por su amplísima discrecionalidad. A partir de ahí:

CUADRO 53

STC 155/2009, de 25 de junio: "especial trascendencia constitucional" requerida para la admisión a trámite de los recursos de amparo

"Este Tribunal estima conveniente, dado el tiempo transcurrido desde la reforma del recurso de amparo, avanzar en la interpretación del requisito del art. 50.1 b) LOTC. En este sentido considera que cabe apreciar que el contenido del recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia constitucional en los casos que a continuación se refieren, sin que la relación que se efectúa pueda ser entendida como un elenco definitivamente cerrado de casos en los que un recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional, pues a tal entendimiento se opone, lógicamente, el carácter dinámico del ejercicio de nuestra jurisdicción, en cuyo desempeño no puede descartarse a partir de la casuística que se presente la necesidad de perfilar o depurar conceptos, redefinir supuestos contemplados, añadir otros nuevos o excluir alguno inicialmente incluido.

Tales casos serán los siguientes: a) el de un recurso que plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional, supuesto ya enunciado en la STC [70/2009](#), de 23 de marzo; b) o que dé ocasión al Tribunal Constitucional para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna, como acontece en el caso que ahora nos ocupa, o por el surgimiento de nuevas realidades sociales o de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental, o de un cambio en la doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales a los que se refiere el art. 10.2 CE; c) o cuando la vulneración del derecho fundamental que se denuncia provenga de la ley o de otra disposición de carácter general; d) o si la vulneración del derecho fundamental traiga causa de una reiterada interpretación jurisprudencial de la ley que el Tribunal Constitucional considere lesiva del derecho fundamental y crea necesario proclamar otra interpretación conforme a la Constitución; e) o bien cuando la

⁷⁷ STC 155/2009, de 25 de junio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6574>

⁷⁸ <https://www.boe.es/eli/es/lo/1979/10/03/2/con>

doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental que se alega en el recurso esté siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria, o existan resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental, ya sea interpretando de manera distinta la doctrina constitucional, ya sea aplicándola en unos casos y desconociéndola en otros; f) o en el caso de que un órgano judicial incurra en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional (art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: [LOPJ](#)); g) o, en fin, cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentario" (FJ 2).

III.2.2.2 Los derechos de las minorías parlamentarias –ATC 177/2022, de 19 de diciembre⁷⁹

Por medio del presente Auto, y por primera vez en su historia, el Tribunal decidía suspender un procedimiento legislativo, al apreciar la posibilidad cierta de vulneración de los derechos de las minorías parlamentarias a participar en los procesos de formación de las leyes. En el caso concreto, se trataba de dos enmiendas por las que se reformaban la [LOTC](#) y la [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#) (LOPJ)⁸⁰, relativas a la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional, y que fueron incluidas en una Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y de reforma de los delitos contra la integridad moral desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso. En tal sentido, se dispone:

CUADRO 54

ATC 177/2022, de 19 de diciembre: derechos de las minorías parlamentarias

"Una de las formas en que la confrontación entre posiciones mayoritarias y minoritarias ha llegado a la jurisdicción constitucional ha sido, como recuerda la STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 3, a través del planteamiento de recursos de amparo parlamentarios (art. 42 LOTC), por parte de los grupos minoritarios, frente a las decisiones adoptadas por los órganos parlamentarios, cuando estas han sido consideradas como restrictivas de los derechos de participación política de los integrantes de aquellos grupos. En todas las ocasiones, la doctrina constitucional ha puesto de relieve la necesidad de asegurar el adecuado ejercicio de la función de representación política de las minorías parlamentarias en la oposición, pues el respeto a la posición y los derechos de las minorías actúa como elemento constitutivo del propio sistema, que legitima su propio funcionamiento. Sin respeto a los derechos de las minorías políticas no hay modo de preservar el pluralismo propio del Estado democrático (STC 226/2016, de 22 de diciembre, FJ 5), propugnado por el art. 1.1 CE como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico (STC 115/2019, FJ 3, citando las SSTC 86/1982, de 23 de diciembre; 99/1987, de 11 de junio; 20/1990, de 15 de febrero; 119/1990, de 21 de junio; 217/1992, de 1 de diciembre; 27/2018, de 5 de marzo, y 25/2019, de 25 de febrero).

(...) es preciso traer a colación nuestra consolidada doctrina sobre la relevancia constitucional del derecho de enmienda de los parlamentarios, considerado reiteradamente como una facultad integrante del núcleo esencial del ius in officium de los representantes políticos y, por tanto, como reflejo del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de aquellos (art. 23 CE).

Como señalara la citada STC 119/2011, FJ 6, al resolver un recurso de amparo presentado, en aquella ocasión, por senadores de varios grupos parlamentarios: «Con carácter general, la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado. Además, la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión, ya que, una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o asamblea legislativa como objeto de deliberación, no cabe

⁷⁹ AUTO 177/2022, de 19 de diciembre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/29179>

⁸⁰ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ): <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666>

alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto. En efecto, la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad; solo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa. Ello, trasladado al ámbito legislativo, supone que, a partir de un proyecto de ley, la configuración de lo que pretende ser una nueva norma se realiza a través de su discusión parlamentaria por la Cámara en el debate de totalidad como decisión de los representantes de la voluntad popular de iniciar la discusión de esa iniciativa, que responde a unas determinadas valoraciones de quienes pueden hacerlo sobre su oportunidad y sobre sus líneas generales; tomada esa primera decisión, se abre su discusión parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda y legitimando democráticamente la norma que va a nacer primero mediante la discusión pública y luego a través de la votación o votaciones de la norma, según su naturaleza, como manifestación de la voluntad general democráticamente configurada» (FJ6).

“En el presente caso el Pleno del Tribunal Constitucional aprecia la urgencia excepcional a que se refiere el art. 56.6 LOTC, toda vez que, de no otorgarse la suspensión interesada, se produciría un perjuicio de imposible o muy difícil reparación que haría perder su finalidad al recurso de amparo. Una vez que el Pleno del Congreso de los Diputados ha aprobado en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2022 los preceptos que modifican la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introducidos en la «Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso», que derivan de las enmiendas núm. 61 y 62, presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederación de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, cuya admisión se impugna en el presente recurso de amparo, la tramitación parlamentaria prosigue en el Senado, estando prevista la votación en el Pleno a celebrar a partir del día 20 de diciembre de 2022. La aprobación del texto legal consumaría de manera irreversible la vulneración de derechos fundamentales alegados por los diputados recurrentes, de suerte que un eventual otorgamiento del amparo solo podría tener un alcance meramente declarativo, por completo desprovisto de eficacia reparadora, lo que equivale a su frustración” (FJ 10).

III.2.2.3 El derecho a la enseñanza del español en Cataluña –STSJC 5201/2020, de 16 de diciembre⁸¹

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con fundamento en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, corrobora el derecho de los alumnos de los centros escolares en Cataluña a recibir como mínimo un veinticinco por ciento de su enseñanza en español. En concreto, se dice:

CUADRO 55

STSJC 5201/2020, de 16 de diciembre: derecho a la enseñanza del español en Cataluña

“En el análisis de los casos individuales planteados hasta el momento, la jurisprudencia de este mismo Tribunal y la del Tribunal Supremo ha establecido que, con independencia de que el modelo admita flexibilidad en función de las circunstancias, existe un mínimo por debajo del cual no se puede entender que el uso vehicular de la lengua alcance la condición de normal en el sistema. En este sentido, se ha fijado un uso vehicular mínimo del 25% de las horas lectivas. Un porcentaje que, además de la enseñanza de la propia lengua oficial, debe incluir íntegramente al menos el de otro área, materia o asignatura no lingüística curricular de carácter troncal o análogo –STS de 24 de septiembre de 2013, recurso núm. 3011/2012⁸². Como se ha mencionado, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la naturaleza oficial de las dos lenguas impone necesariamente

⁸¹ <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/e4a3a5cecd017449/20201218>

⁸² <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/9c41fb4a2fc46a71/20131021>

su uso vehicular en la enseñanza, sin que pueda establecerse la condición de alguna de las dos lenguas como preferente, independientemente de las situaciones en las que la necesidad de normalización lingüística u otras circunstancias impongan un uso más intensivo de una u otra” (FD 3).

III.2.2.4 La prohibición de discriminación por la exigencia del euskera como requisito imprescindible para el acceso a la Administración –STSJPV 152/2021, de 4 de mayo

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco afirma el carácter discriminatorio de la exigencia de saber euskera como requisito imprescindible para acceder a la condición de policía local. En ella se aboga por encontrar un equilibrio entre el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración en euskera y el derecho de aquellos que hablen castellano a acceder a los cargos públicos. Un criterio que encontraría continuidad, por ejemplo, en la Sentencia del mismo Tribunal Superior de Justicia, de 1 de marzo de 2023, de acceso a empleos vinculados a la Diputación de Guipúzcoa. Dice pues:

CUADRO 56

STSJPV 152/2021, de 4 de mayo: prohibición de discriminación por la exigencia del euskera como requisito imprescindible para el acceso a la Administración

“En lo que se refiere a la competencia lingüística de la policía del País Vasco, el decreto legislativo 1/2020, de veintidós de julio, dispone, en su artículo 64.1 que «[e]l contenido de las convocatorias para el ingreso en los cuerpos de policía del País Vasco se adecuará, en cuanto a los niveles de competencia lingüística en euskera exigibles y a la valoración que hubiera de otorgarse al conocimiento de dicha lengua, a las previsiones establecidas en el título V de la Ley 6/89, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca». Pues bien, esta ley, en su artículo 97.7 establece que «[l]os criterios de aplicación preceptiva de los perfiles lingüísticos perseguirán un tratamiento equitativo y proporcional para los puestos de trabajo existentes en cada administración, sin diferenciación en razón del cuerpo, escala, nivel o grupo de titulación al que corresponda su función». Vemos, pues, cómo la legislación reguladora de esta materia trata de encontrar un equilibrio entre el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la administración en euskera y el derecho de los castellanohablantes a acceder a los cargos públicos. La administración ha de buscar la vía para garantizar la posibilidad de que los ciudadanos puedan relacionarse con ella en euskera sin que ello suponga una discriminación en su derecho a acceder al empleo público para los ciudadanos que no conocen ese idioma. De tal modo que no cabe que se exija el conocimiento del euskera para acceder a todos los cargos públicos cuando existe una masa de ciudadanos que no conocen (ni tienen obligación de hacerlo) la lengua cooficial” (FD 5).

III.2.2.5 La necesidad de disfrutar de autorización parlamentaria previa a la suspensión general de derechos fundamentales –STC 148/2021, de 14 de julio⁸³

La sentencia del Tribunal declara la inconstitucionalidad del confinamiento impuesto por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de declaración del estado de alarma, contra la pandemia por COVID-19. La razón estriba en la ausencia de autorización parlamentaria previa a la suspensión general de las libertades de circulación y residencia. Una exigencia constitucional ineludible según establecen los artículos 55.1 y 116 CE. La respuesta adecuada hubiera sido, en su caso, la declaración del estado de excepción contemplado en el artículo 116.3 CE. Así manifiesta:

⁸³ STC 148/2021, de 14 de julio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26778>

CUADRO 57

STC 148/2021, de 14 de julio: necesidad de disfrutar de autorización parlamentaria previa a la suspensión general de derechos fundamentales

“El estado de alarma, como los de excepción y sitio, es la reacción que la Constitución ha previsto para hacer frente a determinadas «situaciones extremas» (STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 6) o, en palabras de la Ley, a «circunstancias extraordinarias» que «hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes» (art. 1.1 LOAES). La declaración de cualquiera de estos estados conlleva necesariamente una potenciación de las potestades públicas, con la consiguiente constricción de los derechos de los ciudadanos, siempre con obediencia estricta a lo que prescriba la ley orgánica a la que remite el artículo 116.1 CE para la regulación de las «competencias y limitaciones correspondientes». Ahora bien: nuestra Constitución establece una distinción entre estados (alarma, excepción y sitio) desconocida en otros sistemas; y que, pudiendo fundamentarse en los supuestos habilitantes para declararlos, se basó sin embargo en otros criterios: por un lado, en sus mecanismos de adopción y control; por otro, en sus efectos. En la distinción que aquí ahora más interesa, entre el estado de alarma y el de excepción, la primera de esas perspectivas permite apreciar que ambos estados son declarados por el Gobierno, si bien «dando cuenta al Congreso» (en la alarma) o «previa autorización del Congreso» (en el estado de excepción: art. 116.2 y 3 CE). La segunda, que en la alarma solo cabe limitar derechos; en excepción (y sitio), cabe suspenderlos. Otras diferencias, como su alcance temporal, afectan a otras cuestiones que no se plantean en este procedimiento.

Así pues, y por lo que hace específicamente a su posible incidencia en los derechos fundamentales, la declaración de un estado de alarma no consiente la suspensión de ninguno de los derechos de tal rango (que sí cabe para determinados derechos en el supuesto de proclamación del estado de excepción o el de sitio, conforme a los arts. 55.1 y 116.3 y 4 CE), pero sí «la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones» a su ejercicio (STC 83/2016, FJ 8), que habrán de atemperarse a lo prescrito en la LOAES y a las demás exigencias que la Constitución impone (...).” (FJ 3).

“(…) como ya se ha dicho anteriormente, la Constitución no perfila en particular la distinción sustancial entre estado de alarma y estado de excepción más allá de permitir, en su artículo 55.1, la suspensión de ciertos derechos en este último, excluyéndolos a sensu contrario en toda otra circunstancia (incluyendo, por tanto, durante un estado de alarma) y remitiéndose en lo demás a la ley orgánica de desarrollo (LOAES). Por tanto, una vez apreciada la existencia de tal suspensión y la ausencia de cobertura legal suficiente, la conclusión no puede ser otra que la declaración de inconstitucionalidad señalada en nuestro fundamento jurídico 5 respecto de los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 de la disposición impugnada.

(…) es cierto que el legislador de 1981 incluyó, a título de ejemplo, en el art. 4 LOAES una serie de circunstancias fácticas como causas que legitimaban la declaración del estado de alarma (catástrofes naturales, crisis sanitarias, paralización de servicios públicos, desabastecimientos), y que todas ellas tienen en común –en línea con los argumentos expuestos en los debates constituyentes– la ausencia de motivación política. Pero no lo es menos que, al prever en el art. 13.1 las circunstancias justificativas de la declaración del estado de excepción, el mismo legislador omite cualquier referencia a las motivaciones, centrándose en los efectos perturbadores provocados en la sociedad para invocar dicho estado como respuesta ante situaciones en que «el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo».

Así las cosas, resulta claro que, aunque la causa primera de la perturbación sea una epidemia [lo que sin duda justifica el recurso al estado de alarma ex art. 4 b) LOAES], la situación que el poder público debía afrontar se ajustaba también a los efectos perturbadores que justificarían la declaración de un «estado de

excepción». Cuando una circunstancia natural, como es una epidemia, alcanza esas «dimensiones desconocidas y, desde luego, imprevisibles» para el legislador a que aludíamos en nuestro reiterado ATC 40/2020, puede decirse que lo cuantitativo deviene cualitativo: lo relevante pasan a ser los efectos, y no su causa. Como apunta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su mencionada decisión de 13 de abril de 2021, asunto Terheș c. Rumanía, «no cabe duda de que la pandemia de la COVID-19 puede tener efectos muy graves no solo para la salud, sino también para la sociedad, la economía, el funcionamiento del Estado y la vida en general» (§ 39). Cuando la gravedad y extensión de la epidemia imposibilitan un normal ejercicio de los derechos, impiden un normal funcionamiento de las instituciones democráticas, saturan los servicios sanitarios (hasta temer por su capacidad de afrontar la crisis) y no permiten mantener con normalidad ni las actividades educativas ni las de casi cualquier otra naturaleza, es difícil argüir que el orden público constitucional (en un sentido amplio, comprensivo no solo de elementos políticos, sino también del normal desarrollo de los aspectos más básicos de la vida social y económica) no se ve afectado; y su grave alteración podría legitimar la declaración del estado de excepción. Otra cosa implicaría aceptar el fracaso del Estado de Derecho, maniatado e incapaz de encontrar una respuesta ante situaciones de tal gravedad.

En definitiva, tal situación hubiera permitido justificar la declaración de un estado de excepción atendiendo a las circunstancias realmente existentes, más que a la causa primera de las mismas; legitimando, con ello, incluso la adopción de medidas que impliquen una limitación radical o extrema (suspensión, en los términos razonados en el fundamento jurídico 5) de los derechos aquí considerados. Lo cual hubiera exigido la «previa autorización del Congreso de los Diputados» prevista en el art. 116.3.

Una opción diferente llevaría a desfigurar la apuntada distinción constitucional. En efecto, si, en cuanto a sus causas, la alarma sirve tanto para resolver conflictos «político-sociales» (como el de los controladores, militarizando su organización y su estatuto jurídico); como para afrontar circunstancias naturales, como una epidemia, «de dimensiones desconocidas y, desde luego, imprevisibles»; y si, en cuanto a sus efectos, permite confinar a los ciudadanos y restringir la actividad de los comercios, escuelas e industrias, vaciando de contenido algunos derechos para gran parte –la mayoría– de la población, porque no existe una suspensión formal, sino una mera limitación, por intensa que sea, se estaría violentando la distinción constitucional y convirtiendo la alarma en un sucedáneo de la excepción, pero no sometida a la «previa autorización» parlamentaria. Se estaría, en otros términos, utilizando la alarma, como tenían algunos constituyentes, «para limitar derechos sin decirlo», esto es, sin previa discusión y autorización de la representación popular, y con menos condicionantes de duración» (FJ 11).

III.2.3. La división de poderes

III.2.3.1 La composición del Consejo General del Poder Judicial y el controvertido aval al sistema establecido por la LOPJ–STC 108/1986, de 29 de julio⁸⁴

La sentencia del Tribunal avala el sistema de nombramiento de vocales del Consejo General del Poder Judicial implantado por la [Ley Orgánica del Poder Judicial](#) (LOPJ). En particular, se pasaba de un modelo, el establecido por la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, en que los propios jueces y magistrados elegían directamente a los doce vocales de procedencia judicial (122.3 CE), a otro, el actual, en el que las Cortes Generales monopolizan en gran manera la elección de los veinte vocales del Consejo General del Poder Judicial. A tal efecto, se postula:

⁸⁴ STC 108/1986, de 29 de julio: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/671>

CUADRO 58

STC 108/1986, de 29 de julio: composición del Consejo General del Poder Judicial y aval al sistema establecido por la LOPJ

“Un resultado en cierto modo análogo es el que se alcanza al intentar la interpretación de la norma contenida en el art. 122.3 según su espíritu y finalidad. El fin perseguido es, de una parte, el de asegurar la presencia en el Consejo de las principales actitudes y corrientes de opinión existentes en el conjunto de Jueces y Magistrados en cuanto tales, es decir, con independencia de cuales sean sus preferencias políticas como ciudadanos y, de la otra, equilibrar esta presencia con la de otros juristas que, a juicio de ambas Cámaras, puedan expresar la proyección en el mundo del Derecho de otras corrientes de pensamiento existentes en la sociedad. La finalidad de la norma sería así, cabría afirmar de manera resumida, la de asegurar que la composición del Consejo refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad y, muy en especial, en el seno del Poder Judicial. Que esta finalidad se alcanza más fácilmente atribuyendo a los propios Jueces y Magistrados la facultad de elegir a doce de los miembros del CGPJ es cosa que ofrece poca duda; pero ni cabe ignorar el riesgo, también expresado por algunos miembros de las Cortes que aprobaron la Constitución, de que el procedimiento electoral traspase al seno de la Carrera Judicial las divisiones ideológicas existentes en la sociedad (con lo que el efecto conseguido sería distinto del perseguido) ni, sobre todo, puede afirmarse que tal finalidad se vea absolutamente negada al adoptarse otro procedimiento y, en especial, el de atribuir también a las Cortes la facultad de propuesta de los miembros del Consejo procedentes del Cuerpo de Jueces y Magistrados, máxime cuando la Ley adopta ciertas cautelas, como es la de exigir una mayoría calificada de tres quintos en cada Cámara (art. 112.3 [LOPJ](#)). Ciertamente, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la Norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial.

La existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución. Ocurriendo así en el presente caso, pues el precepto impugnado es susceptible de una interpretación conforme a la Constitución y no impone necesariamente actuaciones contrarias a ella, procede declarar que ese precepto no es contrario a la Constitución” (FJ 13).

III.2.3.2 El control parlamentario al Gobierno en funciones – STC 124/2018, de 14 de noviembre⁸⁵

La sentencia del Tribunal prescribe la obligación de un Gobierno en funciones, tras la celebración de las elecciones generales, a someterse al control del Congreso de los Diputados. En este sentido, se apunta:

CUADRO 59

STC 124/2018, de 14 de noviembre: control parlamentario al Gobierno en funciones

“La teoría del control se presenta como parte inseparable de la teoría de la Constitución, porque ambos términos se encuentran ineludiblemente enlazados. La decisión del pueblo organizado en poder constituyente se sitúa en el origen histórico de la Constitución y la legitimación democrática, con la

⁸⁵ STC 124/2018, de 14 de noviembre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25801>

atribución al mismo de la titularidad de la soberanía, se constituye en prius lógico para poder pensar en el Estado como Estado constitucional.

El concepto de Constitución democrática va ineludiblemente ligado a la existencia de un régimen de checks and balances (pesos y contrapesos) entre los diferentes poderes del Estado. La Constitución es norma y no pura entelequia, solo en la medida en que exista control de la actividad estatal y en tanto que el sistema de control entre los poderes del Estado forme parte del propio concepto de Constitución. El carácter democrático de la Constitución requiere no sólo una organización constituida a partir del principio democrático como legitimador originario en la emanación de la Norma Fundamental, sino también la propia ordenación del Estado constitucional desde el principio democrático, de tal suerte que quede garantizada la libertad del soberano y sea efectivo el control del poder” (FJ 4).

“La Constitución establece un sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias (SSTC 45/1986, FJ 4, y 234/2000, FJ 4), un sistema de distribución de poderes que evita su concentración y hace posible la aplicación de las técnicas de relación y control entre quienes lo ejercen legítimamente (ATC 60/1981, de 17 de junio, FJ 4). En definitiva, un entramado institucional y normativo, de cuyo concreto funcionamiento resulta un sistema de poderes, derechos y equilibrios sobre el que toma cuerpo una variable del modelo democrático que es la que propiamente la Constitución asume al constituir a España en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE; STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7).

Esta distribución o equilibrio de poderes que, como hemos adelantado, responde a la forma parlamentaria de Gobierno (art. 1.3 CE), y más específicamente, a lo que se ha dado en denominar «parlamentarismo racionalizado» (STC 223/2006, de 6 de julio, FJ 6), la realiza la Constitución en sus títulos III, «De las Cortes Generales», y IV, «Del Gobierno», definiendo, a su vez, el título V, las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, que vienen a establecer el sistema de frenos y contrapesos en que consiste la democracia (STC 176/1995, de 11 de diciembre, FJ 2).

(...)

Las formas de gobierno parlamentario se basan en la existencia de una relación de confianza entre el Gobierno y las Cámaras (SSTC 81/2012, de 18 de abril, FJ 3, y 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 4) y, concretamente, en nuestra Constitución, en la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados (STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 8). Relación que vincula a un Gobierno parlamentario (STC 123/2017, de 2 de noviembre, FJ 5) y a la que, como ya hemos señalado, se refieren el citado artículo 99, en sus apartados 2, 3, 4 y 5, y los artículos 101, 112, 113 y 114 CE.

Conforme a los referidos preceptos, la relación de confianza se inicia con la investidura del Presidente del Gobierno (art. 99.3 CE), contemplando nuestra Constitución, como supuestos de pérdida de la misma (art. 101 CE), el fracaso de una cuestión de confianza (art. 112 CE) o el éxito de una moción de censura (arts. 113 y 114 CE) (STC 233/2006, de 6 de julio, FJ 5).

Por lo tanto, tras la celebración de las elecciones, la relación de confianza no se inicia hasta que el Congreso de los Diputados, conforme a lo dispuesto en el citado artículo 99 CE, elige al Presidente del Gobierno. En consecuencia, resulta indubitado, y no lo niega la Letrada de las Cortes Generales en representación del Congreso de los Diputados, que la primera responsabilidad de dicha Cámara, tras cada renovación (art. 99 CE), es otorgar dicha confianza al Presidente de Gobierno.

Y es, precisamente, en la inexistencia de dicha relación de confianza, por no haberse investido al Presidente del Gobierno, en la que sustentó el entonces Gobierno en funciones su criterio, que ha dado lugar al presente conflicto entre órganos constitucionales del Estado, de que el Congreso de los Diputados no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control en la medida en la que no existe relación de confianza entre éste y dicha Cámara. Sin embargo, la identificación plena de función de control y relación de confianza entre Gobierno y Congreso de los Diputados, que sostiene el Gobierno, no se infiere de nuestra Constitución” (FJ 6).

“Carece de sentido negar categóricamente y con carácter general dicha función de control al Congreso de los Diputados por estar el Gobierno en el supuesto contemplado en el artículo 101.2 CE. Habiendo realizado el Gobierno en funciones una actividad, como era la asistencia a la reunión de los Ministros de Defensa de la

OTAN, dicha actuación estaba sometida al control de las Cortes Generales previsto en el artículo 66.2 CE, y en este caso concreto, conforme al artículo 110 CE.

Es más, tal y como consta en los antecedentes de la presente Sentencia, el Gobierno en funciones, durante la XI Legislatura compareció en el Congreso de los Diputados, porque, según aduce el Abogado del Estado en sus alegaciones, «el Gobierno ha considerado que existen determinadas actuaciones que deben ser explicadas en sede parlamentaria por lealtad hacia la Cámara y que no pueden demorarse a que el Congreso otorgue la confianza a un Gobierno». Ello viene a ratificar, sin necesidad de determinar ahora la actividad que corresponde realizar a un Gobierno en funciones, que el hecho cierto es que el mismo desarrolla una actividad en relación con la cual las Cortes Generales pueden ejercer la función de control que les corresponde conforme al artículo 66.2 CE, si bien, el sometimiento a los instrumentos de control no puede venir determinado por la voluntad del Gobierno, sino por el alcance de la función de control conforme al artículo 66.2 CE.

Finalmente, no puede olvidarse que el menoscabo de la función de control que corresponde al Parlamento implicaría, en su caso, una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana (art. 23 CE) [en un sentido similar, respecto a la incidencia del veto presupuestario en las funciones del Parlamento y, en consecuencia, en el derecho de participación ciudadana, SSTC 34/2018, de 12 de abril, FJ 7, y 44/2018, de 26 de abril, FJ 5 b)].

Con base en las precedentes consideraciones ha de concluirse que el Gobierno, al mantener el criterio de que el Congreso de los Diputados no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, entre las que se encontraría la comparecencia incluida en el orden del día de la comisión de defensa, en la medida en que no existe relación de confianza entre un Gobierno en funciones y dicha Cámara, menoscabó la atribución constitucional que a ésta confiere el artículo 66.2 CE. A esta declaración debe circunscribirse la decisión de este Tribunal, toda vez que la disolución del Congreso de los Diputados en virtud del Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, hace innecesario otro pronunciamiento.

Ello sin perjuicio de que no puede dejar de recordarse que, tanto la actividad que desarrolle el Gobierno en funciones, como el ejercicio de la función de control que corresponde a las Cortes Generales han de ejercerse de acuerdo con el «principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales» [SSTC 34/2018, FJ 7, y 44/2018, FJ 5 d)]” (FJ 9).

III.2.3.3 A propósito del cierre temporal del Congreso de los Diputados al comienzo de la pandemia por COVID-19 –STC 168/2021, de 5 de octubre⁸⁶

La sentencia del Tribunal recuerda la imposibilidad de interrumpir el funcionamiento y el ejercicio de sus competencias por parte de los poderes del Estado; y, de modo particular, del Congreso de los Diputados, incluso bajo la vigencia de los estados de alarma, excepción o sitio, en coherencia con lo fijado en el artículo 116.5 CE. Así declara:

CUADRO 60

STC 168/2021, de 5 de octubre: cierre temporal del Congreso de los Diputados al comienzo de la pandemia por COVID-19

“(…) en el estado de alarma, el ejercicio del derecho de participación política de los diputados del Congreso debe estar, en todo caso, garantizado y, de modo especial, la función de controlar y, en su caso, exigir al Gobierno la responsabilidad política a que hubiera lugar, haciéndolo a través de los instrumentos que le reconoce el título V CE y mediante el procedimiento que establezca el Reglamento de la Cámara para cada caso (...).

El art. 116 CE, después de establecer con carácter general en su apartado 5 que la declaración de cualquiera de los tres estados no podrá interrumpir el funcionamiento de los demás poderes del Estado, además del

⁸⁶ STC 168/2021, de 5 de octubre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26819>

Ejecutivo y, por ende, tampoco el del Poder Legislativo, añade, en su apartado 6, que la declaración de aquellos estados de alarma, excepción y sitio, «no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes». Es decir, que en ningún caso y bajo ninguna situación, ni siquiera en aquella que sea excepcional al funcionamiento ordinario del Estado de Derecho, el Gobierno podrá «modificar» o ver «modificada» su responsabilidad reconocida en la Constitución y en las leyes.

El Gobierno no puede, en consecuencia, dejar de seguir asumiendo la titularidad y el ejercicio de ninguna de las funciones y potestades que, de modo general y ordinario, le atribuye el art. 97 CE, como tampoco las que le reconozca el resto del ordenamiento jurídico (...).

En correlativa réplica a aquella inmodificable e inmodificable responsabilidad del Gobierno, corresponderá su exigencia al Congreso de los Diputados y a los parlamentarios que lo integran, no solo durante el funcionamiento ordinario del Estado de Derecho, sino también y, con mayor predicamento democrático, en cualquiera de las tres situaciones excepcionales que sean causa de la declaración del estado correspondiente. El art. 108 CE, que es el que legitima al Congreso de los Diputados para exigir la responsabilidad política del Gobierno, tiene tal alcance general que no ha establecido límites como tampoco ha distinguido entre situaciones ordinarias o excepcionales del Estado de Derecho.

Por tanto, si la proclamación de alguno de los tres estados «no modifica» la responsabilidad política del Gobierno y corresponde al Congreso de los Diputados la exigencia de tal responsabilidad a aquel por la gestión de sus funciones, potestades o atribuciones, sin distinción de situaciones, los diputados, en el ejercicio de su derecho de participación política, tienen, como una de sus más caracterizadas funciones, la de controlar y, en su caso, exigir responsabilidad política al Gobierno por su gestión, porque la Constitución (art. 116.6 CE) no ha establecido modulaciones ni alteraciones en su configuración o intensidad a aquella responsabilidad.

El Gobierno, en el desempeño de sus funciones, atribuciones o potestades, puede seguir tomando decisiones o adoptando iniciativas con la situación excepcional declarada, de tal manera que el Congreso de los Diputados y los parlamentarios que lo integran, han de tener también la correlativa posibilidad efectiva de controlar la acción del Gobierno y de exigirle, en su caso, aquella responsabilidad, tenga o no que ver con el suceso o situación que haya servido de presupuesto para declarar el estado de alarma, excepción o sitio (...)

De ese modo, el Congreso de los Diputados, por medio de sus órganos, grupos parlamentarios o de los propios diputados individualmente considerados, ante este tipo de situaciones excepcionales, ha de seguir ejercitando esas funciones, en cuanto que forman parte del núcleo esencial del ius in officium. Este derecho adquiere, si cabe, una mayor intensidad y necesidad de protección durante la vigencia de aquellos estados porque, en esa garantía fiscalizadora de la labor del Gobierno, queda depositada la salvaguarda del equilibrio de poderes que es propio del Estado de Derecho. Y, precisamente para preservar y facilitar el ejercicio de este derecho en toda su intensidad, el Congreso dispone de la autonomía reconocida por el art. 72 CE para habilitar los medios personales y materiales necesarios a fin de que aquella función no cese" (FJ 3).

"(...) la decisión de interrumpir temporalmente la actividad parlamentaria, suspendiendo el cómputo de los plazos de las iniciativas registradas contraviene el mandato constitucional dirigido al Congreso de los Diputados para el ejercicio de sus propias funciones, particularmente la de control del Gobierno, con independencia del tiempo de duración de aquella interrupción, pues es de esencia a esta función que el funcionamiento de la Cámara no deba ver paralizada, aunque sea de modo temporal, su actividad, ni siquiera y con mayor fundamento en el caso de un estado de alarma en vigor.

Además, como hemos dicho supra, aquella decisión fue adoptada sin límite temporal alguno, sin ofrecer medidas alternativas menos gravosas, sin criterios de fijación de la eventual duración de la medida y supeditándolo a la propia decisión de la mesa de alzar aquella suspensión (...).

La decisión de suspender la tramitación de toda actividad parlamentaria afectó, por ello, al contenido esencial del ius in officium de los recurrentes, en cuanto diputados que eran de la Cámara. A partir del

dictado de aquel acuerdo ordenando la paralización temporal de la tramitación de las iniciativas, se vieron aquellos en la imposibilidad de que, sine die, cualquier iniciativa que registraran llegara a ser tramitada por el Congreso, en tanto que la mesa no aprobara una nueva resolución que decidiera alzar aquella suspensión” (FJ 5).

III.2.3.4 Estado de alarma: sobre la prórroga única de seis meses y la designación de autoridades competentes delegadas –STC 183/2021, de 27 de octubre⁸⁷

La sentencia del Tribunal sienta la inconstitucionalidad de la prórroga única de seis meses dictada sobre el segundo estado de alarma durante la pandemia del COVID-19 –Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre–, así como la designación como autoridades competentes delegadas en favor de los presidentes de las Comunidades Autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía. Su fundamento se encuentra en la defensa del ineludible control parlamentario respecto de la actuación llevada a cabo por las autoridades estatales y autonómicas. A tal efecto, se indica:

CUADRO 61

STC 183/2021, de 27 de octubre: Estado de alarma Prórroga única de seis meses y designación de autoridades competentes delegadas

“No puede calificarse de razonable o fundada la fijación de la duración de una prórroga por tiempo de seis meses que el Congreso estableció sin certeza alguna acerca de qué medidas iban a ser aplicadas, cuándo iban a ser aplicadas y por cuánto tiempo serían efectivas en unas partes u otras de todo el territorio nacional al que el estado de alarma se extendió (art. 3 del Real Decreto 926/2020). En el caso de autos resulta imposible discernir el porqué de la imposición de un cierto plazo, el acordado o cualquier otro hipotético. Esta imposición tan solo puede racionalmente hacerse en consideración, vistas las circunstancias de hecho, a la esperada e inicial efectividad de concretas medidas a poner de inmediato en práctica durante un lapso de tiempo definido, aunque prorrogable de nuevo; estimación de la que depende el que la duración de la prórroga a debate se pondere, en la deliberación de la Cámara, como indispensable (art. 1.2 LOAES); algo que nadie, tampoco quien la acordó, está en condiciones de argumentar si la adopción y el mantenimiento efectivos de las medidas autorizadas queda, como aquí quedó, por completo en lo incierto.

La exigencia del legislador orgánico, habilitado para su desarrollo por el art. 116.1 CE, de autorizar la prórroga por el tiempo indispensable para asegurar el restablecimiento de la normalidad, vincula al Congreso, en ausencia de una expresa limitación legislativa (art. 116.2 CE), a tener que realizar la apreciación de cuál sea, ante unas circunstancias u otras, el lapso de tiempo que resulte inexcusable entre el inicio de la prórroga y la eventual reconsideración parlamentaria del mantenimiento o no, con qué alcance y en qué condiciones, del estado de alarma prorrogado.

(...) no es su duración, por sí sola y sin más, lo que merece censura constitucional, sino el carácter no razonable o infundado, visto el acuerdo parlamentario en su conjunto, de la decisión por la que se fijó tal plazo (...).

Por otro lado, pero en estrecha conexión con el anterior, tampoco fue observado el cuarto de los criterios enunciados; esto es el de que el Congreso, a la hora de autorizar la duración de la prórroga del estado de alarma, guardara prudentemente la potestad de mantener el control al Gobierno, sometiendo a la debida reconsideración periódica la aplicación de las medidas aprobadas y su eficacia.

El plazo en controversia no quedó definido, como debió haberlo sido, en atención al límite temporal a partir del cual el mantenimiento del estado de alarma requeriría una nueva intervención decisoria de la Cámara, en orden a apreciar la mayor o menor efectividad de las medidas ya puestas en práctica y la procedencia de autorizar o no una nueva prórroga (...).

⁸⁷ STC 183/2021, de 27 de octubre: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26843>

(ii) Finalmente, tampoco fue cumplido el tercero de los criterios anteriormente expresados, que habría requerido del Congreso que, en su labor de control de la solicitud de autorización cursada por el Gobierno, razonara sobre la debida correspondencia entre el período de duración de la prórroga a autorizar y las medidas a aplicar en su transcurso.

Pues bien, de una parte, la prolongación por seis meses del estado de alarma fue acordada sin certeza alguna sobre la efectiva implantación y mantenimiento de unas u otras de las medidas autorizadas (...).

De otro lado, el Congreso de los Diputados puso por entero en otras manos la decisión, tanto de las medidas a implantar, como de las que, en su caso, fueran modificadas, mantenidas, suspendidas u objeto de regresión. Habilitación indeterminada que dejó en lo incierto la entidad y duración, de hecho, del estado de alarma prorrogado. El control exigible al Congreso sobre la solicitud de autorización cursada por el Gobierno, ni se extendió a qué medidas eran aplicables, ni tampoco a la necesaria correspondencia que debiera haber existido entre el período de prórroga de seis meses autorizado y las medidas a aplicar durante el mismo.

e) Se sigue, de cuanto queda expuesto, que la duración de la prórroga del estado de alarma se acordó sin fundamento discernible y en detrimento, por ello, de la irrenunciable potestad constitucional del Congreso de los Diputados para decidir en el curso de la emergencia, a solicitud del Gobierno, sobre la continuidad y condiciones del estado de alarma, intervención decisoria que viene impuesta por la Constitución (art. 116.2) y que por lo demás concuerda, para la crisis extrema que se padece, con lo considerado por el Parlamento Europeo, e instado a los Estados miembros, en su resolución de 13 de noviembre de 2020 sobre el «Impacto de las medidas relacionadas con la COVID-19 en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales» (en particular, apartados 2 y 4 de esta resolución, en los que respectivamente se «subraya que las medidas extraordinarias deben ir acompañadas de una comunicación más intensa entre los Gobiernos y los Parlamentos» y se pide a los Estados miembros, entre otros extremos, que «estudien la manera de elevar las garantías del papel decisivo de los Parlamentos en situaciones de crisis y emergencia, en particular en la supervisión y el control de la situación a escala nacional»)» (FJ 8).

III.2.3.5 Estado de alarma: el aval previo de los tribunales superiores de justicia a las restricciones autonómicas –STC 70/2022, de 2 de junio⁸⁸

La sentencia del Tribunal tacha de inconstitucional el condicionamiento de la eficacia de las restricciones autonómicas a la previa autorización de los respectivos tribunales superiores de justicia (artículo 10.8 LJCA), al entender que se trata de una función ajena a la jurisdiccional. A tal efecto, se indica:

CUADRO 62

STC 70/2022, de 2 de junio: Estado de alarma Aval previo de los tribunales superiores de justicia a las restricciones autonómicas

“La exigencia, contenida en el cuestionado art. 10.8 LJCA, de autorización judicial para que puedan ser aplicadas las medidas generales adoptadas por las administraciones competentes a fin de proteger la salud pública, supone atribuir a las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia una competencia que desborda totalmente la función jurisdiccional de los jueces y tribunales integrantes del poder judicial (art. 117.3 CE), sin que pueda encontrar acomodo en la excepción prevista en el art. 117.4 CE, a tenor de lo antes señalado. La garantía de los derechos fundamentales a que este precepto constitucional se refiere no puede justificar la atribución a los tribunales del orden contencioso-administrativo de una competencia ajena por completo a la función jurisdiccional, reservada en exclusiva a jueces y tribunales, como lo es la regulada en el precepto cuestionado, que determina una inconstitucional conmixión de la potestad reglamentaria y la potestad jurisdiccional.

⁸⁸ <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/29001>

En efecto, el art. 10.8 LJCA quebranta el principio constitucional de separación de poderes, al atribuir esa norma a los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo funciones ajenas a su cometido constitucional (arts. 106.1 y 117 CE), con menoscabo de la potestad reglamentaria que la Constitución (y los respectivos estatutos de autonomía) atribuye al Poder Ejecutivo (art. 97 CE), sin condicionarla al complemento o autorización de los jueces o tribunales para entrar en vigor y desplegar eficacia, bastando para ello la publicación en el correspondiente diario oficial. La potestad reglamentaria se atribuye por la Constitución (y por los estatutos de autonomía, en su caso) al Poder Ejecutivo de forma exclusiva y excluyente, por lo que no cabe que el legislador la convierta en una potestad compartida con el Poder Judicial, lo que sucede si se sujeta la aplicación de las normas reglamentarias al requisito previo de la autorización judicial.

A los tribunales de justicia les corresponde el control de legalidad de las normas reglamentarias [arts. 106.1, 117.3 y 153 c) CE], pudiendo, en consecuencia, anularlas, o inaplicarlas, cuando las consideren contrarias a la ley (STC [209/1987](#), FJ 3). Específicamente, ese control compete a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa (SSTC [83/1984](#), de 24 de julio, FJ 5; [141/1985](#), de 22 de octubre, FJ 2, y [224/1993](#), de 1 de julio, FJ 4, por todas), control que se ejerce, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, tanto en el supuesto de impugnación directa de las disposiciones de carácter general, como en el de la impugnación de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas (impugnación indirecta). De ningún modo les corresponde a los jueces y tribunales integrantes del poder judicial injerirse en las tareas constitucionalmente reservadas a otro poder del Estado, como lo es la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo (art. 97 CE). El principio constitucional de separación de poderes no consiente que el legislador convierta una potestad atribuida por la Constitución al Poder Ejecutivo en una potestad compartida con los tribunales de justicia integrantes del poder judicial. La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo deja de ser tal si las normas emanadas al amparo de esa potestad constitucional exclusiva quedan privadas de un atributo esencial como lo es el de desplegar efectos por sí mismas, sin la intervención de otro poder público. Al Poder Judicial corresponde, pues, una función revisora, en cuanto la Constitución le encomienda el control “de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican” (art. 106.1 CE), y ese control se ejerce a posteriori, no a priori. El Poder Judicial no es, en fin, cogobernante copartícipe del ejercicio de la potestad reglamentaria. Esta potestad, que el art. 97 CE atribuye al Gobierno, no está, ni puede estarlo, sujeta a permiso o autorización de otro poder, pues en tal caso dejaría de ser una potestad constitucional exclusiva, al no poder desplegar efectos por sí misma.

La autorización judicial de las disposiciones administrativas generales dictadas para la protección de la salud pública que establece el precepto cuestionado implica decisivamente a los tribunales de justicia en la puesta en marcha de medidas de política sanitaria y produce una inconstitucional confusión de las funciones ejecutiva y judicial, que despoja al Poder Ejecutivo de la potestad reglamentaria que tiene constitucionalmente atribuida (art. 97 CE) y al mismo tiempo compromete la independencia del Poder Judicial (arts. 117.1, 124.1 y 127.2 CE), al hacerle corresponsable de la decisión política que solo al Poder Ejecutivo corresponde. Además, impide o dificulta la exigencia de responsabilidades jurídicas y políticas a las autoridades administrativas, vulnerando así el principio de responsabilidad de los poderes públicos (art. 93 CE), directamente relacionado con el principio de separación de poderes, como ya se dijo, así como el pleno control judicial de las administraciones públicas previsto por la Constitución [arts. 106.1, 117.3 y 153 c) CE]” (FJ 8).

IV. El “Estado de Derecho” y sus desafíos

IV.1. El “Estado de Derecho”: ¿un concepto no unívoco?

El concepto de Estado⁸⁹ de Derecho se identifica, al menos en sus inicios, con el modelo propio del Estado liberal: una forma de ordenación política del poder auspiciada por la burguesía en orden a la superación del absolutismo monárquico, característico del Antiguo Régimen, en el que el soberano se encontraba desvinculado del cumplimiento de las leyes –principio del « *Rex legibus solutus* »–. Sobre estas, el rey disponía además de derecho de iniciativa ante las Cámaras y del paralelo derecho de veto. Gracias a una serie de conquistas y logros alcanzados no sin dificultades y de manera acumulativa con el transcurso del tiempo, tales como el imperio de la ley, el principio de separación de poderes y el reconocimiento y tutela de una serie de derechos fundamentales, la noción de Estado de Derecho dispondrá ya de un inexcusable contenido sustantivo e intangible. El Estado de Derecho irá configurándose y asentándose primero tras el triunfo de las Revoluciones liberales del siglo XVIII en Estados Unidos, Inglaterra y Francia, para luego extenderse por el continente europeo.

Ahora bien, el concepto de Estado de Derecho sufrió, con el paso de los años, una desvirtuación de su significado inicial, especialmente como consecuencia de la creciente influencia ejercida desde el positivismo jurídico. Tanto fue así que se acabaría aceptando teóricamente la legitimidad del poder estatal, sin más, simplemente por la existencia de normas preestablecidas, sin importar cual fuera su origen o finalidad. Esa fue, de hecho, la política adoptada por la España franquista, el nacionalsocialismo alemán o el fascismo en Italia. Estos regímenes políticos, a pesar de su evidente carácter dictatorial, asumieron la expresión “Estado de Derecho”, aunque fuera a efectos meramente cosméticos o de disfraz. De aquí que la definición del Estado de Derecho dependiera, en definitiva, del concepto que se defendiera a la postre del mismo Estado.

Advertido lo anterior, y siguiendo el pensamiento dominante en los sistemas democráticos contemporáneos, el presente estudio circunscribe la virtualidad del Estado de Derecho sólo a aquellos regímenes políticos que han acabado integrando los principios del liberalismo democrático. Los demás no son sino falsarias emulaciones de regímenes constituciones auténticos. Ya hemos dicho que éstos son, tal y como se tendrá ocasión de desarrollar en el apartado IV.5:

- 1) el imperio de la ley emanada de la voluntad popular, al tiempo que la sujeción de la Administración al principio de legalidad;
- 2) la eficacia y tutela de los derechos y libertades fundamentales; y
- 3) el principio de división de poderes. Todos ellos, obvio es decirlo, con sus correspondientes actualizaciones al hilo de la conformación de un Estado verdaderamente democrático y cada vez más social.

⁸⁹ Un examen previo sobre la noción de Estado, sus precedentes históricos y su evolución, así como sobre sus elementos y su relación con el Derecho, por ejemplo, en las obras clásicas de JELLINEK, G.: *Teoría General del Estado*, Albatros, traducción de Fernando de los Ríos, Buenos Aires, 1978; KELSEN, H.: *Teoría General del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, segunda reimpresión, México, 1979; y HELLER, H.: *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, séptima reimpresión, México, 1974.

IV.1.1. La tradición doctrinal en el origen

Aunque el término Estado de Derecho encuentre sus orígenes en el Derecho alemán, la plasmación normativa inicial de los instrumentos apropiados para pasar del absolutismo monárquico al Estado liberal se produjo en Francia. Concretamente, en la [Declaración francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789](#)⁹⁰. En ella, su artículo 16 afirmaba, de manera tajante, que «*Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución*». Dichos elementos son en la actualidad, como ya se ha dicho, el imperio de la Ley emanada de la voluntad general, el principio de separación de poderes y el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales. Todos ellos producto de las formulaciones doctrinales realizadas desde la filosofía política de la Ilustración europea, con pensamientos de autores tan señeros como LOCKE, MONTESQUIEU, ROUSSEAU o SIEYÉS.

Será sin embargo la doctrina alemana, con VON MOHL –1832– como máximo exponente, la que acuñe la noción de *Rechtsstaat*. Un concepto que se vinculará con la delimitación del poder estatal a través de una serie de normas jurídicas controlables por jueces y tribunales independientes. Desde este planteamiento, no cualquier sometimiento estatal a las leyes permitirá hablar de la existencia de un cualificado Estado de Derecho. Ahora bien, el gran inconveniente para la consolidación de esta visión material del Estado de Derecho vino con la crisis del Estado liberal –segunda mitad del siglo XIX–, con una desencantada burguesía cuyo malestar facilitó la aparición y arraigo de un concepto formal, que desembocaría en el II Reich de Bismarck. El principal valedor de esa nueva aproximación teórico doctrinal, aunque no sea por supuesto responsable de tal deriva, sería STAHL, al que seguirían también autores tan representativos como GERBER y LABAND.

Por su parte, el *Rule of Law* surgió en Inglaterra tras el enfrentamiento revolucionario de quienes defendían la soberanía parlamentaria frente a los planteamientos políticos favorables al absolutismo monárquico. El *Rule of Law* significará el imperio del Derecho, entendido como primacía de un principio de legalidad directamente conectado con la soberanía parlamentaria en cuanto que expresión directa y propia de la soberanía popular⁹¹. Esta conceptualización debe ser entendida, no obstante, dentro del singular contexto constitucional británico, por lo que no es extrapolable sin matizaciones importantes a los sistemas jurídicos del Derecho romano-germánico. En estos últimos regímenes políticos, la instauración del control de constitucionalidad de las leyes ha propiciado la consideración de la Constitución como la norma de mayor jerarquía dentro del respectivo ordenamiento jurídico y de vinculación y eficacia directa, a la que están sometidos todos los poderes del Estado, con el paralelo establecimiento de un control directo de constitucionalidad para su adecuada interpretación y debida preservación. De esta suerte, la supremacía parlamentaria, tan propia del siglo XIX en Gran Bretaña, ha sido sustituida en el Derecho continental europeo por lo que GARCÍA DE ENTERRÍA define como el dogma de la soberanía de la Constitución⁹².

En conclusión, desde sus orígenes germanos, la expresión “Estado de Derecho” llega hasta la actualidad influida por distintas corrientes doctrinales nacidas al hilo de los desarrollos políticos de los diferentes Estados, fundamentalmente por la mentada doctrina francesa de la supremacía de la ley, en cuanto que expresión *rousseauiana* de la voluntad general, y por la

⁹⁰ https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf

⁹¹ ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R.: *Derecho Constitucional*. Tecnos, 10ª ed., Madrid, 2021 (pp. 48 y 49).

⁹² GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “La Constitución como norma jurídica”, *Anuario de Derecho Civil*, Fascículo 2-3, 1979 (pp. 298 y ss). Aunque su aportación principal, y con mucho más desarrollada, se recoge en su obra *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*. Civitas, 4ª ed., Madrid, 2006.

citada construcción inglesa, basada en el gobierno del Derecho –*Rule of Law*–. En cualquiera de estas versiones, o en la resultante de la combinación de las tres, nos encontramos ante una teoría trufada de elementos axiológicos dirigidos a la fusión de los conceptos de legalidad y legitimidad⁹³, en lo que supone el triunfo de los planteamientos materiales frente al concepto meramente formal del Estado de Derecho.

IV.1.2. Estado de Derecho y Derecho Natural

Partiendo de la concepción material que se ha acabado imponiendo, hay que afirmar la existencia de una vinculación inexcusable, al menos en sus orígenes, entre la noción de Estado de Derecho y el concepto de Derecho Natural. Fueron las corrientes iusnaturalistas –favorables a la consideración de los derechos como inalienables y anteriores a la existencia del mismo Estado– las que permitieron sentar las bases teóricas para el progresivo reconocimiento y tutela de unos derechos fundamentales ya auténticamente efectivos. Un logro que forma parte inescindible de todo Estado democrático.

Por lo tanto, ni en la antigua Grecia, ni en tiempos del Imperio Romano, hay precedentes realmente parangonables más allá de lejanas referencias y ancestrales antecedentes. En ninguno de dichos casos puede hablarse de la construcción de un Estado de Derecho, pues por aquel entonces se asumía con normalidad la existencia de insalvables diferencias sociales de origen entre las personas, y hasta la presencia de la esclavitud, algo incompatible con los pilares sobre los que se asienta hoy la moderna teoría de los derechos fundamentales: la libertad y la igualdad.

Parecidas razones son las que impiden ubicar el nacimiento del Estado de Derecho en la época Medieval, y en su correlativo Derecho intermedio, por mucho que existieran sobresalientes y diversos Textos declarativos de derechos de incuestionable importancia histórica y política. Ello es así desde el momento en que ninguno de ellos pasaba de reconocer ciertas libertades exclusivamente predicables de determinados estamentos de la sociedad. Es el caso de la *Carta Magna* de 1215, y hasta más tarde en parte de la *Petition of Rights* de 1628 o de la *Bill of Rights* de 1689. Aunque éstas últimas sí supongan ya cualitativamente un gigantesco paso en su categorización y modernización.

Ni estos, ni otros textos posteriores medievales, pueden ser considerados un precedente estrictamente válido del concepto actual de derechos fundamentales, pues no se aprobaron para reconocer la libertad de todas las personas “*in genere*”, sino solo de algunos estamentos de la sociedad inglesa.

Por el contrario, las Declaraciones aprobadas en el contexto de la Guerra de Independencia de las colonias británicas en Norteamérica sí representan ya un precedente cierto de las actuales declaraciones de derechos y libertades, siendo la más destacable la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776. En este texto cabía apreciar formulaciones genéricas a favor de la libertad e igualdad entre todos los hombres con la paralela eliminación de los privilegios y las ventajas de clase. Esos antecedentes, unidos a lo establecido en otros textos de la época, desembocarían en la aprobación de la Declaración de Independencia americana de 1776, en virtud de la cual, se postulaba: “*Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se*

⁹³ TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional Español*. Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 4ª ed., Madrid, 1998 (p. 46).

haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio ofrecerá las mayores probabilidades de alcanzar su seguridad y felicidad".

En conclusión. A pesar de la habitual enumeración de ejemplos remotos, lo cierto es que fue el advenimiento de las Revoluciones liberales burguesas lo que llevó al Estado a asumir los principios previamente defendidos por las corrientes del iusnaturalismo racionalista. A este resultado, el logrado con el surgimiento del Estado liberal, le precedió un prolongado proceso de preparación teórica previa, y en él tuvo un especial protagonismo la escuela de juristas españoles, la denominada Escuela española de Derecho Natural, conectados con la Universidad de Salamanca. Tanto es así, que las formulaciones actuales del Derecho Internacional y de las Declaraciones de los Derechos Humanos –en especial, lo relativo a la protección de los mismos– tuvieron lugar a partir de las iniciales aportaciones de autores como FRANCISCO DE VITORIA, Domingo DE SOTO, Vázquez DE MENCHACA o FRANCISCO SUÁREZ, aunque luego encontraran una mayor difusión por el continente europeo a través de las obras de ALTHUSIO o GROCIO⁹⁴.

IV.1.3. La adjetivación del “Estado de Derecho”

El constituyente español de 1978 optó por una premeditada y comprometida definición del régimen político desde el inicio del Texto constitucional, adjetivándolo como “*Estado social y democrático de Derecho*” (artículo 1.1 [CE](#)). Una técnica, tan poco usual a nivel del constitucionalismo histórico español como del Derecho constitucional comparado⁹⁵, que convierte al precepto en una auténtica “*norma de apertura*” de nuestro ordenamiento constitucional. En palabras de Lucas VERDÚ, “*constituye al Estado; lo configura, normativa e institucionalmente, en el nivel fundamental que cimienta a todo el ordenamiento jurídico*”⁹⁶.

A partir de lo dicho, lo siguiente es proceder al análisis pormenorizado de los distintos conceptos que componen la expresión del artículo 1.1 [CE](#), pues así lo exige la estructura predeterminada del estudio, aunque no sin antes realizar una breve puntualización: más que una visión aislada o estanca de los conceptos, en realidad, la fórmula del artículo 1.1 [CE](#) representa, siguiendo a ARAGÓN REYES⁹⁷, quien fuera magistrado del Tribunal Constitucional, “*un todo homogéneo, coherente o, si se quiere, dotado de un carácter sistemático. La definición del artículo 1. 1º es una definición integral, en la que los tres elementos se complementan*”.

Desde tales parámetros, el concepto de “Estado de Derecho”, establecido en el artículo 1.1 [CE](#), constituiría, por seguir la clásica terminología de Carl SCHMITT, una decisión política fundamental del poder constituyente español⁹⁸. Se trata, en efecto, de una explícita y comprometida posición rupturista con el anterior régimen político dictatorial, que supone, como bien apunta GARCÍA PELAYO⁹⁹, la simbiosis entre los postulados del Estado social de Derecho y los del Estado liberal-democrático. Estos principios poseen un valor normativo

⁹⁴ DE ESTEBAN: *Tratado de Derecho Constitucional I. Op. cit.* (pp. 298 a 300).

⁹⁵ Los artículos 1 de la [Constitución italiana de 1947](#) y 20 de la [Ley Fundamental de Bonn de 1949](#) representan asimismo excepciones a esta regla general.

⁹⁶ LUCAS VERDÚ, P.: “Artículo 1º: Estado social y democrático de derecho”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo I*. Edersa, Madrid (p. 98.)

⁹⁷ ARAGÓN REYES, M.: *Estudios de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3ª ed., Madrid, 2013 (pp. 156 y 157).

⁹⁸ SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, Traducción de Francisco Ayala. Alianza Editorial, Madrid, 1982 (p. 47).

⁹⁹ GARCÍA-PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial, Madrid, 1985 (pp. 92 a 104).

indudable, de conformidad con lo prescrito sobre la eficacia jurídica predicable del *Título Preliminar* de la Constitución (artículos 1 a 9 [CE](#)).

La cuestión es si, más allá de su eficacia jurídica, disfrutaban o no de aplicabilidad directa, es decir, si cabe hablar de la automática posibilidad de exigir prestaciones jurídicas directas por la simple constitucionalización de dichos principios. Pues bien, para el Tribunal Constitucional, la respuesta ha de ser del todo afirmativa, desde el momento en que señala, *“como regla general”*, la posibilidad de que los principios constitucionales *“pueden bastar para promover recursos o plantear cuestiones de inconstitucionalidad”*¹⁰⁰.

Lo mismo cabe predicar respecto de los valores superiores del ordenamiento jurídico consagrados en el propio artículo 1.1 [CE](#)¹⁰¹. Estos valores refrendan la idea de que a la dimensión estructural del Estado de Derecho la acompaña, en el caso de la Constitución de 1978, una vertiente material. En efecto, la sujeción del poder político al sistema jurídico lo es a un ordenamiento basado en unos valores específicos y concretizados expresamente: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político¹⁰².

Pues bien, sin perjuicio de su posterior estudio individualizado, resulta oportuno aludir a la relación entre los valores superiores y los principios que proclama el 9.3 [CE](#). En este sentido, lo fundamental es que el Tribunal Constitucional ha descartado, de manera firme, que estos últimos sean *“compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho”*¹⁰³.

Lo anterior nos lleva a la pregunta, acto seguido, de si cabe o no deducir del Texto constitucional de 1978 otros valores superiores que no sean los cuatro consagrados enunciativamente en su artículo 1.1 [CE](#). Pues bien, el propio Tribunal Constitucional lo ha confirmado, desde que señaló respecto del derecho a la vida (artículo 15 [CE](#)), que ésta *“es la proyección de un valor superior del ordenamiento jurídico constitucional –la vida humana– y constituye el derecho fundamental esencial y troncal en cuanto es el supuesto ontológico sin el que los restantes derechos no tendrían existencia posible”*¹⁰⁴.

Sentado lo anterior, y centrándonos en los valores superiores del artículo 1.1 [CE](#), cabe apuntar lo siguiente:

- 1) La consagración del valor de la “libertad”, como valor superior del ordenamiento jurídico, supone el reconocimiento más generoso de la autonomía del individuo para elegir entre las diferentes opciones vitales que se le presenten de acuerdo con sus propios intereses o preferencias¹⁰⁵. Una libertad que ha de ser *“entendida no sólo en su dimensión política, sino en su más amplia y comprensiva dimensión de libertad personal”*¹⁰⁶.
- 2) El valor “justicia” es también, en palabras del Tribunal Constitucional, *“uno de los principios cardinales de nuestro Estado de Derecho (arts. 1 y 24.1. [CE](#))”*. Un término, es cierto, *“abstracto, jurídicamente indeterminado”*, y cuyas manifestaciones específicas en el ordenamiento

¹⁰⁰ [STC 116/1987](#), de 7 de julio, FJ 6. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/848>

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² ARAGÓN REYES, M.: “Artículo 1”, en RODRÍGUEZ PIÑERO y BRAVO Ferrer, M. y CASAS BAAMONDE, M. E. (dirs.): *Comentarios a la Constitución española*, Tomo I, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018 (p. 31).

¹⁰³ [STC 27/1981](#), de 20 de julio, FJ 10.

¹⁰⁴ [STC 53/1985](#), de 11 de abril, FJ 3, referenciada, por ejemplo, en la [STC 32/2003](#), de 13 de febrero, FJ 7.

¹⁰⁵ [STC 132/1989](#), de 18 de julio, FJ 6. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1338>

¹⁰⁶ [STC 19/1988](#), de 16 de febrero, FJ 5. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/960>

jurídico español serían, entre otras, *“la imparcialidad del Juez, la presunción de inocencia, la ejecutoriedad de las resoluciones judiciales o la interdicción de la ‘reformatio in peius’ ”*¹⁰⁷. No obstante, y respecto de su singular eficacia normativa, el Tribunal ha evitado la aplicación directa del valor “justicia” a la hora de proceder a la declaración de inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley, excepto en el ámbito de la Administración de Justicia en su sentido estricto¹⁰⁸.

- 3) Respecto al valor “igualdad”, el Tribunal Constitucional ha subrayado asimismo la relevancia de su constitucionalización, al considerarlo *“un valor preeminente en nuestro ordenamiento jurídico, al que debe colocarse en un rango central, como demuestra el art. 1.1 de la Constitución”*¹⁰⁹. E igualmente su caracterización como *“un valor superior que (...) se proyecta con una eficacia trascendente de modo que toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la norma constitucional deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución, como norma suprema, proclama”*¹¹⁰.
- 4) El valor “pluralismo político” –desarrollado en los artículos 6 y 7 [CE](#)– fue el último en ser incorporado al Texto de la Ponencia constitucional y carece, además, del alcance general predicable de los anteriores. Sin embargo, el hecho de su plasmación constitucional estuvo motivado por la firme decisión de los constituyentes de 1978 de poner término final al régimen político de partido único existente durante el franquismo.

En consonancia con lo anterior, el Tribunal ha señalado que dicho valor *“permite contemplar en el marco de la Constitución diversas soluciones legales”*¹¹¹; incluida la posibilidad del legislador de *“discutir la oportunidad o conveniencia de modificaciones normativas”*¹¹². Como igualmente relevante es su aseveración de que *“en un sistema de pluralismo político (art. 1 de la Constitución) la función del Tribunal Constitucional es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas, pues, en términos generales, resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo”*¹¹³. En la misma línea se afirma, sin ambages, la posibilidad de proceder a la disolución de los partidos políticos que colaboren o apoyen el terrorismo, medida aplicada, en concreto, entre los años 2003 y 2011 respecto del brazo político de ETA¹¹⁴, porque, se argumentó entonces, *“las ideologías son en el ordenamiento constitucional español absolutamente libres y deben encontrar en el poder público la primera garantía de su indemnidad, a la que no pueden aspirar,*

¹⁰⁷ [STC 105/1994](#), de 11 de abril, FJ 1. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2622>

¹⁰⁸ Por ejemplo, cuando la [STC 124/1984](#), de 18 de diciembre, FJ 6, concibe *“el recurso de revisión (...), exigencia de la seguridad jurídica, (...) como un imperativo de la justicia, configurada por el art. 1.1 de la Constitución...”*. O en la [STC 65/1990](#), de 5 de abril, FJ 6, al manifestar que *“en el reproche de arbitrariedad (art. 9.3 CE) debe incluirse asimismo el relativo a la lesión del valor justicia, que consagra el art. 1”*.

¹⁰⁹ SSTC [103/1983](#), de 22 de noviembre, FJ 6; y [104/1983](#), de 23 de noviembre, FJ 6. En el mismo sentido, por ejemplo, la [STC 8/1986](#), de 21 de enero, FJ 4.

¹¹⁰ [STC 8/1983](#), de 18 de febrero, FJ 3.

¹¹¹ [STC 6/1984](#), de 24 de enero, FJ 4.

¹¹² [STC 76/1990](#), de 26 de abril, FJ 8.

¹¹³ [STC 4/1981](#), de 2 de febrero, FJ 3.

¹¹⁴ [STC 48/2003](#), de 12 de marzo, avalando la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, recurrida en inconstitucionalidad por el Gobierno Vasco. Sobre esta cuestión, vid. TAJADURA TEJADA, J.: *Partidos Políticos y Constitución: un estudio de la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y de la STC 48/2003, de 12 de marzo*. Civitas, Madrid, 2003; y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P.: *¿Son admisibles todos los proyectos en democracia?* Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

*sin embargo, quienes se sirven para su promoción y defensa de medios ilícitos o violentos y se sirven de la intimidación terrorista para la consecución de sus fines*¹¹⁵.

En otras palabras, *“en nuestro ordenamiento jurídico constitucional no tiene cabida un modelo de democracia militante (...) en el que se imponga la adhesión positiva”*¹¹⁶. Ni tampoco preceptúa nuestra *Carta Magna* cláusulas de intangibilidad. Como subraya nuestra jurisprudencia, *“falta para ello el presupuesto inexcusable de la existencia de un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional que (...) pudiera erigirse en parámetro autónomo de corrección jurídica”*¹¹⁷. Esto es, la Constitución no impone un modelo uniforme de vida política o de convivencia, ni contiene aspectos sustraídos a su reforma. Pero al mismo tiempo, sí hay un límite infranqueable que la Jurisdicción constitucional, vigilante mandataria del poder constituyente, ha de prevenir, y que se produce cuando se *“vulneran los principios democráticos, los derechos fundamentales”* y no se satisface *“el marco de los procedimientos de reforma, pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable”*¹¹⁸.

IV.1.3.1 Social

El Estado social surgió como respuesta jurídico-política a la crisis del Estado liberal, incapaz de dar satisfacción a las crecientes demandas de las clases burguesa y trabajadora en Europa. Su advenimiento se sitúa, sobre todo, tras la I Guerra Mundial y la Gran Depresión de 1929, con un aumento del intervencionismo estatal que, al margen de las características propias de cada país, presentaría ciertos elementos comunes y, básicamente, el reconocimiento de los derechos sociales y económicos, especialmente en materia educativa y laboral, como es el caso de [la Constitución revolucionaria de México de 1917](#), de la [Constitución alemana de Weimar de 1919](#) o de la [Constitución española de 1931](#). Aunque la expresión “Estado social” no aparecía explícitamente en esta última, el deber de actuación del Estado en la [Constitución de 1931](#) trataba de garantizar una asistencia sanitaria mínima y un compromiso institucional para reducir las desigualdades sociales.

En definitiva, más que vinculada a una ideología o doctrina específica, la noción de “Estado social de Derecho” debe ser analizada en el contexto del sistema neocapitalista dirigido a asegurar, sin romper con ello las estructuras ontológicas del mismo, la mayor “procura existencial” –*“Daseinvorsorge”* en feliz expresión de FORSTHOFF¹¹⁹, lo que implica más que la simple prestación de servicios públicos por parte del Estado. Un modelo en el que, como señala GARCÍA-PELAYO, el Estado sea responsable de impulsar cuantas actuaciones sean necesarias para satisfacer aquellos aspectos de la existencia que las personas individualmente no puedan garantizarse por sí mismas¹²⁰.

El caso es que este sistema entró en entredicho en los años setenta del pasado siglo, a causa de diferentes circunstancias sobrevenidas: la incompatibilidad entre las ideas de libertad e intervencionismo estatal; la crisis fiscal y la incapacidad del Estado para instar la protección social en toda su extensión y amplitud; y las perturbaciones del mercado provocadas por el

¹¹⁵ [STC 99/2004](#), de 27 de mayo, FJ 18, y las citadas por ella –SSTC [48/2003](#), de 12 de marzo; [85/2003](#), de 8 de mayo; y [5/2004](#) y [6/2004](#), de 16 de enero. Sobre el tema, por ejemplo, DÍAZ REVORIO, F. J.: *Valores superiores e interpretación constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

¹¹⁶ [STC 48/2003](#), de 12 de marzo, FJ 7.

¹¹⁷ [STC 31/2009](#), de 29 de enero, FJ 13.

¹¹⁸ [STC 42/2014](#), de 25 de marzo, FJ 4.

¹¹⁹ FORSTHOFF, E.: *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*. München und Berlin, Beck, 1966 (p. 342).

¹²⁰ GARCÍA-PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Op. cit. (p. 28).

excesivo intervencionismo estatal, en cuanto que empresario público. A partir de entonces, la vinculación entre Estado y sociedad se suavizó de cara a otorgar mayor protagonismo al sector económico privado, conjugando economía de mercado con el aseguramiento de determinadas prestaciones sociales básicas, pero sin llegar a los niveles cuantitativos previos a la crisis mencionada¹²¹.

Centrados en el caso español, cabe reseñar nuevamente el artículo 1.1¹²² del [Texto constitucional de 1978](#) que, a nivel de nuestro constitucionalismo, es pionero en la inclusión de un elemento de indudables implicaciones éticas como es el su carácter "social", pues, aunque dicha expresión ya fue incluida en las *Leyes Fundamentales* del régimen franquista, de nada sirve dicha formulación si ésta no es reconocida en el marco de un Estado democrático y de su paralelo régimen constitucional.

Respecto a su significado en la [Constitución de 1978](#), hay que recordar con Elías DÍAZ, que "*lo que se propugna en el Estado Social de Derecho es un Estado decididamente intervencionista, un Estado activo, un Estado (...) dotado de un ejecutivo fuerte*"¹²³. Lo cierto es que esas cualidades son explícitamente recogidas en nuestro Texto constitucional, al disponer sin ambages, que "*corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*" (artículo 9.2).

De acuerdo con ello, y si nos fijamos en la estructura del precepto, constatamos que contiene los ingredientes básicos de cualquier Estado intervencionista. A saber:

- 1) En primer término, y desde una perspectiva finalista, asienta la dimensión material de los valores superiores "libertad" e "igualdad", en contraposición con la perspectiva formal propia del liberalismo clásico. Este objetivo no se proyecta exclusivamente sobre la esfera individual, sino también respecto de los colectivos que conforman la sociedad.
- 2) En segundo lugar, desde un punto de vista instrumental, se confiere a los poderes públicos dos modalidades de acciones de naturaleza positiva: de una parte, la promoción de las condiciones para asegurar que dichos valores sean reales y efectivos y, de otra, la eliminación de los obstáculos que impidan su plena realización.
- 3) En último término, cabe deducir el afán de coexistencia entre los elementos característicos del Estado social y los que configuran todo Estado democrático avanzado. Nos hallamos ante un modelo político-institucional donde el reconocimiento del sufragio universal no es ya suficiente, haciéndose indispensable la articulación de los instrumentos necesarios para la participación ciudadana en los distintos ámbitos de la vida pública¹²⁴.

Al margen de lo anterior, corresponde referirse igualmente al Capítulo III del Título I de la [Constitución](#), dedicado a los "Principios rectores de la política social y económica", plasmación constitucional de la cláusula social del artículo 1.1 [CE](#), tal y como subrayó tempranamente la jurisprudencia de Tribunal Constitucional¹²⁵. Ahora bien, resultaría demasiado simplista calificar tales previsiones como meras declaraciones programáticas, a pesar de que su aplicación y exigibilidad acabe dependiendo de la política desarrollada por cada Gobierno, y

¹²¹ ARAGÓN REYES: "Artículo 1", *Comentarios a la Constitución española*. Tomo 1, *Op. cit.* (p. 38).

¹²² Antes de eso, el *Preámbulo* de la Constitución de 1978 señala que la Nación española proclama su deseo de "*promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida*".

¹²³ DÍAZ, E.: *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Cuadernos para el Diálogo, 4ª ed., Madrid, 1972 (pp. 96 y 97).

¹²⁴ PORRAS NADALES, A.: "El Estado social", en *VVAA: Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos, Madrid, 2014 (p. 584).

¹²⁵ [STC 18/1984](#), de 7 de febrero.

no pocas veces de su articulado legislativo. El caso es que, en los últimos años, a pesar de no ser verdaderos derechos subjetivos, estos principios han ido ganando peso respecto de la idea que de ellos tuvo primigeniamente el poder constituyente de 1978. Tanto es así que se han erigido en elementos hermenéuticos de máxima relevancia para delimitar el contenido y el alcance de los derechos fundamentales¹²⁶. No hay que olvidar tampoco que parte de la doctrina defiende una naturaleza y un tratamiento cada vez más cercanos al de los derechos fundamentales en sentido estricto.

IV.1.3.2 Democrático

A nivel histórico, la adjetivación del Estado como democrático se produce entre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, momento a partir del cual la sociedad, en su conjunto, adquiere mayor protagonismo en la vida política, especialmente tras la extensión del sufragio universal. En tal sentido, el precedente más claro lo encontramos en el *Preámbulo* de la Constitución francesa de 1848 y, si nos fijamos en el caso español, en la [Constitución de 1931](#) respecto del derecho de sufragio pasivo. En cuanto a la capacidad electoral activa, habrá que esperar, en cambio, hasta el mentado año 1933. En cualquier caso, no fue hasta el final de la Segunda Guerra Mundial cuando se produjo su irreversible generalización y extensión sin fisuras.

Centrados en la Constitución de 1978, la alusión al Estado democrático –igualmente presente en el *Preámbulo*–¹²⁷ en el artículo 1.1 [CE](#) supone también la confirmación expresa de la ruptura con el sistema dictatorial anterior y la configuración de un Estado caracterizado por la participación más amplia de la ciudadanía en el ejercicio del poder político¹²⁸.

Siguiendo al profesor GARRORENA¹²⁹, uno de los contenidos básicos de la calificación del Estado como “democrático” es, precisamente, la proclamación de la soberanía nacional en el artículo 1.2 [CE](#). Se resuelve así una cuestión, la relativa a la titularidad de la soberanía, objeto de recurrentes disputas a lo largo del nuestro constitucionalismo histórico, consecuencia del enfrentamiento entre los partidarios de la implantación del principio de soberanía nacional frente a la soberanía regia del Antiguo Régimen, característico del liberalismo clásico, y los defensores de un principio de soberanía popular, que sólo fue objeto de reconocimiento formal, en el sentido aquí esgrimido, en las Constituciones republicanas de 1873 y 1931.

Proyectando dicho debate sobre la [Constitución de 1978](#), aunque el artículo 1.2 [CE](#) menciona dos realidades –“*la soberanía nacional reside en el pueblo español*”–, lo hace prescindiendo de la mencionada diferenciación terminológica, porque lo que quiso el constituyente, con la alusión a la soberanía nacional, fue subrayar sus implicaciones de expresión de un auténtico régimen constitucional, además de su carácter indivisible (artículo 2 [CE](#)). Ello no ha impedido, en cualquier caso, la reproducción de planteamientos nacionalistas y secesionistas basados en una soberanía internamente fracturada y/o de un derecho de autodeterminación que, como la inmensa mayoría de Constituciones actuales, son rechazados expresamente en nuestra *Carta Magna* (artículo 2), salvo que se instasen escrupulosamente por los cauces previstos para su reforma agravada (artículo 168 [CE](#)), aunque aquí la posición de toda la doctrina no es unánime.

¹²⁶ SSTC [95/2000](#), de 10 de abril y [154/2006](#), de 22 de mayo.

¹²⁷ Cuando se proclama la mencionada voluntad de la Nación española de “*garantizar la convivencia democrática*” y de “*establecer una sociedad democrática avanzada*”.

¹²⁸ ARAGÓN REYES: *Estudios de Derecho Constitucional*. Op. cit. (p. 156).

¹²⁹ GARRORENA MORALES, A.: *El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*. Tecnos, Madrid, 1992 (pp. 120-149).

Fijándonos ahora en el segundo contenido básico de la formulación del “Estado democrático”, empleada por la [Constitución de 1978](#), éste conlleva el correlativo reconocimiento de una visión particular del pluralismo social. Frente al unitarismo social característico de los regímenes dictatoriales, la democracia implica la consideración de la sociedad como un ente diverso y plural, en el que coexisten diferentes colectivos, cada cual dotado de sus propias particularidades y de cierta autonomía propia.

La plasmación de esta concepción en el Texto constitucional de 1978 tiene lugar ya en el reseñado artículo 1.1, en la medida en que el “Estado democrático”, que se proclama expresamente, tiene su correspondencia en el valor superior del “pluralismo político” previsto en el mismo precepto. Más allá de esta proyección política, hay que manifestar que el término democracia planea sobre todas las estructuras sociales básicas, como son las siguientes: los partidos políticos (artículo 6 [CE](#)); los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales (artículo 7 [CE](#)); los colegios profesionales (artículo 36 [CE](#)); las organizaciones profesionales (artículo 52 [CE](#)); otras asociaciones de naturaleza familiar, cultural, etc. (artículo 22 [CE](#)); las organizaciones de consumidores (artículo 51.2 [CE](#)); o las distintas confesiones religiosas (artículo 16 [CE](#)). Ello ha llevado a calificar a SÁNCHEZ AGESTA el término democracia como “principio de estructura”, como “una norma de convivencia” que se propaga, sobre todo, en la educación y en la primera referencia del *Preámbulo* a una “convivencia democrática”¹³⁰.

En cuanto a la última de las manifestaciones básicas de la expresión “Estado democrático”, la Constitución de 1978 la vincula con el reconocimiento de la participación ciudadana en el proceso político. Así se deduce de lo previsto en su mentado artículo 23.1: “*Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes...*”.

En cualquier caso, esta consagración de esta faceta ciudadana en materia de participación tiene lugar a través de diferentes cauces: del derecho de petición (artículos 29 y 77 [CE](#)); de la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 [CE](#)); de la institución del referéndum (artículo 92); de la participación en la Administración Pública (artículo 105 [CE](#)); de la participación en la Administración de Justicia mediante el Jurado (artículo 125 [CE](#)). Sin olvidar, que ya el artículo 9.2 [CE](#) obliga a los poderes públicos a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del país.

IV.1.3.3 Otros adjetivos

Como apunta GARCÍA-PELAYO, la descripción del régimen político español como “Estado social y democrático de Derecho” quedaría incompleta, si no se hace alusión a otros preceptos que dan cobijo a las opciones políticas representadas bajo dicha fórmula y, en consecuencia, compatibles sustantivamente con ellas. Es el caso, primero, de los artículos 1.2 y 1.3 [CE](#), en los que se enuncian el principio de la soberanía nacional y la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español; y, segundo, del artículo 2 [CE](#), que constitucionaliza un modelo de fuerte descentralización del poder político: el Estado autonómico o Estado de las Autonomías¹³¹. Veamos, pues, aunque sea de manera rápida, estos dos elementos vertebradores a nivel institucional.

¹³⁰ SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución de 1978*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1993 (p. 97).

¹³¹ GARCÍA-PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. *Op. cit.* (p. 93).

IV.1.3.3.a) La Monarquía parlamentaria

El artículo 1.3 [CE](#) establece: “La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”. Una enunciación que suscita las siguientes consideraciones:

La primera es que la Monarquía es hoy una forma de gobierno y no de Estado, aunque no dejó de ser una materia objeto de acalorada discusión y acotación académica. De hecho, resulta frecuente encontrar en las obras clásicas denominaciones como *gobierno* democrático o *régimen* democrático, *Estado* o *Constitución*, o *sistema* democrático. En todas ellas cabría sustituir, en tal sentido, el adjetivo “democrático” por el de “monárquico”¹³². Lo relevante de la formulación empleada en la Constitución es que determina el carácter propio de nuestro régimen político¹³³.

La segunda es que la Monarquía constituye el único elemento subsistente entre el nuevo Estado democrático instaurado en 1978 y el Estado dictatorial anterior. Ahora bien, la Constitución le atribuye dos características estructurales que la hacen completamente diferenciable respecto de la Monarquía configurada en su momento por el general Franco ([Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado de 1947](#)). De un lado, porque adquirió legitimidad democrática desde el momento de la aprobación de la Constitución en las Cortes constituyentes y su refrendo por el pueblo español tras el referéndum celebrado el 6 de diciembre de 1978 y, de otro, porque la práctica totalidad de sus poderes son de naturaleza simbólica, arbitral o moderadora, al tiempo que casi todos sus actos son de debido cumplimiento (artículos 56. 1 y 62 [CE](#)). Además, no se han de olvidar dos circunstancias históricas de inequívoca relevancia: de una parte, el papel protagonista de Don Juan Carlos en el proceso de la Transición política y en la gestación del nuevo orden constitucional de 1978, motivo por el que fue llamado, no sin razón, “el motor del cambio” y, de otra, su actuación activa en la defensa del sistema constitucional ante el frustrado golpe de Estado del 23 de febrero de 1981. A la legitimidad de origen se ligaba así, siguiendo la terminología *weberiana*, una legitimidad de ejercicio.

En un régimen constitucional no cabe otra monarquía que no sea parlamentaria, de suerte que aquí el adjetivo *sustantiviza* la naturaleza del sujeto. En efecto: no hay soberanías compartidas, sino una única soberanía nacional (artículo 1. 2 [CE](#)): las Cortes Generales disfrutan con exclusividad de la potestad legislativo del Estado (artículo 66. 1); el Gobierno es quien tiene atribuida la dirección de la política interior y exterior del Estado; y, finalmente, la justicia se administra por jueces y magistrados independientes y sometidos únicamente al imperio de la ley. Se trata de una Monarquía parlamentaria, en fin, que disfruta de “*auctoritas*”, pero que carece de “*potestas*”, o sea “reina, pero no gobierna.”

Por otra parte, y de acuerdo con el mentado artículo 1.3 [CE](#), el régimen constitucional español se encuadra dentro de los sistemas parlamentarios caracterizados por la fluida colaboración entre los Poderes ejecutivo y legislativo, aunque su desarrollo político ha ido asumiendo un creciente protagonismo del Ejecutivo y una paralela pérdida de centralidad por parte de las Cortes Generales¹³⁴. Estos rasgos son predicables en la actualidad de los sistemas parlamentarios europeos contemporáneos que, según algunos, han procurado el tránsito hacia una forma de parlamentarismo monárquico o de Monarquía de orientación presidencialista¹³⁵.

¹³² TORRES DEL MORAL: *Constitucionalismo histórico español*. Op. cit. (p. 503), prefiriendo referirse a la monarquía actual como “forma de Jefatura del Estado”.

¹³³ DE ESTEBAN: *Tratado de Derecho Constitucional I*. Op. cit. (p. 152).

¹³⁴ ÁLVAREZ CONDE y TUR AUSINA: *Derecho Constitucional*. Op. cit. (p. 52).

¹³⁵ DE ESTEBAN: *Tratado de Derecho Constitucional I*. Op. cit. (p. 153).

IV.1.3.3.b) *El Estado autonómico*

Como explica bien LÓPEZ GUERRA¹³⁶, quien fuera Vicepresidente del Tribunal Constitucional, y se deduce de la mejorable e indefinida redacción del Título VIII de la *Carta Magna* española, la cuestión regional fue uno de los problemas más complejos que tuvo que abordar el constituyente de 1978. Se optaba, de forma consciente, por posponer la concreción del modelo autonómico, delegando esa tarea en el legislador ordinario, pues la Constitución, ni indicaba cuáles serían en su día las Comunidades Autónomas, con las salvedades de las denominadas Preautonomías, ni establecía tampoco un sistema de distribución de competencias cerrado entre el Estado central y las futuras Comunidades Autónomas. Tal decisión ha suscitado no pocos problemas políticos y controversias jurídicas y ha obligado al Tribunal Constitucional a fijar en cada caso concreto los ámbitos materiales competenciales respectivos.

De cualquier modo, el hecho de la formalización del Estado autonómico en el artículo 2 [CE](#) y en el Título VIII es central en el régimen constitucional español, ya que trataba de superar el histórico problema de la integración territorial de algunas comunidades históricas, al tiempo que visualizaba un elemento adicional de ruptura con el Estado franquista, erigido sobre rígidos principios de centralización política. No podemos detenernos en un juicio sobre su devenir, pues si bien es cierto que las diversas Comunidades Autónomas han alcanzado un importante desarrollo institucional y económico en estos últimos años, no lo es menos, que las reivindicaciones nacionalistas en el País Vasco y Cataluña confirman la no consecución de las expectativas de integración previstas. Sirva de ejemplo, dada su gravedad, el desafío secesionista en Cataluña del año 2017, y la aplicación de la cláusula de coerción federal por parte del Senado (artículo 155 [CE](#)). Por lo demás, las Comunidades Autónomas han reproducido casi miméticamente, con algunas especificidades, el sistema normativo e institucional del Estado central, llegándose a recoger en algunos Estatutos de Autonomía hasta un pormenorizado elenco de derechos propios (artículos 152. 1 [CE](#)).

IV.2. Su contenido: elementos ya aceptados

Al margen de las particularidades de cada ordenamiento jurídico, existe un importante consenso acerca de la existencia de ciertos elementos básicos comunes a cualquier régimen constitucional, cuya inobservancia impediría tal consideración. En el caso español y según la estructura del estudio –sobre el concepto de “Estado de Derecho” defendido por quien suscribe estas páginas, vid. IV.5–, debemos aludir a los siguientes.

IV.2.1. Principio de legalidad

Tal y como determina el Tribunal Constitucional, el principio de legalidad del artículo 93 [CE](#) constituye un “dogma básico de todo sistema democrático”¹³⁷. Esta cualidad se refleja desde el propio *Preámbulo*, de la Constitución de 1978, al aludirse al “imperio de la ley como expresión de la voluntad popular”.

Ahora bien, en el constitucionalismo vigente, el principio de legalidad se encuentra revestido de unas características de que no disfrutaba en tiempos del Estado liberal, pues no todo sometimiento del Estado a la ley permite hablar, sin más matizaciones, de un auténtico Estado de Derecho. Hagamos, pues, las siguientes puntualizaciones.

¹³⁶ LÓPEZ GUERRA, L.: “El futuro del Estado de las Autonomías”, *Cuadernos de Derecho Público*. nº 32, 2007 (pp. 12 y ss).

¹³⁷ SSTC [108/1986](#), de 26 de julio, FJ 18; [233/1999](#), de 16 de diciembre, FJ 12; [238/2012](#), de 13 de diciembre, FJ 6; y [74/2022](#), de 14 de junio, FJ 3.

- En primer lugar, aunque la ley tiene un origen parlamentario, éste ha sido paulatina y malhadadamente relegado a un segundo plano, en beneficio de la creciente e imparable potestad normativa de origen gubernamental. Es el caso de la hipertrofia en las últimas legislaturas del uso del Decreto-Ley (artículo 86 [CE](#)), desvalorizando el sistema de fuentes, afectando a la centralidad de las Cortes Generales y desprotegiendo los derechos de las minorías. No es menor, aunque aquí no caben tales reproches, el monopolio de la iniciativa legislativa parlamentaria. Dicho esto, ello no implica, sin más desde un punto de vista técnico, la completa vulneración del principio de legalidad, de la que hay que afirmar su principio de reserva de ley (artículos 9. 1 y 2, 81, 82 y 103 [CE](#)).
- En segundo término, la descentralización territorial, impropia del Estado liberal en general, supone que en la actualidad sean numerosos los centros de producción legislativa más allá de la potestad de las Cortes Generales, con unas Asambleas legislativas autonómicas y Ejecutivos con amplias capacidades de producción normativa. Dichas leyes disfrutan de los mismos predicamentos de juridicidad que las de origen estatal.
- En último lugar, el hecho de que la ley continúe siendo considerada como la expresión de la voluntad general, carece ya no pocas veces del carácter abstracto y general predicable durante el Estado liberal. Es el caso, por ejemplo, de las llamadas leyes singulares. Por el contrario, sí se ha asentado su sometimiento a una serie de controles más perfeccionados, destacando lógicamente el control de constitucionalidad de las leyes y normas con fuerza de ley a cargo del Tribunal Constitucional (artículo 161.1 [CE](#))¹³⁸.

Este principio de legalidad aparece asimismo reconocido, aunque de manera indirecta, en los citados artículos 9.1 y 9.2 [CE](#). Respecto al primero, al establecer que *“los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”*. Con ello, el constituyente de 1978 imponía un mandato explícito para que la actuación administrativa cuente siempre con un previo respaldo legal. En cuanto al segundo, en la medida en que alude a la base sociopolítica del principio de legalidad, al disponer que *“corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*¹³⁹. Por lo demás, igualmente destacables son otras prescripciones constitucionales de este principio, como lo manifestado también en los mentados artículos 103, 106 y 117 [CE](#).

IV.2.2. Principio de seguridad jurídica

Aunque el artículo 9.3 [CE](#) alude a la seguridad jurídica como uno más de los principios que rigen nuestro ordenamiento jurídico positivo, lo cierto es que son tres los contenidos materiales que cabría deducir de dicha expresión en una interpretación amplia¹⁴⁰.

En primer término, desde un punto de vista sustantivo, referirse a la seguridad jurídica supone hacerlo a la característica básica de cualquier Estado de Derecho. No en vano, y según el Tribunal Constitucional, la seguridad jurídica es la *“suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad”*¹⁴¹. En

¹³⁸ ÁLVAREZ CONDE y TUR AUSINA: *Derecho Constitucional. Op. cit.* (p. 50).

¹³⁹ DE ESTEBAN: *Tratado de Derecho Constitucional I. Op. cit.* (p. 278).

¹⁴⁰ *Ibidem.* (pp. 281 y 282).

¹⁴¹ [STC 27/1981](#), de 20 de julio, FJ 10, manifestada también, por ejemplo, en las SSTC [99/1987](#), de 11 de junio, FJ 6; [16/2020](#), de 28 de enero, FJ 2; y [235/2000](#), de 5 de octubre, FJ 8.

otros términos, “la seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad”¹⁴².

En segundo lugar, desde una perspectiva menos amplia y a nivel más formal, la seguridad jurídica significa predictibilidad, en el sentido de que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos. Abundando en mayor detalle, implica también otros extremos dignos de consideración: todas las normas del ordenamiento jurídico deben ser aprobadas por los órganos, los procedimientos y con los plazos previstos; las normas han de ser lo suficientemente precisas como para evitar incurrir en falta de delimitación o de concreción; debe exigirse siempre la aplicación de la norma adecuada a cada situación singular y evitar al máximo la existencia de las lagunas jurídicas en el sistema político-constitucional.

En último término, la seguridad jurídica podría equivaler también a “seguridad personal”, consagrándose como prohibición frente a las detenciones arbitrarias. Sin embargo, aquí ya no se hablaría de un principio de actuación de la Administración, sino de un derecho público subjetivo perfecto y previsto en los artículos 17, 24, 25 y 26 [CE](#).

IV.2.3. Principio de protección judicial efectiva

La tutela judicial efectiva* constituye un principio básico de todo Estado de Derecho, toda vez que protege a las personas frente a los abusos especialmente por parte de los poderes

¹⁴² [STC 27/1981](#), de 20 de julio, FJ 10.

* NdE : Sobre el principio de **protección judicial efectiva**, véase el Punto IV de los estudios sobre recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones:

- **Alemania:** SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.: [Rechtsbehelfe des Einzelnen bei den höchsten gerichtlichen Instanzen: eine Perspektive der Rechtsvergleichung - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2017, VIII und 65 S., Referenz PE 608.735;
- **Bélgica:** BEHRENDT, CH.: [Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, V et 38 pp., référence PE 608.732;
- **Canadá:** POIRIER, J.: [Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, X et 83 pp., référence PE 608.733 (versión original en francés); [Legal Proceedings available to Individuals before the Highest Courts: A Comparative Law Perspective - Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, X and 80 pp., reference PE 608.733 (versión en inglés);
- **Consejo de Europa:** PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: [Los recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones, una perspectiva de Derecho Comparado - Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2017, VI y 51 pp., referencia PE 608.734;
- **España:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [Los recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2017, VIII y 52 pp., referencia PE 608.737;
- **Estados Unidos:** ACOSTA, L.: [Judicial remedies for individuals before the highest jurisdictions, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, VIII and 33 pp., reference PE 608.743;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni. Una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2017, VIII e 31 pp., referencia PE 608.736;
- **Reino Unido:** CRAM, I.: [Judicial remedies for individuals before the highest jurisdictions, a comparative law perspective - The United Kingdom](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, VIII and 50 pp., reference PE 608.746;
- **Suiza:** DE ROSSA, F.: [Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre

públicos. De hecho, tal es su trascendencia, que el constituyente de 1978 configuró la protección judicial efectiva (artículo 24.2 [CE](#)) como un auténtico derecho fundamental autónomo y con contenido propio¹⁴³, y abordable desde una doble perspectiva. De un lado, es un derecho dirigido a garantizar la seguridad jurídica del inculpado durante todo el proceso; de ahí, que se le pueda considerar como un derecho procesal penal, y por tanto complemento del derecho a la seguridad jurídica de las personas (artículo 17 [CE](#)). De otro, tiene un alcance mayor y general, en la medida en que supone la plasmación de una serie de garantías procesales y jurisdiccionales comunes a todos los procesos, erigiéndose así en el derecho a la defensa judicial del resto de derechos constitucionalizados.

Esta relevancia reafirma a la tutela judicial efectiva como una idea-clave de cualquier Estado de Derecho, porque, sin la intervención del Poder Judicial, auténtico arco de bóveda del edificio del Estado de Derecho, no podría materializarse ninguno de los cuatro requisitos imprescindibles para su consideración como tal: el principio de legalidad –incluida la ley constitucional–, los derechos fundamentales, la división de poderes y el principio de legalidad de la actuación de la Administración pública.

Por lo tanto, al reconocer el derecho a la protección judicial efectiva¹⁴⁴, lo que hace la Constitución de 1978 es responder a la exigencia de que el Poder judicial garantice a la ciudadanía la existencia de un verdadero Estado de Derecho, tutelando con sus decisiones la protección y el ejercicio de los derechos fundamentales. No resulta extraño que nos encontremos ante el derecho que más recursos de amparo constitucionales suscita¹⁴⁵.

IV.2.4. Principio de la separación de poderes

La división de poderes encuentra su fundamento en el intento de evitar la concentración del poder en unas solas manos, erigiéndose en uno de los principios que dan origen al Estado de Derecho y, por tanto, al constitucionalismo moderno. Como esgrimía gráficamente Lord ACTON, “*el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente*”. En su elaboración doctrinal hay que destacar los planteamientos más clásicos desde LOCKE y MONTESQUIEU. Se piensa que la concreta atribución a diferentes poderes del Estado de sus diversas funciones nos preservaría de un gobierno despótico o autoritario. Ahora bien, la práctica ha demostrado la inviabilidad –por inoperatividad y por la insatisfacción del funcionamiento del Estado– de una separación absoluta, incluso en aquellos sistemas que, a nivel teórico, optaron por una construcción de rigidez máxima. Tanto la Constitución de Estados Unidos de 1789, como la primera Constitución francesa de 1791, serían un buen ejemplo histórico de ello.

Centrándonos ya en el caso español, lo primero es apuntar al precedente que supuso la concentración del poder durante el régimen franquista, recogido en el artículo 2.2 de la [Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero](#), según el cual “*el sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones*”. A modo de contraposición, el poder constituyente español de 1978 decidió, “*de forma más o menos*

2017, VIII et 58 pp., référence PE 608.738;

– **Unión Europea:** SALVATORE, V.: [I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni, una prospettiva di diritto comparato - UE: Corte di giustizia dell'Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2017, VI e 39 pp., referenza PE 608.742.

¹⁴³ [STC 89/1985](#), de 19 de julio, FJ 1. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/469>

¹⁴⁴ Susceptible de ejercicio por “*todas las personas*”, lo que comprende, por ello, tanto a los ciudadanos españoles como los extranjeros ([STC 99/1985](#), de 30 de septiembre, FJ 2), e incluso, dependiendo de la naturaleza de los derechos, a las personas jurídicas (SSTC [19/1983](#), de 14 de marzo, FJ 2 y [53/1983](#), de 20 de junio, FJ 1).

¹⁴⁵ DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: *Tratado de Derecho Constitucional II*. Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2001 (pp. 90 y ss).

*intuitiva o deliberada, la adopción del principio de distribución pluralista del poder*¹⁴⁶, siendo habitual encontrar en la Constitución de 1978 alusiones nominativas a “*los poderes públicos*”, en lugar de a los tres clásicos poderes del Estado. Como igualmente destacable es la posibilidad de hablar de una división horizontal entre distintos órganos nacionales, y de una división vertical, entre órganos *subnacionales* y supranacionales, sin olvidar tampoco el establecimiento de una creciente división temporal del poder político.

Nuestro Texto constitucional de 1978 asume, en definitiva, un principio de división de los poderes que, aunque no es reconocido expresamente como tal nominativamente, informa toda la organización del Estado. Como recuerda SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA¹⁴⁷, no resulta extraño oír hablar de una interdependencia entre poderes que, en ocasiones, trasciende la mera colaboración o el control derivados de la obligatoria realización conjunta de un determinado acto. Veamos algunos ejemplos de lo dicho. Así, sería el caso cuando:

- un órgano procede a la anulación de los actos de otro;
- un órgano decide sobre la composición de otro –supuesto de la potestad atribuida a las Cortes Generales para elegir a determinados miembros del Tribunal Constitucional o a la totalidad de vocales del Consejo General del Poder Judicial;
- un órgano otorga su confianza –en el caso del Congreso de los Diputados, al candidato a la Presidencia del Gobierno– o se la retira posteriormente.
- un órgano anula las decisiones de otro –caso del Tribunal Constitucional declarando la inconstitucionalidad de una ley, o de los tribunales ordinarios de justicia anulando ciertos actos del Ejecutivo y de la Administración;
- un órgano se encuentra capacitado para decidir sobre la supresión de otro –el Presidente del Gobierno disolviendo el Parlamento o cuando este hace lo propio con el Gobierno al determinar su cese¹⁴⁸.

De lo anterior se desprende, en palabras del Tribunal Constitucional, la articulación en el ordenamiento español de un “sistema de pesos y contrapesos”¹⁴⁹, dirigido a evitar la concentración de poder político en un solo centro de imputación. De ahí que, según reiterada jurisprudencia constitucional, el “*principio de división y separación de poderes*”¹⁵⁰ se conforme como “*un principio esencial del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE)*”¹⁵¹ (...) que se encuentra estrechamente vinculado a las previsiones del art. 66.2 CE (las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado), del art. 97 CE (el Gobierno dirige la Administración civil y militar y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria) y del art. 117.1, 3 y 4 CE (independencia de los jueces y tribunales integrantes del poder judicial, que ejercen en exclusiva la potestad jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, sin perjuicio de las funciones que les puedan ser atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho)”¹⁵².

¹⁴⁶ DE ESTEBAN: *Tratado de Derecho Constitucional I. Op. cit.* (p. 214).

¹⁴⁷ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: “División de poderes”, en ARAGÓN REYES, M. (dir.) y AGUADO RENEDO, C. (codir.): *Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011 (p. 177).

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ SSTC [124/2018](#), de 14 de noviembre, FJ 4; y [183/2021](#), de 27 de octubre, FJ 10. De igual modo, y empleando la expresión “frenos y contrapesos”, las SSTC [176/1995](#), de 11 de diciembre, FJ 2; [124/2018](#), de 14 de noviembre, FJ 6; y [70/2022](#), de 2 de junio, FJ 5.

¹⁵⁰ SSTC [108/1986](#), de 29 de julio, FJ 6; [166/1986](#), de 19 de diciembre, FJ 11; [123/2001](#), de 4 de junio, FJ 11; [38/2003](#), de 27 de febrero, FJ 8; [231/2015](#), de 5 de noviembre, FJ 4; [33/2019](#), de 14 de marzo, FJ 3; [149/2020](#), de 22 de octubre, FJ 4; y [34/2021](#), de 17 de febrero, FJ 3.

¹⁵¹ SSTC [48/2001](#), de 26 de febrero, FJ 4; y [124/2018](#), de 14 de noviembre, FJ 6.

¹⁵² [STC 70/2022, de 2 de junio](#).

IV.2.5. Principio de jerarquía de las normas

A pesar de que el Tribunal Constitucional ha entendido que el principio de jerarquía de las normas “*debe entenderse incluido*”¹⁵³ en el principio de legalidad –de ahí que lo dicho en el apartado IV.2.1 del presente estudio sea predicable en este punto¹⁵⁴–, la Constitución de 1978 ha optado por su reconocimiento expreso y diferenciado de aquél en su referido artículo 9.3. Se trata de un postulado estructural en todo Estado de Derecho, orientado, señala ALZAGA VILLAAMIL¹⁵⁵, a “*dotar al ordenamiento, en su faceta jurídico-administrativa, de lógica interna y de coherencia con los principios de legalidad y de seguridad*”.

Su idea primigenia, desarrollada en la modernidad sobre todo por KELSEN¹⁵⁶, supone que toda norma debe su validez a otra de superior, comenzando por la propia Constitución. A partir de ahí, la principal consecuencia será la imposibilidad de que una disposición normativa de rango inferior pueda contradecir a otra de rango superior y, especialmente, a la propia Constitución, tal y como se recogió ya en la renombrada *Sentencia Marbury-Madison* por el Juez Marshall del Tribunal Supremo norteamericano en el año de 1803. Ahora bien, esa conclusión tiene que ser objeto de matización a día de hoy, toda vez que bebe de una premisa teórica que no encaja del todo en el sistema de fuentes vigente. Frente a la idea clásica de que la jerarquización de las normas se debe a la existencia de una igual jerarquización de los órganos creadores de los modos de producción normativa, lo cierto es que, por ejemplo, las Cortes Generales tienen capacidad hoy para aprobar distintos tipos de leyes, como por ejemplo, las leyes ordinarias o las leyes orgánicas. Al mismo tiempo, el principio de jerarquía ha de convivir con otros principios igualmente determinantes al momento de establecerse la ordenación del sistema de fuentes, sobresaliendo de forma especial el principio de competencia. Además, y por último, no ha de desconocerse la existencia de los principios espacial y temporal de las normas jurídicas.

En cualquier caso, resulta indiscutible el trascendental papel que desempeña el principio de la jerarquía respecto de las normas reglamentarias, toda vez que el Gobierno ejerce “*la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*” (artículo 97 [CE](#)). De esta suerte, los reglamentos no pueden contradecir ni la Constitución, ni las leyes orgánicas, ni tampoco las leyes ordinarias, ni demás normas con fuerza de ley. Por otra parte, la vulneración del principio de jerarquía puede producirse, bien por cuestiones formales, bien por razones materiales. Respecto a la primera, se produce una conculcación formal de la jerarquía normativa, cuando la norma incumple las reglas sobre producción normativa contempladas en la norma que corresponda –falta de competencia del órgano *normador*, vicios procedimentales, incumplimiento del plazo, etc.–. En cambio, la vulneración será de tipo material, cuando una norma inferior sea incompatible con el contenido sustantivo de una norma superior. Lo que supone, a fin de cuentas, la infracción de la norma relativa al propio sistema de producción normativa, que prohíbe contradecir lo prescrito por normas superiores en rango jerárquico¹⁵⁷.

¹⁵³ [STC 51/1983](#), de 14 de junio, FJ 2; llegando hasta la STC 248/2000, de 19 de octubre.

¹⁵⁴ Además de lo que señalará en el apartado IV.6, dedicado al análisis de los “Desafíos al Estado de Derecho en España”.

¹⁵⁵ ALZAGA VILLAAMIL, Ó. y ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I.: *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*. Tomo I. Marcial Pons, 7ª ed., Madrid (p. 301).

¹⁵⁶ KELSEN, H.: *Teoría General del Estado*. Ediciones Coyoacán, 4ª ed., México, 2012.

¹⁵⁷ DIEZ PICAZO, L. M. y VIDAL MARÍN, T.: “Jerarquía de las fuentes del Derecho”, en ARAGÓN REYES, M. (dir.) y AGUADO RENEDE, C. (codir.): *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Tomo I, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011 (p. 336).

IV.2.6. Derechos fundamentales

Tal y como han sido delimitados por el Tribunal Constitucional, los derechos fundamentales tienen un doble carácter, en tanto que, primero, derechos subjetivos, esto es, "*derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un status jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia*"¹⁵⁸, permitiendo al individuo reclamar ante los tribunales su protección en caso de vulneración y, segundo, como derechos objetivos, en la medida que constituyen "*elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución (art. 1.1)*"¹⁵⁹.

Partiendo de estas dos dimensiones, indisolublemente interdependientes la una de la otra, lo siguiente es fijarse en la manera concreta en la que nuestra Constitución procede a la regulación de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Para esta tarea hay que tener en cuenta, una vez más, la decisiva influencia que en el constituyente español de 1978 ejerció, a la contra, respecto del precedente del régimen franquista, lo que ha dado lugar a una regulación quizás más "ambiciosa" que la de otros países de nuestro entorno, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Esta realidad se constata fácilmente tras la lectura de los debates constituyentes sobre la materia.

Respecto a lo primero, basta con fijarse en la extensión con la que se produce el reconocimiento de los derechos fundamentales y libertades en nuestro [Texto constitucional de 1978](#) (su extenso y pormenorizado Título I). En lo referente al aspecto cualitativo, es de recalcar la modernidad de su tratamiento y su ubicación dentro del Texto constitucional, con un generoso catálogo de los mismos recogido en su Título I¹⁶⁰, esto es, justo después del crucial *Título Preliminar*, y antes de proceder a la regulación de la Parte orgánica de la Constitución. Se trata, en definitiva, del contenido sustantivo quizás más decisivo de nuestro [Texto fundamental de 1978](#), toda vez que implica una especie, se ha afirmado con ingenio, de iusnaturalismo laico o de Derecho natural secularizado¹⁶¹.

Sentado lo cual, y entrando ya en la naturaleza jurídica de los derechos consagrados en la Constitución de 1978, la falta de acuerdo doctrinal sobre la consideración de unos u otros derechos como auténticamente fundamentales¹⁶² recomienda quizás una clasificación más

¹⁵⁸ [STC 25/1981](#), de 14 de julio, FJ 5.

¹⁵⁹ *Ibidem*, reiterada, por ejemplo, en la [STC 53/1985](#), de 11 de abril, FJ 4.

¹⁶⁰ Aunque también se reconocen fuera de él, caso del derecho de audiencia en el procedimiento de elaboración de las normas administrativas que afecten al ciudadano (artículo 105 a) CE); el derecho de acceso a archivos y registros administrativos (artículo 105 b) CE); el derecho a ser indemnizado por lesiones sufridas como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (artículo 106.2 CE); el derecho a una justicia gratuita en caso de insuficiencia de recursos (artículo 119 CE); el derecho a la indemnización por los errores judiciales o por el anormal funcionamiento de la justicia (artículo 121 CE); el derecho a ejercitar la acción popular (artículo 125 CE); y el derecho a participar en la Administración de Justicia a través de la institución del Jurado (artículo 125).

¹⁶¹ PECES-BARBA, G., *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política*. Fernando Torres editor, Valencia, 1981 (pp. 21 y ss).

¹⁶² Por ejemplo, mientras para CRUZ VILLALÓN, P.: "Formación y evolución de los derechos humanos", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, nº 25, 1989 (p. 38), los derechos fundamentales de la Constitución española son los comprendidos entre los artículos 14 y 38, DE ESTEBAN: *Tratado de Derecho Constitucional I, Op. cit.* (pp. 309 y 310) opta por una triple diferenciación entre lo que él entiende con carácter amplio por derechos fundamentales. Así, cabría distinguir entre: 1) derechos fundamentales básicos (artículos 14 a 29 CE); 2) derechos fundamentales complementarios (artículos 30 a 38 CE); y derechos fundamentales informadores (artículos 39 a 52 CE). Por su parte, el Tribunal Constitucional ha aclarado, no qué derechos deben ser considerados en particular como fundamentales, sino cuáles son los derechos fundamentales cuyo desarrollo

vinculada al particular sistema de garantías fijadas en el artículo 53 [CE](#) para cada uno de ellos. Esto no quiere decir que no existan diferencias de caracterización jurídica y de eficacia importantes. Partiendo de estos postulados, la [Constitución](#) procede a la juridificación de un modelo de protección que permite estructurar, *prima facie*, los derechos de su Título I¹⁶³ en tres diferentes niveles:

- 1) En el primero están aquellos de máxima prioridad social y política, cuya realización o aseguramiento por el Estado es “realista”. Son los derechos recogidos en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I (artículos 15 a 29), bajo el rótulo “Derechos fundamentales y libertades públicas”.
- 2) En el segundo estadio se sitúan otros derechos –además de ciertos deberes– que, sin perjuicio de su relevancia, fueron considerados menos prioritarios en el momento constituyente a nivel social, a la vez que su satisfacción resulta más gravosa que en el caso de los primeros. Son los derechos de la Sección Segunda del Capítulo Primero del Título I (artículos 30 a 38), bajo la denominación “Derechos y deberes de los ciudadanos”.
- 3) En el último nivel encontramos aquellos otros derechos –y de nuevo, también algunos deberes– cuyo aseguramiento era quizás menos urgente y, a su vez, mucho más complejo que en los dos casos anteriores. Están contenidos en el Capítulo Tercero del Título I (artículos 39 a 52), bajo el rótulo “Principios rectores de la política social y económica”.

A partir de aquí, varias son las consideraciones que realizar al hilo del artículo 53 [CE](#), precepto que permite sostener –aunque no sin matizaciones, dada su mejorable metodología– esta triple graduación en función de sus correlativas garantías predicables.

De esta suerte, los derechos reconocidos en la Sección Primera del Capítulo II del Título I son los únicos, junto al principio de igualdad del artículo 14 [CE](#), susceptibles de protección a través del procedimiento preferente y sumario ante los Tribunales ordinarios y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, siendo esta última opción igualmente extensible al derecho a la objeción de conciencia prevista en el artículo 30.2 [CE](#) (artículo 53.2 [CE](#)).

En adición a lo anterior, el artículo 53.1 [CE](#) preceptúa que todos los derechos contenidos en el Capítulo II del Título I gozan de eficacia directa, lo que los convierte, se ha dicho, en “*auténticos derechos públicos subjetivos*”¹⁶⁴. Como refiere el Tribunal Constitucional, “*no puede haber duda a propósito de la vinculatoriedad inmediata (es decir, sin necesidad de mediación del legislador ordinario) de los arts. 14 a 38 (...), pues el párrafo primero del art. 53 declara que los derechos y libertades reconocidos en dicho capítulo «vinculan a todos los poderes públicos». Que el ejercicio de tales derechos haya de regularse sólo por ley, y la necesidad de que ésta respete su contenido esencial, implican que estos derechos ya existen, y que disfrutan de carácter vinculante para todos los poderes públicos*”¹⁶⁵. Se trata de unas prescripciones, las relativas a la reserva de ley y al necesario respeto al contenido esencial, cuyo cumplimiento puede exigirse asimismo por medio del recurso de inconstitucionalidad previsto en el artículo 161. a) [CE](#).

exige el recurso a la ley orgánica del artículo 81.1 CE, y que son los comprendidos de forma pormenorizada entre los artículos 15 y 29 CE ([STC 76/1983](#), de 5 de agosto, FJ 2).

¹⁶³ Respecto a los derechos recogidos fuera del Título I, DE ESTEBAN: *Tratado de Derecho Constitucional I. Op. cit.* (p. 310), nos recuerda la posibilidad de su igual inclusión en esta segunda categoría.

¹⁶⁴ DE ESTEBAN: *Tratado de Derecho Constitucional I. Op. cit.* (p. 310).

¹⁶⁵ [STC 80/1982](#), de 20 de diciembre, FJ 1.

Finalmente, debe apuntarse que los derechos recogidos en el Capítulo Tercero del Título I solo podrán ser alegados ante los tribunales ordinarios de acuerdo con lo que dispongan las leyes habilitadoras de posterior desarrollo. Mientras tanto, su labor es informadora de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, según dispone el artículo 53.3 CE. Dicho lo cual, es creciente la creciente solicitud doctrinal de fortalecer su eficacia directa, al menos en algunos de ellos, en los últimos tiempos.

Al margen de lo anterior, predicable en situaciones de normalidad política, cabe añadir la existencia de dos instrumentos habilitantes en los casos de la suspensión de determinados derechos fundamentales en situaciones extraordinarias*:

- Por un lado, la suspensión general de los derechos reconocidos en los artículos 17 (derecho a la libertad y a la seguridad), 18.2 y 18.3 (inviolabilidad del domicilio y secreto de las comunicaciones, respectivamente), 19 (libertad de circulación y residencia), 20.1 a) y 20.1d) (libertad de expresión e información, respectivamente), 20.5 (necesidad de autorización judicial para el secuestro de las publicaciones), 21 (derechos de reunión y manifestación), 28.2 (derecho a la huelga) y 37.2 (derecho a la adopción de medidas de conflicto colectivo), en los casos de la declaración de los estados de excepción o de sitio¹⁶⁶.
- Por otro lado, la suspensión individual de los derechos comprendidos en los artículos 17.2 (derecho a la libertad y a la seguridad), 18.2 y 18.3 (inviolabilidad del

* NdE: Para una comparación del **Derecho de excepción** en diferentes ordenamientos jurídicos, véase:

- **Alemania:** SCHÄFER, B.: [Das Recht des Ausnahmezustands im Rechtsvergleich - Deutschland: Ungenutztes Notstandsrecht und Integration des Ausnahmefalls in das einfache Recht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), mai 2020, IV und 35 S., Referenz PE 651.938 (versión original en alemán); [Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Allemagne : non-utilisation du droit d'exception en faveur de l'application du droit ordinaire](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2020, IV et 38 pp., référence PE 651.938 (versión en francés con comentarios añadidos);
- **Bélgica:** BOUHON, M., JOUSTEN, A., MINY, X.: [Droit d'exception, une perspective de droit comparé - Belgique : Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2021, X et 161 pp., référence PE 690.581;
- **España:** LECUMBERRI BEASCOA, G.: [El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), abril 2020, II y 19 pp., referencia PE 649.366 (versión original en español); [Das Notstandsrecht, eine rechtsvergleichende Perspektive - Spanien: Alarmzustand](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2020, II und 20 S., Referenz PE 649.366 (versión en alemán con comentarios añadidos); [Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Espagne: état d'alerte](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2020, II et 19 pp., référence PE 649.366 (versión en francés); [Il diritto di eccezione, una prospettiva di diritto comparato - Spagna: stato di allarme](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), aprile 2020, II e 20 pp., referencia PE 649.366 (versión en italiano con comentarios añadidos); [El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), 2a edición (aumentada y puesta al día), julio 2020, VI y 69 pp., referencia PE 652.005;
- **Francia:** ZILLER, J.: [Droit d'exception, une perspective de droit comparé - France : lois d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2021 (mise à jour du 1^{er} juin 2021), X et 105 pp., référence PE 690.624;
- **Italia:** ALIBRANDI, A.: [Il diritto di eccezione: una prospettiva di diritto comparato - Italia: stato di emergenza](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), giugno 2020, VIII e 49 pp., referencia PE 651.983.

¹⁶⁶ Aunque, como señala el propio artículo 55.1 CE: "Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 –relativo a las garantías del detenido– para el supuesto de declaración de estado de excepción".

domicilio y secreto de las comunicaciones, respectivamente), en relación con las investigaciones relativas a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas (artículo 55.2 [CE](#)).

IV.2.6.1 Igualdad y no discriminación

Como prevé el artículo 14 [CE](#), *“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”* *. Se trata de un precepto integrado por un apartado

* NdE: Para una comparación del **principio de igualdad y no discriminación** en diferentes ordenamientos jurídicos, véase:

- **Alemania:** REIMER, F.: [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, XIV und 77 S., Referenz PE 659.305 (versión original en alemán); [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Allemagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, XIV et 111 pp., référence PE 729.295 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);
- **Austria:** VAŠEK, M.: [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Österreich](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, VIII und 44 S., Referenz PE 659.277 (versión original en alemán); [Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Autriche](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2020, VIII et 49 pp., référence PE 659.277 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);
- **Bélgica:** BEHRENDT, CH.: [Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2021, VIII et 44 pp., référence PE 679.087 (versión original en francés); [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Bélgica](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), julio 2022, X y 82 pp., referencia PE 733.602 (versión en español con comentarios añadidos y actualizada); [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Belgien](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Dezember 2022, VII und 106 S., Referenz PE 739.262 (deutsche Version mit Kommentaren und Aktualisierung);
- **Canada:** SHEPPARD, C.: [The principles of equality and non-discrimination, a comparative law perspective - Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2020, VIII and 64 pp., reference PE 659.362 (versión original en inglés); [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2022, X et 92 pp., référence PE 698.937 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);
- **Chile:** GARCÍA PINO, G.: [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Chile](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), marzo 2021, VIII y 120 pp., referencia PE 690.533 (versión original en español); [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Chile](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), febrero 2023, X y 178 pp., referencia PE 739.352 (segunda edición actualizada y con comentarios); [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Chile](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Februar 2023, XII und 210 S., Referenz PE 739.353 (versión en alemán actualizada y con comentarios);
- **Consejo de Europa:** ZILLER, J.: [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2020, VIII et 72 pp., référence PE 659.276 (versión original en francés); [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Consejo de Europa](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), octubre 2022, IX y 122 pp., referencia PE 738.179 (versión en español con comentarios añadidos y actualizada); [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Europarat](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2022, X und 138 S., Referenz PE

único en el que se explicitan sin embargo nominativamente de forma diferenciada cinco prohibiciones, pero que no deben ser consideradas como una lista cerrada, toda vez que este alude al final expresamente, como una cláusula abierta, a “*cualquier otra circunstancia personal o social*”.

Es un derecho que no cabe ser suspendido, ni bajo los estados excepcionales de carácter general de los artículos 55.1 y 116 [CE](#), ni en relación con la suspensión individual de derechos en la lucha antiterrorista (artículo 55.2 [CE](#)).

La determinación del alcance y contenido técnico-jurídico del principio de igualdad pasa además por tener en cuenta otros dos preceptos constitucionales. Por un lado, el artículo 1.1 [CE](#), que constitucionaliza la igualdad, como hemos visto, como valor superior del ordenamiento jurídico. Por otro lado, el señalado artículo 9.2 [CE](#), según el cual “*corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural o social*”. Se desarrolla así la cláusula del Estado social del artículo 1.1 [CE](#).

739.217 (versión en alemán con comentarios añadidos y actualizada) ;

- **España:** GONZÁLEZ-TREVUJANO SÁNCHEZ, P.: [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), octubre 2020, VIII y 104 pp., referencia PE 659.297 (versión original en español); [Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Espagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2022, X et 167 pp., référence PE 733.554 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada); [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive – Spanien](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Januar 2023, X und 194 S., Referenz PE 739.207 (versión en alemán con comentarios añadidos y actualizada);
- **Estados Unidos:** OSBORNE, E.L.: [The principles of equality and non-discrimination, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), March 2021, XII and 83 pp., reference PE 689.375 (versión original en inglés); [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - États-Unis d'Amérique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2022, XIII et 111 pp., référence PE 698.938 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);
- **Francia:** PONTTHOREAU, M.-C.: [Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), janvier 2021, VIII et 44 pp., référence PE 679.061 (versión original en francés); [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Francia](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), abril 2022, XI y 83 pp., referencia PE 729.378 (versión en español con comentarios añadidos y actualizada);
- **Italia:** LUCIANI, M.: [I principi di equaglianza e di non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2020, X e 71 pp., referencia PE 659.298 (versión original en italiano);
- **Perú:** ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E.: [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Perú](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), diciembre 2020, VIII y 64 pp., referencia PE 659.380 (versión original en español);
- **Suiza:** FREI, N.: [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Schweiz](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, X und 70 S., Referenz PE 659.292 (versión original en alemán); [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, X et 95 pp., référence PE 729.316 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);
- **Unión Europea:** SALVATORE, V.: [I principi di uqaaglianza e non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), gennaio 2021, VIII e 61 pp., referencia PE 679.060 (versión original en italiano).

A partir de lo anterior, tres son las acepciones diferentes, con carácter general, de la Constitución de 1978 referidas al término igualdad:

- En primer lugar, la igualdad como valor (artículo 1.1 [CE](#)), que afecta a la integridad del ordenamiento jurídico, una cuestión a la que ya se ha aludido antes.
- En segundo término, la igualdad promocional o material (artículo 9.2), que fija un horizonte para la actuación de los poderes públicos, y cuya materialización justifica el que se lleve a cabo una interpretación dinámica y abierta, según ha señalado también el Tribunal Constitucional, de la igualdad formal del artículo 14 [CE](#)¹⁶⁷.
- Finalmente, la igualdad ante la ley –o igualdad en la aplicación de la ley– y la igualdad en la ley –o igualdad en el contenido de la ley–, previstas en el mentado artículo 14 [CE](#). En este sentido, y de acuerdo con el Tribunal Constitucional, *“el artículo 14 de la Constitución, al consagrar el principio llamado de <igualdad ante la ley>, ha impuesto un límite a la potestad del legislador y ha otorgado un derecho subjetivo en los términos expresados en nuestra sentencia 76/83, de 5 de agosto (Fundamento Jurídico 2.A). Consiste el primero en que las normas legales no creen entre los ciudadanos situaciones desiguales o discriminatorias y consiste el segundo en el poder de poner en marcha los mecanismos jurídicos idóneos para restablecer la igualdad rota”*¹⁶⁸.

IV.2.6.2 Libertades de expresión y de información

Siendo la comunicación interhumana fundamento de la misma sociabilidad de la persona y, por ende, de la propia sociedad política, su actual reconocimiento constitucional se formaliza en el artículo 20 [CE](#). Este precepto, según el Tribunal Constitucional, *“garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el art. 1.2 de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política”*¹⁶⁹. Sin una comunicación libre resulta imposible hablar de una sociedad libre, ni transformar, en realidad cierta, el dogma de la soberanía nacional. Lo que dota a dicho derecho de un elevado alcance institucional.

Sentado lo anterior, procede el análisis de las dos principales libertades –en el artículo 20 [CE](#), el constituyente de 1978 utiliza indistintamente los términos “derechos” y/o “libertades”– implicadas en el proceso de la comunicación pública en libertad: las libertades de expresión*

¹⁶⁷ Por ejemplo, la [STC 91/2019, de 3 de julio](#), FJ 4.

¹⁶⁸ Tribunal Constitucional, Cuestión de inconstitucionalidad [301/1982](#), [STC 103/1983, de 22 de noviembre](#), FJ 3. Más sobre la cuestión, en GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), octubre 2020, VIII y 104 pp., referencia PE 659.297; [Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Espagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2022, X et 167 pp., référence PE 733.554 (versión en francés actualizada con comentarios añadidos); [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Spanien](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Januar 2023, X und 194 S., Referenz PE 739.207 (versión en alemán actualizada con comentarios añadidos).

¹⁶⁹ [STC 6/1981, de 16 de marzo](#), FJ 3.

* NdE: para una comparación de la **libertad de expresión** en diferentes ordenamientos jurídicos, véase:

- **Alemania**: SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.: [Freiheit der Meinungsäußerung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2019, X und 107 S., Referenz PE 642.269;
- **Bélgica**: BEHRENDT, CH.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 42 pp., référence

y de información. Para lo cual es preciso partir de la regulación que sobre las mismas lleva a cabo el artículo 20.1 CE, en virtud de la cual, se afirma:

CUADRO 63

Constitución española, art. 20

1. Se reconocen y protegen los derechos:

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

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

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La Ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades”.

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

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

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

PE 642.243;

– **Canadá:** MOYSE, P.-E.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 71 pp., référence PE 642.244;

– **Consejo de Europa:** ZILLER, J.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 64 pp., référence PE 642.268;

– **España:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [La libertad de expresión, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), octubre 2019, VIII y 56 pp., referencia PE 642.241;

– **Estados Unidos:** VELENCHUK, T.: [Freedom of expression, a comparative law perspective - The United States](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2019, X and 48 pp., reference PE 642.246;

– **Francia:** PONTHEUREAU, M.-C.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 43 pp., référence PE 642.245;

– **Italia:** LUCIANI, M.: [La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2019, VIII e 55 pp., referencia PE 642.242;

– **Perú:** ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E.: [La libertad de expresión, una perspectiva de Derecho Comparado - Perú](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), noviembre 2019, VI y 43 pp., referencia PE 644.176;

– **Reino Unido:** CRAM, I.: [Freedom of expression, a comparative-law perspective - The United Kingdom](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2019, VI and 53 pp., reference PE 642.263;

– **Suiza:** COTTIER, B.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VIII et 39 pp., référence PE 642.262;

– **Unión Europea:** SALVATORE, V.: [La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2019, VI e 40 pp., referencia PE 644.172.

De lo anterior se desprende el reconocimiento constitucional de distintos derechos¹⁷⁰: la libertad de expresión contemplada en la letra a); la producción y creación literaria, artística, científica y técnica recogida en la letra b), y también conocida como “derechos de autor”; la libertad de cátedra apuntada en la letra c); y el derecho a la información reflejado en la letra d)¹⁷¹.

El artículo 20 [CE](#) continúa prescribiendo, en su segundo apartado, que el ejercicio de los distintos derechos previstos en el primer apartado “no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa”.

Por su parte, su apartado tercero encomienda al legislador la regulación relativa a “la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado”, exigiéndose, además, la garantía en el acceso a los mismos por parte de “los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España”. Este mandato expreso se encuentra en coherencia con el tratamiento y protección de las demás lenguas españolas propias de algunas Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 3.2 y 3 [CE](#).

Complementado lo anterior, el artículo 20 [CE](#) cuenta con un apartado cuarto que fija, como límites de las libertades previstas en su mentado primer apartado, los cuatro siguientes: 1) el respeto a los derechos consagrados en el Título I; 2) los preceptos de las leyes que los desarrollen; 3) el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen; y 4) la protección de la juventud y de la infancia.

Finalmente, el quinto y último apartado del artículo 20 [CE](#) supedita la posibilidad de acordar el secuestro de las publicaciones, grabaciones y otros medios de información, a la obtención de la debida y correspondiente autorización judicial.

Una vez descrito el contenido del artículo 20 [CE](#) y antes del análisis detenido de las libertades de expresión e información, conviene recordar que el artículo 55.1 [CE](#) contempla, como ya lo hemos adelantado, la posibilidad de proceder a la suspensión de la libertad de expresión y del derecho a la información bajo los estados de excepción y/o de sitio. Dichas medidas excepcionales son objeto de desarrollo en el artículo 21 de la [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio](#) (LOEAS)¹⁷² *.

IV.2.6.2.a) Libertades de expresión e información. Dos derechos conectados pero autónomos¹⁷³

Como se ha dicho, la libertad de expresión amparada en el artículo 20.1 a) [CE](#), reconoce y protege el derecho “a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción”. Esta fórmula, utilizada

¹⁷⁰ Extremo que es corroborado por el artículo 20.2 CE, cuando señala que “el ejercicio de estos derechos (...)”.

¹⁷¹ Para un estudio pormenorizado del desarrollo normativo de todos ellos, vid. GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [La libertad de expresión, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), op. cit.

¹⁷² <https://www.boe.es/eli/es/lo/1981/06/01/4/con>

* NdE: Para una explicación del contenido de la **Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio**, véase LECUMBERRI BEASCOA, G.: [El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), op. cit.; [Das Notstandsrecht, eine rechtsvergleichende Perspektive - Spanien: Alarmzustand](#), op. cit. (versión en alemán con comentarios añadidos); [Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Espagne: état d'alerte](#), op. cit.; [Il diritto di eccezione, una prospettiva di diritto comparato - Spagna: stato di allarme](#), op. cit. (versión en italiano con comentarios añadidos); [El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), op. cit. (2a edición aumentada y puesta al día).

¹⁷³ Para un análisis específico de la cuestión, ORTEGA GUTIÉRREZ, D.: *El Derecho a la comunicación*. Editorial universitaria Ramón Areces, Madrid, 2008 (pp. 84 y ss).

por la Constitución, dada su generalidad e indeterminación, contempla todas las formas posibles de emisión de la comunicación, incluidas las innovaciones técnicas desconocidas en el año 1978 –Internet es buena muestra de ello– y las que están por venir con certeza en un futuro inmediato.

Por su parte, el derecho a la información contemplado en el artículo 20.1 d) [CE](#) habilita, como también se ha visto, *“a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La Ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades”*. Nos encontramos, por tanto, ante *“la otra cara de la «moneda» de la información”*¹⁷⁴. En concreto, porque ésta debe considerarse, por un lado, como un derecho a recibir información, pero, por otro, alude igualmente a la libertad para proporcionar dicha información.

Se trata, pues, de dos derechos fundamentales íntimamente conectados, hasta el punto de que el propio Tribunal Constitucional consideró originariamente que el derecho a comunicar era una *“simple aplicación concreta de la libertad de expresión”*¹⁷⁵. Aunque transcurrió poco tiempo para que el Tribunal pasase a caracterizarlos, con acierto, como derechos fundamentales de caracterización y contenidos distintos.

Para mayor concreción, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha diferenciado entre lo que es, por un lado, el derecho a expresar y difundir pensamientos, ideas y opiniones y, por otro, *“el derecho a «comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión» (...) en aras del interés colectivo en el conocimiento de hechos que puedan encerrar trascendencia pública y que sean necesarios para que sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva”*¹⁷⁶. Especialmente relevante es el desdoblamiento realizado respecto del derecho a la información, al aludir a una vertiente activa –el derecho a comunicar la información– y a otra pasiva –el derecho a recibirla libremente–, siempre y cuando la información revista veracidad y que el hecho en cuestión sea noticiable¹⁷⁷.

Acto seguido, lo siguiente es delimitar el ámbito de actuación de cada una de dichas libertades. Como esgrime el Tribunal Constitucional, en los casos reales que ofrece la vida, no siempre resulta fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones, de lo que es una simple narración de hechos. Es así porque, se ha afirmado con razón, *“la expresión de pensamientos necesita a menudo apoyarse en la narración de hechos y, a la inversa, la comunicación de hechos o de noticias no se da nunca en un estado químicamente puro y comprende, casi siempre, algún elemento valorativo o, dicho de otro modo, una vocación a la formación de opinión (STC 6/1988, de 21 de enero, FJ 5)”*¹⁷⁸.

En tales casos, el Tribunal Constitucional ha manifestado que, a la hora de fijar cuál es el derecho fundamental efectivamente en juego en cada supuesto, lo adecuado será atender *“al que aparezca como preponderante o predominante” (STC 4/1996, de 16 de enero, FJ 3)*. A tal efecto, su jurisprudencia ha considerado determinante que del texto en cuestión se desprenda un «afán informativo» ([STC 278/2005](#), de 7 de noviembre, FJ 2) o que *“predomine intencionalmente la expresión de un juicio de valor”*¹⁷⁹.

¹⁷⁴ DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO: *Tratado de Derecho Constitucional II*. Op. cit. (p. 174).

¹⁷⁵ [STC 6/1981](#), de 16 de marzo, FJ 4.

¹⁷⁶ [STC 105/1983](#), de 23 de noviembre, FJ 11.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ [STC 29/2009](#), de 26 de enero, FJ 2.

¹⁷⁹ Entre otras, las SSTC [29/2009](#), de 26 de enero, FJ 2; y [38/2017](#), de 24 de abril, FJ 2.

La anterior diferenciación resulta especialmente relevante pues, a diferencia de los hechos o noticias, un juicio de valor no puede ser sometido, como ha apuntado también el Tribunal Constitucional, a la prueba de veracidad¹⁸⁰. El requisito de la veracidad junto a la *noticiabilidad* o interés general de la información conforman los dos límites inmanentes predicables de la libertad de informar¹⁸¹. En cambio, los límites externos aplicables en materia informativa los hallamos establecidos en los derechos a la intimidad y a la propia imagen (artículos 18 y 20 [CE](#))¹⁸².

Por su parte, la libertad de expresión, cuyo límite externo es el derecho al honor (de nuevo, artículos 18 y 20 [CE](#)), ocupa una posición preferente en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, como reitera el Tribunal Constitucional, *“es doctrina consolidada que la libertad de expresión reconocida en el artículo 20 CE es un derecho fundamental que goza de especial protección por este tribunal, al servir de fundamento al pluralismo político generador de una opinión pública libre (por todas, SSTC [6/1981](#), de 16 de marzo, FJ 3 y [50/2010](#), de 4 de octubre, FJ 5). Por ello, la libertad de expresión precisa gozar «de un amplio cauce para el intercambio de ideas y opiniones», que ha de ser «lo suficientemente generoso como para que pueda desenvolverse sin angustura; esto es, sin timidez y sin temor» (STC [112/2016](#), de 20 de junio, FJ 2)”*.

Continúa diciendo: *“En esta misma sentencia, con cita de la [STC 177/2015](#), de 22 de julio, hemos establecido que la libertad de expresión comprende la libertad de crítica «aun cuando la misma sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige, pues así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe sociedad democrática»; y que la libertad de expresión vale no solo para la difusión de ideas u opiniones «acogidas con favor o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que contrarían, chocan o inquietan al Estado o a una parte cualquiera de la población», ya que en nuestro sistema «no tiene cabida un modelo de ‘democracia militante’, esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución [...]. El valor del pluralismo y la necesidad del libre intercambio de ideas como sustrato del sistema democrático representativo impiden cualquier actividad de los poderes públicos tendente a controlar, seleccionar, o determinar gravemente la mera circulación pública de ideas o doctrinas»”¹⁸³.*

Ahora bien, como sucede con otros derechos fundamentales, se ha matizado igualmente por el Tribunal con buen criterio, que *“la libertad de expresión está sometida a los límites fijados o fundamentados en la Constitución con los que su ejercicio ha de ser coherente ([STC 65/2015](#), de 13 de abril, FJ 3) entre los que se encuentra «el respeto al contenido normativo garantizado por otros derechos fundamentales, cuya afectación no resulta necesaria para la realización constitucional del derecho. Como hemos señalado en ocasiones anteriores, el deslinde de la libertad de expresión no es nunca total y absoluto (por todas, [STC 173/1995](#), de 21 de noviembre, FJ 3) y a menudo, la delimitación de su ámbito protegido solo puede hacerse a partir de la de otros derechos fundamentales, aunque, eso sí, mediante la adecuada ponderación de los valores constitucionales enfrentados» ([STC 226/2016](#), de 22 de diciembre, FJ 5). Esta regla, que es de obligada atención con*

¹⁸⁰ SSTC [278/2005](#), de 7 de noviembre, FJ 2; [174/2006](#), de 5 de junio, FJ 3; [29/2009](#), de 26 de enero, FJ 2; [50/2010](#), de 4 de octubre, FJ 4; y [38/2017](#), de 24 de abril, FJ 2. En la misma línea se ha pronunciado, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el [Asunto Lingens contra Austria](#), de 8 de julio de 1986, párrafo 81, al afirmar que *“los juicios de valor son un elemento fundamental de la libertad de prensa y la imposibilidad de probarlos es inherente a ellos”*.

¹⁸¹ SSTC [68/2008](#), de 23 de junio, FJ 3; [129/2009](#), de 1 de junio, FJ 2; [12/2012](#), de 30 de enero, FJ 4; y [18/2015](#), de 16 de febrero, FJ 5.

¹⁸² Sobre la manera en que operan todos ellos, vid. GONZÁLEZ-TREVIJANO: *Libertad de expresión, una perspectiva de Derecho Comparado. España. Op. cit.* (pp. 36 y 37).

¹⁸³ [STC 192/2020](#), de 17 de diciembre, FJ 3. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-1126

*carácter general, habida cuenta de la posición preferente que ocupa la libertad de expresión, lo es todavía más cuando dicha libertad entra en conflicto con otros derechos fundamentales*¹⁸⁴.

IV.2.6.3 La dignidad de la persona

Más que aludir a otros derechos fundamentales, que forman parte del amplio catálogo previsto en la Constitución, lo propio es referirse aquí al mandato del artículo 10 [CE](#), dada la fuerte proyección que tiene sobre todos ellos y, por ende, sobre el régimen democrático diseñado por el constituyente de 1978.

CUADRO 64

Constitución española, art. 10

1. *La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.*
2. *Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.*

No es casualidad, por tanto, su ubicación dentro del Texto constitucional entre su *Título Preliminar*, síntesis de los principios y valores superiores del Estado constitucionalizado, y el Título I, dedicado al reconocimiento y protección más amplio de los derechos y deberes fundamentales de la persona.

Para mayor detalle, el primer apartado del artículo 10 [CE](#) mandata, de manera comprometida, que *“la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”*.

Se trata de un precepto que, como argumenta razonadamente el Tribunal Constitucional, reconoce la dignidad de la persona, *“germen o núcleo de unos derechos «que le son inherentes»*¹⁸⁵, como *“valor jurídico fundamental”* y como *“un valor espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás”*¹⁸⁶.

En su proyección sobre los derechos individuales, la dignidad de la persona, se ha afirmado también por el Tribunal, *“ha de permanecer inalterada cualquiera que sea la situación en que la persona se encuentre -también, qué duda cabe, durante el cumplimiento de una pena privativa de libertad, (...)-, constituyendo, en consecuencia, un minimum invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar, de modo que, sean unas u otras las limitaciones que se impongan en el disfrute de derechos individuales, no conlleven menosprecio para la estima que, en cuanto ser humano, merece la persona. Pero sólo en la medida en que tales derechos sean tutelares en amparo y únicamente con el fin de comprobar si se han respetado las exigencias que, no en abstracto, sino en el concreto ámbito de cada uno de aquéllos, deriven de la dignidad de la persona, habrá de ser ésta tomada en consideración por este Tribunal como referente. No, en cambio, de modo autónomo para estimar o desestimar las pretensiones de amparo que ante él se deduzcan”*¹⁸⁷.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ [STC 53/1985](#), de 11 de abril, FJ 3.

¹⁸⁶ [STC 53/1985](#), de 11 de abril, FJ 8.

¹⁸⁷ [STC 20/1990](#), de 27 de junio, FJ 4.

En definitiva, recopilada la jurisprudencia constitucional, la Constitución protege aquellos derechos "que pertenecen a la persona en cuanto tal, y no como ciudadano o, dicho de otro modo, ... aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que, conforme al art. 10.1 C.E., constituye fundamento del orden político español"¹⁸⁸.

IV.2.6.3.a) La cláusula interpretativa en materia de derechos fundamentales

Según dispone el artículo 10.2 CE, "las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España".

Nos encontramos ante un precepto que implica la recepción por el constituyente de 1978 de los postulados principales del Derecho Internacional en materia de derechos humanos. Más específicamente, y dada su influencia en nuestra doctrina constitucional, hay que aludir, además de a la citada [Declaración Universal de los Derechos Humanos](#)¹⁸⁹ de 1948, al [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#)¹⁹⁰ y al [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#)¹⁹¹, ambos del año 1976, en el ámbito universal. A nivel continental, al [Convenio Europeo de Derechos Humanos](#)¹⁹² de 1950 y a la [Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#)¹⁹³ de 2001. Estos textos internacionales se convierten en parámetro interpretativo de nuestros derechos y libertades.

Desde una perspectiva diferente, pero también relevante, queremos decir algo sobre la cesión de competencias que la Constitución de 1978 prevé a favor de la Unión Europea –de conformidad con lo previsto en el artículo 93 CE. Se ha abierto entre nosotros un panorama nuevo como consecuencia de la progresiva y decisiva importancia en nuestras sociedades del Derecho de la Unión Europea y, con él, de la jurisprudencia de su Tribunal de Justicia al aplicar su [Carta de Derechos Fundamentales](#). Por encima de cualquier otra consideración, la Unión Europea se levanta como una Comunidad de Derecho y una federación de valores, los cuales son custodiados, en primer lugar, por las Constituciones nacionales y por los Tribunales de cada Nación. En este sentido, nuestro Tribunal Constitucional sigue con interés la reciente jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo en relación con los valores recogidos en el artículo 2 del [Tratado de la Unión](#)¹⁹⁴, tales como el imperio de la ley, así como el principio de tutela judicial efectiva de su artículo 19.

En particular, resulta significativo subrayar cómo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su [sentencia *Repubblika*](#), de 2021¹⁹⁵, afirma de forma categórica, que "la Unión se fundamenta en valores, tales como el Estado de Derecho, que son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada, entre otras cosas, por la justicia", lo que conlleva que "un Estado miembro no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho (...)". Esto es, el imperio de la ley y la independencia judicial se

¹⁸⁸ SSTC [242/1994](#), de 20 de julio, FJ 4; y [236/2007](#), de 7 de noviembre, FJ 3, entre otras.

¹⁸⁹ <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

¹⁹⁰ <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

¹⁹¹ <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

¹⁹² https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf

¹⁹³ https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

¹⁹⁴ <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

¹⁹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de abril de 2021, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

afianzan como estándares de obligado cumplimiento y se sitúan en el mismo corazón del proyecto integrador europeo, sin poder admitirse regresiones al respecto.

En íntima conexión con ello, el sistema de protección de los derechos fundamentales en la Unión está alcanzando una trascendencia primordial, lo que implica articular un diálogo constructivo a tres bandas con los Tribunales de Luxemburgo y Estrasburgo.

La jurisprudencia constitucional ha evolucionado desde una inicial distancia, que le llevaba a considerar que la aplicación del Derecho europeo no era de su directa incumbencia, sino responsabilidad primigenia de los órganos jurisdiccionales ordinarios.

Posteriormente, en aplicación de la doctrina del Tribunal de Luxemburgo, que parte de la [sentencia Cilfit](#)¹⁹⁶ de 1982, el Tribunal Constitucional español fue considerando que un tribunal ordinario no puede ignorar la interpretación del Derecho europeo realizada por el Tribunal de Justicia, pues ello implica una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida que constituye una selección irrazonable y arbitraria del sistema de fuentes y del derecho aplicable al proceso (entre otras, la [STC 31/2019](#), de 28 de febrero¹⁹⁷).

Un paso más en la implicación del Tribunal Constitucional español supuso el planteamiento en 2014 de una cuestión prejudicial, el conocido "[caso Melloni](#)"¹⁹⁸, asumiendo la condición de "órgano jurisdiccional" a los efectos del artículo 267 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#)¹⁹⁹.

Hoy día, el Tribunal Constitucional, de convicciones profundamente europeístas, contribuye a la aplicación de los principios de primacía, de efecto directo y de unidad del Derecho europeo, así como, en el ámbito de sus competencias, al control de europeidad que implica la inaplicabilidad de normas contrarias al mismo.

IV.2.7. Otros

IV.2.7.1 Principio de publicidad del Derecho

El principio de publicidad de las normas representa una opción radicalmente contrapuesta al modelo absolutista, característico del Antiguo Régimen, donde determinados preceptos eran exclusivamente conocidos, si no se hallaban intencionadamente ocultos, por parte del Rey. Éste los daba a conocer, poniéndolos a su conveniencia, a disposición de los tribunales o funcionarios, en el momento y en la forma que estimaba oportuna.

Lejos de replicar esta situación, el principio de publicidad de las normas aparece consagrado hoy con toda solemnidad en el artículo 9. 3 de la [Constitución](#). No obstante, y ya con anterioridad, el artículo 6.1 del [Título Preliminar del Código Civil de 1974](#) –que en nuestro ordenamiento jurídico positivo actúa como una *Ley Introductoria* o *Preleggi*– señalaba que "*la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento*". El constituyente de 1978 erigió este principio, como no podía ser de otro modo, en uno de los elementos sustantivos básicos de nuestro Estado de Derecho. Así lo confirma expresamente también el Tribunal Constitucional –subrayando además su lógica y estrecha conexión con el principio de seguridad jurídica–, al recordar que "*sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de*

¹⁹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de octubre de 1982, C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335.

¹⁹⁷ [STC 31/2019](#), de 28 de febrero: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25877>

¹⁹⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de febrero de 2013, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107.

¹⁹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

*éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento*²⁰⁰.

Pero no queda aquí reducida su explicitación en el texto de la Constitución. La publicidad de las normas se encuentra igualmente recogida en sus otras siguientes disposiciones:

- 1) en el artículo 91 [CE](#), en virtud del cual las leyes aprobadas por las Cortes Generales deben ser inmediatamente publicadas una vez formalizada su promulgación y sanción regia –el período de *vacatio legis* se indica en el artículo 2.1 del [Código Civil](#), según el cual *“las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si en ellas no se dispone otra cosa”*.
- 2) En el artículo 96.1 [CE](#), al disponer que *“los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno”*.
- 3) En el artículo 164.1 [CE](#), al establecer, de forma paralela, que *“las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el boletín oficial del Estado con los votos particulares, si los hubiere”*.

La anterior exigencia debe complementarse con lo preceptuado, de forma recurrente y obligada, en los distintos Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas, al prescribirse la publicación de sus normas en sus propios Boletines Oficiales, siendo dicha publicación un requisito en todo caso indispensable para la eficacia de las mismas²⁰¹. Lo mismo ha de predicarse de los respectivos Reglamentos parlamentarios de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado), como también de las Asambleas legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas. Éstos deberán ser publicados, no ya en el Boletín interno de la Cámara correspondiente, sino en el instrumento oficial contemplado para la publicación de las normas generales de la Comunidad Autónoma en cuestión²⁰².

IV.2.7.2 Principio de no retroactividad de las leyes

La irretroactividad de las normas se relaciona estrechamente con su eficacia, y se entiende, en términos generales, como la imposibilidad de aplicar a relaciones jurídicas pasadas efectos derivados de la entrada en vigor de una nueva ley. Como es bien conocido, el Derecho, como cualquier otra obra humana, se ve inevitablemente afectado por el indefectible transcurso del tiempo, y por la cambiante realidad política, social o económica a la que se aplica, lo que impele, si no quiere transformarse en letra muerta o caer en desuso, a la adaptación de las normas a las nuevas circunstancias sobrevenidas.

El Tribunal Constitucional es consciente de tan innegable realidad, al advertir, con clarividencia y paralela medida, que *“la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento jurídico, a la petrificación de situaciones dadas, consecuencias que son contrarias a la concepción que fluye del art. 9.3”*²⁰³. De ahí que, cuando el precepto consagra *“la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”*, su interpretación deba realizarse a partir de

²⁰⁰ [STC 179/1989](#), de 2 de noviembre, FJ 2.

²⁰¹ [STC 179/1989](#), de 2 de noviembre, FJ 4.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ [STC 6/1983](#), de 4 de febrero, FJ 3.

una concepción amplia de los derechos adquiridos. Así lo ha entendido con buen criterio el Tribunal, al precisar que *“lo que prohíbe el art. 9.3 CE es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos en situaciones anteriores, pero no la incidencia de la nueva ley en los derechos en cuanto a su proyección hacia el futuro”*²⁰⁴.

Esta es la interpretación y el sentido que hay que dar a lo dispuesto en su día en el artículo 2.3 del [Código Civil](#) del mentado *Título Preliminar* del Código Civil, de acuerdo con el cual, *“las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario”*. De ahí que, como señala razonadamente ALZAGA, los efectos retroactivos de las leyes ordinarias –salvo las sancionadoras no favorables ya mencionadas– sean posibles, pero no se presumen²⁰⁵.

La cuestión a dilucidar es qué debe entenderse por “retroactivo” a efectos legales, siendo útil comenzar por la clásica distinción doctrinal entre la retroactividad de grado máximo, de grado medio y de grado mínimo:

- 1) Respecto a la primera, concurriría cuando la nueva ley se aplica a la misma relación jurídica básica y a sus efectos, sin tener en cuenta, o solo de manera secundaria, que aquella fue creada o éstos fueron ejecutados bajo el imperio de la ley previa.
- 2) En cuando a la segunda, se produciría cuando la nueva ley se aplica a efectos surgidos ya durante la vigencia de la ley derogada, pero únicamente en cuanto hayan de ejecutarse tras la vigencia de la nueva ley.
- 3) Respecto a la tercera, se daría cuando la nueva ley se aplica a los efectos de una relación jurídica regulada según la legislación previamente existente, pero sólo a los que nazcan después de estar vigente la nueva ley, sustituyéndose a partir de ese momento la antigua regulación por la nueva²⁰⁶.

Esa triple gradación, que fue inicialmente acogida por la jurisprudencia constitucional²⁰⁷, ha dejado de ser tenida en cuenta por el máximo intérprete de la Constitución que, eso sí, ha seguido diferenciando entre clases de retroactividad:

- 1) En primer lugar, habla de retroactividad auténtica para referirse a los supuestos en los que la ley posterior pretende anular efectos a una situación de hecho producida o desarrollada con anterioridad a la propia ley. En ese caso, la prohibición sería total y solo exigencias cualificadas del bien común podrían operar como excepción a tal principio.
- 2) En segundo término, alude a la irretroactividad impropia, que se produce cuando la ley posterior pretende incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales que aún no han concluido. En ese caso, la licitud o ilicitud de la disposición se determinará a partir de una ponderación de bienes caso por caso atendiendo, de un lado, a la seguridad jurídica y, de otro, a los distintos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico así como las circunstancias concretas concurrentes²⁰⁸.

²⁰⁴ [STC 97/1990](#), de 24 de mayo, 4.

²⁰⁵ ALZAGA VILLAMIL: *Derecho Político Español según la Constitución de 1978. Tomo I. Op. cit.* (p. 305).

²⁰⁶ DE CASTRO Y BRAVO, F.: *Derecho Civil en España*. Civitas, Madrid, 1984, (reedición volúmenes 1949 y 1952) (pp. 648 y ss).

²⁰⁷ [STC 6/1983](#), de 4 de febrero, FJ 3.

²⁰⁸ Por todas, y referido al ámbito tributario, [STC 9/2019](#), de 17 de enero, FJ 12.

IV.3. Su contenido: elementos que podrían formar parte en el futuro

Siendo los derechos fundamentales el fruto de las conquistas políticas, sociales y económicas acumuladas a lo largo del tiempo, lo habitual es que se describa dicha evolución a partir de la clásica diferenciación entre tres generaciones de derechos. Cada una de ellas se identifica respectivamente con un modelo de Estado de Derecho²⁰⁹.

La primera categoría está integrada por los “derechos o libertades civiles y políticos”. Se destacarían, entre otros, las libertades de pensamiento, de culto, de prensa, de reunión, de asociación, de sufragio o de participación política. A modo de característica común a la mayoría de ellos, cabe mencionar la necesidad de un comportamiento pasivo por parte del Estado liberal, circunscrito a garantizar la concurrencia de los requisitos necesarios para su ejercicio. En este sentido, FERRAIOLI²¹⁰ habla, en la doctrina italiana, de derechos negativos, en la medida que imponen al Estado un deber de limitar su intervencionismo.

La segunda generación se halla conformada por los derechos “socioeconómicos”, como el derecho al trabajo, a la seguridad social, al descanso, a la libre sindicación o a la huelga. Unos derechos que, a diferencia de los anteriores, se definen por depender, para disfrutar de eficacia real, de la ejecución de prestaciones activas por parte del propio Estado. Por lo tanto, estamos ante derechos positivos.

Finalmente, y como específicos de esta tercera dimensión, se alude a los derechos de “solidaridad”, consecuencia de la asunción y formalización constitucional de las transformaciones sufridas por el Estado constitucional actual. Así, a modo de complemento actual de las dos mentadas fases previas, podemos citar el derecho al medio ambiente, al ocio, a la cultura, a la paz o a la regulación de la informática.

IV.3.1. ¿Nuevos derechos fundamentales?

Resulta cada vez más habitual oír postular la formulación específica de una cuarta generación de derechos, consecuencia de los desafíos que plantean las nuevas e imparables tecnologías del mundo presente. Un fenómeno que, desde una perspectiva teórica y generalista, más que a la aparición de nuevos derechos fundamentales, a lo que conduce es a una ampliación del objeto y contenido de protección de los ya existentes. En este sentido, por ejemplo, se afectaría al derecho a la vida y a la integridad física y psíquica, cuando se argumenta sobre la creación de un estatuto jurídico del embrión y del *preembrión*. Es asimismo el caso de los retos biotecnológicos, la investigación científica, la clonación, los tratamientos médicos o la reproducción²¹¹.

Todo lo cual, que quede claro, no tiene sin embargo porqué impedir una constitucionalización singular y diferenciada en un futuro inmediato. Algo que, además, no solamente no negamos, sino que postulamos desde estas páginas, más allá de una cierta prudencia extensiva en sus progresivos procesos de constitucionalización, tal y como, por lo demás, ha acontecido con la formalización constitucional de una pléyade de derechos y libertades que han alcanzado reconocimiento concreto con el paso del tiempo.

También se incidiría en la libertad personal, desde un punto de vista psicológico, con ocasión de los retos suscitados desde el ámbito de los denominados *neuroderechos*. Éstos, que proceden de las investigaciones sobre el funcionamiento del cerebro, y que tanta utilidad

²⁰⁹ DE ESTEBAN: *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo I. Op. cit.* (pp. 303 y 304).

²¹⁰ FERRAIOLI, L.: “El derecho como sistema de garantías”, *El derecho como sistema de garantías*. Jueces para la democracia, nº 16-17, 1992 (p. 64).

²¹¹ Sobre la cuestión, MATEOS y DE CABO, Ó.: *El derecho fundamental a la vida*. Dykinson, Madrid, 2020.

tienen para sectores que se sirven de los datos humanos, despliegan un papel relevante en los casos de la inteligencia artificial y de las redes sociales.

Todo ello está conectado, a su vez, con el fenómeno de la globalización y de las nuevas tecnologías de la comunicación, en una era digital que –con Internet, al frente– pone a prueba la eficacia de derechos personalísimos como son el honor, la intimidad y la propia imagen, incluida la protección de grupos especialmente vulnerables como los menores o la juventud. Mención especial merece, en este sentido, el derecho al olvido digital²¹².

IV.3.2. Otros

Más allá del desarrollo tecnológico, otro factor a tener en cuenta en la reconfiguración del contenido tradicional de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución de 1978, lo encontramos en la labor interpretativa de los jueces y tribunales acerca de la extensión, eficacia y tutela de ciertos derechos de la más rabiosa actualidad. Es el caso, por ejemplo, de los de naturaleza medioambiental. En concreto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sentó hace años la violación del derecho a la inviolabilidad del domicilio (artículo 8.1 [CEDH](#)) como consecuencia de la inmisión de malos olores²¹³. Esta resolución llevó en España al Tribunal Constitucional a reseñar la incidencia que una cuestión tan actual como es la degradación medioambiental tiene sobre el derecho a la integridad física y moral (artículo 15 [CE](#)) y sobre el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18.1 [CE](#))²¹⁴.

IV.4. Mecanismos para la protección del Estado de Derecho

Si hay un mecanismo para la protección del Estado de Derecho, desde los parámetros de un moderno Estado constitucional, que sobresalga sobre todos los demás, más allá de la tutela diaria de los derechos por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria, es el de la Justicia constitucional. Éste es el instrumento más eficaz y perfeccionado para asegurar la consideración de la Constitución en tanto que primera de las normas jurídicas del régimen constitucional. Dotada de eficacia directa, al tiempo que se la encomienda velar por el efectivo y el sometimiento de todos los poderes del Estado a las normas, valores y procedimientos establecidos en nuestra *Carta Magna* de 1978.

Ni siquiera el Parlamento –las Cortes Generales– es sujeto soberano, a pesar de su incuestionable relevancia política e institucional frente a los demás poderes del Estado, al asumir la primigenia y directa representación del pueblo español (artículo 66.1 [CE](#)). Solo existe una soberanía, la soberanía nacional, ejercida solemnemente en su día, el 6 de diciembre de 1978, con la celebración del referéndum para la ratificación de la futura Constitución española. De ahí la importancia de la distinción entre el poder constituyente, el único soberano, y los poderes constituidos, que no lo son, y cuya legitimidad proviene directamente de nuestra *Carta Magna de 1978*²¹⁵. La Constitución, en la medida en que no está sometida a ninguna otra norma, sino que se halla por encima de todas y cada una de ellas, siendo su postrero fundamento, prescribe su soberanía jurídica en el entramado de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico positivo del Estado.

En definitiva, y como señala correctamente el Tribunal Constitucional, “*la primacía incondicional de la Constitución requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o*

²¹² [STC 58/2018](#), de 4 de junio.

²¹³ [STEDH de 9 de diciembre de 1994](#), *Asunto López Ostra c. España*: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-164373>

²¹⁴ SSTC [119/2001](#), de 24 de mayo; o [150/2011](#), de 29 de septiembre.

²¹⁵ GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: *El Tribunal Constitucional*. Aranzadi, Cizur Menor, 2000 (p. 165).

*ámbitos de inmunidad frente a ella. De esta manera se protege también el principio democrático, pues la garantía de la integridad de la Constitución ha de ser vista, a su vez, como preservación del respeto debido a la voluntad popular, en su veste de poder constituyente, fuente de toda legitimidad jurídico-política*²¹⁶.

IV.4.1. Control de la constitucionalidad de las normas

Si, como hemos dicho, el Estado de Derecho es un Estado sometido a leyes, y la Constitución es la primera y principal de todas ellas, resulta lógico que deba existir un instrumento específico encargado de asegurar el respeto a su centralidad y jerarquía dentro del ordenamiento jurídico. El control de constitucionalidad de las leyes es, en este sentido, su principal manifestación y su acción de tutela más propia y afinada.

Dicha labor es llevada a cabo por el Tribunal Constitucional, que no es desde luego el único y excluyente intérprete de la Constitución de 1978, pero sí el que ostenta la última y superior palabra. Ello supone, en primer lugar, que su interpretación es la única válida. En concreto, y siguiendo a RUBIO LLORENTE, quien fuera Vicepresidente de la Corte constitucional española, la fuerza vinculante de sus decisiones “*se proyecta (...) con especial intensidad sobre el resto de los órganos jurisdiccionales, incluidos todos ellos en el ámbito de lo que la CE denomina Poder Judicial*”, y del que ya sabemos que no forma parte la Justicia constitucional (Títulos VI y IX de la CE)²¹⁷. En segundo lugar, es el único órgano jurisdiccional con capacidad para expulsar del ordenamiento jurídico, al hilo de sus enjuiciamientos de inconstitucionalidad y nulidad, una ley o norma con fuerza de ley que contradiga lo dispuesto, material o formalmente, en la Constitución²¹⁸.

A partir de la satisfacción del debido “*parámetro de constitucionalidad*”²¹⁹, del “*canon de constitucionalidad*”²²⁰ o del “*bloque de constitucionalidad*”²²¹ –términos empleados como sinónimos no pocas veces por el Tribunal Constitucional– éste, de conformidad con lo previsto en el artículo 28.1 [LOTC](#), al apreciar “*la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas*”.

A tal efecto, el Tribunal señaló tempranamente que el “*bloque de constitucionalidad*”, el cual “*ha de servir de base para enjuiciar la Ley impugnada*”²²², “*hace referencia a un conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes, pero no a contenidos normativos concretos que no puedan ser modificados de acuerdo con el procedimiento previsto según la naturaleza de cada disposición*”²²³.

²¹⁶ [STC 42/2014](#), de 25 de marzo, FJ 3.

²¹⁷ RUBIO LLORENTE, R.: *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997 (p. 381).

²¹⁸ DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: *Tratado de Derecho Constitucional III*. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2000 (p. 218).

²¹⁹ [STC 6/1982](#), de 22 de febrero, FJ 8. Más recientemente, por ejemplo, la [STC 133/2022](#), de 25 de octubre, FJ 2.

²²⁰ [STC 166/1986](#), de 19 de diciembre, FJ 11, llegando hasta hoy, entre otras, en la [STC 132/2022](#), de 24 de octubre, FJ 3.

²²¹ [STC 10/1982](#), de 23 de marzo, FJ 2, extendiéndose hasta la actualidad, por ejemplo, vía la [STC 133/2022](#), de 25 de octubre, FJ 4.

²²² [STC 10/1982](#), de 23 de marzo, FJ 2.

²²³ [STC 66/1985](#), de 23 de mayo, FJ 1.

Sentado lo cual, nos centramos ya someramente en las modalidades y procedimientos del control de constitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley*.

* NdÉ: Para una comparación de los **procedimientos de control de la constitucionalidad** en distintos ordenamientos jurídicos, véase:

- **Alemania:** SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.: [Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Deutschland: Das Bundesverfassungsgericht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VIII und 48 S., Referenz PE 593.504 (versión original en alemán); [Le rôle des cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - Allemagne: la Cour constitutionnelle fédérale](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VIII et 55 pp., référence PE 593.504 (versión en francés con comentarios añadidos); [El papel de los Tribunales Constitucionales en la gobernanza multinivel - Alemania: El Tribunal Constitucional Federal](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), noviembre 2016, VIII y 56 pp., referencia PE 593.504 (versión en español con comentarios añadidos);
- **Bélgica:** BEHRENDT, CH.: [Le rôle des Cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - Belgique: La Cour constitutionnelle](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VIII et 38 pp., référence PE 593.508 (versión original en francés); [Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Belgien: Der Verfassungsgerichtshof](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VIII und 41 S., Referenz PE 593.508 (versión en alemán); [Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello - Belgio: La Corte costituzionale](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VIII e 39 pp., referencia PE 593.508 (versión en italiano);
- **Canadá:** POIRIER, J.: [The role of constitutional courts, a comparative law perspective - Canada: The Supreme Court](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2019, VI and 41 pp., reference PE 640.134 (versión original en inglés);
- **España:** PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: [El papel de los Tribunales Constitucionales en la gobernanza a diferentes niveles - España: El Tribunal Constitucional](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), noviembre 2016, VI y 29 pp., referencia PE 593.506 (versión original en español); [Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Spanien: Das Verfassungsgericht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VI und 33 S., Referenz PE 593.506 (versión en alemán con comentarios añadidos);
- **Estados Unidos:** MARTIN, J.W.: [The role of constitutional courts in multi-level governance - United States of America: The Supreme Court](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2016, VI and 34 pp., reference PE 593.503 (versión original en inglés); [Le rôle des cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - États-Unis d'Amérique: la Cour suprême](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VI et 46 pp., référence PE 593.503 (versión en francés con comentarios añadidos); [Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Vereinigte Staaten von Amerika: Der Oberste Gerichtshof](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VII und 40 S., Referenz PE 593.503 (versión en alemán con comentarios añadidos);
- **Italia:** LUCIANI, M.: [Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello - Italia: La Corte costituzionale](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VI e 30 pp., referencia PE 593.507 (versión original en italiano); [Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Italien: Der Verfassungsgerichtshof](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, V und 35 S., Referenz PE 593.507 (versión en alemán con comentarios añadidos);
- **Suiza:** DE ROSSA, F.: [Le rôle des Cours Constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - Suisse: Le Tribunal fédéral](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VI et 108 pp., référence PE 593.509 (versión original en francés); [Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Schweiz: Das Bundesgericht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VII und 49 S., Referenz PE 593.509 (versión en alemán con comentarios añadidos); [Il ruolo delle Corti costituzionali nella governance multilivello - Svizzera: Il Tribunale federale](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VI e 47 pp., referencia PE 593.509 (versión traducida al italiano);
- **Unión Europea:** SALVATORE, V.: [Il ruolo delle Corti Costituzionali in un sistema di governo multilivello - Unione Europea: La Corte di Giustizia dell'UE](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VI e 29 pp., referencia PE 593.505 (versión original en italiano); [Die Rolle der](#)

IV.4.1.1 El recurso de inconstitucionalidad

Dicha función se contempla, principalmente, en el artículo 161.1 a) [CE](#), dedicado al “recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley”, siendo desarrollada por la [Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre](#), del Tribunal Constitucional, varias veces modificada en los últimos años. Más concretamente, por su artículo 27.2, según el cual:

CUADRO 65

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, art. 27.2

“son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad:

- a) *Los Estatutos de Autonomía y las demás Leyes orgánicas.*
- b) *Las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley. En el caso de los Decretos legislativos, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número seis del artículo ochenta y dos de la Constitución.*
- c) *Los Tratados Internacionales.*
- d) *Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales.*
- e) *Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formula en el apartado b) respecto a los casos de delegación legislativa.*
- f) *Los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas”²²⁴.*

Respecto a la legitimación activa para interponer el recurso de inconstitucionalidad, esta corresponde al Presidente del Gobierno, al Defensor del Pueblo, a cincuenta Diputados, a cincuenta Senadores, o a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas (artículo 162.1 a) [CE](#)). Una atribución que, según el mismo Tribunal Constitucional, tiene lugar “no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional”²²⁵.

Finalmente, y en lo que se refiere al procedimiento, el recurso de inconstitucionalidad debe presentarse dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la norma objeto de controversia. Aunque el Presidente del Gobierno, y los órganos colegiados ejecutivos autonómicos podrán disponer de nueve meses en caso de que concurran los requisitos siguientes (artículo 33 [LOTC](#)):

- a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo instar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.
- b) Que en el seno de la citada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instarse, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá referirse a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado.

[Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Europäische Union: Der Gerichtshof der Europäischen Union](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VII und 32 S., Referenz PE 593.505 (versión en alemán); [The role of constitutional courts in multi-level governance - European Union: The Court of Justice of the European Union](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2016, VI and 29 pp., reference PE 593.505 (versión en inglés).

²²⁴ GONZÁLEZ-TREVIJANO: *El Tribunal Constitucional*. Op. cit. (p. 167).

²²⁵ [STC 5/1981](#), de 13 de febrero, FJ 3.

c) Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente señalados y siempre que sea dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley, y se inserte en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Una vez admitida la demanda a trámite, el Tribunal la trasladará al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia. En caso de que el objeto del recurso fuera una ley o disposición con fuerza de ley dictada por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma, con el objeto de que estos puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que consideren pertinentes. Tanto la personación como la formulación de alegaciones deberán tener lugar en el plazo de quince días, tras lo cual el Tribunal dictará sentencia en el plazo de diez días; ello a no ser que, mediante resolución motivada, el propio Tribunal Constitucional considere necesario un plazo más amplio que, en ningún caso, podrá ser superior a los treinta días (artículo 34 [LOTC](#)).

A pesar de dicho límite temporal, la gran cantidad de asuntos, y su no poca complejidad, ha provocado que el Tribunal suela excederse en mucho en los plazos establecidos, siendo algunos casos especialmente paradigmáticos de tal retraso. Por ejemplo, el recurso contra la [Ley del Parlamento Vasco 14/1998, de 11 de junio](#), sobre el régimen de control económico y de contabilidad en el ámbito de la Administración pública de su Comunidad Autónoma, no fue resuelto hasta catorce años después²²⁶; la resolución de la [Ley del Parlamento de Cataluña 9/1999, de 30 de julio](#), de apoyo a las selecciones catalanas, hubo de esperar trece años²²⁷; o la [Ley orgánica 2/2010, de 3 de marzo](#), de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, que está aún sin resolver.

IV.4.1.2 La cuestión de inconstitucionalidad

Junto al recurso de inconstitucionalidad (artículo 161.1 a) [CE](#)) hay que citar, en segundo lugar, la cuestión de inconstitucionalidad (artículo 163 [CE](#)). Esta vía procesal, como el artículo 35 [LOTC](#) lo explicita, se prevé para cuando un Juez o Tribunal ordinario, de oficio o a instancia de parte, entienda que una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución. En ese caso, deberá plantear la cuestión al Tribunal Constitucional, hecho que provocará la suspensión provisional de las actuaciones judiciales hasta que este se pronuncie sobre su admisión.

Se trata de un instrumento de control de constitucionalidad, que recuerda los perfiles difusos del constitucionalismo norteamericano, y cuya iniciativa –que no fallo– depende exclusivamente del juez o tribunal ordinarios²²⁸, no de las partes, aunque lo puedan solicitar, en el proceso²²⁹. Tal y como establece el artículo 36 [LOTC](#), el órgano judicial correspondiente elevará al Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad junto con el testimonio de los autos principales y de las alegaciones previstas, de haberlas.

Una vez recibidas las actuaciones, el Tribunal decidirá sobre la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad. En caso de inadmisión, por no concurrir las condiciones procesales o por tratarse de una cuestión notoriamente infundada, el Alto Tribunal podrá hacerlo mediante auto motivado y sin más audiencia que la del Fiscal General del Estado. Si, por el contrario,

²²⁶ [STC 80/2012](#), de 18 de abril.

²²⁷ [STC 110/2012](#), de 23 de mayo.

²²⁸ SSTC [130/1991](#), de 6 de junio; y [151/1991](#), de 8 de julio.

²²⁹ [STC 130/1994](#), de 9 de mayo.

decide admitirla, esa decisión será publicada en el Boletín Oficial del Estado, y quienes sean parte en el procedimiento judicial podrán personarse ante el Tribunal dentro de los 15 días siguientes a su publicación, para formular alegaciones, en el plazo de otros 15 días. Además, el Tribunal Constitucional trasladará la cuestión al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Fiscal General del Estado, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y, en caso de afectar a una ley o a otra disposición normativa con fuerza de ley dictadas por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma, todos los cuales tendrán la posibilidad de personarse y formular alegaciones sobre la cuestión planteada en el plazo común improrrogable de quince días. Concluido éste, el Tribunal dictará sentencia en el plazo de quince días, ello a no ser que argumente a favor de la necesidad de un plazo más amplio, el cual no podrá ser superior a los treinta días (artículo 37 [LOTC](#)). De nuevo, el Tribunal no satisface estos plazos en la práctica mayoría de las ocasiones.

En cualquier caso, la inclusión en el año 2007 por parte del legislador, como veremos, de la exigencia de que el asunto contenga “especial trascendencia constitucional”, objetivando la naturaleza del recurso, con la intención de descargar al Tribunal Constitucional de un ingente aluvión de asuntos, no ha logrado, a pesar de los esfuerzos del propio Tribunal (STC [155/2009](#), de 25 de julio), resolver los problemas sobrevenidos.

Para concluir, debe aludirse también a la “autocuestión” o “cuestión interna de inconstitucionalidad”, que adopta dos modalidades.

La primera, y más importante, es la contemplada en el artículo 55.2 [LOTC](#), según el cual, “*en el supuesto de que el recurso de amparo debiera ser estimado porque, a juicio de la Sala o, en su caso, la Sección, la ley aplicada lesione derechos fundamentales o libertades públicas, se elevará la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar sentencia, de conformidad con lo prevenido en los artículos 35 y siguientes.*” Se hace referencia a los artículos que regulan la cuestión de inconstitucionalidad planteada por los jueces y tribunales de la jurisdicción ordinaria. Como explica BALAGUER CALLEJÓN²³⁰, actual magistrada del Tribunal Constitucional, este proceso se justifica porque del recurso de amparo conoce y resuelve la Sala y las Secciones, de manera que los efectos de la decisión se limitan a las partes que intervienen en el proceso, es decir, carecen de efectos *erga omnes*. Por el contrario, para que la ley inconstitucional en ese acto de aplicación pueda ser declarada inconstitucional con efectos *erga omnes*, debe de ser el Pleno del Tribunal el que conozca de ella.

La segunda, de alcance teórico y práctico más reducido, es la prevista en el artículo 75, quince, 6 de la [LOTC](#), en el supuesto de los conflictos en defensa de la autonomía local. En tales casos, de estimarse por sentencia una impugnación de dicha naturaleza, esta señalará la titularidad o la atribución de la competencia controvertida, así como la violación de la autonomía local. Ahora bien, en dicha sentencia no cabe la declaración de la inconstitucionalidad de la ley con efectos *erga omnes*. En tal caso, de nuevo, el Tribunal habrá de plantearse la cuestión interna. A tal efecto, iniciará un nuevo proceso que habrá de tramitarse, de igual forma, que en las cuestiones de inconstitucionalidad.

²³⁰ BALAGUER CALLEJÓN, M. L.: *Manual de Derecho Constitucional. Vol. I.* Tecnos, 16ª ed., Madrid, 2021 (p. 307).

IV.4.1.3 La declaración sobre la constitucionalidad de los Tratados internacionales

Más allá de estar previsto específicamente en la [LOTC](#) (artículo 27. 2 c), el control previo de constitucionalidad sobre los Tratados internacionales viene ya impuesto por el artículo 95 [CE](#), al señalar que “*la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional*”.

Los sujetos habilitados para requerir al Tribunal Constitucional que decida sobre la existencia o no de tal contradicción son el Gobierno o cualquiera de las Cámaras, que deberán hacerlo cuando el Tratado haya sido firmado, pero antes de su ratificación definitiva*. Una vez recibido el requerimiento, el Tribunal emplazará al solicitante y al resto de órganos legitimados, a fin de que, en el plazo de un mes, expresen su opinión motivada sobre la cuestión. El plazo de que dispone el Tribunal para la emisión de su declaración vinculante es de un mes, pudiendo ampliarse un máximo de treinta días, en el caso de que el Alto Tribunal solicitase del Gobierno, de las Cámaras o de otras personas físicas o jurídicas u otros órganos del Estado o de las

* NdE: Para una comparación de la **ratificación de tratados internacionales** en diferentes ordenamientos jurídicos, véase:

- **Alemania:** GRAF VON KIELMANSEGG, S.: [Ratifikation völkerrechtlicher Verträge: eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2018, VIII und 47 S., Referenz PE 620.232 (versión original en alemán); [Ratificación de los tratados internacionales: una perspectiva de Derecho Comparado - Alemania](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), abril 2018, X y 55 pp., referencia PE 620.232 (versión en español con comentarios añadidos); [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Allemagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2021, XII et 68 pp., référence PE 689.340 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);
- **Bélgica:** BEHRENDT, CH.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2020, VI et 44 pp., référence PE 646.197;
- **Canadá:** PROVOST, R.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2018, VI et 34 pp., référence PE 633.186;
- **España:** FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: [La ratificación de los tratados internacionales, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), septiembre 2021, VIII y 80 pp., referencia PE 698.044;
- **Estados Unidos:** WINSTON, A.M.: [Ratification of international treaties, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2020, VIII and 44 pp., reference PE 652.013;
- **Francia:** PONTHEAUX, M.-C.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2019, VI et 61 pp., référence PE 637.963;
- **Italia:** CAFARO, S.: [La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), luglio 2018, VIII e 42 pp., referenza PE 625.128;
- **Marruecos:** BERRAMDANE, A.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Maroc](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), décembre 2018, VIII et 52 pp., référence PE 630.337;
- **Portugal:** SALVAÇÃO BARRETO, P.: [A ratificação de tratados internacionais, uma perspectiva de direito comparado - Portugal](#), Unidade Biblioteca de Direito Comparado, Serviços de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS), novembro 2018, VIII e 33 pp., referência PE 630.294;
- **Suiza:** DE ROSSA, F.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2018, VI et 35 pp., référence PE 614.719.

Comunidades Autónomas, cuantas aclaraciones, ampliaciones o precisiones considere necesarias (artículo 78 [LOTC](#)).

Estamos, en todo caso, ante un mecanismo de control escasamente empleado. En concreto, el parecer del Tribunal sobre la constitucionalidad de un Tratado solo se ha activado en el año 1992, con ocasión de la ratificación del Tratado de Maastricht²³¹; y en el año 2004, en relación con el Tratado por el que se establecía una Constitución para la Unión Europea²³².

IV.4.1.4 El recurso previo de inconstitucionalidad respecto de los Estatutos de Autonomía

El recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de Autonomía y contra propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía ha supuesto la recuperación, eso sí mucho más restringida y parcial, del primigenio control previo de constitucionalidad de las leyes y normas con fuerza de ley, existente originariamente en el texto de la [LOTC](#), de 3 de octubre de 1979, hasta su derogación expresa por obra de la [Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio](#)²³³ –se suprimió el capítulo II del Título VI de la [LOTC](#)–. La causa de dicha eliminación radicó en el uso abusivo por parte de la oposición, en la patente incomodidad del Gobierno de turno y en la correlativa parálisis legislativa del Parlamento. Ello provocó que, durante los siguientes treinta años, el control previo de constitucionalidad quedara exclusivamente circunscrito al ámbito de los mentados Tratados internacionales.

Este se recuperó, no obstante, con la aprobación de la [Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre](#)²³⁴, en un contexto de creciente tensión nacionalista en Cataluña, especialmente tras la inconstitucionalidad parcial dictaminada por el Tribunal de la reforma del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña²³⁵. Como señaló en su momento clarívemente el Consejo de Estado, el control *a posteriori* de constitucionalidad “*tal vez no resulte el más adecuado para fuentes normativas que, como los Estatutos, subordinados a la Constitución, ocupan bajo ella el más elevado lugar en la jerarquía ordinamental. Para librarlos de la sospecha de inconstitucionalidad y, a fortiori, de la acusación explícita de incurrir en ella, podría considerarse la conveniencia de reintroducir el recurso previo de inconstitucionalidad*”²³⁶.

Restablecida esta modalidad de control, tras añadirse un Título VI bis a la [LOTC](#), el recurso previo de inconstitucionalidad se referirá al texto definitivo del Proyecto de Estatuto o de la propuesta de reforma de un Estatuto, una vez haya sido aprobado por las Cortes Generales. Podrá ser instado por los mismos sujetos que están habilitados para la presentación de los recursos de inconstitucionalidad contra los Estatutos de Autonomía, siendo el plazo de interposición de sólo tres días. Ésta provoca la suspensión automática de todos los trámites subsiguientes. Así, el obligado sometimiento a referéndum en el territorio de la Comunidad Autónoma respectiva solo podrá tener lugar una vez el Tribunal Constitucional haya resuelto la cuestión, para lo cual dispone de un plazo improrrogable de seis meses a partir de su interposición (artículo 79 [LOTC](#)).

²³¹ [Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992](#), que desembocaría en la reforma del artículo 13.2 CE, para la igual previsión de la vertiente pasiva del sufragio al que alude el precepto.

²³² [Declaración del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2004](#).

²³³ <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/06/07/4>

²³⁴ <https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/09/22/12>

²³⁵ [STC 31/2010](#), de 28 de junio.

²³⁶ *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*. Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, febrero de 2006 (p. 218).

IV.4.2. Conflictos jurisdiccionales entre órganos o entidades del Estado

Tal y como mandata el artículo 161.1 [CE](#), el Tribunal Constitucional es competente para conocer: “c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí. d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas”. Nada dice la *Carta Magna* de 1978, por tanto, respecto de la capacidad del Tribunal de resolver los conflictos que puedan surgir entre los distintos poderes del Estado. Una laguna que sería posteriormente cubierta con motivo de la aprobación de la [Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre](#).

En concreto, el artículo 59.1 [LOTC](#) atribuye al Tribunal el conocimiento de los conflictos que se generen sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias aprobadas para la delimitación de los ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuando dichos conflictos enfrenten: 1) al Estado con una o más Comunidades Autónomas; 2) a dos o más Comunidades Autónomas entre sí; 3) al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial, 4) o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí.

Además, no debe olvidarse la igual competencia del Tribunal Constitucional para conocer de los conflictos surgidos asimismo en defensa de la autonomía local planteados por los municipios y provincias frente al Estado o a una Comunidad Autónoma (artículo 59.2 [LOTC](#)). Se trata ésta de una facultad que fue incorporada por la [Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril](#)²³⁷, como consecuencia de la presión de municipios y provincias, apoyadas en un artículo 137 [CE](#) que, desde el momento en que las incluye dentro de la organización territorial del Estado, les reconoce la “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. En este contexto, están legitimados para plantear conflictos en defensa de la autonomía local respecto de normas con rango de ley que lesionen la autonomía local constitucionalizada (artículo 75 bis [LOTC](#)): 1) el municipio²³⁸ o provincia a que se dirija exclusivamente la ley; y 2) aquellos municipios o provincias que representen un porcentaje determinado dentro del ámbito territorial en el que se aplique la ley (artículo 75 ter [LOTC](#)). Su invocación, y qué decir de su virtualidad práctica, ha sido sin embargo mucho menor. Tanto es así, que el Tribunal Constitucional no ha estimado ninguno de los doce conflictos interpuestos hasta el momento en tales supuestos²³⁹.

Centrados, de nuevo, en los conflictos entre órganos o entidades del Estado, ha sido el propio Tribunal Constitucional el que ha reivindicado su competencia para resolver los conflictos entre el resto de órganos constitucionales del Estado, por ejemplo, al haber afirmado con carácter general, que le “corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (artículo 1 de la [LOTC](#)), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél”²⁴⁰.

Es más, el Tribunal se ha encargado de perfilar con claridad dicho cometido, al definir el conflicto constitucional de atribuciones como “un particular y especialísimo proceso que puede

²³⁷ <https://www.boe.es/eli/es/lo/1999/04/21/7>

²³⁸ [STC 240/2006](#), de 20 de julio, sobre la legitimación activa de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

²³⁹ SSTC [240/2006](#), de 20 de julio; [47/2008](#), de 11 de marzo; [121/2012](#), de 5 de junio; [142/2013](#), de 11 de julio; [37/2014](#), de 11 de marzo; 95/2014, de 12 de junio; [132/2014](#), de 22 de julio; [92/2015](#), de 14 de mayo; [27/2016](#), de 28 de febrero; [152/2016](#), de 22 de septiembre; [65/2017](#), de 25 de mayo; y [107/2017](#), de 21 de septiembre.

²⁴⁰ [STC 76/1983](#), de 5 de agosto, FJ 4.

entablarse exclusivamente entre los órganos constitucionales mencionados en el art. 59 de la [LOTC](#) y que tiene por principal objeto una vindicación de competencia suscitada por uno de estos órganos constitucionales a consecuencia de actos o decisiones de otro órgano constitucional. La “vindicatio potestatis” sólo puede referirse a actos constitutivos de invasión de atribuciones (art. 75.2 de la [LOTC](#)) y pretende, agotado el trámite previo de solicitud de revocación, que se determine el órgano a que corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y que, en consecuencia y, en su caso, se declaren nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y se resuelva lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos”²⁴¹.

En adición a ello, también ha seguido afirmando, que “el interés preservado por el proceso conflictual es estrictamente el de respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales lo que tradicionalmente se ha llamado «división de poderes», resultando así coherente que el único vicio residenciable en él sea el deparado por una invasión de atribuciones que no respete esa distribución constitucional de poderes”²⁴².

En todo caso, los conflictos planteados entre órganos constitucionales del Estado han sido muy excepcionales desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Tanto es así, que sólo cabe contabilizar cuatro situaciones:

- 1) En el primer caso, tres fueron los conflictos de atribuciones instados por el CGPJ y que, tras su acumulación, fueron objeto de una sentencia única, dictada en términos desestimatorios²⁴³.
- 2) Respecto al segundo, referido al conflicto interpuesto por el Gobierno frente a la negativa del Senado a recurrir al procedimiento de urgencia para la tramitación del proyecto de ley orgánica sobre la regulación de la interrupción voluntaria del embarazo. En este caso, el Tribunal consideró que la Mesa del Senado había incurrido en una invasión de las competencias atribuidas al Gobierno por el artículo 90.3 [CE](#)²⁴⁴.
- 3) Referido al tercer supuesto, relativo a dos conflictos de atribuciones suscitado por el Gobierno, a raíz de sendas decisiones adoptadas por la Mesa del Congreso de los Diputados en el sentido de rechazar el veto opuesto por el Gobierno a una iniciativa legislativa por su insuficiente conexión con los ingresos y gastos públicos. Sus demandas fueron desestimadas, al considerarse que no se había menoscabado la competencia del Ejecutivo contemplada en el artículo 134.6 [CE](#)²⁴⁵.
- 4) El último ejemplo se refiere al conflicto de atribuciones promovido por el Congreso de los Diputados ante el rechazo de comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones. El Tribunal Constitucional estimó la demanda, ya que el Gobierno, aunque se encuentre en funciones, ha de someterse prescriptivamente al control parlamentario previsto en el artículo 66.2 [CE](#)²⁴⁶.

²⁴¹ [STC 45/1986](#), de 17 de abril, FJ 1.

²⁴² [STC 45/1986](#), de 17 de abril, FJ 4.

²⁴³ [STC 45/1986](#), de 17 de abril.

²⁴⁴ [STC 234/2000](#), de 3 de octubre, FJ 15.

²⁴⁵ SSTC [34/2018](#), de 12 de abril, FJ 9; y [44/2018](#), de 26 abril, FJ 7.

²⁴⁶ [STC 124/2018](#), de 14 de noviembre, FJ 9.

IV.4.3. El recurso de amparo y otros recursos de los particulares

De entre el amplio abanico de garantías de los derechos fundamentales que prescribe la [Constitución](#) de 1978, las de naturaleza jurisdiccional son con mucho las más relevantes, pues permiten a los ciudadanos exigir la protección más concreta y eficaz de sus derechos, más allá del deber genérico que existe respecto del cumplimiento del ordenamiento jurídico (artículo 9.1 [CE](#)) por parte especialmente de los distintos poderes públicos.

Dichas garantías jurisdiccionales difieren, cuantitativa y cualitativamente, en función de los derechos concernidos. Porque a la protección ordinaria predicable a todos ellos, cabe añadir la vía especial articulada respecto de los derechos fundamentales *stricto sensu**. Nos referimos al procedimiento específico y extraordinario previsto en el citado artículo 53.2 [CE](#):

CUADRO 66

Constitución española, art. 53.2

Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.

IV.4.3.1 El procedimiento preferente y sumario –o recurso de amparo ordinario–

Sobre su caracterización, el Tribunal Constitucional ha manifestado, de forma reiterada, que *“la preferencia implica prioridad absoluta por parte de las normas que regulan la competencia funcional o despacho de los asuntos”;* mientras que *“por sumariedad, como ha puesto de relieve la doctrina, no cabe acudir a su sentido técnico (pues los procesos de protección jurisdiccional no son «sumarios», sino especiales), sino a su significación vulgar como equivalente a «rapidez».* En definitiva, *por proceso «sumario» tan solo cabe entender la exigencia constitucional de que los procesos de protección jurisdiccional sean sustancialmente rápidos o acelerados”*²⁴⁷.

Su regulación concreta se halla, no obstante, dispersa en distintas leyes procesales.

En cuanto a las garantías en el orden contencioso-administrativo, se regulan en la [Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#) (LJCA). Ésta introduce ciertas particularidades en relación con actos de las Administraciones públicas en los que se afecte a los derechos fundamentales indicados en el artículo 53.2 [CE](#). En esos casos, los particulares podrán exigir las pretensiones contenidas en los artículos 31 y 32 [LJCA](#)²⁴⁸, siendo los artículos 114 a 122 bis los que encauzan el carácter preferente y sumario del reseñado procedimiento.

* NdE : Para una comparación con otros **recursos en defensa de derechos fundamentales** en diferentes ordenamientos jurídicos, véase la lista de estudios sobre “Recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones, en la NdE bajo el Punto IV.2.3 (p. 76) del presente estudio.

²⁴⁷ [STC 81/1992](#), de 28 de mayo, FJ 4.

²⁴⁸ Artículo 31 [LJCA](#): “El demandante podrá pretender la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación según el capítulo precedente. 2. También podrá pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda”.

Artículo 32 [LJCA](#): “1. Cuando el recurso se dirija contra la inactividad de la Administración pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 29, el demandante podrá pretender del órgano jurisdiccional que condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas. 2. Si el recurso tiene por objeto una actuación material constitutiva de vía de hecho, el demandante podrá pretender que se declare contraria a Derecho, que se ordene el cese de dicha actuación y que se adopten, en su caso, las demás medidas previstas en el artículo 31.2”.

En lo atinente a las garantías de naturaleza civil, la normativa la constituye la [Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil](#) (LEC), que se proyecta sobre cualquier derecho fundamental, salvo el relativo al derecho de rectificación (artículo 249). En cuanto a las reglas sobre su particular procedimiento, éstas se prevén en los artículos 477, 479 y 524, especialmente eficaz en materia de protección de los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen.

Respecto a las garantías en el ámbito laboral, se aplica la [Ley 36/2011, reguladora de la Jurisdicción social](#) (artículos 177 a 184), que reconoce expresamente el carácter urgente y preferente de la tramitación de dichos procesos (artículo 179).

Finalmente, debemos señalar la existencia de otros procedimientos específicos, comenzando por las garantías en el ámbito militar. Su normativa se halla en la [Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar](#), que rige la tutela de los derechos en este ámbito (artículos 453.3 y 518).

Apuntar también que hay otros mecanismos procesales específicos recogidos en otras normas de desarrollo del procedimiento preferente y sumario del artículo 53.2 [CE](#), algunos de los cuales prevén plazos extraordinariamente breves. Son los casos del *habeas corpus* (artículo 17.4 [CE](#)), desarrollado por la [Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo](#); de la acción específica para la defensa del derecho de reunión del artículo 21 [CE](#) (artículo 122 [LJCA](#)); o de los recursos contencioso-electorales previstos en la [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General](#) (artículos 49 y 109 a 117).

IV.4.3.2 El recurso de amparo constitucional

Desde la óptica ciudadana, el recurso de amparo constitucional es quizás la competencia más importante de todas las atribuidas al Tribunal Constitucional, al suponer una garantía específica adicional y concreta para la defensa directa de sus derechos fundamentales.

En efecto, el artículo 53.2 [CE](#) prescribe el recurso de amparo ante el propio Tribunal, mientras el artículo 161.1 b) [CE](#) reincide en su atribución expresa, al manifestar que se contempla para los casos de violación de los derechos y libertades señalados en el artículo 53.2 [CE](#) "en los casos y forma que la ley establezca".

Es un recurso de carácter híbrido²⁴⁹, pues se dirige, no solo a la protección particular y subjetiva del derecho, sino también a la propia defensa objetiva de la [Constitución](#). Una doble naturaleza que se deduce del artículo 47.2 [LOTC](#), que encomienda al Ministerio Fiscal la intervención "en todos los procesos de amparo, en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley", y, sobre todo, de lo expresado en el artículo 55.2 [LOTC](#), que contempla la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de la ley, "en el supuesto de que se estime el recurso de amparo porque la Ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas".

Es esta misma línea se ha expresado el Tribunal Constitucional de manera continuada, al afirmar, que "la finalidad esencial del recurso de amparo es la protección, en sede constitucional, de los derechos y libertades que hemos dicho, cuando las vías ordinarias de protección han resultado insatisfactorias. Junto a este designio, proclamado en el art. 53.2, aparece también el de la defensa objetiva de la Constitución, sirviendo de este modo la acción de amparo a un fin que trasciende de lo singular"²⁵⁰. Ahora bien, lo anterior no debe llevar a confundir el objeto del recurso de amparo con el que es propio del recurso de inconstitucionalidad, pues el primero "no está concebido como un procedimiento para el control directo y abstracto de la

²⁴⁹ Para un desarrollo pormenorizado de estas y otras cuestiones vinculadas al amparo constitucional, GONZÁLEZ-TREVIJANO: *El Tribunal Constitucional*. Op. cit. (pp. 117 y ss).

²⁵⁰ [STC 1/1981](#), de 26 de enero, FJ 2.

*constitucionalidad de una ley por presunta violación en la misma de alguno de los derechos fundamentales o libertades públicas*²⁵¹.

La [LOTC](#) diferencia tres modalidades de recurso de amparo constitucional dependiendo del origen del acto del poder público al que se imputa la vulneración de los derechos fundamentales: a) recurso de amparo contra decisiones parlamentarias (artículo 42 [LOTC](#)) en el plazo de tres meses; b) recurso de amparo contra decisiones gubernativas y administrativas (artículo 43 [LOTC](#)) de veinte días; y c) recurso de amparo contra decisiones judiciales (artículo 44 [LOTC](#)) en el plazo de treinta días.

En cuanto a su legitimación, el artículo 162. 1, b) la atribuye a *“toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal”*. Una noción de interés legítimo que va más allá de la exigencia de que se sea titular del derecho presumiblemente conculcado y de misma la tradicional noción de *“interés directo”* de la jurisdicción contenciosa administrativa. De hecho, el artículo 46. 1, b) [LOTC](#) se refiere a *“quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente”*, lo cual debe conducir, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, a reconocer la legitimación a quienes no lograron ser parte en el proceso por causa no imputable a ellos mismos²⁵².

En lo relativo a su naturaleza, el recurso de amparo constitucional reviste un carácter extraordinario y subsidiario, probablemente por el comprensible temor del constituyente de 1978 y del posterior legislador ordinario, a una excesiva generalización que pudiera provocar el colapso de la actividad del Tribunal, tal y como ha sucedido con el tiempo a pesar de todas las prevenciones. En cualquier caso, en ese intento por establecer un filtro previo efectivo, el artículo 43.1 [LOTC](#) reserva su ámbito a aquellos casos en los que *“se haya agotado la vía judicial procedente”*.

El recurso de amparo constitucional es, a su vez, un procedimiento específico. El propio Tribunal Constitucional niega que se trate de un recurso de revisión del derecho aplicado por los órganos jurisdiccionales ordinarios, o que tenga la condición de un recurso de casación. Por contra, el Tribunal ha afirmado tajantemente, que *“se trata (...) de un procedimiento especial para el reconocimiento y restablecimiento de derechos fundamentales reconocidos y amparados en la Constitución vulnerados incluso por actos judiciales, pero dejando en este caso bien a salvo el conocimiento de los hechos que dieron lugar al proceso y en cuya consideración no puede entrar el Tribunal Constitucional según lo preceptuado en el art. 44.1 b) de su Ley Orgánica”*²⁵³.

Para concluir, conviene recordar la apuntada reforma de la [LOTC](#) por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo: primero, porque reduce sobremanera las posibilidades de admisión a trámite del recurso de amparo constitucional, al exigir que se justifique su *“especial trascendencia constitucional”* (artículo 49.1 [LOTC](#)), y segundo, dado que se modifica el incidente de nulidad de actuaciones del artículo 241 [LOPJ](#), que hay siempre que agotar, ampliando su radio de acción de manera notoria. En concreto, permite instarlo con base en cualquier vulneración de los derechos fundamentales mencionados en el artículo 53.2 [CE](#), en lugar de la alegación de la indefensión o la incongruencia prevista hasta ese momento. Lo que se pretendía con dicha modificación, tal y como señalaba la propia Exposición de Motivos de la Ley 6/2007, era *“otorgar a los tribunales ordinarios el papel de primeros garantes de los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico”*. Sus resultados han sido, no obstante, discutibles, pues ha

²⁵¹ [STC 153/1988](#), de 20 de julio, FJ 2.

²⁵² [STC 4/1982](#), de 8 de febrero, FJ 1.

²⁵³ [ATC 106/1980](#), de 26 de noviembre, FJ 4. Una doctrina extendida, por ejemplo, en las SSTC [21/1982](#), de 12 de mayo; y [50/1982](#), de 15 de julio.

objetivado quizás en demasía su naturaleza, dificultando su interposición por los particulares, al tiempo que no ha logrado minimizar su número.

IV.4.4. Otros procedimientos constitucionales complementarios

Como se ha indicado previamente, el ámbito de control de la constitucionalidad de las leyes se regula en el artículo 161.1. a) [CE](#), desarrollado normativamente por el artículo 27.2 [LOTC](#). Sin embargo, se trata de una enumeración que no contiene un *“numerus clausus”*, a la vista de la dicción de la letra d) del propio artículo 161.1 d) [CE](#), que alude explícitamente a la competencia para conocer *“de las demás materias que le atribuyan la Constitución y las leyes orgánicas”*²⁵⁴. Como ha reseñado sin complejos el propio Tribunal Constitucional, *“nuestro constituyente no quiso diseñar un modelo cerrado de jurisdicción constitucional, petrificado y congelado en el tiempo, e incompatible con el carácter evolutivo del Derecho”*²⁵⁵. De hecho, son distintas las leyes que han supuesto, bien la asunción de nuevas competencias al Tribunal, o bien el reconocimiento expreso de la posibilidad de invocar asimismo el recurso de amparo frente a algunas situaciones sobrevenidas a su regulación legal inicial. Estos son los casos más relevantes:

- La [Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo](#)²⁵⁶, del Tribunal de Cuentas, donde su artículo 8 atribuye al Tribunal Constitucional la resolución de los conflictos de competencias y atribuciones que surjan en su seno.
- La [Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo](#)²⁵⁷, de la iniciativa legislativa popular, cuyo artículo 6.1 contempla la posibilidad del recurso de amparo contra la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de no admitir la proposición de ley presentada por su Comisión Promotora.
- La [Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre](#), por la que se regula el régimen de recursos en los casos de objeción de conciencia, su régimen penal y se deroga el artículo 45 de la [Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre](#), del Tribunal Constitucional. Su artículo 1.2 prevé específicamente un recurso de amparo contra las resoluciones judiciales relativas a los recursos interpuestos contra las decisiones del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, que denieguen la solicitud de declaración de objeción de conciencia.
- La [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio](#)²⁵⁸, del Régimen Electoral General, cuyos artículos 49.3, 49.4 y 114.2 recogen los denominados recursos de amparo electorales.
- La [Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo](#)²⁵⁹, de Conflictos Jurisdiccionales, cuyo artículo 20.1 establece la posibilidad, cuando normativamente proceda, de interponer recurso de amparo contra las sentencias del Tribunal de Conflictos.
- La [Ley Orgánica 1/2010 de 19 de febrero](#)²⁶⁰, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. Dicha norma añade una Disposición Adicional Quinta en la propia [LOTC](#) que atribuye al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos contra las Normas Forales Fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

²⁵⁴ En contra, sin embargo, ALZAGA VILLAAMIL en ALZAGA VILLAAMIL, Ó. y ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I.: *Derecho Político Español según la Constitución de 1978. Tomo II*. Marcial Pons, 7ª ed., Madrid (p. 729).

²⁵⁵ [STC 118/2016](#), de 23 de junio, FJ 3. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25023>

²⁵⁶ <https://www.boe.es/eli/es/lo/1982/05/12/2>

²⁵⁷ <https://www.boe.es/eli/es/lo/1984/03/26/3/con>

²⁵⁸ <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/06/19/5/con>

²⁵⁹ <https://www.boe.es/eli/es/lo/1987/05/18/2>

²⁶⁰ <https://www.boe.es/eli/es/lo/2010/02/19/1>

IV.4.5. Independencia de los órganos de control

Uno de los elementos inherentes a todo Estado de Derecho es la existencia de una auténtica división de poderes a fin de evitar concentraciones espurias o influencias exacerbadas por parte del poder político. Pero incluso articulada normativamente tal separación de forma satisfactoria, existe el riesgo de que los pesos y contrapesos del sistema quiebren, especialmente a consecuencia de las desafortunadas injerencias que puedan producirse en relación con el sistema de elección de los Jueces y Tribunales, así como del funcionamiento de los órganos integrantes del Poder judicial, el cual, en palabras del Tribunal Constitucional, se conforma como una *“pieza esencial de nuestro ordenamiento como del de todo Estado de Derecho”*²⁶¹.

IV.4.5.1 Jueces y Magistrados

El artículo 117 [CE](#) dispone que los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial son independientes y que solo están sometidos al imperio de la ley, ante la cual son solamente responsables. Para asegurar dicha independencia, el propio precepto prevé lo siguiente:

- primero, reconoce su inamovilidad y exclusividad en el ejercicio de la función jurisdiccional;
- segundo, encomienda a la ley –será la [LOPJ](#)– el establecimiento de las causas y garantías bajo las cuales los Jueces y Magistrados pueden ser separados, suspendidos, trasladados o jubilados; y
- tercero, configura un órgano de gobierno del Poder Judicial, el Consejo General del Poder Judicial, que lo representa institucionalmente, y que vela por su independencia.

En este sentido, el artículo 122.2 [CE](#) inviste expresamente al CGPJ como órgano de gobierno del Poder Judicial, encomendando a la [LOPJ](#) la determinación de su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros, así como sus funciones, sobre todo en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.

Referida a esta última cuestión se explicita uno de los principales riesgos para la independencia del Poder Judicial, con un Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) a cuya denunciada politización contribuye su controvertida regulación. El artículo 122.3 [CE](#) preceptúa que:

CUADRO 67

Constitución española, art. 122.3

“El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión”.

De lo anterior se desprende, en primer lugar, la citada condición del CGPJ como un órgano específico de gobierno del Poder judicial²⁶², más que de un órgano de autogobierno en sentido estricto, pues no todos sus miembros pertenecen a la carrera judicial. Pero el mayor problema radica, como ha demostrado el paso del tiempo, en la indeterminación/discusión sobre la forma en que deben ser elegidos los doce vocales de procedencia judicial. Esta

²⁶¹ [STC 108/1986](#), de 29 de julio, FJ 6.

²⁶² DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIJANO: *Tratado de Derecho Constitucional III. Op. cit.* (p. 676).

cuestión ha sido objeto de dos interpretaciones completamente distintas, y a través también de dos leyes orgánicas igualmente diferentes.

En primer término, hay que referirse a la [Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial](#) (LOCGPJ), cuyos artículos 8, 12, 13 y 14 encomendaban a los propios jueces y magistrados en activo la elección de los doce vocales del CGPJ. De esa manera, de sus veinte vocales, ocho eran designados por las Cortes Generales y los otros doce directamente por los miembros del Poder Judicial. Estos últimos eran elegidos a través de un sistema consistente en la selección de tres magistrados del Tribunal Supremo, seis magistrados y tres jueces.

La problemática llegó con la [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#) (LOPJ) de 1985, cuyo artículo 112 dispuso que los doce miembros del CGPJ, procedentes de la carrera judicial, pasarían a ser elegidos por las Cortes Generales –seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado–, mediante una mayoría de tres quintos²⁶³. Dicha modificación, objeto de una gran polémica doctrinal y política, dio lugar a una no menos controvertida [decisión del Tribunal Constitucional](#)²⁶⁴, que declaraba la conformidad de su regulación con la Constitución, aunque reconocía paralelamente que abría la puerta a una “*actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional*” y de hasta aconsejar atemperadamente su sustitución, algo que no ha sucedido sin embargo hasta la fecha.

Sí se han introducido, en cualquier caso, ciertos cambios en cuanto a su composición, pero ninguno de ellos permite hablar de una verdadera subsanación del problema. En primer lugar, la aprobación de la [Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio](#)²⁶⁵, que modificó la redacción del

²⁶³ La redacción del artículo 112 en la [Ley Orgánica 6/1985](#) era la siguiente:

- “1. Los Vocales del Consejo General del Poder Judicial serán propuestos por el Congreso de los Diputados y por el Senado.
2. Cada Cámara elegirá, por mayoría de tres quintos de sus miembros, cuatro Vocales entre abogados y otros juristas de reconocida competencia con más de quince años en el ejercicio de su profesión, procediendo para ello según lo previsto en su respectivo Reglamento.
3. Además, cada una de las Cámaras propondrá, igualmente por mayoría de tres quintos de sus miembros, otros seis Vocales elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo.
4. En ningún caso podrán ser elegidos:
 - a) Quienes hubieran sido miembros del Consejo saliente.
 - b) Quienes presten servicios en los órganos técnicos del Consejo General del Poder Judicial.”

²⁶⁴ [STC 108/1986](#), de 29 de julio, FJ 13.

²⁶⁵ Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2001/06/28/2>. La redacción del artículo 112 que aparece en la Ley Orgánica 2/2001 es la siguiente:

“Los doce miembros que conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución han de integrar el Consejo entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales serán propuestos para su nombramiento por el Rey de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Podrán ser propuestos los Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo y no sean miembros del Consejo saliente o presten servicios en los órganos técnicos del mismo.
2. La propuesta será formulada al Rey por el Congreso de los Diputados y el Senado, correspondiendo a cada Cámara proponer seis Vocales, por mayoría de tres quintos de sus respectivos miembros, entre los presentados a las Cámaras por los Jueces y Magistrados conforme a lo previsto en el número siguiente.
3. Los candidatos serán presentados, hasta un máximo del triple de los doce puestos a proponer, por las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados o por un número de Jueces y Magistrados que represente, al menos, el 2 por 100 de todos los que se encuentren en servicio activo. La determinación del número máximo de candidatos que corresponde presentar a cada asociación y del número máximo de candidatos que pueden presentarse con las firmas de Jueces y Magistrados se ajustará a criterios estrictos de proporcionalidad, de acuerdo con las siguientes reglas:

artículo 112 LOPJ, para que los doce vocales de procedencia judicial continuasen siendo designados por las Cámaras –seis por cada una de ellas–, pero sobre la base de una lista de treinta y seis candidatos elaborada por las asociaciones profesionales de jueces y magistrados, respetándose criterios de proporcionalidad. La segunda reforma, la aprobación de la [Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio](#)²⁶⁶, que derogó el mencionado artículo 112 LOPJ y, con ello, el tope máximo de candidatos a ocupar los vocales del CGPJ reservados a los profesionales de procedencia judicial²⁶⁷.

Así llegamos a nuestros días, con un CGPJ que, como se reiterará con más detalle, se encuentra afectado por la percepción de una creciente polarización y politización. Si pernicioso era el monopolio de los principales partidos a la hora de cubrir sus vocalías, la situación actual es hoy aún más compleja, con un CGPJ cuyo mandato lleva más de cuatro años caducado²⁶⁸, a consecuencia de la incapacidad/falta de voluntad de las formaciones políticas para llegar a acuerdos institucionales. Esta inoperancia se ha manifestado también en el seno del propio órgano, demorándose más de seis meses en la última elección de los dos magistrados del Tribunal Constitucional que le correspondía proponer, recuperada dicha competencia (artículo 159.1 [CE](#)).

A todo ello, la aprobación de la [Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo](#)²⁶⁹ –respeto de la cual el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el recurso de inconstitucional planteado, pero todavía sin resolver²⁷⁰–, ha restringido de forma importante las competencias de un Consejo “en funciones”, con la falta de provisión de plazas no sólo en el Tribunal Supremo, sino también

a) Los treinta y seis candidatos se distribuirán en proporción al número de afiliados de cada asociación y al número de no afiliados a asociación alguna, determinando este último el número máximo de candidatos que pueden ser presentados mediante firmas de otros Jueces y Magistrados no asociados; todo ello, de acuerdo con los datos obrantes en el Registro constituido en el Consejo General del Poder Judicial conforme a lo previsto en el artículo 401 de la presente Ley Orgánica y sin que ningún Juez o Magistrado pueda avalar con su firma más de un candidato.

b) En el caso de que el número de Jueces y Magistrados presentados con el aval de firmas suficientes supere el máximo al que se refiere la letra a), sólo tendrán la consideración de candidatos los que, hasta dicho número máximo, vengan avalados por el mayor número de firmas. En el supuesto contrario de que el número de candidatos avalados mediante firmas no baste para cubrir el número total de treinta y seis, los restantes se proveerán por las asociaciones, en proporción al número de afiliados; a tal efecto y para evitar dilaciones, las asociaciones incluirán en su propuesta inicial, de forma diferenciada, una lista complementaria de candidatos.

c) Cada asociación determinará, de acuerdo con lo que dispongan sus Estatutos, el sistema de elección de los candidatos que le corresponda presentar.

4. Entre los treinta y seis candidatos presentados, conforme a lo dispuesto en el número anterior, se elegirán en primer lugar seis Vocales por el Pleno del Congreso de los Diputados, y una vez elegidos estos seis Vocales, el Senado elegirá los otros seis entre los treinta candidatos restantes. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el número 2 del artículo siguiente”.

²⁶⁶ Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2013/06/28/4>

²⁶⁷ Según establece el vigente artículo 574 [LOPJ](#):

“1. El Juez o Magistrado que desee presentar su candidatura podrá elegir entre aportar el aval de veinticinco miembros de la carrera judicial en servicio activo o el aval de una Asociación judicial legalmente constituida en el momento en que se decreta la apertura del plazo de presentación de candidaturas.

2. Cada uno de los Jueces o Magistrados o Asociaciones judiciales a los que se refiere el apartado anterior podrá avalar hasta un máximo de doce candidatos”.

²⁶⁸ A fecha de 26 de abril de 2023.

²⁶⁹ <https://www.boe.es/eli/es/lo/2021/03/29/4>

²⁷⁰ [Recurso de inconstitucionalidad n.º 2379-2021](#), admitido a trámite mediante Providencia de 16 de septiembre de 2021.

en otras instancias jurisdiccionales, con quebranto para su normal desenvolvimiento y cumplimiento de sus regulares funciones.

El último episodio ha sido la aprobación de la [Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio](#),²⁷¹ que le restablecía la facultad de poder designar los dos magistrados del Tribunal Constitucional asignados por la [Constitución](#), y que desbloquearon su renovación en diciembre de 2022.

IV.4.5.2 Fiscales

CUADRO 68

Constitución española, art. 124

1. *El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.*
2. *El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.*
3. *La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.*
4. *El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial.*

El tratamiento del Ministerio Fiscal (artículo 124 [CE](#)) dentro del Título VI de la [Constitución](#), dedicado a la regulación del Poder Judicial, podría llevar a pensar en un primer momento que aquel forma parte de este último. Esta idea vendría refrendada por lo dispuesto en el artículo 2 del [Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal](#) (EOMF), al reseñar que se halla “integrado con autonomía funcional en el Poder judicial.” Pero ésta es una deducción del todo incorrecta. El Ministerio Fiscal no es un órgano jurisdiccional, sino un órgano de relevancia constitucional que colabora en la administración de la Justicia, y que cuenta con un Estatuto orgánico aprobado por la [Ley 50/1981, de 30 de diciembre](#) (EOMF). Tampoco es, como en tiempos de nuestro Derecho histórico, un mero órgano de relación del Gobierno con el Poder Judicial.

Por contra, el Ministerio Fiscal actúa hoy de conformidad con los principios de legalidad e imparcialidad (artículos 6 y 7 [EOMF](#)). Por lo demás, puede oponerse de manera razonada a las medidas instadas desde el Gobierno, escuchado el parecer de los Fiscales de Sala (artículo 8.2 [EOMF](#)). El Ministerio Fiscal es definido, en su [Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal](#), en los siguientes términos:

CUADRO 69

Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), art. 2.1

“El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, y ejerce su misión por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los principios de legalidad e imparcialidad.”

Otra cosa es que participe como un colaborador necesario en la ejecución de la política criminal del Gobierno. Es en estos términos como hay que comprender la elevación al Ejecutivo de una Memoria anual de sus actividades (artículo 9 [EOMF](#)); o la solicitud por el Gobierno de instar ciertas acciones ante los tribunales de justicia (artículo 8 [EOMF](#)).

²⁷¹ <https://www.boe.es/eli/es/lo/2022/07/27/8>

El artículo 124 [CE](#) encomienda al Ministerio Público funciones, sin género de dudas, muy relevantes en un Estado de Derecho: promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público protegido por la ley, ya sea de oficio o a instancia de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y lograr ante estos la satisfacción del interés social.

Estructurado a partir de una diversidad de órganos –prevista en el artículo 12 de la [Ley 50/1981, de 30 de diciembre](#)– el artículo 48 fija los siguientes principios de organización y actuación:

- 1) el principio de unidad, que implica que, al tratarse de una institución única, aunque integrada por diferentes órganos, su acción debe materializarse bajo una unidad de criterio;
- 2) el principio de dependencia, en virtud del cual, los miembros del Ministerio Fiscal deben cumplir las instrucciones de sus superiores jerárquicos;
- 3) el principio de legalidad, pues el Ministerio Fiscal, como cualquier otro poder público, ha de actuar, quizás ninguno más que este, conforme a la [Constitución](#), a las leyes y al resto del ordenamiento jurídico; y
- 4) el principio de imparcialidad, que supone la potestad del Ministerio Fiscal para oponerse a actuaciones instadas por el Gobierno, siempre que sea de manera razonada.

Llegados a este punto, el principal problema del Ministerio Fiscal tiene que ver con el sistema de elección del Fiscal General del Estado, cúspide de la estructura jerárquica del Ministerio Público. El artículo 124.4 [CE](#) señala que el Fiscal General del Estado es nombrado por el Rey, previa propuesta del Gobierno y una vez oído el Consejo General del Poder Judicial, cuya opinión no es sin embargo vinculante. Ello implica una acusada dependencia respecto del Poder ejecutivo. Ahora bien, también es verdad que su cargo es en principio inamovible durante el término de los cuatro años para los que es nombrado, salvo causas expresamente tasadas (incompatibilidad, inhabilitación, enfermedad inhabilitante o incumplimiento de sus funciones).

La doctrina ha apuntado diversas soluciones de “*legge ferenda*” en pos de un fortalecimiento de su independencia. Así, algunos han postulado una reforma de su regulación en el propio texto de la [Constitución](#) o en su normativa desarrollo. A tal efecto se ha esgrimido su elección por las Cortes Generales, como sucede con el Defensor del Pueblo, o bien por el Consejo General del Poder Judicial, como ocurre con el Presidente del Tribunal Supremo. Al tiempo sigue encima de la mesa la posibilidad de que la instrucción de los procedimientos judiciales deje de ser competencia de los órganos jurisdiccionales y sea atribuida al Ministerio Público. Pero ésta es una reclamación recurrente que no ha pasado de ser a día de hoy más que una expectativa de futuro.

IV.5. Concepto propuesto por el autor del estudio

En este apartado se procede al desarrollo de una propuesta conceptual de Estado de Derecho, cuyos elementos esenciales ya han sido enumerados a lo largo de este estudio. De hecho, y para satisfacer la coherencia entre sus diferentes apartados, tanto el estudio del constitucionalismo histórico (apartado I), como la parte de la adjuntada relación jurisprudencial reproducida (apartado III), responden, en su sistematización, a la concepción defendida en las presentes páginas.

Pues bien, los elementos ineludibles de todo Estado de Derecho, en cuanto que Estado democrático, son: 1) el imperio de la ley, incluida la preceptiva sujeción de la Administración pública al principio de legalidad; 2) el reconocimiento y la tutela de los derechos

fundamentales y libertades públicas y 3) el principio de división de poderes²⁷². Eso sí, todos ellos con sus respectivas y obligadas actualizaciones y sin perjuicio, por supuesto, de la identificación de otros elementos subsumidos –como queda constatado en el apartado IV.2 del presente estudio, cuya estructura nos viene dada–, como la seguridad jurídica, la protección judicial efectiva y la jerarquía de las normas, en tanto que “elementos aceptados” de su más completa e íntegra conformación.

Lo siguiente es, pues, proceder al desarrollo de sus tres contenidos sustantivos, partiendo de una premisa básica: si su implantación originaria fue vital para transcurrir del Antiguo Régimen al Estado Liberal, su significado hoy tiene que ser concretado a la luz de sus actualizaciones hasta el presente Estado social y democrático de Derecho. Veámoslos.

1. En primer lugar, el imperio de la ley, entendido como un principio de constitucionalidad vinculado al principio de legalidad. La ley ha sido tradicionalmente entendida como manifestación de la voluntad popular canalizada a través del Parlamento. En este sentido, lo lógico es que, si la soberanía nacional reside en el pueblo y este la ejerce a través de sus representantes elegidos democráticamente, la ley emanada de aquel sea igualmente “soberana”, vinculando a ciudadanos y poderes públicos. Esta exigencia ya se encontraba en la mente del constituyente español de 1978, reflejada desde el *Preámbulo* de la Constitución, al proclamarse la voluntad de “consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular”.

Ahora bien, el significado clásicamente atribuido al imperio de la ley debe ser matizado en la actualidad con el del principio de constitucionalidad. Porque la ley, caracterizada en su primigenio sentido revolucionario, como manifestación “roussoniana” de la libre voluntad ciudadana frente al absolutismo, ha dado paso a la primacía de la Constitución en cuanto que “Norma normarum”. Ésta se erige como la obra jurídica soberana del poder constituyente originario –el pueblo en su decisión política más trascendental–, fuente de legitimidad de todos los poderes constituidos, incluidas las Cortes Generales. Por lo tanto, imperio de la ley, sí, pero en debida sintonía con la preservación intangible del principio de constitucionalidad. Así los vincula indefectiblemente el citado artículo 9.1 CE, según el cual, los ciudadanos y los poderes públicos –incluida la Administración pública– están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2. Respecto a los derechos fundamentales, lo primero es reafirmar la insuficiencia de su simple positivización en los textos normativos, incluido el de la misma Constitución. Es una condición “*sine qua non*”, pero no suficiente. Incluso las dictaduras reconocen ciertos “derechos” en sus “pseudo Constituciones”. Por ello, sin dejar de apreciar el innegable hito que supuso en su momento su positivización, el valor de los derechos constitucionalizados se mide hoy en función de sus garantías reales y particularmente de las de orden jurisdiccional. Como se ha afirmado, con toda razón, “los derechos valen lo que valen sus garantías”. En este contexto, el constituyente de 1978, haciendo suyo el contenido intangible del citado artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y

²⁷² Como ya se ha señalado, defienden esta concepción del Estado de Derecho –aunque el sometimiento de la Administración al principio de legalidad suela aparecer como un elemento separado del imperio de la ley *stricto sensu*–, entre otros, DE ESTEBAN: *Tratado de Derecho Constitucional I. Op. cit.* (p. 194); ÁLVAREZ CONDE: *El Régimen Político Español. Op. cit.* (pp. 34 a 37); ALZAGA VILLAAMIL en VVAA: *Derecho Político Español. Según la Constitución de 1978. Op. cit.* (p. 277); o SÁNCHEZ FERRIZ EN VVAA: *El Estado Constitucional. Configuración histórica y jurídica. Organización funcional. Op. cit.* (pp. 112 y 113). También lo hace “Estado de Derecho”, ARAGÓN REYES, M. (dir.) y AGUADO RENEDO, C. (codir.): *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Tomol, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011 (p. 188), añadiendo en su argumentación la “protección judicial de los ciudadanos sin lagunas de ningún tipo, sin posibilidad de que pueda producirse indefensión para ningún ciudadano...”.

del Ciudadano de 1789 –sólo son Constituciones las que protegen los derechos fundamentales y establecen el principio de separación de poderes- prescribe en el artículo 53 [CE](#) un prolijo y ambicioso modelo de tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas (véase el apartado IV.2.6 del presente estudio).

3. El último elemento inherente al Estado de Derecho es el del principio de división de poderes –también referente ineludible reseñado explícitamente en la Declaración Francesa de Derechos de 1789–, encaminado a evitar la concentración de imputaciones políticas en un solo centro de asunción del poder. En el caso español, la Constitución de 1978 diseña un modelo de Monarquía parlamentaria, la única compatible con un régimen constitucional, y una forma de gobierno basada en la formalización racionalizada de un sistema parlamentario. Por supuesto, institucionaliza un Poder judicial independiente, el único al que se denomina intencionada y expresamente con tal nombre, órgano al que se asigna la tutela ordinaria y más eficaz de los derechos y libertades fundamentales, así como un Tribunal Constitucional que no forma parte estructuralmente del Poder Judicial, pero que tiene asignado el papel de preservar el mandato del poder constituyente de 1978, en tanto que guardián de la Constitución y su máximo intérprete. La Jurisdicción constitucional es así el instrumento más perfeccionado para satisfacer y amparar los principios de constitucionalidad y legalidad en un Estado de Derecho moderno y vertebrado. Esto en cuanto a la llamada división horizontal del poder político.

Pero también desde una dimensión vertical de división del poder, la Constitución abogó, aunque no lo definió ni desarrolló, un modelo de fuerte descentralización territorial del poder, el llamado Estado autonómico o Estado de las Autonomías. El constituyente de 1978 acogía, frente al modelo unitario y fuertemente centralizado del régimen dictatorial anterior, un sistema abiertamente descentralizado del poder, desde la creencia de que la asunción de las decisiones y de su correlativo ejercicio, por parte de entidades territoriales “*subnacionales*” –las Comunidades Autónomas–, es la configuración institucional más cercana a las expectativas y anhelos de participación política de la ciudadanía.

Eso sí, lejos de tratarse de una separación cerrada e impermeable de poderes, se conforman una serie de fluidas y distendidas relaciones, especialmente en el contexto de un sistema parlamentario constitucionalizado y racionalizado. Una colaboración y una coparticipación que incluye, dicho sea de paso, la formalización de un sistema de pesos y contrapesos coherente con la contrastada máxima política “*montesquiana*”, de que el poder es, a la postre, el único que pueda verdaderamente frenar al poder.

IV.6. Desafíos al Estado de Derecho en España

Si algo demuestra tozudamente la historia, es que las democracias, igual que llegan y se asientan, pueden acabar desapareciendo, cuando no distorsionándose gravemente, si no se cuidan y defienden de forma activa. No resulta menos cierto, que esta labor de preservación debe partir del escrupuloso respeto a la Constitución, tanto en lo concerniente a sus singulares preceptos, como a su espíritu, valores y procedimientos. Se trata de una exigencia para todos los ciudadanos, y de manera especial para los diferentes poderes públicos. Más allá de lo estructurada y sólida que pueda ser la arquitectura constitucional, es de todo punto esencial la forma y el modo en que constitucionalmente se responde diariamente a los singulares avatares y desafíos de la vida política.

En el caso español, los desafíos a los que se enfrenta el Estado de Derecho son, como en los demás países del entorno, tanto de naturaleza exógena, como de carácter endógeno, lo que hace que no difieran tanto.

En cuanto a los externos, estos son recurrentemente denunciados desde los más diferentes foros doctrinales y politológicos: la extendida desafección de la sociedad civil; la crisis de la misma noción de representación política; la desconfianza en la política; la casi monopolización de la vida pública por parte de unos fagocitadores y omnicomprensivos partidos políticos; la desconfianza creciente en las instituciones; la diletancia de parte de la ciudadanía, etc.; por no hablar de la internacionalización de enquistadas supranacionales crisis sociales, políticas, económicas, sanitarias, migratorias, así como la presencia de toda clase de conflictos, incluidos los bélicos, o de cualquier otro tipo de confrontación globalizada.

En cuanto a los desafíos de orden interno, desglosaremos, con algún detalle, sus principales manifestaciones, siguiendo para ello una ordenación afín con el apartado anterior, en el que describíamos nuestro concepto y contenido más propio del Estado de Derecho. Su exposición se articulará, pues, vinculándolos con las reiteradas apelaciones al aseguramiento de sus tres principales postulados vertebradores: el imperio de la ley, la protección de los derechos fundamentales y la asunción del principio de división de poderes. Por cierto, tales desafíos informan también la relación jurisprudencial más relevante sobre el Estado de Derecho incluida en el apartado III de este estudio.

IV.6.1. El imperio de la ley

IV.6.1.1 La legislación de urgencia. Los decretos leyes.

Comenzando por el respeto al imperio de la ley, lo primero es reseñar las disfuncionalidades existentes en el ejercicio de la potestad legislativa encomendada a las Cortes Generales (artículo 66.1 [CE](#)). El continuado abuso de la denominada legislación de urgencia por parte de los Ejecutivos en las últimas legislaturas ha acabado por arrebatarse a las Cortes el protagonismo en materia de producción normativa. Esta normativa de urgencia debía circunscribirse, de acuerdo con las prescripciones constitucionales, a la “*extraordinaria y urgente necesidad*” en el caso de los decretos leyes (artículo 86 [CE](#)). Sin embargo, esta se ha transformado en su apelación más frecuente. Tal uso desautoriza la potestad normativa del Parlamento y desconoce la relevancia del proceso de deliberación en las Cámaras como foro de debate y asunción de las políticas nacionales. Esta realidad no se subsana, en cualquier caso, por su preceptiva convalidación posterior en la Cámara. Se pervierte, con ella, la legalidad constitucional y, por extensión, el principio democrático, con un Parlamento que aparece como cuasi prescindible, o al menos secundario, frente a un Poder Ejecutivo cuya hipertrofia acaba por afectar al mismo funcionamiento del principio de división de poderes.

Las consecuencias son graves: el desapoderamiento y la pérdida de centralidad del Parlamento; la violación de los modos de producción normativa y del sistema de fuentes; la ausencia de consensuadas políticas de Estado en materias centrales; la escasa calidad técnico-jurídica de las leyes y la desprotección de los derechos de las minorías.

Ahora bien, la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido imponiendo paulatinamente una mayor y real conexión de sentido entre el requisito de la “*extraordinaria y urgente necesidad*” de la legislación de urgencia (artículo 86.1 [CE](#)) y sus propios contenidos²⁷³. Es una llamada de atención y un freno, que sin duda celebramos, pero que sigue siendo insuficiente todavía ante tan amplia y generalizada utilización.

²⁷³ Por todas, la [STC 189/2005](#), de 7 de julio.

IV.6.1.2 *Las proposiciones de ley frente a los proyectos de ley*

Paralelamente, dentro del ámbito parlamentario, también merece reproche la tendencia en materia de la propia producción normativa de las Cortes Generales –en la que la laxa jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha sido en este caso la mejor respuesta–, de prescindir de la vía más propia, la de los proyectos de ley, en la tramitación de las leyes que desarrollan los programas legislativos del Gobierno de turno. En efecto, cada vez resulta más habitual que, en lugar de recurrir a la figura del proyecto de ley (artículo 88 [CE](#)), las propuestas normativas se articulen por vía de proposiciones de leyes (artículo 89 [CE](#)). Esto es, aquellas que se instan a propuesta del grupo o grupos parlamentarios que conforman u ostentan la mayoría gubernamental.

Tal práctica, reprochable si se transforma en regla, ha supuesto la eliminación en su tramitación del conocimiento de los informes preceptivos de otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional, con los riesgos de deficiencias técnicas y falta de rigurosidad procedimental que ello conlleva.

No quedan aquí las insatisfacciones. La calidad técnica de las leyes se ha empobrecido sobre manera asimismo en las últimas legislaturas a cuenta de la pérdida de importancia y atención a los informes elaborados por las Ponencias en el seno de las Comisiones legislativas.

IV.6.1.3 *Tensiones nacionalistas*

Finalmente, y como tercer desafío al imperio de la ley, deben citarse las recientes tensiones nacionalistas y su reflejo en una legislación autonómica que cercena la idea de la soberanía nacional en que se fundamenta nuestra [Constitución de 1978](#) y el modelo de distribución territorial de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Los mayores problemas se han planteado desde el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña, tras la aprobación en su día de una serie de disposiciones normativas y de actos jurídicos de imposible encaje constitucional, infringiendo, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, las competencias, las reglas y los procedimientos constitucionalmente previstos en nuestra *Carta Magna*. En una Constitución que, como hemos adelantado, carece de cláusulas de intangibilidad (como sucede, en cambio, en las Constituciones de Francia, Italia o Alemania), y que tampoco asume una posición de democracia militante, la escrupulosa preservación de los procedimientos de revisión constitucional recogidos en su Título X aparece como absolutamente imprescindible. Destacan, en este sentido, la convocatoria de referéndums ilegales; la articulación de una normativa dirigida a la iniciación de un proceso constituyente alternativo y excluyente; o el retraso, cuando no el incumplimiento, de las obligaciones de lealtad constitucional ("*Bundestreue*"), incluida la postrera declaración de independencia. Tales normas y actos, al hilo de la violación sistemática de las obligaciones constitucionales, y de ciertas resoluciones dictadas por el Tribunal²⁷⁴, llevaron en noviembre del año 2017 a la aplicación del mecanismo de coerción estatal previsto en el artículo 155 [CE](#). Estas medidas fueron avaladas posteriormente de forma mayoritaria por el Tribunal Constitucional²⁷⁵.

²⁷⁴ A destacar, por ejemplo, las SSTC [114/2017](#), de 17 de octubre; y [124/2017](#), de 8 de noviembre.

²⁷⁵ [STC 90/2019](#), de 2 de julio.

IV.6.2. Derechos y libertades fundamentales

IV.6.2.1 El recurso de amparo

Sentado todo lo anterior, y dirigiendo la mirada a la cuestión relativa a los derechos y libertades fundamentales, hemos de referirnos a los mecanismos de protección constitucionalizados y, más concretamente, al procedimiento de amparo que consagra el artículo 53.2 [CE](#): el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, una instancia jurisdiccional valorada por la ciudadanía, pero no exenta de problemas desde sus inicios, sobre todo en lo relativo al ingente número de recursos interpuestos y a los tardíos tiempos de su sustanciación y sentencia final. Esta realidad ha paralizado, cuando no retrasado de manera importante, la labor del Tribunal Constitucional, convirtiendo sus resoluciones, en algunos casos, en meramente declarativas. Todo ello ha impedido el efectivo y real restablecimiento de los derechos y libertades conculcados en el tiempo y la forma debida. Es cierto, que la introducción en el año 2007 por el legislador de la exigencia de la “*especial trascendencia constitucional*”, en cuanto que nuevo requisito de admisión del recurso de amparo, ha reducido su acumulación. Pero no lo es menos que además de objetivar quizás en demasía su naturaleza, distorsionando el perfil diseñado por el poder constituyente de 1978, no ha producido en la práctica los efectos deseados, a pesar del loable esfuerzo del Tribunal Constitucional por fijar los criterios hermenéuticos de su admisión²⁷⁶. No es posible ignorar su interpretación a veces demasiado estricta y rígida, cercana a un formalismo enervante, que no parece haber propiciado significativos cambios, ni en su calidad, ni en su efectiva y pronta garantía.

IV.6.2.2 La protección de los derechos de las minorías

A partir de lo anterior, aprovechamos también para citar una serie de desafíos a los que se enfrenta nuestro régimen constitucional en relación con una cuestión tan particularmente sensible en un sistema democrático como es la protección de los derechos de las minorías. Consistiendo la democracia en un equilibrio entre el gobierno de las mayorías y el respeto al tiempo de las voces discordantes de la minoría, no son pocos los casos en que éstas se ven amenazadas.

Por apuntar algunas de las cuestiones más relevantes, se halla el derecho de las minorías parlamentarias a participar con plenitud en los procesos de formación de la ley. Un “*ius in officium*” de los representantes políticos (artículo 23.2 [CE](#)) que, como constató recientemente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional²⁷⁷, se puede ver vulnerado si la mayoría parlamentaria introduce enmiendas a una proposición de ley orgánica que no guardan conexión de homogeneidad alguna con el objeto del texto enmendado. Esta forma de actuar impide el conocimiento y debate individualizado de tales enmiendas –con la intervención activa de los grupos parlamentarios minoritarios–, ya que la discusión y votación en la Cámara se limita a lo establecido en un dictamen cerrado ya incorporado.

A lo dicho se suma el problema del incumplimiento de algunas resoluciones de los tribunales de justicia en materia de lengua en el ámbito educativo. Es el caso, por ejemplo, del no respeto al deber, señalado por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de dedicar a la enseñanza en español, al menos, un 25% de las horas lectivas²⁷⁸. De forma semejante, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ha señalado el carácter desproporcionado de exigir como

²⁷⁶ [STC 155/2009](#), de 25 de junio.

²⁷⁷ [ATC 177/2022](#), de 19 de diciembre.

²⁷⁸ [STSJC 5201/2020](#), de 16 de diciembre, apoyándose en la [STS de 24 de septiembre de 2013](#).

imprescindible el conocimiento del vascuence en unas oposiciones a la policía local²⁷⁹, así como en relación con otras convocatorias y ofertas de empleo público²⁸⁰.

IV.6.2.3 Aplicación incorrecta del Derecho de excepción

Como última cuestión relativa a los derechos fundamentales, recordar la trascendencia de la satisfacción de las exigencias constitucionales de las garantías previstas en el artículo 116 de la [Constitución](#) en los supuestos de excepcionalidad política*. En concreto, se trata de la llamada de atención, más allá de la convalidación material de las medidas sustantivas acordadas durante la crisis sanitaria del COVID-19, que no se pusieron en duda en la sentencia. Tal marco legal, hay que referirlo, el constituyente de 1978 no lo había podido prever en su momento y la legislación de desarrollo, en la Ley orgánica 4/1981, de 4 de junio**, tampoco. Dicha Ley orgánica 4/1981, por cierto, no ha sido objeto de modificación alguna en estos últimos cuarenta años y merece, como se ha apuntado desde diferentes sectores doctrinales, una reconsideración en algunos de sus extremos.

Se sentaba así la inconstitucionalidad del confinamiento, tras la insuficiente declaración del estado de alarma, en lo relativo a la conculcación principalmente de las libertades de circulación y residencia –en su lugar debería haberse promulgado el estado de excepción, que sí permite la suspensión de tales derechos fundamentales²⁸¹. Igualmente inconstitucional fue declarada la prórroga única de seis meses decretada sobre el segundo estado de alarma contra la pandemia²⁸². Esta medida impidió al Congreso de los Diputados –que es quien concede la autorización de cada prórroga– llevar a cabo una fiscalización periódica sobre las medidas

²⁷⁹ STSJPV 152/2021, de 4 de mayo de 2021.

²⁸⁰ STSJPV, de 1 de marzo de 2023

* NdE : Para una comparación sobre el **Derecho de excepción** en diferentes ordenamientos jurídicos, véase:

- **Alemania:** SCHÄFER, B.: [Das Recht des Ausnahmezustands im Rechtsvergleich - Deutschland: Ungenutztes Notstandsrecht und Integration des Ausnahmefalls in das einfache Recht](#), op. cit.; [Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Allemagne : non-utilisation du droit d'exception en faveur de l'application du droit ordinaire](#), op. cit. (versión en francés con comentarios añadidos);
- **Bélgica:** BOUHON, M., JOUSTEN, A., MINY, X.: [Droit d'exception, une perspective de droit comparé - Belgique : Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux](#), op.cit.;
- **España:** LECUMBERRI BEASCOA, G.: [El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), op. cit.; [Das Notstandsrecht, eine rechtsvergleichende Perspektive - Spanien: Alarmzustand](#), op. cit. (versión en alemán con comentarios añadidos); [Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Espagne : état d'alerte](#), op. cit.; [Il diritto di eccezione, una prospettiva di diritto comparato - Spagna: stato di allarme](#), op. cit. (versión en italiano con comentarios añadidos); [El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), op. cit. (2a edición aumentada y puesta al día);
- **Francia:** ZILLER, J.: [Droit d'exception, une perspective de droit comparé - France : lois d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19](#), op. cit.;
- **Italia:** ALIBRANDI, A.: [Il diritto di eccezione: una prospettiva di diritto comparato - Italia: stato di emergenza](#), op.cit.

** NdE: Sobre la [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio](#), véase LECUMBERRI BEASCOA, G.: [El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), op. cit.; [Das Notstandsrecht, eine rechtsvergleichende Perspektive - Spanien: Alarmzustand](#), op. cit. (versión en alemán con comentarios añadidos); [Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Espagne : état d'alerte](#), op. cit. (versión en francés); [Il diritto di eccezione, una prospettiva di diritto comparato - Spagna: stato di allarme](#), op. cit. (versión en italiano con comentarios añadidos); [El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), op. cit. (2a edición aumentada y puesta al día);

²⁸¹ [STC 148/2021](#), de 14 de julio.

²⁸² [Real Decreto 956/2020](#), de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

excepcionales adoptadas²⁸³. También se entendió no conforme con la Constitución el aval de los Tribunales Superiores de Justicia como previa condición para la eficacia de las restricciones generales autonómicas²⁸⁴.

En un régimen constitucional, la protección del derecho de participación política, del “*ius in officium*” de los representantes parlamentarios, y el control periódico de la acción de Gobierno por el Parlamento, son de todo punto imprescindibles. De la misma suerte que no son ámbitos integrados el ejercicio de la dirección de la política interior del Estado, que corresponde al Gobierno, y la función de control de los actos de las Administraciones Públicas por parte de los órganos jurisdiccionales a través de los cauces previstos. Todo ello fue pertinentemente reafirmado por el Tribunal Constitucional²⁸⁵.

IV.6.3. Principio de separación de poderes

Refiriéndonos, por último, a la necesidad de preservación del principio de separación de poderes, son también variados y distintos sus desafíos.

En primer lugar, debe auspicarse un fortalecimiento de la posición institucional de la Fiscalía General del Estado, que, de acuerdo con el artículo 124. 4 [CE](#), “*será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo general del Poder Judicial*”. A tales efectos, más allá de consideraciones exclusivas de jurisdicción, parece pertinente postergar la elección más inmediata entre personas que hayan desempeñado recientemente responsabilidades políticas o de gobierno. A la par, habrá que seguir fortaleciendo su dimensión más institucional. Para este cometido, se ha apuntado por algunos sectores de la doctrina que la designación debiera corresponder al Parlamento, como sucede, por ejemplo, con el Defensor del Pueblo (artículo 54 [CE](#)). Tal alternativa suscita, no obstante, el problema de la previa reforma de la Constitución, por lo que han de ser medidas legislativas ordinarias las que ciertamente puedan mejorar, en una solución de *legge ferenda* posibilista, la reclamada posición institucional.

En segundo término, y en lo relativo a la independencia del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), órgano de gobierno del Poder Judicial (artículo 122.2 [CE](#)), hemos de hacer también algunas consideraciones. Más concretamente, en la controvertida forma de elección de doce de sus veinte vocales²⁸⁶, los de origen propiamente judicial, consecuencia de la defectuosa redacción del precepto constitucional, de sus diferentes desarrollos posteriores por parte del legislador y de la discutible interpretación realizada en su día por el Tribunal Constitucional. Como hemos adelantado, el artículo 122.2 [CE](#) delega en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 (LOPJ) la particular forma de elegir a los doce vocales de procedencia judicial. Dicha ley atribuyó tal competencia a las Cortes Generales –seis por cada Cámara, por mayoría de tres

²⁸³ [STC 183/2021](#), de 27 de octubre. La inconstitucionalidad se proyectó también sobre la designación genérica de los presidentes de las Comunidades Autónomas y de las ciudades con Estatuto de Autonomía, como “autoridades competentes delegadas” para la gestión de las medidas contenidas en el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre.

²⁸⁴ [STC 70/2022](#), de 2 de junio. El declarado inconstitucional artículo 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, reconocía a los Tribunales Superiores de Justicia la capacidad para conocer en última instancia “*de la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente*”.

²⁸⁵ [STC 168/2021](#), de 5 de octubre.

²⁸⁶ No hay dudas, en cambio, sobre la forma de elegir a los otros ocho miembros, que han de ser abogados y juristas de reconocida competencia y más de quince años de ejercicio en su profesión. Cuatro los elige el Congreso de los Diputados y cuatro el Senado, en ambos casos por mayoría de tres quintos.

quintos en ambas—. Este sistema fue declarado constitucional por el Tribunal²⁸⁷, a pesar de sus matizaciones, y ha producido, a juicio de parte de la doctrina, una desviación del espíritu del constituyente de 1978, que habría pensado en una elección directa por los mismos jueces. Ello evitaría, se afirma, además, la politización de sus perfiles y el establecimiento de un modelo de cuotas cerrado entre candidatos afines. En este sentido, la hoja de ruta podría ser la apuntada en el *Informe de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho en 2022*²⁸⁸, al objeto de fortalecer la deseable neutralidad y confianza en la Justicia.

El problema existente en relación con el CGPJ es tan grave, que el órgano permanece en prórroga de sus funciones desde el 4 de diciembre de 2018, dada la incapacidad de las fuerzas políticas parlamentarias para acordar su renovación. La situación es aún más compleja tras la aprobación de la [Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo](#), de modificación de la [LOPJ](#), para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al CGPJ “en funciones”, en concreto, tras restringirse la capacidad de realizar nombramientos para cubrir las más altas instituciones judiciales. Esta limitación fue objeto de recurso de inconstitucionalidad admitido a trámite por el Tribunal²⁸⁹, pero pendiente aún de resolución. Tal contexto ha provocado la vacancia de un relevante número de instancias jurisdiccionales y afecta al normal funcionamiento de muchos tribunales de justicia, así como a la composición y actividad del Tribunal Supremo, cada vez más mermadas.

Esta parálisis ha incidido no solo en el funcionamiento de algunos órganos de la jurisdicción ordinaria, sino que se ha proyectado también sobre el propio [Tribunal Constitucional](#), dos de cuyos doce magistrados deben ser elegidos por mandato constitucional por el Consejo General del Poder Judicial (artículo 159.1 [CE](#)). Para paliar el problema, las Cortes Generales aprobaron la [Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio](#), de modificación de la [LOPJ](#), al introducir un nuevo numeral 1.º en el apartado 1 del artículo 570 bis, de manera que el CGPJ “en funciones” pudiera proponer el nombramiento de los dos magistrados del Tribunal Constitucional pendientes de renovación durante los últimos seis meses. En cualquier caso, ello no impidió que esta última se demorase hasta finales de diciembre de 2022.

Por lo demás, la composición actual del Tribunal Constitucional continúa, a pesar de su última renovación, incompleta, ante la ausencia de acuerdo en el Senado para proceder a la obligada sustitución por enfermedad de uno de sus magistrados desde agosto de 2021.

Aprovecho para incidir también en la desgraciada imagen que se proyecta a veces de la composición del Tribunal. Nada me desagrade más que la dicotomía entre magistrados “conservadores” y “progresistas”, extendida entre la sociedad civil y difundida por los medios de comunicación social, atendiendo al signo político de los partidos encargados de postular uno u otro nombramiento. Como ha señalado el Tribunal, con buen criterio, “*va en la propia naturaleza de las cosas que un magistrado del Tribunal Constitucional haya sido designado precisamente por sus ideas y opiniones expresadas a través de los instrumentos habituales de difusión jurídica, que conforman su trayectoria profesional y que, por lo tanto, delimitan los*

²⁸⁷ [STC 108/1986](#), de 29 de julio.

²⁸⁸ Entre otros, vid. el Informe de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho de 2022, https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/23_1_194017_coun_chap_spain_en.pdf (pp. 3 a 5); o el II Informe de cumplimiento del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO), del año 2021, vinculado a las recomendaciones hechas en la Cuarta Ronda de Evaluación, <https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-1680a3fd52> (pp. 6 y ss). Para un estudio doctrinal al sobre la cuestión, ver, por ejemplo, CASTELLÀ ANDREU, J. M.: “Estado de Derecho e independencia judicial según la Comisión de Venecia”, *Estudios de Deusto*, vol. 70/1, 2022 (pp. 35-53).

²⁸⁹ [Recurso de inconstitucionalidad n.º 2379-2021](#), admitido a trámite mediante Providencia de 16 de septiembre de 2021.

*principios de mérito y capacidad que le habilitan para el ejercicio de sus funciones*²⁹⁰, correspondiendo, eso sí, a sus magistrados, desvirtuar tal descalificadora significación partidista con el ejercicio satisfactorio de sus funciones.

De la misma suerte, tampoco se pueden compartir las reclamaciones de imposibles unanimidades, en los casos sobre todo especialmente complejos y controvertidos, por otra parte inexistentes en los ámbitos de la sociedad civil, y que, por lo demás, no son nunca un fin en sí mismas. Tampoco caben sentencias parciales de la mayoría, sino sentencias a secas y sin mayor aditamento *minusvalorante*, por mucho que todos anhelemos el mayor respaldo posible de sus resoluciones. Así mismo conviene recordar que el procedimiento de designación de los magistrados no implica un mecanismo de representación, pues los magistrados no representan a nadie, ni al órgano por el que fue elegido, ni a la fuerza parlamentaria que impulsó su proposición²⁹¹.

Estos son algunos de los desafíos a los que se enfrenta el Estado de Derecho en España y no son tan extraños, ni difieren tanto, a otros países de nuestro entorno, más allá de las particularidades propias y singulares de cada uno. Se trata de unos retos cuyo acertado y pronto abordaje resulta conveniente afrontar, no sólo para cumplir el sentido y los mandatos concretos establecidos en la Constitución, sino también para acrecentar el sentimiento constitucional de afecto entre la ciudadanía a su Ley de leyes. De esta forma, continuaremos propiciando, al hilo de la Constitución de 1978, las mayores y mejores cotas de libertad, justicia, igualdad y prosperidad de nuestra historia constitucional.

²⁹⁰ [ATC 107/2021](#), de 15 de diciembre, FJ 2.

²⁹¹ Todo ello, teniendo siempre presente, con TOMÁS Y VALIENTE, F.: "La Constitución y el Tribunal Constitucional", *Obras completas VI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997 (p. 4784), que "el Tribunal no debe obsesionarse nunca por el eco de sus resoluciones. Ni ha de buscar el aplauso ni ha de huir de la censura, porque en una sociedad democrática dotada de las libertades que el propio Tribunal ampara, siempre habrá, en cada caso, ante cada sentencia no rutinaria, aplausos y censuras, sea cual sea la intensidad relativa de uno y otras y sean quienes sean en cada ocasión los conformes y los disconformes".

V. Conclusiones

El Estado de Derecho consagrado en la Constitución de 1978 supone la culminación de un proceso iniciado hace ya más de doscientos años y que, como en los demás Estados de nuestro entorno europeo, ha estado negativamente influido por vicisitudes de muy distinta índole, que van desde la invasión de las tropas napoleónicas, condicionante del sistema progresista y liberal de la Constitución de Cádiz de 1812, y de la posterior desvertebración del propio Estado nacional, hasta el advenimiento posterior de una serie de acontecimientos políticos que complicaron la consolidación de un régimen constitucional: Regencias, regímenes de hecho, pronunciamientos, revueltas populares, fraudes, derogaciones e incumplimientos flagrantes de las Constituciones. Todos ellos, como también ha acontecido por lo demás en los Estados europeos, son ejemplos de una convulsa y azarada historia político constitucional, que, antes de la aprobación de la Constitución de 1978, presencié una Guerra Civil y una larga dictadura de cuarenta años.

Por lo tanto, como primera conclusión, se alude a la inestabilidad constitucional vivida en los años que transcurren entre 1812 y la aprobación de la Constitución de 1978. Como claves politológicas de esta circunstancia sobresalen la ausencia de una mínima armonía entre las vertientes política y social y lo prescrito formalmente en los diferentes Textos constitucionales, así como el excesivo poder taumatúrgico otorgado a nuestros Textos constitucionales. Casi ninguna de las Constituciones aprobadas, sobre todo a lo largo de un pendular y sobresaltado siglo XIX, logró adaptarse a dichas realidades, ya fuera por su carácter casi revolucionario o por pretender una involución de todo punto temporalmente imposible. Debe hablarse, por tanto, de una historia político constitucional caracterizada por su extraordinaria complejidad. Ello explica que, a día de hoy, hayan sido hasta siete los Textos constitucionales aprobados –1812, 1837, 1845, 1869, 1876, 1931 y 1978–, a los que cabe añadir dos Cartas otorgadas –El Estatuto de Bayona de 1808 y El Estatuto Real de 1834–, ello sin contar con otros Proyectos constitucionales *non natos*, amén de las consabidas Leyes fundamentales de la dictadura, que no pasaban de ser el burdo disfraz de una falsaria constitucionalidad del régimen franquista.

Centrados ya en la Constitución de 1978, lo primero ha de ser constatar, desde la quebrantada y fragmentaria historia de nuestro constitucionalismo, de forma abiertamente positiva, el devenir político y constitucional de estos cuarenta y dos años de feliz régimen constitucional, que supone, con mucha diferencia, el período de mayor estabilidad constitucional, de más lograda vertebración política y de mayor prosperidad social y económica de la Historia de España. El periodo comprendido entre 1876 y 1923 –el denominado régimen de la *Restauración* al hilo de la Constitución de 1876– no disfrutó de los parangonables elementos propios de una Constitución normativa, de un amplio catálogo de derechos y libertades, ni de un control jurisdiccional de la Constitución. Además, se trataba de un sistema con no pocas y graves corruptelas, que tanto social, política como jurídicamente se hallaba muy lejano a los postulados de un auténtico Estado social y democrático de Derecho moderno.

A partir de ahí, se han analizado las características propias del Estado de Derecho constitucionalizado en 1978 y los desafíos a que se enfrenta en la actualidad.

En cuanto a lo primero, se han explicado, con cierto detalle, los elementos esenciales que la doctrina acepta clásicamente como definitorios de todo régimen constitucional. Éstos son, además del reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales y libertades, los principios de legalidad, de seguridad jurídica, de protección judicial efectiva, de división de poderes, de jerarquía y publicidad de las normas y de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos. Tal examen nos permite afirmar, sin género de dudas, el carácter prolijo y la naturaleza garantista de nuestra vigente regulación, y del sistema de

garantías constitucionalmente establecido. Esto se extiende, en igual generalidad de intensidad, al ámbito de las diferentes Comunidades Autónomas, así como, por supuesto, de la legislación infraconstitucional.

Acto seguido, tras incidir en los elementos que definen e integran sustantivamente el contenido del Estado de Derecho, se han estudiado los principales mecanismos constitucionales de su protección y su tutela. Destacable es, en este sentido, la ingente labor desplegada por el Tribunal Constitucional, desde su constitución a finales de los años setenta, y comienzos de los ochenta del pasado siglo, al hilo de una jurisprudencia insustituible para poder comprender y construir una noción de Estado de Derecho moderna. Especialmente relevante ha sido, en efecto, la acción interpretativa realizada sobre la naturaleza, el objeto, el contenido, los límites y la protección de los derechos fundamentales y libertades. En su función de máximo hermeneuta y de garante último de la Constitución, el Tribunal ha asumido, con continuidad y normalidad, la interpretación llevada a cabo a la luz de la doctrina emanada desde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de Luxemburgo. En su cometido, el Tribunal Constitucional ha ido, de manera paralela, fijando el ámbito y la extensión del control de constitucionalidad de las leyes, así como la determinación y el alcance de los principios de constitucionalidad y de legalidad. Desempeñando un papel insustituible también en la delimitación de competencias, tras la constitución del denominado Estado de las Autonomías, entre el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas.

Como es lógico, el Estado de Derecho en España, como en el resto de países, no está exento de riesgos. A tal efecto, se plantean algunas vías de su reforzamiento. Así, en coherencia con los principales desafíos identificados en el presente estudio, se hace necesaria una racionalización del empleo de la legislación de urgencia, poniendo fin a la laxitud con la que los distintos Ejecutivos durante las últimas legislaturas interpretan el requisito de la *"extraordinaria y urgente necesidad"* del decreto-ley (artículo 86.1 CE). El protagonismo en la producción de las normas debe ser devuelto al Parlamento, pues lo contrario atenta a su centralidad, desconfigura el sistema de fuentes y de modos de producción normativa, debilita la legalidad constitucional y, por extensión, el principio democrático, incidiendo inexorablemente además en la desprotección de las minorías.

Asimismo, en materia legislativa, habría que poner límite a la tendencia en las Cortes Generales de prescindir de la vía ordinaria de los proyectos de ley (artículo 88 CE), modo de proceder que, aunque no siempre suscite problemas de constitucionalidad, no se conforma como el procedimiento más adecuado para la tramitación de las leyes de especial importancia y complejidad. La alternativa utilización de las proposiciones de leyes (artículo 89 CE) a instancia del grupo o grupos parlamentarios conformadores de la mayoría gubernamental en cada momento, no resulta seguramente lo más pertinente en no pocas ocasiones. Esta práctica supone, entre otras consecuencias, prescindir de los informes preceptivos de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, de incuestionable relevancia técnico-jurídica, con las recurrentes negativas consecuencias para la calidad y el rigor procedimental en el proceso parlamentario legislativo.

Referido a los derechos fundamentales y libertades, lo primero es aludir a los adecuados, más allá de ser mejorables, mecanismos de protección y tutela de los derechos, tanto al hilo de la vía jurisdiccional privilegiada en el ámbito de los órganos de la jurisdicción ordinaria, como en el específico recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (artículo 53.2 CE). En este sentido, la introducción en el año 2007, respecto de este último, del requisito de la *"especial trascendencia constitucional"* en el trámite de su admisión, aunque ha reducido la acumulación de recursos, no ha dejado de desvirtuar por su objetización el recurso, al tiempo que no ha

alcanzado la eficacia práctica deseada. Ello, además, ha ido al hilo de una interpretación constitucional a veces demasiado estricta y rígida, que no parece haber redundado en una mejora significativa. En este sentido, debe fomentarse un uso racionalizado y ajustado a su auténtica naturaleza y finalidad, que pasa por que los ciudadanos y los poderes públicos tomen conciencia de que su apelación sólo debe producirse una vez agotadas todas las vías de solución y nunca como instrumento de la refriega política, ni al objeto de perpetuar indefinidas instancias jurisdiccionales.

A partir de aquí, aunque razones de espacio impiden entrar en otras consideraciones, hay que insistir en la firme defensa ya mentada del derecho de las minorías a participar con plenitud en los procesos de formación de la ley. Se trata de un *"ius in officium"* de los representantes políticos (artículo 23.2 CE) que, como constató el Tribunal Constitucional ([ATC 177/2022, de 19 de diciembre](#)), puede verse vulnerado si se introduce enmiendas a una proposición de ley sin conexión de homogeneidad con el objeto del texto enmendado. Igualmente destacable es la pertinencia de cumplimiento de las decisiones de los jueces y tribunales de justicia en la siempre conflictiva materia de lengua o la satisfacción más protectora de las exigencias constitucionales respecto de las garantías previstas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 116 de la [Constitución](#), en los supuestos de los estados de alarma y excepción. La reciente jurisprudencia constitucional relativa a las decisiones adoptadas en la lucha contra la pandemia por COVID-19 (SSTC [148/2021](#), de 14 de julio, [168/2021](#), de 5 de octubre, [183/2021](#), de 27 de octubre y [70/2022](#), de 2 de junio) representa una satisfacción de las exigencias constitucionales en tales casos y un reforzamiento a la postre del Estado de Derecho, lo que no empece la necesidad de acomodar la regulación de los estados de excepcionalidad a los nuevos tiempos, con una normativa, la prevista en la Ley Orgánica de 4/1981, de 1 de junio, que no parece la más satisfactoria en la actualidad.

Para concluir, respecto a la preservación del principio de división de poderes, se hace énfasis en la conveniencia de un fortalecimiento de la posición institucional de la Fiscalía General del Estado, que evite, de forma simultánea, la inmediata elección entre personas que hayan desempeñado recientemente responsabilidades políticas o de gobierno. A ello le podría acompañar un semejante reforzamiento de su dimensión más institucional. Aunque aquí nos hallamos con el grave inconveniente, si ésta quiere ser en profundidad, de requerir de una reforma constitucional del artículo 124.4 [CE](#) –*"el Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial"*– para que la designación correspondiera a las Cortes Generales, como ocurre, por ejemplo, con el Defensor del Pueblo (artículo 54 [CE](#)). Sin embargo, las complejidades de un procedimiento de revisión de la Constitución, como la ausencia de voluntad política para abordar reformas constitucionales de cierto calado, invita más bien a argumentar modificaciones en su propia legislación ordinaria.

En línea semejante, respecto del Consejo General del Poder Judicial, órgano de gobierno del Poder Judicial (artículo 122.2 [CE](#)), se postula la reconsideración de las reglas acerca de su elección y composición. Frente a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, en línea con lo propuesto en el *Informe de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho en 2022*, convendría quizás estudiar una modificación legislativa para que, de los veinte vocales del Consejo, al menos la mitad fuera elegida directamente entre los propios jueces. Igualmente es perentoria la renovación del propio órgano, en prórroga de sus funciones desde el 4 de diciembre de 2018, dada la incapacidad de las fuerzas políticas parlamentarias para alcanzar un acuerdo, lo que se hace más apremiante, tras la aprobación de la [Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo](#), que restringe la capacidad de realizar nombramientos para cubrir las más altas instituciones judiciales. Finalmente, toca referirse a la necesidad de acuerdo entre las fuerzas políticas en el Senado, a pesar de ser un aspecto mucho más puntual, a los efectos

de proceder a cubrir la vacante dejada en el Tribunal Constitucional por uno de sus magistrados por enfermedad desde agosto de 2021.

Estas son algunas de las posibles vías, sin ánimo exhaustivo, de reforzamiento de nuestro Estado de Derecho frente a unos desafíos cuyo correcto abordaje se antoja imprescindible, no solo para cumplir con el espíritu y la letra de la [Constitución](#) de 1978, sino también para fomentar un mayor afecto y adhesión del ciudadano hacia su *Carta Magna*. Son unas medidas adecuadas para preservar y continuar mejorando las mayores y mejores cotas de libertad, justicia, igualdad y prosperidad que ha conocido nuestro constitucionalismo.

Lista de las leyes y reglamentos citados

ESTADO

- [Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional](#) (LOTC) varias veces modificada.
- [Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.](#)
- [Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.](#)
- [Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.](#)
- [Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.](#)
- [Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982.](#)
- [Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.](#)
- [Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.](#)
- [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.](#)
- [Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, la intimidad personal, familiar y a la propia imagen.](#)
- [Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas](#)
- [Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.](#)
- [Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional.](#)
- [Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983.](#)
- [Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.](#)
- [Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.](#)
- [Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación.](#)
- [Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de «Habeas Corpus».](#)
- [Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, por la que se regula el régimen de recursos en los casos de objeción de conciencia, su régimen penal y se deroga el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional](#)
- [Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, por la que se deroga el capítulo II del título VI de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional.](#)
- [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, varias veces modificada.](#)
- [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, varias veces modificada.](#)
- [Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.](#)
- [Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.](#)
- [Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.](#)

- [Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.](#)
- [Acuerdo de 22 de abril de 1986, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial.](#)
- [Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional.](#)
- [Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales](#)
- [Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes.](#)
- [Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S. M. el Rey.](#)
- [Acuerdo de 5 de julio de 1990, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional.](#)
- [Texto refundido del Reglamento del Senado, aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión el día 3 de mayo de 1994.](#)
- [Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado.](#)
- [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.](#)
- [Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.](#)
- [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.](#)
- [Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.](#)
- [Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.](#)
- [Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.](#)
- [Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.](#)
- [Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.](#)
- [Ley Orgánica 1/2010 de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.](#)
- [Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.](#)
- [Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón.](#)
- [Real Decreto 527/2014, de 20 de junio, por el que se crea el Guión y el Estandarte de Su Majestad el Rey Felipe VI.](#)
- [Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.](#)
- [Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.](#)
- [Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación.](#)
- [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.](#)
- [Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.](#)

- [Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.](#)
- [Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de la LOPJ](#)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- [Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.](#)
- [Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.](#)
- [Ley Orgánica 8/1981, de 20 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.](#)
- [Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.](#)
- [Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.](#)
- [Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.](#)
- [Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.](#)
- [Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.](#)
- [Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.](#)
- [Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.](#)
- [Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta.](#)
- [Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.](#)
- [Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.](#)
- [Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.](#)
- [Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.](#)
- [Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.](#)
- [Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.](#)
- [Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.](#)
- [Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.](#)

Lista de las sentencias citadas

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[ATC 292/1983, de 15 de junio](#)
[ATC 177/2022, de 19 de diciembre](#)
[STC 9/1981, de 31 de marzo](#)
[STC 25/1981, de 14 de julio](#)
[STC 27/1981, de 20 de julio](#)
[STC 29/1982, de 31 de mayo](#)
[STC 6/1983, de 4 de febrero](#)
[SSTC 19/1983, de 14 de marzo](#)
[STC 51/1983, de 14 de junio](#)
[STC 53/1983, de 20 de junio](#)
[STC 53/1985, de 11 de abril](#)
[STC 89/1985, de 19 de julio](#)
[STC 99/1985, de 30 de septiembre](#)
[STC 22/1986, de 14 de febrero](#)
[STC 42/1986, de 10 de abril](#)
[STC 108/1986, de 29 de julio](#)
[STC 5/1987, de 27 de enero](#)
[STC 99/1987, de 11 de junio](#)
[STC 133/1987, de 21 de julio](#)
[STC 205/1987, de 21 de diciembre](#)
[STC 19/1988, de 16 de febrero](#)
[STC 23/1988, de 23 de febrero](#)
[STC 227/1988, de 29 de noviembre](#)
[STC 132/1989, de 18 de julio](#)
[STC 179/1989, de 2 de noviembre](#)
[STC 97/1990, de 24 de mayo](#)
[STC 150/1990, de 4 de octubre](#)
[STC 105/1994, de 11 de abril](#)
[STC 174/1995, de 23 de noviembre](#)
[STC 173/1996, de 31 de octubre](#)
[STC 117/1998, de 2 de junio](#)
[STC145/1998, de 30 de junio](#)
[STC 233/1999, de 16 de diciembre](#)
[STC 235/2000, de 5 de octubre](#)
[STC 48/2003, de 12 de marzo](#)
[STC 278/2005, de 7 de noviembre](#)
[STC 174/2006, de 5 de junio](#)
[STC 29/2009, de 26 de enero](#)

[STC 155/2009, de 25 de junio](#)

[STC 31/2010, de 28 de junio](#)

[STC 50/2010, de 4 de octubre](#)

[STC 238/2012, de 13 de diciembre](#)

[STC 38/2017, de 24 de abril](#)

[STC 114/2017, de 17 de octubre](#)

[STC 124/2017, de 8 de noviembre](#)

[STC 124/2018, de 14 de noviembre](#)

[STC 31/2019, de 28 de febrero](#)

[STC 90/2019, de 2 de julio](#)

[STC 16/2020, de 28 de enero](#)

[STC 110/2021, de 13 de mayo](#)

[STC 134/2021, de 24 de junio](#)

[STC 148/2021, de 14 de julio](#)

[STC 168/2021, de 5 de octubre](#)

[STC 183/2021, de 27 de octubre](#)

[STC 70/2022, de 2 de junio](#)

[STC 74/2022, de 14 de junio](#)

TRIBUNAL SUPREMO

[STS de 24 de septiembre de 2013.](#)

TRIBUNALES SUPERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 5201/2020, de 16 de diciembre.](#)

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 152/2021, de 4 de mayo.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 1 de marzo de 2023.

OTROS TRIBUNALES

[STEDH de 9 de diciembre de 1994, Asunto López Ostra c. España.](#)

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de octubre de 1982, C-283/81](#)

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de febrero de 2013, C-399/11](#)

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de abril de 2021, C-896/19](#)

Bibliografía

- ÁLVAREZ CONDE, E.: *El Régimen Político Español*. Tecnos, 4ª ed., Madrid, 1990.
- ÁLVAREZ CONDE, E. y TUR AUSINA, R.: *Derecho Constitucional*. Tecnos, 10ª ed., Madrid, 2021.
- ALZAGA VILLAAMIL, Ó. y ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I.: *Derecho Político Español según la Constitución de 1978. Tomo I*. Marcial Pons, 7ª ed., Madrid.
- ALZAGA VILLAAMIL, Ó. y ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I.: *Derecho Político Español según la Constitución de 1978. Tomo II*. Marcial Pons, 7ª ed., Madrid.
- ARAGÓN REYES, M.: *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3ª ed., Madrid, 2013.
- ARAGÓN REYES, M.: "Artículo 1", en RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M. E. (dirs.): *Comentarios a la Constitución española. Tomo I*, Fundación Wolters Kluwer- Boletín Oficial del Estado- Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018.
- BALAGUER CALLEJÓN, M. L.: *Manual de Derecho Constitucional. Vol. I*. Tecnos, 16ª ed., Madrid, 2021.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M.: "Estado de Derecho e independencia judicial según la Comisión de Venecia", *Estudios de Deusto*, vol. 70/1, 2022 (pp. 35-53).
- CRUZ VILLALÓN, P.: "Formación y evolución de los derechos humanos". *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 9, nº 25, 1989 (pp. 35-62).
- DE ARGÜELLES, A.: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. (Introducción de Luis Sánchez Agesta). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.
- DE CASTRO Y BRAVO, F.: *Derecho Civil en España*. Civitas, Madrid, 1984 (reedición volúmenes 1949 y 1952).
- DE ESTEBAN, J.: *Las Constituciones de España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- DE ESTEBAN, J.: *Tratado de Derecho Constitucional I*. Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2001.
- DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: *Tratado de Derecho Constitucional II*. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2000.
- DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: *Tratado de Derecho Constitucional III*. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2001.
- DÍAZ, E.: *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Cuadernos para el diálogo, 4ª ed., Madrid, 1972.
- DÍAZ REVORIO, F. J.: *Valores superiores e interpretación constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.
- DÍEZ PICAZO, L. M. y VIDAL MARÍN, T.: "Jerarquía de las fuentes del Derecho", en ARAGÓN REYES, M. (dir.) y AGUADO RENEDEO, C. (codir.) *Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011 (pp. 334-337).
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P.: *¿Son admisibles todos los proyectos en democracia?* Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Las Constituciones históricas españolas*. Civitas, Madrid, 1986.

FERRAIOLI, L.: "El derecho como sistema de garantías", *El derecho como sistema de garantía.*, Jueces para la democracia, nº 16-17, 1992 (pp. 61-69).

FORSTHOFF, E.: *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, München und Berlin, Beck, 1966.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "La Constitución como norma jurídica", *Anuario de Derecho Civil*, vol. 32, nº 2-3, 1979 (pp. 291-342).

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Civitas, 4ª ed., Madrid, 2006.

GARCÍA-PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.

GARRORENA MORALES, Á.: *El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1992.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E.: *Breve Historia del Constitucionalismo Común*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2006.

GÓNZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *El Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Cizur Menor, 2000.

GÓNZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *La España constitucional*, Trotta, Madrid, 2006.

GÓNZÁLEZ-TREVIJANO, P.: *Entre güelfos y gibelinos. Crónica de un tiempo convulsionado*, Trotta, Madrid, 2007.

GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [La libertad de expresión, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios Parlamentarios (EPRS), octubre 2019, VIII y 56 pp., referencia PE 642.241.

GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios Parlamentarios (EPRS), octubre 2020, VIII y 104 pp., referencia PE 659.297; [Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Espagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2022, X et 167 pp., référence PE 733.554 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada); [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Spanien](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Januar 2023, X und 194 S., Referenz PE 739.207 (versión en alemán con comentarios añadidos y actualizada);

HELLER. H.: *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, séptima reimpresión, México, 1974.

JELLINEK, G.: *Teoría General del Estado*. Albatros, traducción de Fernando de los Ríos, Buenos Aires, 1978.

KELSEN, H.: *Teoría General del Estado*. Universidad Autónoma de México, México, 1979.

LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*. Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Trotta, Madrid, 2007.

LÓPEZ GUERRA, L.: "El futuro del Estado de las Autonomías", *Cuadernos de Derecho Público*. nº 32, 2007 (pp. 11-23).

LUCAS VERDÚ, P.: "Artículo 1º: Estado social y democrático de derecho". *Comentarios a la Constitución Española de 1979. Tomo I*. Edersa, Madrid, 1996 (pp. 98-163).

MATEOS y DE CABO, Ó.: *El derecho fundamental a la vida*, Dykinson. Madrid, 2020.

- NÚÑEZ RIVERO, C. y MARTÍNEZ SEGARRA, R.: *Historia Constitucional de España*. Universitas, Madrid, 2002.
- ORTEGA GUTIÉRREZ, D.: *El Derecho a la comunicación*. Editorial universitaria Ramón Areces, Madrid, 2008.
- PECES-BARBA, G.: *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política*, Fernando Torres editor, Valencia, 1981.
- PÉREZ ROYO, J.: "Estado de Derecho", en ARAGÓN REYES, M. (dir.) y AGUADO RENEDO, C. (codir.): *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Tomo I, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011 (pp. 185-188).
- PORRAS NADALES, A.: "El Estado social", en VVAA: *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2014 (pp. 571-592).
- PULIDO QUECEDO, M.: *Constitución Española*. El Derecho, Madrid, 2012.
- RUBIO LLORENTE, R.: *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1978.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución de 1978*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1993.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R. y ROLLNERT LIERN, G.: *El Estado Constitucional. Configuración histórica y jurídica. Organización funcional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*. Traducción de Francisco AYALA, Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- SCHMITT, C.: *El concepto de lo político*, Versión de AGAPITO, R., texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios, Alianza editorial, quinta reimpresión, Madrid, 2009.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: "División de poderes", en ARAGÓN REYES, M. (dir.) y AGUADO RENEDO, C. (codir.): *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Tomo I, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011 (pp. 176-180).
- TAJADURA TEJADA, J.: *Partidos Políticos y Constitución: un estudio de la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y de la STC 48/2003, de 12 de marzo*. Civitas, Madrid, 2003.
- TOMÁS Y VALIENTE, F.: "La Constitución y el Tribunal Constitucional", *Obras completas VI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997 (pp. 4781-4793).
- TOMÁS VILLAROYA, J.: *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.
- TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional Español*. Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 4ª ed., Madrid.
- TORRES DEL MORAL, A.: *Constitucionalismo histórico español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2004.
- VERA SANTOS, J. M.: *Las Constituciones de España. Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*. Thomson Civitas, Madrid, 2008.

Lista de los sitios web consultados

<https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/MODIFICACIONES-CONSTITUCION-ESP-1.pdf>

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_STU\(2020\)659297](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_STU(2020)659297)

<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/22a78da9-f095-11e9-a32c-01aa75ed71a1/language-es>

<https://hj.tribunalconstitucional.es/>

<https://www.congreso.es/es/>

www.constitucionparatodos.com

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=42&modo=2¬a=0&tab=2.

https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/23_1_194017_coun_chap_spain_en.pdf.

<https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-/1680a3fd52>.

Bibliografía citada en las Notas del Editor

ACOSTA, L.: [Judicial remedies for individuals before the highest jurisdictions, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, VIII and 33 pp., reference PE608.743;

ALIBRANDI, A.: [Il diritto di eccezione: una prospettiva di diritto comparato - Italia: stato di emergenza](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), giugno 2020, VIII e 49 pp., referenza PE 651.983.

BEHRENDT, CH.: [Le rôle des Cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - Belgique : La Cour constitutionnelle](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VIII et 38 pp., référence PE 593.508 (versión original en francés); [Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Belgien: Der Verfassungsgerichtshof](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VIII und 41 S., Referenz PE 593.508 (versión en alemán); [Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello - Belgio: La Corte costituzionale](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VIII e 39 pp., referenza PE 593.508 (versión en italiano);

BEHRENDT, CH.: [Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, V et 38 pp., référence PE 608.732;

BEHRENDT, CH.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2020, VI et 44 pp., référence PE 646.197;

BEHRENDT, CH.: [Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2021, VIII et 44 pp., référence PE 679.087 (versión original en francés); [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Bélgica](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), julio 2022, X y 82 pp., referencia PE 733.602 (versión en español con comentarios añadidos y actualizada); [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Belgien](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Dezember 2022, VII und 106 S., Referenz PE 739.262 (deutsche Version mit Kommentaren und Aktualisierung);

BEHRENDT, CH.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 42 pp., référence PE 642.243;

BERRAMDANE, A.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Maroc](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), décembre 2018, VIII et 52 pp., référence PE 630.337;

BOUHON, M., JOUSTEN, A., MINY, X.: [Droit d'exception, une perspective de droit comparé - Belgique : Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2021, X et 161 pp., référence PE 690.581;

CAFARO, S.: [La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), luglio 2018, VIII e 42 pp., referenza PE 625.128;

COTTIER, B.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VIII et 39 pp., référence PE 642.262;

CRAM, I.: [Judicial remedies for individuals before the highest jurisdictions. a comparative law perspective - The United Kingdom](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, VIII and 50 pp., reference PE 608.746;

CRAM, I.: [Freedom of expression, a comparative-law perspective - The United Kingdom](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2019, VI and 53 pp., reference PE 642.263;

DE ROSSA, F.: [Le rôle des Cours Constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - Suisse: Le Tribunal fédéral](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VI et 108 pp., référence PE 593.509 (versión original en francés); [Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Schweiz: Das Bundesgericht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VII und 49 S., Referenz PE 593.509 (versión en alemán con comentarios añadidos); [Il ruolo delle Corti costituzionali nella governance multilivello - Svizzera: Il Tribunale federale](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VI e 47 pp., referencia PE 593.509 (versión traducida al italiano);

DE ROSSA, F.: [Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, VIII et 58 pp., référence PE 608.738;

DE ROSSA, F.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2018, VI et 35 pp., référence PE 614.719.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E.: [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Perú](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), diciembre 2020, VIII y 64 pp., referencia PE 659.380 (versión original en español);

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E.: [La libertad de expresión, una perspectiva de Derecho Comparado - Perú](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), noviembre 2019, VI y 43 pp., referencia PE 644.176;

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: [La ratificación de los tratados internacionales, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), septiembre 2021, VIII y 80 pp., referencia PE 698.044;

FREI, N.: [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Schweiz](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, X und 70 S., Referenz PE 659.292 (versión original en alemán); [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, X et 95 pp., référence PE 729.316 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);

GARCÍA PINO, G.: [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Chile](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), marzo 2021, VIII y 120 pp., referencia PE 690.533 (versión original en español); [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Chile](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), febrero 2023, X y 178 pp., referencia PE 739.352 (segunda edición actualizada y con comentarios); [Die Grundsätze der](#)

[Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Chile](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Februar 2023, XII und 210 S., Referenz PE 739.353 (versión en alemán actualizada y con comentarios);

GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [Los recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2017, VIII y 52 pp., referencia PE 608.737;

GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [La libertad de expresión, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), octubre 2019, VIII y 56 pp., referencia PE 642.241;

GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), octubre 2020, VIII y 104 pp., referencia PE 659.297 (versión original en español); [Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Espagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2022, X et 167 pp., référence PE 733.554 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada); [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Spanien](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Januar 2023, X und 194 S., Referenz PE 739.207 (versión en alemán con comentarios añadidos y actualizada);

GRAF VON KIELMANSEGG, S.: [Ratifikation völkerrechtlicher Verträge: eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2018, VIII und 47 S., Referenz PE 620.232 (versión original en alemán); [Ratificación de los tratados internacionales: una perspectiva de Derecho Comparado - Alemania](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), abril 2018, X y 55 pp., referencia PE 620.232 (versión en español con comentarios añadidos); [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Allemagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2021, XII et 68 pp., référence PE 689.340 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);

LECUMBERRI BEASCOA, G.: [El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), abril 2020, II y 19 pp., referencia PE 649.366 (version original en español); [Das Notstandsrecht, eine rechtsvergleichende Perspektive - Spanien: Alarmzustand](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2020, II und 20 S., Referenz PE 649.366 (versión en alemán con comentarios añadidos); [Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Espagne: état d'alerte](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2020, II et 19 pp., référence PE 649.366 (versión en francés); [Il diritto di eccezione, una prospettiva di diritto comparato - Spagna: stato di allarme](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), aprile 2020, II e 20 pp., referencia PE 649.366 (versión en italiano con comentarios añadidos); [El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), 2a edición (aumentada y puesta al día), julio 2020, VI y 69 pp., referencia PE 652.005;

LUCIANI, M.: [Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello - Italia: La Corte costituzionale](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VI e 30 pp., referencia PE 593.507 (versión original en italiano); [Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Italien: Der Verfassungsgerichtshof](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, V und 35 S., Referenz PE 593.507 (versión en alemán con comentarios añadidos);

LUCIANI, M.: [*L ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni. Una prospettiva di diritto comparato - Italia*](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2017, VIII e 31 pp., referencia PE 608.736;

LUCIANI, M.: [*L principi di eguaglianza e di non discriminazione. una prospettiva di diritto comparato - Italia*](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2020, X e 71 pp., referencia PE 659.298 (versión original en italiano);

LUCIANI, M.: [*La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato - Italia*](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2019, VIII e 55 pp., referencia PE 642.242;

MARTIN, J.W.: [*The role of constitutional courts in multi-level governance - United States of America: The Supreme Court*](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2016, VI and 34 pp., reference PE 593.503 (versión original en inglés); [*Le rôle des cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - États-Unis d'Amérique : la Cour suprême*](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VI et 46 pp., référence PE 593.503 (versión en francés con comentarios añadidos); [*Die Rolle der Verfassungsgerichte in der Multi-Level-„Governance“ - Vereinigte Staaten von Amerika: Der Oberste Gerichtshof*](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VII und 40 S., Referenz PE 593.503 (versión en alemán con comentarios añadidos);

MOYSE, P.-E.: [*Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Canada*](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 71 pp., référence PE 642.244;

OSBORNE, E.L.: [*The principles of equality and non-discrimination, a comparative law perspective - United States of America*](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), March 2021, XII and 83 pp., reference PE 689.375 (versión original en inglés); [*Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - États-Unis d'Amérique*](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2022, XIII et 111 pp., référence PE 698.938 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);

PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: [*El papel de los Tribunales Constitucionales en la gobernanza a diferentes niveles - España: El Tribunal Constitucional*](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), noviembre 2016, VI y 29 pp., referencia PE 593.506 (version original en español); [*Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Spanien: Das Verfassungsgericht*](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VI und 33 S., Referenz PE 593.506 (versión en alemán con comentarios añadidos);

PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: [*Los recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones, una perspectiva de Derecho Comparado - Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos*](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2017, VI y 51 pp., referencia PE 608.734;

POIRIER, J.: [*The role of constitutional courts, a comparative law perspective - Canada: The Supreme Court*](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2019, VI and 41 pp., reference PE 640.134 (versión original en inglés);

POIRIER, J.: [*Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Canada*](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, X et 83 pp., référence PE 608.733 (versión original en francés); [*Legal Proceedings available to Individuals before the Highest Courts: A Comparative Law Perspective - Canada*](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October

2017, X and 80 pp., reference PE 608.733 (versión en inglés);

PONTHOREAU, M.-C.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2019, VI et 61 pp., référence PE 637.963;

PONTHOREAU, M.-C.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 43 pp., référence PE 642.245;

PONTHOREAU, M.-C.: [Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), janvier 2021, VIII et 44 pp., référence PE 679.061 (versión original en francés); [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Francia](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), abril 2022, XI y 83 pp., referencia PE 729.378 (versión en español con comentarios añadidos y actualizada);

PROVOST, R.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2018, VI et 34 pp., référence PE 633.186;

REIMER, F.: [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, XIV und 77 S., Referenz PE 659.305 (versión original en alemán); [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Allemagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, XIV et 111 pp., référence PE 729.295 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);

SALVAÇÃO BARRETO, P.: [A ratificação de tratados internacionais, uma perspectiva de direito comparado - Portugal](#), Unidade Biblioteca de Direito Comparado, Serviços de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS), novembro 2018, VIII e 33 pp., referência PE 630.294;

SALVATORE, V.: [Il ruolo delle Corti Costituzionali in un sistema di governo multilivello - Unione Europea: La Corte di Giustizia dell'UE](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VI e 29 pp., referencia PE 593.505 (versión original en italiano); [Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Europäische Union: Der Gerichtshof der Europäischen Union](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VII und 32 S., Referenz PE 593.505 (versión en alemán); [The role of constitutional courts in multi-level governance - European Union: The Court of Justice of the European Union](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2016, VI and 29 pp., reference PE 593.505 (versión en inglés).

SALVATORE, V.: [I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni, una prospettiva di diritto comparato - UE: Corte di giustizia dell'Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2017, VI e 39 pp., referencia PE 608.742.

SALVATORE, V.: [La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2019, VI e 40 pp., referencia PE 644.172.

SALVATORE, V.: [I principi di uguaglianza e non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), gennaio 2021, VIII e 61 pp., referencia PE 679.060 (versión original en italiano).

SCHÄFER, B.: [Das Recht des Ausnahmezustands im Rechtsvergleich - Deutschland: Ungenutztes Notstandsrecht und Integration des Ausnahmefalls in das einfache Recht](#), Bibliothek für

Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), mai 2020, IV und 35 S., Referenz PE 651.938 (versión original en alemán); [Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Allemagne: non-utilisation du droit d'exception en faveur de l'application du droit ordinaire](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2020, IV et 38 pp., référence PE 651.938 (versión en francés con comentarios añadidos);

SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.: [Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Deutschland: Das Bundesverfassungsgericht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VIII und 48 S., Referenz PE 593.504 (versión original en alemán); [Le rôle des cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - Allemagne: la Cour constitutionnelle fédérale](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VIII et 55 pp., référence PE 593.504 (versión en francés con comentarios añadidos); [El papel de los Tribunales Constitucionales en la gobernanza multinivel - Alemania: El Tribunal Constitucional Federal](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), noviembre 2016, VIII y 56 pp., referencia PE 593.504 (versión en español con comentarios añadidos);

SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.: [Rechtsbehelfe des Einzelnen bei den höchsten gerichtlichen Instanzen: eine Perspektive der Rechtsvergleichung - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2017, VIII und 65 S., Referenz PE 608.735;

SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.: [Freiheit der Meinungsäußerung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2019, X und 107 S., Referenz PE 642.269;

SHEPPARD, C.: [The principles of equality and non-discrimination, a comparative law perspective - Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2020, VIII and 64 pp., reference PE 659.362 (versión original en inglés); [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2022, X et 92 pp., référence PE 698.937 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);

VAŠEK, M.: [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Österreich](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, VIII und 44 S., Referenz PE 659.277 (versión original en alemán); [Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Autriche](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2020, VIII et 49 pp., référence PE 659.277 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);

VELENCHUK, T.: [Freedom of expression, a comparative law perspective - The United States](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2019, X and 48 pp., reference PE 642.246;

WINSTON, A.M.: [Ratification of international treaties, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2020, VIII and 44 pp., reference PE 652.013;

ZILLER, J.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 64 pp., référence PE 642.268;

ZILLER, J.: [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2020, VIII et 72 pp., référence PE 659.276 (versión original en francés); [Los principios de](#)

[igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado – Consejo de Europa](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicios de Estudios Parlamentarios (EPRS), octubre 2022, IX y 122 pp., referencia PE 738.179 (versión en español con comentarios añadidos y actualizada); [Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive – Europarat](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2022, X und 138 S., Referenz PE 739.217 (versión en alemán con comentarios añadidos y actualizada) ;

ZILLER, J.: [Droit d'exception, une perspective de droit comparé - France : lois d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2021 (mise à jour du 1^{er} juin 2021), X et 105 pp., référence PE 690.624;

Lista de publicaciones de la Biblioteca de Derecho Comparado del Parlamento Europeo

Estado al 27 de abril de 2023

BIBLIOTECA DE DERECHO COMPARADO DEL PARLAMENTO EUROPEO

LISTA DE PUBLICACIONES

Índice

I. Tribunales Constitucionales	146
II. Recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones	148
III. Derecho al respeto de la vida privada	149
IV. Libertad de expresión	150
V. Principios de igualdad y de no discriminación.....	151
VI. Derecho a la salud.....	153
VII. Estado de Derecho.....	154
VIII. Derecho de excepción (bases jurídicas para las medidas anti-COVID-19).....	155
IX. Ratificación de los tratados internacionales	156
X. Otros temas	157



I. Tribunales Constitucionales

- **Alemania:** SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.:
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Deutschland: Das Bundesverfassungsgericht](#),
 Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS),
 November 2016, VIII und 48 S., Referenz PE 593.504 (versión original en alemán);
[Le rôle des cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - Allemagne: La Cour constitutionnelle fédérale](#),
 Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VIII et 55 pp., référence PE 593.504 (versión en francés con comentarios añadidos);
[El papel de los Tribunales Constitucionales en la gobernanza multinivel - Alemania: El Tribunal Constitucional Federal](#),
 Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS),
 noviembre 2016, VIII y 56 pp., referencia PE 593.504 (versión en español con comentarios añadidos);
- **Bélgica:** BEHRENDT, CH.:
[Le rôle des Cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - Belgique: La Cour constitutionnelle](#),
 Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS),
 novembre 2016, VIII et 38 pp., référence PE 593.508 (versión original en francés);
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Belgien: Der Verfassungsgerichtshof](#),
 Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS),
 November 2016, VIII und 41 S., Referenz PE 593.508 (versión en alemán);
[Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello - Belgio: La Corte costituzionale](#),
 Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VIII e 39 pp., referencia PE 593.508 (versión en italiano);
- **Canadá:** POIRIER, J.: [The role of constitutional courts, a comparative law perspective - Canada: The Supreme Court](#),
 Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2019, VI and 41 pp., reference PE 640.134 (versión original en inglés);
- **España:** PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.:
[El papel de los Tribunales Constitucionales en la gobernanza a diferentes niveles - España: El Tribunal Constitucional](#),
 Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS),
 noviembre 2016, VI y 29 pp., referencia PE 593.506 (version original en español);
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Spanien: Das Verfassungsgericht](#),
 Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS),
 November 2016, V und 33 S., Referenz PE 593.506 (versión en alemán con comentarios añadidos);
- **Estados Unidos:** MARTIN, J.W.:
[The role of constitutional courts in multi-level governance - United States of America: The Supreme Court](#),
 Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2016, VI and 34 pp., reference PE 593.503 (versión original en inglés);
[Le rôle des cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - États-Unis d'Amérique : la Cour suprême](#),
 Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS),
 novembre 2016, VI et 46 pp., référence PE 593.503 (versión en francés con comentarios añadidos);
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der Multi-Level-,Governance“ - Vereinigte Staaten von Amerika: Der Oberste Gerichtshof](#),
 Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS),
 November 2016, VII und 40 S., Referenz PE 593.503 (versión en alemán con comentarios añadidos);
- **Italia:** LUCIANI, M.:
[Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello - Italia: La Corte costituzionale](#),
 Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS),
 novembre 2016, VI e 30 pp., referencia PE 593.507 (versión original en italiano);
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Italien: Der Verfassungsgerichtshof](#),
 Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS),
 November 2016, V und 35 S., Referenz PE 593.507 (versión en alemán con comentarios añadidos);

- **Suiza:** DE ROSSA, F.:
[Le rôle des Cours Constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - Suisse : Le Tribunal fédéral](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VI et 108 pp., référence PE 593.509 (versión original en francés);
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Schweiz: Das Bundesgericht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VII und 49 S., Referenz PE 593.509 (versión en alemán con comentarios añadidos);
[Il ruolo delle Corti costituzionali nella governance multilivello - Svizzera: Il Tribunale federale](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VI e 47 pp., referenza PE 593.509 (versión traducida al italiano);

- **Unión Europea:** SALVATORE, V.:
[Il ruolo delle Corti Costituzionali in un sistema di governo multilivello - Unione Europea: La Corte di Giustizia dell'UE](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VI e 30 pp., referenza PE 593.505 (versión original en italiano);
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Europäische Union: Der Gerichtshof der Europäischen Union](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VII und 32 S., Referenz PE 593.505 (versión en alemán);
[The role of constitutional courts in multi-level governance - European Union: The Court of Justice of the European Union](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2016, VI and 29 pp., reference PE 593.505 (versión en inglés).

II. Recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones

- **Alemania:** SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.: [Rechtsbehelfe des Einzelnen bei den höchsten gerichtlichen Instanzen: eine Perspektive der Rechtsvergleichung - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2017, VIII und 65 S., Referenz PE 608.735;
- **Bélgica:** BEHRENDT, CH.: [Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, V et 38 pp., référence PE 608.732;
- **Canadá:** POIRIER, J.:
[Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, X et 83 pp., référence PE 608.733 (versión original en francés);
[Legal Proceedings available to Individuals before the Highest Courts: A Comparative Law Perspective - Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, X and 80 pp., reference PE 608.733 (versión en inglés);
- **Consejo de Europa:** PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: [Los recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones, una perspectiva de Derecho Comparado - Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2017, VI y 51 pp., referencia PE 608.734;
- **España:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [Los recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2017, VIII y 52 pp., referencia PE 608.737;
- **Estados Unidos:** ACOSTA, L.: [Judicial remedies for individuals before the highest jurisdictions, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, VIII and 33 pp., reference PE 608.743;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni. Una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2017, VIII e 31 pp., referencia PE 608.736;
- **Reino Unido:** CRAM, I.: [Judicial remedies for individuals before the highest jurisdictions, a comparative law perspective - The United Kingdom](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, VIII and 50 pp., reference PE 608.746;
- **Suiza:** DE ROSSA, F.: [Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, VIII et 58 pp., référence PE 608.738;
- **Unión Europea:** SALVATORE, V.: [I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni, una prospettiva di diritto comparato - UE: Corte di giustizia dell'Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2017, VI e 39 pp., referencia PE 608.742.

III. Derecho al respeto de la vida privada

- **Alemania:** SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.: [Das Recht auf Achtung des Privatlebens – Problemstellungen im Digitalbereich, eine rechtsvergleichende Perspektive: Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2018, X und 94 S., Referenz PE 628.285;
- **Bélgica:** BEHRENDT, CH.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VI et 32 pp., référence PE 628.304;
- **Canadá:** MOYSE, P.-E.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VIII et 67 pp., référence PE 628.292;
- **Consejo de Europa:** PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: [El derecho al respeto de la vida privada: los retos digitales, una perspectiva de Derecho comparado - Consejo de Europa](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2018, VI y 53 pp., referencia PE 628.261;
- **España:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [El derecho al respeto de la vida privada: los retos digitales, una perspectiva de Derecho comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2018, VIII y 58 pp., referencia PE 628.260;
- **Estados Unidos:** ACOSTA, L.: [The right to respect for private life: digital challenges, a comparative-law perspective - The United States](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2018, VIII and 35 pp., reference PE 628.240;
- **Francia:** PONTTHOREAU, M.-C.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VIII et 34 pp., référence PE 628.241;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [Il diritto al rispetto della vita privata: le sfide digitali, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2018, VIII e 46 pp., referenza PE 628.259;
- **Reino Unido:** CRAM, I.: [The right to respect for private life: digital challenges, a comparative-law perspective - The United Kingdom](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2018, X and 38 pp., reference PE 628.249;
- **Suiza:** MÉTILLE, S.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VIII et 57 pp., référence PE 628.242;
- **Unión Europea:** SALVATORE, V.: [Il diritto al rispetto della vita privata: le sfide digitali, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2018, VI e 39 pp., referenza PE 628.243.

IV. Libertad de expresión

- **Alemania:** REIMER, F.: [Freiheit der Meinungsäußerung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2019, X und 107 S., Referenz PE 642.269;
- **Bélgica:** BEHRENDT, CH.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 42 pp., référence PE 642.243;
- **Canadá:** MOYSE, P.-E.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 71 pp., référence PE 642.244;
- **Consejo de Europa:** ZILLER, J.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 64 pp., référence PE 642.268;
- **España:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [La libertad de expresión, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2019, VIII y 56 pp., referencia PE 642.241;
- **Estados Unidos:** VELENCHUK, T.: [Freedom of expression, a comparative law perspective - The United States](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2019, X and 48 pp., reference PE 642.246;
- **Francia:** PONTHEAUX, M.-C.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 43 pp., référence PE 642.245;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2019, VIII e 55 pp., referencia PE 642.242;
- **Perú:** ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E.: [La libertad de expresión, una perspectiva de Derecho Comparado - Perú](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), noviembre 2019, VI y 43 pp., referencia PE 644.176;
- **Reino Unido:** CRAM, I.: [Freedom of expression, a comparative-law perspective - The United Kingdom](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2019, VI and 53 pp., reference PE 642.263;
- **Suiza:** COTTIER, B.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VIII et 39 pp., référence PE 642.262;
- **Unión Europea:** SALVATORE, V.: [La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2019, VI e 40 pp., referencia PE 644.172.

V. Principios de igualdad y de no discriminación

- **Alemania:** REIMER, F.:
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, XIV und 77 S., Referenz PE 659.305 (versión original en alemán);
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Allemagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, XIV et 111 pp., référence PE 729.295 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);
- **Austria:** VAŠEK, M.:
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Österreich](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, VIII und 44 S., Referenz PE 659.277 (versión original en alemán);
[Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Autriche](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2020, VIII et 49 pp., référence PE 659.277 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);
- **Bélgica:** BEHRENDT, CH.:
[Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2021, VIII et 44 pp., référence PE 679.087 (versión original en francés);
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Bélgica](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), julio 2022, X y 82 pp., referencia PE 733.602 (versión en español con comentarios añadidos y actualizada);
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Belgien](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Dezember 2022, VIII und 106 S., Referenz PE 739.262 (deutsche Version mit Kommentaren und Aktualisierung);
- **Canada:** SHEPPARD, C.:
[The principles of equality and non-discrimination, a comparative law perspective - Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2020, VIII and 64 pp., reference PE 659.362 (versión original en inglés);
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2022, X et 92 pp., référence PE 698.937 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);
- **Chile:** GARCÍA PINO, G.:
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Chile](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), marzo 2021, VIII y 120 pp., referencia PE 690.533 (versión original en español);
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Chile](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), febrero 2023, X y 178 pp., referencia PE 739.352 (segunda edición actualizada y con comentarios);
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Chile](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Februar 2023, XII und 210 S., Referenz PE 739.353 (versión en alemán actualizada y con comentarios);
- **Consejo de Europa:** ZILLER, J.:
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2020, VIII et 72 pp., référence PE 659.276 (versión original en francés);
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Consejo de Europa](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2022, IX y 122 pp., referencia PE 738.179 (versión en español con comentarios añadidos y actualizada);
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Europarat](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2022, X und 136 S., Referenz PE 739.217 (versión en alemán con comentarios añadidos y actualizada) ;

- **España:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.:
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2020, VIII y 104 pp., referencia PE 659.297 (versión original en español);
[Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Espagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2022, X et 167 pp., référence PE 733.554 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive – Spanien](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Januar 2023, X und 194 S., Referenz PE 739.207 (versión en alemán con comentarios añadidos y actualizada);
- **Estados Unidos:** OSBORNE, E.L.:
[The principles of equality and non-discrimination, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), March 2021, XII and 83 pp., reference PE 689.375 (versión original en inglés);
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - États-Unis d'Amérique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2022, XIII et 111 pp., référence PE 698.938 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);
- **Francia:** PONTTHOREAU, M.-C.:
[Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), janvier 2021, VIII et 44 pp., référence PE 679.061 (versión original en francés);
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Francia](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), abril 2022, XI y 82 pp., referencia PE 729.378 (versión en español con comentarios añadidos y actualizada);
- **Italia:** LUCIANI, M.:
[I principi di uguaglianza e di non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2020, X e 71 pp., referencia PE 659.298 (versión original en italiano);
- **Perú:** ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E.:
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Perú](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), diciembre 2020, VIII y 64 pp., referencia PE 659.380 (versión original en español);
- **Suiza:** FREI, N.:
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Schweiz](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, X und 70 S., Referenz PE 659.292 (versión original en alemán);
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, X et 95 pp., référence PE 729.316 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);
- **Unión Europea:** SALVATORE, V.: [I principi di uguaglianza e non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), gennaio 2021, VIII e 61 pp., referencia PE 679.060 (versión original en italiano).

VI. Derecho a la salud

- **Alemania:** REIMER, F.: [Das Recht auf Gesundheit, eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2021, XIV und 81 S., Referenz PE 698.770;
- **Argentina:** DÍAZ RICCI, S.: [El derecho a la salud, una perspectiva de Derecho Comparado - Argentina](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), noviembre 2021, XVIII y 134 pp., referencia PE 698.814;
- **Austria:** WIMMER, A.: [Das Recht auf Gesundheit, eine rechtsvergleichende Perspektive - Österreich](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2022, XI und 70 S., Referenz PE 729.394;
- **Bélgica:** BEHRENDT, C.: [Le droit à la santé une perspective de Droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, IX et 74 pp., référence PE 729.344;
- **Canadá:** JONES, D.J.: [Right to health, a comparative law perspective-Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), May 2022, X and 98 pp., reference PE 729.444
- **Consejo de Europa:** ZILLER, J.: [Le droit à la santé, une perspective de droit comparé - Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), septembre 2021, VIII et 67 pp., référence PE 698.030;
- **España:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [El derecho a la salud, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), noviembre 2021, X y 89 pp., referencia PE 698.810;
- **Estados Unidos:** MARTIN, J.W.: [Right to health, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), May 2022, XI and 74 pp., reference PE 729.407;
- **Francia:** PONTTHOREAU, M.-C.: [Le droit à la santé, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2021, X et 66 pp., référence PE 698.755;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), gennaio 2022, XII e 85 pp., referencia PE 698.893;
- **México:** FERRER MAC-GREGOR POISOT, E.: [El derecho a la salud, una perspectiva de Derecho Comparado - México](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), enero 2022, X y 116 pp., referencia PE 698.899;
- **Suiza:** DUPONT, A.S., BURGAT, S., HOTZ, S. et LÉVY, M. : [Le droit à la santé, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), Mai 2022, XVI et 126 pp., référence PE 729.419;
- **Unión Europea:** SALVATORE, V.: [Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), dicembre 2021, X e 68 pp., referencia PE 698.827.

VII. Estado de Derecho

- **Alemania:** REIMER, F.: [Der Rechtsstaat, eine rechtsvergleichende Perspektive: Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), März 2023, XVI und 149 S., Referenz PE 745.674;
- **Consejo de Europa:** ZILLER, J.: [L'État de droit, une perspective de droit comparé : Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2023, X et 138 pp., référence PE 745.673;
- **Francia:** PONTHEAU, M.-C.: [L'État de droit, une perspective de droit comparé : France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2023, IX et 119 pp., référence PE 745.676;

(Esta serie se publicará en el 2023)

VIII. Derecho de excepción (bases jurídicas para las medidas anti-COVID-19)

- **Alemania:** SCHÄFER, B.: [Das Recht des Ausnahmezustands im Rechtsvergleich - Deutschland: Ungenutztes Notstandsrecht und Integration des Ausnahmefalls in das einfache Recht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), mai 2020, IV und 35 S., Referenz PE 651.938 (versión original en alemán);
[Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Allemagne: non-utilisation du droit d'exception en faveur de l'application du droit ordinaire](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2020, IV et 38 pp., référence PE 651.938 (versión en francés con comentarios añadidos);
- **Bélgica:** BOUHON, M., JOUSTEN, A., MINY, X.: [Droit d'exception, une perspective de droit comparé - Belgique: Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2021, X et 161 pp., référence PE 690.581;
- **España:** LECUMBERRI BEASCOA, G.: [El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), abril 2020, II y 19 pp., referencia PE 649.366 (version original en español);
[Das Notstandsrecht, eine rechtsvergleichende Perspektive - Spanien: Alarmzustand](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2020, II und 20 S., Referenz PE 649.366 (versión en alemán con comentarios añadidos);
[Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Espagne: état d'alerte](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2020, II et 19 pp., référence PE 649.366 (versión en francés);
[Il diritto di eccezione, una prospettiva di diritto comparato - Spagna: stato di allarme](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), aprile 2020, II e 20 pp., referencia PE 649.366 (versión en italiano con comentarios añadidos);
[El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), 2a edición (aumentada y puesta al día), julio 2020, VI y 69 pp., referencia PE 652.005;
- **Francia:** ZILLER, J.: [Droit d'exception, une perspective de droit comparé - France: lois d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2021 (mise à jour du 1^{er} juin 2021), X et 105 pp., référence PE 690.624;
- **Italia:** ALIBRANDI, A.: [Il diritto di eccezione: una prospettiva di diritto comparato - Italia: stato di emergenza](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), giugno 2020, VIII e 49 pp., referencia PE 651.983.

IX. Ratificación de los tratados internacionales

- **Alemania:** GRAF VON KIELMANSEGG, S.: [Ratifikation völkerechtlicher Verträge: eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2018, VIII und 47 S., Referenz PE 620.232 (versión original en alemán);
[Ratificación de los tratados internacionales: una perspectiva de Derecho Comparado - Alemania](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), abril 2018, X y 55 pp., referencia PE 620.232 (versión en español con comentarios añadidos);
[La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Allemagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2021, XII et 68 pp., référence PE 689.340 (versión en francés con comentarios añadidos y actualizada);
- **Bélgica:** BEHRENDT, CH.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2020, VI et 44 pp., référence PE 646.197;
- **Canadá:** PROVOST, R.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2018, VI et 34 pp., référence PE 633.186;
- **España:** FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: [La ratificación de los tratados internacionales, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), septiembre 2021, VIII y 80 pp., referencia PE 698.044;
- **Estados Unidos:** WINSTON, A.M.: [Ratification of international treaties, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2020, VIII and 44 pp., reference PE 652.013;
- **Francia:** PONTHEUREAU, M.-C.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2019, VI et 61 pp., référence PE 637.963;
- **Italia:** CAFARO, S.: [La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), luglio 2018, VIII e 42 pp., referenza PE 625.128;
- **Marruecos:** BERRAMDANE, A.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Maroc](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), décembre 2018, VIII et 52 pp., référence PE 630.337;
- **Portugal:** SALVAÇÃO BARRETO, P.: [A ratificação de tratados internacionais, uma perspectiva de direito comparado - Portugal](#), Unidade Biblioteca de Direito Comparado, Serviços de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS), novembro 2018, VIII e 33 pp., referência PE 630.294;
- **Suiza:** DE ROSSA, F.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2018, VI et 35 pp., référence PE 614.719.

X. Otros temas

- **Derechos de autor:** AA. VV.: [Copyright Law in the EU: Salient features of copyright law across the EU Member States](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), June 2018, VIII and 409 pp., reference PE 625.126;
- **Tribunal Supremo de los Estados Unidos: nominación de los jueces:** DÍEZ PARRA, I.: [La nomination des juges de la Cour Suprême des États-Unis](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), septembre 2020, 10 pp., référence PE 652.103.
- **Selección de jurisprudencia:**
 - UNIDAD BIBLIOTECA DE DERECHO COMPARADO: [Better Law-Making – Selected case law](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), January 2017, 5 pp;
 - UNIDAD BIBLIOTECA DE DERECHO COMPARADO: [Rule of law– Selected case law](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), March 2017, 15 pp, reference PE 599.338;
 - MICHAELSEN, F. et DÍEZ PARRA, I. (coord.): [Accession of the EU to the ECHR – Selected publications & case law](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2017, 7 pp, reference PE 607.299.
- **Selección de publicaciones:**
 - UNIDAD BIBLIOTECA DE DERECHO COMPARADO: [Better Law-Making – Selected publications](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), January 2017, 9 pp;
 - UNIDAD BIBLIOTECA DE DERECHO COMPARADO: [Rule of law– Selected publications](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), March 2017, 13 pp, reference PE 599.339;
 - UNIDAD BIBLIOTECA DE DERECHO COMPARADO: [Better Law-Making – Selected publications](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), February 2018, 9 pp, reference PE 614.712;
 - DIMBOUR, C. y DÍEZ PARRA, I. (dir.): [Sélection de publications en droit comparé : Juridictions constitutionnelles : fondamentaux](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2020, 35 pp., référence PE 646.175.

Este estudio se integra en una serie que, desde una perspectiva del Derecho Comparado, tienen como objeto analizar el Estado de Derecho en diferentes ordenamientos jurídicos.

El presente estudio tiene por objeto el caso de España.

Tras el examen de la normativa y de la jurisprudencia, mayoritariamente de índole constitucional, se detiene en su naturaleza, contenido, límites, evolución y futuro.

El análisis parte de la particularizada atención a la Constitución de 1978 y a su legislación de desarrollo. En ella se consagra explícitamente, y de la forma más generosa, la regulación del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), que obedece a una configuración plenamente homologable, con las lógicas especificidades propias de cada país, a los regímenes constitucionales de nuestro entorno, y que posee un ámbito sustantivo que se erige, fundamentalmente, sobre el reconocimiento y paralela tutela del imperio de la ley, de la eficacia de los derechos fundamentales y del principio de división de poderes. Estos son los tres elementos que vertebran, en esencia, los fundamentos intangibles sobre los que se forja, asienta y desarrolla cualquier Estado de Derecho moderno. Un Estado de Derecho implica, *prima facie*, la escrupulosa preservación de la Constitución, tanto de sus particulares preceptos, como de su espíritu, valores y procedimientos, así como la dinámica asunción de un complejo y depurado sistema de pesos y contrapesos, con la formalizada finalidad de evitar los peligros que toda conformación y actuación del ejercicio del poder político implica.

Esta es una publicación de la Unidad Biblioteca de Derecho Comparado
EPRS | Servicio de Estudios del Parlamento Europeo

El presente documento se destina a los diputados y al personal del Parlamento Europeo para su utilización como material de referencia en el desempeño de su labor parlamentaria. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores, por lo que las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento.

PE745.677

Impreso ISBN 978-92-848-0507-5 | doi:10.2861/759 | QA-04-23-426-ES-C
PDF ISBN 978-92-848-0508-2 | doi:10.2861/930853 | QA-04-23-426-ES-N