

Constitución Española

Ilmo. Sr. D. Manuel Pulido Quecedo
Letrado del Parlamento de Navarra


EL DERECHO
GRUPO FRANCIS LEFEBVRE



Primera Edición: Noviembre de 2012

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

ISBN: 978-84-15573-08-1
PVP: 115 € (Precio sin IVA)

El Derecho Grupo Editorial
C/ Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 MADRID

*A Begoña Quecedo (q.e.p.d.), mi madre.
A Lourdes y a nuestros hijos, Manuel, Alejandro y Nicolás*

ÍNDICE SISTEMÁTICO

ABREVIATURAS	9
PRÓLOGO	13
Relación de Reformas a la presente Ley	17
Relación de preceptos modificados	19

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Preámbulo	23
Tit. PRELIMINAR.	24
Tit. I. De los derechos y deberes fundamentales	207
Cap. I. De los españoles y los extranjeros	236
Cap. II. Derechos y libertades	294
Sec. 1.ª De los derechos fundamentales y de las libertades públicas	346
Sec. 2.ª De los derechos y los deberes de los ciudadanos	948
Cap. III. De los principios rectores de la política social y económica	1121
Cap. IV. De las garantías de las libertades y derechos fundamentales	1256
Cap. V. De la suspensión de los derechos y las libertades	1274
Tit. II. De la Corona	1288
Tit. III. De las Cortes Generales	1303
Cap. I. De las Cámaras	1303
Cap. II. De la elaboración de las leyes	1400
Cap. III. De los tratados internacionales	1479
Tit. IV. Del Gobierno y de la Administración	1507
Tit. V. De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales	1607
Tit. VI. Del Poder Judicial	1639
Tit. VII. Economía y Hacienda	1765
Tit. VIII. De la organización territorial del Estado	1842
Cap. I. Principios generales	1842
Cap. II. De la Administración Local	1862
Cap. III. De las Comunidades Autónomas	1902
Tit. IX. Del Tribunal Constitucional	2141
Tit. X. De la reforma constitucional	2273
Disposiciones adicionales	2281
Disposiciones transitorias	2307
Disposición derogatoria	2316

Disposición final	2325
Índice Sistemático por Epígrafes	2329
Índice Analítico	2489

ABREVIATURAS

A	Asunto
ADC	Anuario de Derecho Civil
apdo.	apartado
art.	artículo
ATC (AATC)	Auto(s) Tribunal Constitucional
ATS	Auto Tribunal Supremo
BJC	Boletín de Jurisprudencia Constitucional
BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOC	Boletín Oficial de Cantabria
BOCAIB	Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares
BOCAN	Boletín Oficial de Canarias
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BOR	Boletín Oficial de La Rioja
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
CC	Código Civil
CC AA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CEC	Centro de Estudios Constitucionales
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CJM	Código de Justicia Militar
CNOC	Consejo Nacional de Objeción de Conciencia
Conv.	Convenio
CP	Código Penal
CPM	Código Penal Militar
CT	Crónica Tributaria
D.	Decreto
DA	Documentación Administrativa
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado
Disp. adic.	Disposición adicional
Disp. derog.	Disposición derogatoria
Disp. final	Disposición final
Disp. transit.	Disposición transitoria
DOCM	Diario Oficial de Castilla-La Mancha
DOE	Diario Oficial de Extremadura

DOG	Diario Oficial de Galicia
DOGC	Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña
DOGV	Diario Oficial de la Generalidad Valenciana
DOL	Diario Oficial de las Comunidades Europeas, serie «Legislación»
DSC	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
DSS	Diario de Sesiones del Senado
EAA	Estatuto de Autonomía de Aragón
EAA	Estatuto de Autonomía de Asturias
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EACan	Estatuto de Autonomía de Canarias
EACM	Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid
EACV	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
EACyL	Estatuto de Autonomía de Castilla y León
EAG	Estatuto de Autonomía de Galicia
EAIB	Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares
EAM	Estatuto de Autonomía de Murcia
EAPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco
F. (FF.)	Fundamento(s)
FCI	Fondo de Compensación Interterritorial
G.	Gaceta de Madrid
HPE	Hacienda Pública Española
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
Instr.	Instrucción
IVAP	Instituto Vasco de Administración Pública
JC	Jurisprudencia Constitucional
LBE	Ley Básica de Empleo
LBRL	Ley Reguladora de Bases de Régimen Local
LCE	Ley de Contratos del Estado
LCEN	Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres
LDIEC	Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito
LECiv	Ley de Enjuiciamiento Civil
LECRim	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LEF	Ley de Expropiación Forzosa
LET	Ley del Estatuto de los Trabajadores
LENFF	Ley de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna
LFMM	Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables
LG	Legislación de Galicia
LGDCU	Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios
LGP	Ley General Presupuestaria
LGS	Ley General de Sanidad
LGSS	Ley General de la Seguridad Social
LGT	Ley General Tributaria
LHL	Ley de Haciendas Locales
LIB	Legislación de las Islas Baleares
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LMRLC	Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña

LO	Ley Orgánica
LOCE	Ley Orgánica del Consejo de Estado
LOE	Ley Orgánica del Estado
LOECE	Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LOFCS	Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
LOGP	Ley Orgánica General Penitenciaria
LOHC	Ley Orgánica Reguladora del «Habeas Corpus»
LOLS	Ley Orgánica de Libertad Sindical
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOPSC	Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana
LORAFNA	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
LORCA	Ley de los Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
LOSC	Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana
LOT	Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LOTCu	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas
LPH	Ley de Propiedad Horizontal
LPL	Ley de Procedimiento Laboral
LPDMM	Ley Penal y Disciplinaria de la Marina Mercante
LPV	Legislación del País Vasco
LRC	Ley del Registro Civil
LRDA	Ley de Reforma y Desarrollo Agrario
LRJAE	Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado
LRJ-PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRM	Ley de Responsabilidad Medioambiental
LRU	Ley de Reforma Universitaria
LRT	Ley de Relaciones de Trabajo
LS	Ley del Suelo
LTH	Ley 27/1983, de 25 noviembre, de relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos
LTPP	Ley de Tasas y Precios Públicos
LTTM	Ley sobre Tribunales Tutelares de Menores
O.	Orden
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PJ	Revista Poder Judicial
RA	Recurso de Amparo
RAAP	Revista Andaluza de Administración Pública
RAP	Revista de Administración Pública
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados
RCG	Revista de las Cortes Generales
RD	Real Decreto

RDley	Real Decreto Ley
RDLeg	Real Decreto Legislativo
RDLRTL	Real Decreto-ley de Relaciones de Trabajo
RDPol	Revista de Derecho Político (UNED)
RDPPr	Revista de Derecho Procesal
RDPu	Revista de Derecho Público
RDPyC	Revista de Derecho Privado y Constitucional
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
REDF	Revista Española de Derecho Financiero
REDT	Revista Española de Derecho del Trabajo
REP	Revista de Estudios Políticos
REVLA	Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica
RFDUCM	Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid
RGP	Reglamento General Penitenciario
RI	Recurso de Inconstitucionalidad
RIE	Revista de Instituciones Europeas
RJN	Revista Jurídica de Navarra
ROCE	Reglamento Orgánico del Consejo de Estado
ROFRJ	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales
ROPTC	Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional
RNot	Reglamento Notarial
RPJ	Revista del Poder Judicial
RRM	Reglamento del Registro Mercantil
RS	Reglamento del Senado
RTC	Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
SMI	Salario Mínimo Interprofesional
STC (SSTC)	Sentencia(s) del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia de Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TCT	Tribunal Central de Trabajo
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TR	Texto Refundido
TRLS	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TRRL	Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
Vp	Voto particular

PRÓLOGO

Creo muy sinceramente que nada añade este prólogo a una obra que no ha necesitado de ninguna aportación exterior para conseguir el éxito del que es buena prueba el número de sus ediciones. Para lograrlo han bastado el concienzudo trabajo del autor y su constancia, que no es floja virtud. Por falta de la mía, ha quedado arrumbada tras su primera edición una obra en cierto sentido semejante, aunque de alcance más modesto, que elaboró hace años un brillante equipo, merecedor sin duda de un director menos voluble. De él formaba parte el actual Rector de la Universidad de Navarra, cuya toma de posesión aprovechó el autor para pedirme que prologase esta cuarta edición. La jubilosa ocasión en la que la petición se hizo, quizás la vanidad de asociar mi nombre a un libro de amplia difusión, y sobre todo la amistad cordial, aunque poco frecuentada, que mantengo con Manuel Pulido desde que nos conocimos, hace ya muchos años, en el Tribunal Constitucional, me obligaron a prometer que, cuando menos, intentaría atender su amable solicitud.

Enfrentado con la necesidad de hacer honor a mi palabra y falto de tiempo para escribir un texto que no desdiga de la obra que pretende presentar, no he encontrado mejor solución que la de echar mano de algunas de esas incontables páginas que se van quedando en el disco duro del ordenador, en la esperanza, probablemente vana, de poder continuar algún día la reflexión de la que nacieron. Las que siguen forman parte de un texto bastante más extenso, en el que intentaba aclarar mis ideas sobre la relación entre Constitución y democracia; o más precisamente, entre Constitución y cada una de las tres concepciones de la democracia (liberal, republicana y comunitaria) vigentes en nuestro tiempo. Los epígrafes con los que las presento son los que allí tienen.

Constituciones fantasmales y Constituciones reales

En nuestro tiempo es difícilmente concebible un Estado sin Constitución, e inimaginable una Constitución que no se pretenda democrática. Desgraciadamente, no se sigue de ello que toda la superficie del planeta esté ocupada por Estados dotados de Constituciones democráticas. Aunque las palabras Estado y Constitución tienen equivalentes en todos los idiomas, no denotan en todos los casos realidades iguales, y ni siquiera semejantes. En algunas partes de nuestro mundo, sobre todo en el hemisferio sur, abundan los que ahora se llaman Estados fracasados, es decir, territorios en los que no hay poder alguno que monopolice el uso de la violencia física legítima, aunque haya muchos que ejercen una violencia brutal. Estados que se llaman así y que incluso están presentes como tales en las Naciones Unidas, pero que no lo son, y cuyas Constituciones son fantasmas de Constituciones. Las Constituciones de esos Estados, que lo son sólo de nombre, no son, sin embargo, las únicas con existencia puramente fantasmal. También son espectrales las Constituciones de muchos Estados reales, bien porque son papel mojado, o bien porque se llama allí Constitución un modo de organización del poder que simplemente consagra su carencia de límites. Pero nada de esto debe ocuparnos aquí. Todo ese mundo de engendros y monstruos queda fuera del ámbito de estas elementales consideraciones.

Para decirlo con una terminología que estuvo muy en boga en los años que siguieron a la traducción a nuestra lengua de la *Teoría de la Constitución* de Loewenstein, no me refiero aquí a las Constituciones nominales ni a las semánticas, sino sólo a las normativas. No a las que lo son sólo de nombre, pero no de sustancia, ni a las que, aun teniendo sustancia constitucional, no se cumplen, sino sólo a las que aseguran realmente la libertad de los individuos, la limitación del poder y la responsabilidad ante los ciudadanos de quienes temporalmente lo ejercen. Y todo esto con independencia de que estas Constituciones reales estén o no recogidas en uno o varios textos escritos, y de que la plena vigencia de sus enunciados esté judicialmente garantizada, incluso frente al legisla-

dor, o no tengan más garantía que la política. El texto escrito y la jurisdicción constitucional son instrumentos útiles para implantar una Constitución o mantenerla en vida, pero no son condiciones necesarias de su existencia. Tan real es la Constitución norteamericana como la británica, aunque aquélla esté recogida en un texto escrito, cuya supremacía sobre las leyes está garantizada por los jueces y en ésta no haya existido durante mucho tiempo ningún texto escrito que estuviera situado por encima de la ley.

Texto constitucional y realidad constitucional

La flexibilidad jurídica total de la Constitución sólo ha sido compatible con la existencia real de ésta en el Reino Unido y hoy tal vez ni siquiera allí. En el resto del mundo, antes o después, la normatividad de la Constitución se ha intentado asegurar (o simular) mediante su incorporación a un texto escrito indisponible para el legislador.

Estos textos constitucionales nacen normalmente con vocación de perennidad. Para realizarla en una medida significativa, es necesario, sin embargo, que su contenido normativo pueda acomodarse a los cambios de la realidad normada, pues si la distancia entre ambos se hace intolerable es naturalmente el texto el que sucumbe. La larga duración de los textos es incompatible con su petrificación.

Los procedimientos de reforma mediante los cuales los textos constitucionales intentan lograr un equilibrio adecuado entre las dos pretensiones contrapuestas, de estabilidad y de flexibilidad, que han de atender, bastan para alcanzar ese objetivo en la mayor parte de las ocasiones. No sin embargo en todos los casos. No es infrecuente que en Constituciones perfectamente normativas, e incluso modélicas, se encuentren preceptos derogados por la costumbre o cuyo contenido ha sido modificado por convenciones o prácticas reiteradas, o de cualquier otro modo. Un ejemplo clásico de estas modificaciones constitucionales sin reforma del texto lo ofrece la Sección X.1 del Artículo Primero de la Constitución de los Estados Unidos, que sigue prohibiendo a los Estados reconocer valor liberatorio a otra moneda que no sea la metálica de oro o plata. Pero también en la nuestra, tan nueva en comparación con la norteamericana, pueden espigarse algunos. Por razones plausibles, cuando ocupaba la Presidencia del Congreso de los Diputados, D. Landelino Lavilla modificó el artículo 79.2 de nuestra Constitución, al disponer que donde éste dice «mayoría de presentes» hay que leer «mayoría simple». Una decisión que tomó sin inmutarse, con la aquiescencia general, y probablemente sin que muchos de los presentes se apercibieran siquiera de la diferencia. Más trascendente que esta oportuna corrección de lo que era sin duda un error de pluma es seguramente la inaplicabilidad de algunos preceptos constitucionales determinada por nuestro ingreso en las Comunidades Europeas. Es verdad que, en teoría, podemos salir de ellas, pero mientras permanecemos en la Unión los artículos que prevén la posibilidad de reservar al sector público recursos o servicios esenciales, o de planificar la actividad económica general parecen más bien letra muerta.

Pero, como es evidente, en el caso de las Constituciones «normativas», las únicas que aquí se toman en consideración según indicaba antes, estas mutaciones de la Constitución sin alteración del texto son excepcionales y tolerables sólo cuando no afectan a los principios cardinales del sistema. Aunque atenúan en alguna medida la rigidez que resulta de los procedimientos de reforma, no bastan para dotar a la Constitución de la flexibilidad necesaria para acomodar el texto a la evolución de la sociedad. Una necesidad que es hoy mucho más acuciante que en la época de Jellinek, puesto que las Constituciones de hoy, a diferencia de las europeas del siglo diecinueve, incorporan una tabla de derechos directamente aplicables. Al enunciarlos, los redactores del texto utilizaron los términos que juzgaban adecuados para denotar conceptos cuyo contenido era el que les daba la conciencia social de su tiempo. Conceptos de valor, o incluso institucionales, que con el correr del

tiempo pasan a ser entendidos de otro modo. Con ellos cambia también la Constitución real, aunque el texto siga siendo el mismo. De ahí la necesidad de contar con una institución que redefina de modo continuo y autorizado ese texto, sin sentirse prisionera del famoso «original intent» con el que una parte de la doctrina americana quiso hace algunos años limitar la libertad de interpretación de la Corte Suprema.

Los jueces constitucionales no son poder constituyente. Han de atenerse al texto, interpretarlo de acuerdo con razones que resulten convincentes para la sociedad en la que viven y actuar con la medida propia de la función jurisdiccional, cuyo tempo, tan distinto del de la función política, repugna el cambio súbito. Pero, dicho todo esto, es verdad que, según la célebre *boutade* de Hughes, «la Constitución es lo que los jueces dicen que es». De ahí, sin necesidad de más argumentación, lo imprescindible de una obra que, como ésta, permite leer el texto de la Constitución junto con la doctrina que lo interpreta y seguir los cambios, no siempre afortunados, de esa interpretación.

Francisco Rubio Llorente

RELACIÓN DE REFORMAS A LA PRESENTE LEY

Reforma del artículo 13, apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de agosto de 1992.

Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011.

INDICE DE PRECEPTOS AFECTADOS POR LAS REFORMAS

- Art. 13** Constitución de 27 de agosto de 1992
- Art. 135** Constitución de 27 de septiembre de 2011

Última reforma de la presente disposición realizada por Reforma de la Constitución de 27 de septiembre de 2011

PREÁMBULO

La Nación Española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:

- Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo.
- Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular.
- Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.
- Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.
- Establecer una sociedad democrática avanzada, y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.

En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente Constitución ^[1].

SUMARIO

I. EL PREÁMBULO NO TIENE VALOR NORMATIVO: TIENE VALOR JURÍDICAMENTE CUALIFICADO.....	23
II. EL PREÁMBULO NO CONSTITUYE NORMA DISPOSITIVA CUYA INFRACCIÓN DÉ LUGAR A UNA VULNERACIÓN CONSTITUCIONAL.....	24
III. SIGUE: LA CARENCIA DE VALOR NORMATIVO NO EQUIVALE A CARENCIA DE VALOR JURÍDICO: LA EFICACIA INTERPRETATIVA DEL PREÁMBULO: CATALUÑA COMO «NACIÓN» Y «REALIDAD NACIONAL».....	24

I. EL PREÁMBULO NO TIENE VALOR NORMATIVO: TIENE VALOR JURÍDICAMENTE CUALIFICADO

1. STC 67/2011, de 16 de mayo:

«... De, de acuerdo con la doctrina constitucional derivada de las SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, F. 7, y 31/2010, de 28 de junio, F. 7, el *Tribunal tiene declarado sobre la naturaleza jurídica de los preámbulos y exposiciones de las Leyes, que: "sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas.* Su destinatario es, pues, el intérprete del Derecho antes que el obligado a una conducta que, por definición, el preámbulo no puede imponer. El valor jurídico de los preámbulos de las Leyes se agota, por tanto, en su cualificada condición como criterio hermenéutico. Toda vez que, por tratarse de la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislati-

[1] Véanse Ley 23/1998, de 7 julio, que regula la cooperación internacional para el desarrollo; Preámbulo LO 6/2006, de 19 julio, de Reforma del Estatuto de Cataluña

va y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene, constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada".» [F. 3].

II. EL PREÁMBULO NO CONSTITUYE NORMA DISPOSITIVA CUYA INFRACCIÓN DÉ LUGAR A UNA VULNERACIÓN CONSTITUCIONAL

2. STC 132/1989, de 18 julio:

«En cuanto al último párrafo del apartado cuarto del preámbulo impugnado por el señor comisionado don Blas Camacho, **no cabe pronunciamiento por parte de este Tribunal, por no constituir el preámbulo norma dispositiva alguna y no poder apreciar**, por tanto -en línea de lo que ya disponía nuestra Sentencia 36/1981- **que pueda dar lugar a una vulneración constitucional**» [F. 11 a)].

III. SIGUE: LA CARENCIA DE VALOR NORMATIVO NO EQUIVALE A CARENCIA DE VALOR JURÍDICO: LA EFICACIA INTERPRETATIVA DEL PREÁMBULO: CATALUÑA COMO «NACIÓN» Y «REALIDAD NACIONAL»

3. STC 31/2010, de 28 de junio:

«... *carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico, del mismo modo que la imposibilidad de erigirse en objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad no supone que los preámbulos sean inaccesibles a un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa.* De hecho, en la propia STC 36/1981 hicimos una declaración expresa sobre el valor interpretativo del preámbulo entonces examinado, bien que proclamándola en la fundamentación jurídica y sin llevarla formalmente al fallo.

... El *valor jurídico de los preámbulos de las leyes se agota, por tanto, en su cualificada condición como criterio hermenéutico.* Toda vez que, por tratarse de la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene, constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada.

... Por todo ello, los términos "*nación*" y "*realidad nacional*" referidos a Cataluña, utilizados en el preámbulo, *carecen de eficacia jurídica interpretativa*, lo que dada la especial significación de un *preámbulo estatutario así se dispondrá en el fallo*» [FF. 7, 12 y fallo 1º].

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1. 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 ^[2].

[2] Véanse LO 1/2003, de 10 marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales; art. 2.4 LO 6/2006, de 19 julio, de Reforma del Estatuto de Cataluña; LO 3/2007, de 22 marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y arts. 2, 14, 39 a 53, 56 a 65, 66 y disp. adic. 1ª CE

SUMARIO

I. ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO	26
A) Configuración	26
B) Algunas concreciones de la noción de Estado social y democrático de derecho	27
a') La igualdad real finalidad del Estado social y democrático de derecho	27
b') Feudalismo industrial y Estado social y democrático de derecho	27
c') Estado social y democrático de derecho y vías de hecho	27
d') Estado democrático de derecho y motivación de las resoluciones judiciales	27
e') Estado social y democrático de derecho y ejecución de las sentencias	28
f') Estado social y democrático de derecho e interés legítimo	28
g') Su proyección sobre el sistema tributario: en especial las Cajas de Ahorro	29
II. CONSTITUCIÓN Y SISTEMA DE VALORES	29
A) La vida humana como valor superior del ordenamiento jurídico-constitucional	29
B) La libertad	30
C) La justicia	30
D) Sigue: El principio de proporcionalidad como principio derivado del valor «justicia»	32
E) La igualdad	32
F) El pluralismo político	33
III. CONSTITUCIÓN Y PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS	35
IV. EL PRINCIPIO DE SOBERANÍA POPULAR	35
A) El principio de legitimidad democrática como base de toda nuestra ordenación jurídica política	35
B) La Constitución parte de la unidad de la nación española como titular de la soberanía: el caso de la Ley del parlamento vasco 9/2008, de 27 junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular	36
C) La expresión los «poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña»: vocación prescriptiva del principio democrático como pauta de la expresión de los poderes de la Generalitat	36
D) El pueblo de Cataluña no es sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional	37
E) Sigue: la expresión «pueblo de Cataluña» en el art. 2.4 EAC, es conceptualmente distinta de la que se significa en nuestro ordenamiento con la expresión «pueblo español», único titular de la soberanía nacional	37
V. LA INDEMNIDAD DE LAS IDEOLOGÍAS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA MILITANTE	37
A) Las ideologías son en el ordenamiento constitucional español absolutamente libres y deben encontrar en el poder público la primera garantía de su indemnidad	37
B) La Constitución no contiene un modelo de democracia militante: la defensa del sistema democrático frente a los que persiguen la destrucción de la democracia	37
VI. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA RACIONALIZADA	38
VII. MONARQUÍA PARLAMENTARIA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	38

I. ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

A) Configuración

1. La configuración del Estado como social -ha señalado la STC 18/1984, de 7 febrero- viene a culminar:

«... una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía *Derecho público-privado* y agudiza la dificultad tanto de calificar determinados entes, cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica».

Por ello -señala- que "la calificación de un ente como público o no, ante la ausencia de calificación legal es uno de los problemas que plantea mayor complejidad. Ello resulta fácil de comprender si se parte, como es obligado, de la Constitución, la cual al establecer en su art. 1.1 la norma que configura al Estado como social y democrático de derecho, está afirmando un principio que se ajusta a una realidad propia del mundo occidental de nuestra época, y que trasciende a todo el orden jurídico.

En efecto, la interacción entre Estado y Sociedad, destacada por la doctrina, produce consecuencias muy diversas en el mundo del Derecho, de las cuales aquí sólo puede aludirse a las que interesan a los efectos de la mejor comprensión y solución del caso planteado. El *reconocimiento de los denominados derechos de carácter económico y social* - reflejado en diversos preceptos de la Constitución- *conduce a la intervención del Estado para hacerlos efectivos*, a la vez que dota de una trascendencia social al ejercicio de sus derechos por los ciudadanos -especialmente de los de contenido patrimonial como el de propiedad- y al cumplimiento de determinados deberes -como los tributarios-. En el campo de la organización, que es el que aquí interesa, *la interpenetración entre Estado y Sociedad se traduce tanto en la participación de los ciudadanos en la organización del Estado como en una ordenación por el Estado de Entidades de carácter social en cuanto a su actividad presenta un interés público relevante*, si bien los grados de intensidad de esta ordenación y de intervención del Estado pueden ser diferentes, lo que se explica no sólo por la libertad de que dispone el legislador en el marco constitucional, sino también por la confluencia de diversos principios como el de pluralismo político en relación a los partidos políticos, dado su carácter de organizaciones sociales con relevancia constitucional (art. 5 de la CE), o el derecho de libertad sindical en cuanto se traduce en la creación de sindicatos (art. 28), a los que al igual que a los partidos políticos y a las asociaciones empresariales se garantiza la libertad de creación y ejercicio de su actividad dentro del respeto a la Constitución y a la Ley, si bien su estructura interna y funcionamiento han de ser democráticos (art. 7). Pero junto a estas formaciones sociales con relevancia constitucional, cuya libre creación y actuación garantiza la Ley Suprema, en los términos vistos, y cuya participación en el aparato del Estado es clara en el caso de los partidos políticos y está expresamente prevista en cuanto a los sindicatos y organizaciones empresariales (art. 131), la Constitución se refiere a otros entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos (arts. 36, 52 y 131), los cuales pueden llegar a ser configurados como Corporaciones de Derecho Público en determinados supuestos (art. 15 de la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico entre otras menos recientes), mientras, por otro lado, se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la Ley (art. 34).

La interacción Estado-Sociedad, y la interpenetración de lo público y lo privado trasciende, como hemos señalado, al campo de lo organizativo y de la calificación de los entes. La función ordenadora de la sociedad puede conseguirse de muy diversas formas, que siempre han de moverse dentro del marco de la Constitución, cuyos límites es innecesario estudiar a los efectos del presente recurso. Lo que sí interesa señalar es el reconocimiento constitucional de entes asociativos o fundacionales, de carácter social, y con relevancia pública. Esta relevancia pública no conduce, sin embargo, necesariamente a su publicación, sino que es propio del Estado social de derecho la existencia de entes de carácter social, no público, que cumplen fines de relevancia constitucional o de interés general» [F. 3].

(Reiterado por la STC 23/1984, de 20 febrero [F. 4]).

B) Algunas concreciones de la noción de Estado social y democrático de derecho

a') La igualdad real finalidad del Estado social y democrático de derecho

2. La STC 83/1984, de 24 julio en línea con la STC 19/1982, de 5 mayo, considera que la cláusula del art. 1.1 (Estado social y democrático) informa una serie de disposiciones, entre ellas el art. 9.2 CE. Por ello señala que:

«No implica -la igualdad ante la ley- en modo alguno, la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, pues *esta igualdad real, cuya procura encomienda la Constitución (art. 9.2) a todos los poderes públicos y que es una finalidad propia del Estado social y democrático de derecho*, no impide que, en la práctica el ejercicio de determinadas actividades requiera la posesión de determinados medios. Configurado en la forma que hoy lo está el ejercicio de la actividad de dispensación al público de las especialidades farmacéuticas, ni puede entenderse que sea contrario al principio de igualdad ante la Ley subordinar ese ejercicio a la posesión de un determinado título académico, ni afecta a tal principio el hecho de que los titulados que quieran ejercer su profesión como titulares de una oficina de farmacia hayan de contar con los medios propios para instalarla» [F. 3].

b') Feudalismo industrial y Estado social y democrático de derecho

3. La STC 88/1985, de 19 julio declaró:

«La celebración de un contrato de trabajo no implica en modo alguno la privación para una de las partes, el trabajador, de los derechos que la Constitución le reconoce como ciudadano, entre otros el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones [art. 20.1 a)], y cuya protección queda garantizada frente a eventuales lesiones mediante el impulso de los oportunos medios de reparación, que en el ámbito de las relaciones laborales se instrumenta, por el momento, a través del proceso laboral. *Ni las organizaciones empresariales forman mundos separados y estancos del resto de la sociedad ni la libertad de Empresa que establece el art. 38 del texto constitucional legitima el que quienes prestan servicios en aquella por cuenta y bajo la dependencia de sus titulares deban soportar despojos transitorios o limitaciones injustificadas de sus derechos fundamentales y libertades públicas*, que tienen un valor central y nuclear en el sistema jurídico constitucional. Las manifestaciones de "feudalismo industrial" repugnan al Estado social y democrático de derecho y a los valores superiores de libertad, justicia e igualdad a través de los cuales ese Estado toma forma y se realiza (art. 1.1)» [F. 2].

c') Estado social y democrático de derecho y vías de hecho

4. ATC 525/1987, de 6 mayo:

«En el Estado social y democrático de derecho, ni los derechos fundamentales, ni ningún otro derecho, autoriza a acudir a las vías de hecho cuyo uso generalizado devolvería a la sociedad a un estado de barbarie, esto es, a la negación misma de todo Derecho. Es claro, por tanto, a partir de la argumentación contenida en la demanda, que en ésta no se ofrece razón alguna que permita conceder verosimilitud a la afirmación de que se ha producido la vulneración de los derechos fundamentales para los que se pide nuestro amparo y que, por tanto, esa demanda carece manifiestamente de contenido constitucional» [F. 1].

d') Estado democrático de derecho y motivación de las resoluciones judiciales

5. STC 55/1987, de 13 mayo:

«La exigencia de motivación de las sentencias judiciales se relaciona de una manera directa con el principio del Estado democrático de derecho (art. 1 de la CE) y con una concepción de la legitimidad de la función jurisdic-

cional, apoyada esencialmente en el carácter vinculante que tiene para ésta la Ley(art. 117.1 de la CE). Precisamente de ello se deduce la función que debe cumplir la motivación de las sentencias y consecuentemente, el criterio mediante el cual se debe llevar a cabo la verificación de tal exigencia constitucional.

La Constitución requiere que el Juez motive sus sentencias, ante todo, para permitir el control de la actividad jurisdiccional. Los fundamentos de la sentencia se deben dirigir, también, *a lograr el convencimiento, no sólo del acusado, sino también de las otras partes del proceso, respecto de la corrección y justicia de la decisión judicial sobre los derechos de un ciudadano.* En este sentido deben mostrar el esfuerzo del Tribunal por lograr una aplicación del derecho vigente libre de toda arbitrariedad. Por otra parte, la motivación de la sentencia es una exigencia sin la cual -como es generalmente reconocido- se privaría, en la práctica, a la parte afectada por aquélla del ejercicio efectivo de los recursos que le pueda otorgar el ordenamiento jurídico. Sólo si la sentencia está motivada es posible a los Tribunales que deban entender en el trámite de algún recurso, controlar la correcta aplicación del Derecho y al Tribunal Constitucional, en el caso del recurso de amparo por la vía del art. 24.1 de la CE, si el Tribunal de la causa ejerció la potestad jurisdiccional "sometido únicamente al imperio de la Ley", de la forma en que lo establece el art. 117.1 de la CE. Una verificación de esta naturaleza sólo es posible si la sentencia hace referencia a la manera en que debe inferirse de la Ley la resolución judicial y expone las consideraciones que fundamentan la subsunción del hecho bajo las disposiciones legales que aplica. De otra manera, la sentencia no podría operar sobre el convencimiento de las partes ni de los ciudadanos, ni podría permitir el control correspondiente a los Tribunales que todavía pudieran intervenir por la vía de los recursos previstos en las Leyes» [F. 1].

e) Estado social y democrático de derecho y ejecución de las sentencias

6. STC 67/1984, de 7 junio:

«La ejecución de las sentencias-en sí misma considerada- es una cuestión de capital importancia para la efectividad del Estado social y democrático de Derecho que proclama la Constitución-art. 1-, que se refleja -dentro del propio título preliminar- en la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, cuya efectividad-en caso de conflicto- se produce normalmente por medio de la actuación del Poder Judicial-arts. 117 y siguientes de la CE-que finaliza con la ejecución de sus sentencias y resoluciones firmes. Por ello, difícilmente puede hablarse de la existencia de un Estado de derecho cuando no se cumplen las sentencias y resoluciones judiciales firmes, y de aquí que el art. 118 de la CE establezca que: "Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución del mismo". Cuando este deber de cumplimiento y colaboración -que constituye una obligación en cada caso concreto en que se analiza- se incumple por los poderes públicos, ello constituye un grave atentado al Estado de derecho, y por ello el sistema jurídico ha de estar organizado de tal forma que dicho incumplimiento -si se produjera- no pueda impedir en ningún caso la efectividad de las sentencias y resoluciones judiciales firmes» [F. 3].

f) Estado social y democrático de derecho e interés legítimo

7. STC 62/1983, de 11 julio:

«Dentro de los intereses protegidos hay que distinguir los de carácter personal, pues en relación a ellos se establece el derecho fundamental del art. 24.1 de la CE ("sus ... intereses legítimos"), lo que significa que si el que ejercita la acción es titular de un interés legítimo y personal, lo que está ejercitando es un derecho fundamental, que goza de la protección reforzada que otorga la Constitución a los comprendidos en la sección 1ª del capítulo 2º de su título I, incluido el recurso de amparo. Por ello, para delimitar el ámbito del derecho fundamental a la tutela judicial es necesario determinar si en los supuestos comprendidos por la legislación preconstitucional dentro de las acciones populares se encuentran casos en que el ciudadano que las ejercita es titular de un interés legítimo y personal. Pues bien, por lo que aquí interesa, debe señalarse que dentro de los supuestos en atención a los cuales se establecen por el Derecho las acciones públicas se encuentran los intere-

ses comunes, es decir, aquellos en que la satisfacción del interés común es la forma de satisfacer el de todos y cada uno de los que componen la sociedad, por lo que puede afirmarse que cuando un miembro de la sociedad defiende un interés común sostiene simultáneamente un interés personal, o, si se quiere desde otra perspectiva, que la única forma de defender el interés personal es sostener el interés común. *Esta solidaridad e interrelación social*, especialmente intensa en la época actual, se refleja en la concepción del Estado como social y democrático de derecho, que consagra la Constitución (art. 1.1), en el que la idea de interés directo, particular, como requisito de legitimación, queda englobado en el concepto más amplio de interés legítimo y personal, que puede o no ser directo, como ya indica la Sentencia de la Sala Segunda de este Tribunal de 11 de octubre de 1982 (núm. 60/1982, "Boletín Oficial del Estado" de 17 noviembre)» [F. 2].

g') Su proyección sobre el sistema tributario: en especial las Cajas de Ahorro

7 bis. STC 10/2005, de 20 enero:

«... De la misma manera que la exención sobre la parte no lucrativa o benéfica de la actividad de las Cajas responde "tanto a la lógica como a los contenidos que se derivan del principio de capacidad económica (art. 31 CE), **así como a la cláusula del Estado social y democrático de Derecho que nuestra Constitución ha configurado** (art. 1.1 CE)" (STC 134/1996, de 22 julio, F. 6), la extensión de la exención a la parte puramente mercantil, comercial, financiera, y, por ende, lucrativa, no encuentra hoy en día, ni la encontraba en 1978, justificación alguna y, en consecuencia, vulnera el principio de igualdad tributaria al utilizarse un criterio de reparto de las cargas públicas de una justificación razonable e incompatible con el sistema tributario justo al que hemos hecho referencia anteriormente» [F. 6].

II. CONSTITUCIÓN Y SISTEMA DE VALORES

El Tribunal Constitucional desde sus más tempranas sentencias (entre otras SSTC 25/1981, de 14 julio; 80/1982, de 20 diciembre; 8/1983, de 18 febrero) ha señalado que «la norma suprema proclama un orden de valores que tiene una específica significación para el establecimiento y fundamentación de un orden de convivencia política general».

A) La vida humana como valor superior del ordenamiento jurídico-constitucional

8. STC 53/1985, de 11 abril:

«El problema nuclear en torno al cual giran las cuestiones planteadas en el presente recurso es el alcance de la protección constitucional del "nasciturus", por lo que procede comenzar por hacer unas consideraciones generales sobre la trascendencia del reconocimiento del derecho a la vida dentro del ordenamiento constitucional, consideraciones que iremos precisando a medida que lo requiera el desarrollo de nuestra argumentación. *Dicho derecho a la vida*, reconocido y garantizado en su doble significación física y moral por el art. 15 de la CE, *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*. Indisolublemente relacionado con el derecho a la vida en su dimensión humana se encuentra el valor jurídico fundamental de la dignidad de la persona, reconocido en el art. 10 como germen o núcleo de unos derechos "que le son inherentes". La relevancia y la significación superior de uno y otro valor y de los derechos que los encarnan se manifiesta en su colocación misma en el texto constitucional, ya que el art. 10 es situado a la cabeza del título destinado a tratar de los derechos y deberes fundamentales, y el art. 15 a la cabeza del capítulo donde se concretan estos derechos, lo que muestra que dentro del sistema constitucional son considerados como el punto de arranque, como el "prius" lógico y ontológico para la existencia y especificación de los demás derechos» [F. 3].

B) La libertad

Que la libertad es un valor superior del ordenamiento lo que implica un reconocimiento como principio inspirador ha sido señalado por el Alto Tribunal.

9. La STC 132/1989, de 18 julio, declara:

«Para resolver esa cuestión ha de partirse forzosamente del art. 1.1 del Texto Constitucional, que consagra la libertad como "valor superior" del ordenamiento jurídico español, lo que implica, evidentemente, el reconocimiento, como principio general inspirador del mismo, de la autonomía del individuo para elegir entre las diversas opciones vitales que se le presenten, de acuerdo con sus propios intereses y preferencias: libertad que, en el ámbito de la formación de agrupaciones entre individuos se traduce, entre otras, en las disposiciones del art. 22 de la CE que reconoce el derecho de asociación. Este derecho, en su vertiente positiva, comprende el de fundar y participar en asociaciones, y en su vertiente negativa, el de no asociarse, como ya ha tenido oportunidad de exponer este Tribunal -así, SSTC 5/1981 y 67/1985-» [F. 6].

(En sentido análogo STC 113/1994, de 14 abril [F. 11]).

Es presupuesto de otras libertades y derechos fundamentales

9 bis. STC 82/2003, de 5 mayo:

«En un Estado social y democrático de Derecho, como el que configura nuestra Constitución, la libertad personal no es sólo un valor superior del Ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), sino además un derecho fundamental (art. 17 CE), cuya trascendencia estriba precisamente en ser presupuesto de otras libertades y derechos fundamentales. En un régimen democrático, donde rigen derechos fundamentales, la libertad de los ciudadanos es la regla general y no la excepción, de modo que aquéllos gozan de autonomía para elegir entre las diversas opciones vitales que se les presentan» [F. 3].

El valor libertad no se proyecta, sin embargo, sólo en su dimensión política.

10. La STC 19/1988, de 16 febrero, señaló:

«No es discutible que en nuestra Constitución la libertad se encuentra erigida, en el art. 1, como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, entendida no sólo en su dimensión política, sino en su más amplia y comprensiva dimensión de libertad personal. Precisamente por ello, en el fundamento jurídico, segundo de esta sentencia hemos insistido en la necesidad de llevar a cabo una interpretación de las normas legales favorecedora de tal valor superior» [F. 5].

(En sentido análogo STC 128/1995, de 26 julio [F. 3]).

El valor libertad no crea, por sí mismo, derechos amparables «ex» arts. 53.2 CE y 41.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

11. STC 120/1990, de 27 junio:

«Es el caso, en primer lugar, de la presunta vulneración del art. 1.1 CE, en cuanto consagra la libertad como valor superior del ordenamiento jurídico. Es indudable que muchos de los derechos fundamentales y libertades públicas tutelables en amparo son proyecciones del valor libertad, pero sólo estas proyecciones concretas crean derechos amparables en esta vía procesal» [F. 4].

C) La justicia

Es un valor superior que no es ajeno y contrario al ordenamiento positivo, pero no es oponible a una norma constitucional en aras de una justicia material.

12. STC 20/1987, de 19 febrero:

«La justicia no es un valor ajeno y contrario al ordenamiento positivo, sino uno de los valores superiores del mismo (art. 1.1 de la CE). No es lícito sacrificar el incumplimiento de una norma constitucional ("todos tienen

derecho ... a ser informados de la acusación formulada contra ellos", art. 24.2 de la CE), en aras de una "justicia material", que, entendida como algo contrapuesto a la Constitución, sería un concepto metajurídico inadmisibles para el juzgador. Lo que la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo denomina incongruencia por exceso cometida al condenar a un procesado por unos hechos [los individualizados en el ap. c)] que no fueron objeto de acusación constituye una violación de una de las garantías principales del proceso penal configurada en nuestra Constitución como derecho fundamental de todos. Se trata, ciertamente, de una garantía formal, pero es a través del respeto y del celoso cumplimiento de tales garantías como se ha de perseguir en el proceso la justicia. La vulneración del principio acusatorio cometida por la Audiencia Provincial y confirmada por la sentencia de casación tiene sustantividad propia y merece el amparo de este Tribunal» [F. 4].

El valor justicia debe incluirse en un hipotético reproche de arbitrariedad (art. 9.3 de la CE).

13. STC 65/1990, de 5 abril:

«En el reproche de arbitrariedad (art. 9.3 de la CE) debe incluirse asimismo el relativo a la lesión del valor "justicia", que consagra el art. 1 de la Norma fundamental, porque este último concepto se utiliza por el órgano judicial en el sentido de *regulación arbitraria* y carente de *justificación razonable*. Sin embargo, ninguna de esas dos supuestas vulneraciones puede ser admitida. Como se indicó en la STC 108/1986 [F. 18], cuando se examina un determinado precepto legal desde la perspectiva de su supuesta "arbitrariedad", el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, o bien si, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional. Pues bien, ambos reproches resultan claramente excluidos en este supuesto: las normas legales cuestionadas han venido a suprimir precisamente la situación de desigualdad de tratamiento a que ya se ha hecho referencia, y en modo alguno se encuentran carentes de fundamento, sino que se justifican precisamente en la supresión de la situación discriminatoria anterior. Por tanto, ni vulneran el principio de interdicción de la arbitrariedad, ni el de justicia, que estrechamente se vincula al mismo siempre que este último concepto no se vacíe de contenido a fuerza de extenderlo y ampliarlo ilimitadamente, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá a propósito de la "justicia social", a que también se alude en el auto, y en relación con otros preceptos constitucionales más próximos a dicho concepto» [F. 6].

La Justicia como principio cardinal del Estado de Derecho.

13 bis. STC 105/1994, de 11 abril:

«... la mayor parte de los reproches que, desde una perspectiva constitucional, se dirigen a los autos impugnados no son sino manifestaciones fenoménicas de la tutela judicial, cuya efectividad sin sombra de indefensión proclama la Constitución como derecho fundamental *conectado muy directamente al valor justicia, uno de los principios cardinales de nuestro Estado de Derecho*» [F. 1].

Su carácter de canon complementario de constitucionalidad.

13 ter. STC 181/2000, de 29 junio:

«Respecto de la invocación del valor superior de la justicia, enunciado en el art. 1.1 de la Constitución, no cabe olvidar que constituye un canon de enjuiciamiento necesitado de concreción, de tal manera que este Tribunal ha subrayado, en lo que ahora importa, la estrecha conexión que existe entre el valor justicia del art. 1.1 de la Constitución y el principio de interdicción de la arbitrariedad de su art. 9.3 (STC 66/1990, de 5 abril [F. 6]). El valor justicia del art. 1.1 CE no puede, pues, identificarse unilateralmente con particulares modos de entender lo justo, ni con una forma de fiscalización de la constitucionalidad de la ley en atención a los resultados. Más bien ha de ser considerado como un *concepto tendencialmente abierto y plural*. Por ello, este valor superior del ordenamiento operará *como un canon complementario, en concurrencia con otros factores de ponderación* y, muy especialmente, en relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad en su proyección sobre el legislador ...» [F. 12].

D) Sigue: El principio de proporcionalidad como principio derivado del valor «justicia»**13 quater.** STC 49/1999, de 5 abril:

«... Desde nuestras primeras resoluciones (vid. STC 62/1982) hasta las más recientes (vid. especialmente SSTC 55/1996 y 161/1997) hemos consagrado *el principio de proporcionalidad como un principio general que puede inferirse a través de diversos preceptos constitucionales* (en especial, de la proclamación constitucional del Estado de Derecho en el art. 1.1 CE y de la referencia del art. 10.2 CE a los arts. 10.2 y 18 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Fundamentales y las Libertades regla de interpretación que, por su mismo contenido, se erige en límite de toda injerencia estatal en los mismos, incorporando, incluso frente a la ley, exigencias positivas y negativas».

Como dijimos en la STC 55/1996, «*el ámbito en el que normalmente y de forma muy particular resulta aplicable el principio de proporcionalidad es el de los derechos fundamentales*. Así ha venido reconociéndolo este Tribunal en numerosas sentencias en las que se ha declarado que *la desproporción entre el fin perseguido y los medios empleados para conseguirlo puede dar lugar a un enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional cuando esa falta de proporción implica un sacrificio excesivo e innecesario de los derechos que la Constitución garantiza* (SSTC 62/1982 [F. 5º]; 66/1985 [F. 1º]; 19/1988 [F. 8º]; 85/1992 [F. 5º] y 50/1995 [F. 7º]). Incluso en las sentencias en las que hemos *hecho referencia al principio de proporcionalidad como principio derivado del valor "justicia"* (SSTC 160/1987 [F. 6º]; 50/1995 [F. 7º] y 173/1995 [F. 2º]), del principio del Estado de Derecho (STC 160/1987 [F. 6º]), del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (SSTC 6/1988 [F. 3º] y 50/1995 [F. 7º] o de la dignidad de la persona (STC 160/1987 [F. 6º]), se ha aludido a este principio en el contexto de la incidencia de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de concretos y determinados derechos constitucionales de los ciudadanos» [F. 7].

E) La igualdad**14.** STC 8/1983, de 18 febrero:

«Se configura 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 Constitución deviene incompatible con orden de valores que la Constitución proclama» [F. 3].

15. STC 103/1983, de 22 noviembre:

«Es un *valor preeminente* en el ordenamiento jurídico español, al que debe colocarse en *un rango central*, como demuestra el art. 1.1 de la Constitución» [F. 6].

(*En análogo sentido SSTC 104/1983, de 23 noviembre y 8/1986, de 21 enero*).

15 bis. STC 12/2008, de 29 enero:

«En cuanto al art. 9.2 CE hemos tenido ocasión de afirmar que "la igualdad que el art. 1.1 de la Constitución proclama **como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico**-inherente, junto con el valor justicia, a la forma de Estado Social que ese ordenamiento reviste, pero también, a la de Estado de Derecho- no sólo se *traduce en la de carácter formal contemplada en el art. 14 y que, en principio, parece implicar únicamente un deber de abstención en la generación de diferenciaciones arbitrarias, sino asimismo en la de índole sustancial recogida en el art. 9.2*, que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la de los individuos y de los grupos sea real y efectiva" (STC 216/1991, de 14 de noviembre, F. 5)» [F. 4].

(*En sentido análogo STC 40/2011, de 31 de marzo*)

F) El pluralismo político

16. STC 6/1984, de 24 enero:

«Dado que el pluralismo político, que es uno de *los valores superiores del ordenamiento*(art. 1 de la CE), *permite contemplar en el marco de la Constitución diversas soluciones legales*, siendo el Estatuto de los Trabajadores la norma en la que, en su caso, habrán de plasmarse, de acuerdo con el art. 35.2 de la misma» [F. 5].

17. En un sistema de pluralismo político ha dicho la STC 4/1981, de 2 febrero:

«*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*. Aplicado este criterio al principio de autonomía de municipios y provincias, se traduce en que la función del Tribunal consiste en fijar unos límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio de autonomía, pero dentro de los cuales las diversas opciones políticas pueden moverse libremente» [F. 3].

El valor pluralismo político permite una libertad de configuración del legislador para apreciar la oportunidad o conveniencia de las modificaciones normativas.

18. STC 76/1990, de 26 abril:

«Esto es justamente lo que ha hecho la Ley 10/1985, que ha modificado en este punto lo que establecía al respecto la Ley General Tributaria en su versión anterior de 1963.

Siendo inherentes al valor superior del pluralismo(art. 1.1 de la CE) *que las leyes puedan resultar acertadas y oportunas a unos como desacertadas e inoportunas a otros, cabe ciertamente discutir la oportunidad o conveniencia de la modificación normativa que ahora examinamos, sea desde la perspectiva del contribuyente, sea desde criterios de especialización en la ordenación de las funciones administrativas, pero el juicio que de ello merezca a cada uno no afecta en modo alguno a la constitucionalidad de la reforma operada*» [F. 8 A)].

En otros casos el valor pluralismo político ha jugado un importante papel en la configuración de órganos representativos (STC 32/1985) o en la posibilidad de remoción de miembros de las Cámaras parlamentarias (STC 141/1990).

19. En este sentido, la STC 32/1985, de 6 marzo, declaró:

«Aunque la coincidencia entre las partes sobre un punto de Derecho no conlleva la necesidad de que este Tribunal haga suya esa opinión compartida, sí nos dispensa de fundamentar muy extensamente su aceptación. Es claro, en efecto, *que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental*(art. 1.1 de la CE) *y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo*, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), *dotan de relevancia jurídica* (y no sólo política) *a la adscripción política de los representantes* y que, en consecuencia, *esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo*, en las decisiones que adopten en el ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía.

Estas decisiones, que son, por definición, decisiones de la mayoría no pueden ignorar lo que en este momento, sin mayor precisión, podemos llamar derechos de las minorías.

Siendo ello así, la composición no proporcional de las Comisiones Informativas resulta constitucionalmente inaceptable porque éstas son órganos sólo en sentido impropio y en realidad meras divisiones internas del Pleno Municipal, carentes de competencias decisorias propias y cuya función se reduce a preparar las decisiones de aquél, estudiando e informando previamente los asuntos sobre los que debe resolver. En cuanto partes del Pleno deben reproducir, en cuanto sea posible, la estructura política de éste, pues, de otro modo, en efecto, no sólo se eliminarían toda participación de los Concejales de la minoría en un estadio importante del

proceso de decisión (y sólo un formalismo que prescindiera absolutamente de la realidad puede ignorar la trascendencia que en este proceso tiene la fase de estudio y la elaboración de propuesta), sino que se hurtaría a la minoría incluso la posibilidad de participar con plena eficacia en el estadio final de la decisión, privándola del tiempo necesario para el estudio en detalle de los asuntos o de la documentación que ello requiere, o de ambas cosas» [F. 2].

20. STC 141/1990, de 20 septiembre, señaló:

«Del art. 9.2 CE y de la efectividad de *los principios de pluralismo y de participación representativa* a que la demanda alude, no puede derivarse una *solución unívoca* al tema, y por ello tiene razón el Parlamento de Navarra cuando afirma que *los principios de pluralismo y de representación participativa pueden justificar también la posibilidad de cese o remoción de los miembros de la Mesa por la voluntad de quienes los eligieron, facilitándose así una mayor participación*.

Al no existir límites constitucionales que lo impidan, no resulta ilegítima la decisión del Parlamento Navarro de prever la posibilidad de remoción de los miembros de la Mesa» [F. 4 «in fine»].

Finalmente, el valor pluralismo político ha justificado el que una corriente ideológica pueda tener diversas expresiones políticas.

21. STC 107/1991, de 13 mayo:

«Ciertamente, *no cabe negar la posibilidad, fruto del pluralismo político, de que una misma corriente ideológica pueda tener diversas expresiones políticas que, consecuentemente, lleven a denominaciones parcialmente coincidentes*. Así lo sosteníamos en la STC 85/1986, donde, sin embargo, añadíamos que ello era así *siempre que no indujera a confusión* [F. 4].

De otra parte, aunque la denominación no es el único elemento diferenciador de la identidad de una formación política, pues, además del símbolo y las siglas, están, y muy especialmente, los programas políticos y los candidatos presentados -según argumenta el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria-, en modo alguno semejante apreciación puede servir para relativizar la protección que la Ley otorga a dicha denominación con miras a garantizar la igualdad de acceso a los cargos públicos y el derecho de participación de los ciudadanos» [F. 3 «in fine»].

21 bis. STC 273/2000, de 15 noviembre:

«A este respecto, debemos reconocer que en la disposición adicional segunda de la Ley 17/1987 se observa una cierta deficiencia al no precisar con claridad cuáles son las normas integradas en el texto de la Ley y elevadas de rango con carácter retroactivo. Sin embargo, y sin perjuicio de recordar que este Tribunal ha indicado en diversas ocasiones que *las omisiones o deficiencias técnicas no representan en sí mismas tachas de inconstitucionalidad; siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 CE) que las leyes puedan resultar tan acertadas y oportunas para unos como desacertadas e inoportunas para otros (SSTC 76/1990, de 26 abril, F. 8, y 150/1990, de 4 de octubre, F. 8)* no es menos cierto que, en el presente supuesto, la posible indefinición del alcance de la elevación de rango normativo no ha sido óbice para que, tanto en el Auto de planteamiento de la cuestión como en las alegaciones formuladas por las partes personadas se convenga en que se incluyen en el ámbito de aplicación del precepto las normas reglamentarias que regulan elementos relevantes de la relación jurídico-tributaria, entre las que se incluyen los reglamentos que han de ser tomados en consideración para la resolución del recurso contencioso-administrativo de que trae causa este proceso constitucional y, en particular, el Decreto de la Generalidad de Cataluña 11/1983, por el que se aprobó el Plan de saneamiento de la zona quinta. En consecuencia, no puede afirmarse que los defectos de técnica legislativa en que haya podido incurrir el precepto hayan redundado, en la presente ocasión, en una merma de la vertiente objetiva de la seguridad jurídica o certeza del Derecho» [F. 10].

21 ter. STC 103/2008, de 11 septiembre:

«Según doctrina reiterada, "[a]unque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es