

***X Conferencia Iberoamericana de Justicia  
Constitucional***

***Santo Domingo, 12-15 de marzo de 2014***

**“La Normatividad de la Constitución /  
Normativa y supremacía jurídica de la  
Constitución”**

1

---

**Ponencia de España**

I. Temas

II. Jurisprudencia constitucional sobre los temas

Tribunal Constitucional de España  
Secretaría General  
Servicio de estudios, biblioteca y documentación

**Lista de abreviaturas:**

BOE	“Boletín Oficial del Estado”
CE	Constitución española de 1978 (reformada 1992, 2011)
CEDH	Convenio europeo de derechos humanos de 1950
FJ	fundamento jurídico
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1979 (versión 2010)
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJ	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
VP	Voto particular

## **I. Temas:**

### **1. ¿Contiene la Constitución alguna disposición que defina su rango normativo y eficacia jurídica? ¿Cuál es el valor jurídico de la Constitución?**

La Constitución española de 1978 (en adelante, CE<sup>1</sup>) es una norma jurídica directamente vinculante. Rompe la tradición española de considerar a los textos constitucionales documentos políticos sin eficacia jurídica: meras enunciaciones de principios encaminados a orientar la futura labor del poder público, pero sin eficacia para provocar el nacimiento de derechos civiles o subjetivos hasta que no hubieran sido desarrollados por leyes ulteriores. El precepto más significativo se encuentra en su artículo 9, apartado 1: "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico". También son relevantes las garantías de los derechos y libertades (art. 53 CE); o la previsión de un control de constitucionalidad sobre las leyes y los tratados internacionales (arts. 161, 163 y 95 CE).

La eficacia directa de la Constitución como norma ha sido afirmada siempre por el Tribunal Constitucional: así, la Sentencia 16/1982, de 28 de abril (FJ 1), rechazó tajantemente la alegación de que la Constitución no podía ser alegada ante los tribunales de justicia: "Obviamente tal afirmación carece de todo fundamento ... Conviene no olvidar nunca que la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento, y en cuanto tal tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos, y por consiguiente también los Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ella (arts. 9.1 y 117.1 de la CE). Por ello es indudable que sus preceptos son alegables ante los Tribunales ... quienes, como todos los poderes públicos, están además vinculados al cumplimiento y respeto de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título I de la Constitución (art. 53.1 de la CE)".

La Constitución es la norma suprema del Derecho español. Esta supremacía de la Constitución, "aun cuando no se proclame

---

<sup>1</sup> Su texto puede consultarse en

<http://www.tribunalconstitucional.es/es/constitucion/Paginas/ConstitucionCastellano.aspx>

expresamente en ninguno de sus preceptos, se deriva sin duda del enunciado de muchos de ellos, entre otros de sus arts. 1.2, 9.1, 95, 161, 163, 167, 168 y disposición derogatoria, y es consustancial a su condición de norma fundamental” (Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4). Por consiguiente, cualquier acto público que la contradiga es nulo de pleno Derecho: en particular, las leyes que sean contrarias a la Constitución. Desde la primera Sentencia dictada por el Pleno, es doctrina que la Constitución es una “ley superior” a las demás leyes: cualquier contradicción conlleva la invalidez de la ley inferior; además, respecto a las leyes aprobadas antes de su entrada en vigor, la Constitución es ley posterior, por lo que las leyes que la contradecían han quedado derogadas (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1). La supremacía o rango superior de la Constitución se predica frente a cualquier otra norma, incluidos los tratados internacionales; también los que han dado lugar al ingreso del Reino de España en la Unión Europea (DDTC 1/1992, de 1 de julio, FJ 1; 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4).

**2. ¿Establece la Constitución expresa o implícitamente alguna diferenciación de grados de eficacia entre distintos tipos de normas constitucionales (valores, principios, derechos, poderes, garantías, entre otros)? De ser afirmativo, identifique los supuestos y explique brevemente su fundamento**

4

---

Expresamente, la Constitución española sólo distingue grados de eficacia en materia de derechos constitucionales. El título primero de la Norma fundamental de 1978, titulado “De los derechos y deberes fundamentales”, divide los derechos que declara en las siguientes categorías:

- Derechos y libertades (capítulo II de este título I, que comprende los arts. 14 – 38), por un lado, y por otro principios rectores de la política social y económica (capítulo III, que abarca los arts. 39 – 52).
- A su vez, los derechos y libertades (capítulo II) son clasificados en dos categorías diferentes: por un lado están los derechos fundamentales y las libertades públicas (sección primera del capítulo II, arts. 15 – 29); por otro lado, los derechos y deberes de los ciudadanos (sección segunda del capítulo I, arts. 30 – 38).

Es el artículo 53 de la Constitución, que regula las garantías de los derechos y libertades, el que da razón de estas diferentes categorías de derechos constitucionales:

- Todos los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo vinculan a todos los poderes públicos. Su ejercicio sólo puede ser regulado por ley, la cual debe respetar el contenido esencial del correspondiente derecho o libertad. Estas previsiones constitucionales son tuteladas por el Tribunal Constitucional, mediante los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad (art. 53.1 CE).
- Además, los derechos fundamentales y las libertades públicas (sección primera del capítulo II: arts. 15-29), así como el derecho a la igualdad y a la objeción de conciencia al servicio militar (arts. 14 y 30.2 CE), reciben una protección judicial y constitucional reforzada: cualquier ciudadano puede recabar su tutela ante los tribunales ordinarios, por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, y a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53.2 CE).
- Por su parte, el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores de la política social y económica (reconocidos en el capítulo III) debe informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos; los principios rectores sólo pueden ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen (art. 53.3 CE).

El artículo 81 de la Constitución traza, dentro de la reserva general de ley, una más específica: sólo por ley orgánica, que requiere una votación final por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, pueden ser desarrollados los derechos fundamentales. La jurisprudencia ha precisado que esta reserva recae exclusivamente sobre los derechos comprendidos en la sección 1ª (arts. 15 – 29; a partir de la STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21).

Finalmente, cualquier reforma de la Constitución que afecte a estos derechos fundamentales, o bien a los preceptos del título preliminar (arts. 1-9) o del título II, relativo a la Corona (arts. 56-64) ha de ser tramitada como una revisión constitucional, con mayorías parlamentarias reforzadas y referéndum obligatorio (art. 168 CE; véase luego, I.8).

Los principios constitucionales tienen la misma eficacia jurídica que las normas: tienen “valor aplicativo —y no meramente programático” (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 4.b). Tal eficacia es clara respecto del esencial principio de igualdad, consagrado como derecho fundamental susceptible de amparo constitucional por el art. 14 CE (STC 80/1982, de 20 de diciembre); lo mismo cabe decir de los principios generales del Derecho incluidos en la Constitución, que no solo tienen carácter informador de todo el Ordenamiento jurídico, sino que deben ser respetados por todos, legislador incluido (STC 4/1981, citada, en relación con el principio de autonomía local: art. 137 CE).

**3. ¿Establece la Constitución tipos de normas legislativas que la complementen o desarrollen? ¿Se requiere un procedimiento agravado para su adopción? Identifique esas normas y explique su funcionamiento.**

Como regla general, el legislador no desarrolla la Ley fundamental: “La Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo ... las opciones políticas y de gobierno no están previamente programadas de una vez por todas, de manera tal que lo único que cabe hacer en adelante es desarrollar ese programa previo” (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7). El legislador es libre, dentro de los límites que la Constitución establece, para elegir la regulación de tal o cual derecho o institución jurídica que considere más adecuada a sus propias preferencias políticas (STC 194/1989, de 16 de noviembre, FJ 2). Las leyes son aprobadas por las Cámaras legislativas mediante mayoría simple, como regla general (art. 79 CE).

Sin embargo, en algunas materias la Constitución española subordina la aprobación de normas por las Cortes Generales a la obtención de una mayoría cualificada: son las leyes orgánicas, cuya aprobación, modificación o derogación requiere “mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto” (art. 81.2 CE). Las leyes orgánicas recaen sobre diversas materias, enumeradas por la Constitución: el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas y la suspensión de su ejercicio (arts. 81.1, 55.2 y 116.1 CE); las que aprueban o modifican los estatutos de autonomía de las nacionalidades y regiones de España (arts. 144, 147 y 150.2), así como su régimen financiero (art. 157.3); la que rigen el régimen electoral general y “las demás previstas en la Constitución” (art. 81.1

CE). Estas últimas atañen fundamentalmente al establecimiento y reglas esenciales de diversas instituciones del Estado: la sucesión a la Corona (art. 57.5 CE); la iniciativa legislativa popular y el referéndum (arts. 87.3 y 92.3); los tratados de integración en organizaciones supranacionales (art. 93); la organización militar y el estatuto de las fuerzas de seguridad (arts. 8, 104.2, 148.1.22 y 149.1.29); el Defensor del Pueblo (art. 54); el Consejo de Estado (art. 107); el poder judicial (art. 122.1); el equilibrio presupuestario y el Tribunal de Cuentas (arts. 135, versión 2011, y 136.4); los límites provinciales (art. 141.1); y el Tribunal Constitucional (art. 165).

La jurisprudencia sostiene que cuando en la Constitución “se contiene una reserva de Ley ha de entenderse que tal reserva lo es en favor de la Ley orgánica —y no una reserva de Ley ordinaria— sólo en los supuestos que de modo expreso se contienen en la norma fundamental (art. 81.1 y conexos). La reserva de Ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una Ley orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (art. 81.2 de la CE), pues tal efecto puede y aún debe ser excluido por la misma Ley Orgánica o por Sentencia del Tribunal Constitucional que declaren cuáles de los preceptos de aquélla no participan de tal naturaleza. Llevada a su extremo, la concepción formal de la Ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas. — Por ello hay que afirmar que si es cierto que existen materias reservadas a Leyes Orgánicas (art. 81.1 de la CE), también lo es que las Leyes Orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la Ley orgánica que invadiera materias reservadas a la Ley ordinaria” (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21.a). Cuando en una misma Ley orgánica concurren materias estrictas y materias conexas, “en principio éstas también quedarían sujetas al régimen de congelación de rango señalado en el art. 81.2 de la Constitución y ... así debe ser en defensa de la seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE). Pero este régimen puede ser excluido por la propia Ley Orgánica en relación con alguno de sus preceptos, indicando cuáles de ellos

contienen sólo materias conexas y pueden ser alterados por una Ley ordinaria de las Cortes Generales o, en su caso, por leyes de las Comunidades Autónomas. Si tal declaración no se incluyera en la Ley orgánica, o si su contenido no fuese ajustado a Derecho a juicio del Tribunal Constitucional, será la Sentencia correspondiente de éste la que, dentro del ámbito propio de cada recurso de inconstitucionalidad, deba indicar qué preceptos de los contenidos en una Ley orgánica pueden ser modificados por Leyes ordinarias del Estado o de las Comunidades Autónomas, contribuyendo de este modo tanto a la depuración del ordenamiento como a la seguridad jurídica, que puede quedar gravemente afectada por la inexistencia o por la imperfección de las citadas normas de articulación” (STC 5/1981, citada, FJ 21.c).

#### **4. ¿Cuál es el valor jurídico y la jerarquía que la Constitución asigna a los tratados y convenciones internacionales, especialmente a las que tratan sobre derechos humanos?**

El Derecho internacional juega un papel muy importante en el sistema jurídico español. Con carácter general, los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, forman parte del ordenamiento interno (art. 96.1 CE). Por añadidura, cuando dichos tratados versan sobre derechos humanos, orientan la interpretación de las normas de la Constitución que reconocen derechos y libertades (art. 10.2 CE). En este ámbito juega un papel destacado el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y ratificado por España el 26 de septiembre de 1979 (“Boletín Oficial del Estado” de 10 de octubre de 1979). Sin embargo, otros tratados y aun normas internacionales de inferior rango, como recomendaciones o resoluciones de organismos internacionales (en especial el Consejo de Europa y la Organización Internacional del Trabajo), desempeñan también un papel relevante en la jurisprudencia constitucional (véase II.5).

**5. ¿Contiene la Constitución normas expresas o implícitas que establezcan la sujeción de los poderes públicos y el resto de los órganos estatales a la Constitución? Identifique y describa esas normas.**

Como se dijo al contestar la primera pregunta, la Constitución española dispone que "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico" (art. 9.1 CE).

La noción de poderes públicos incluye, desde luego, a los tres clásicos poderes "que ejercen un poder de imperio, derivado de la soberanía del Estado y procedente, en consecuencia, a través de una mediación más o menos larga, del propio pueblo" (STC 53/1983, de 11 de mayo, FJ 3): el legislador (a partir de las SSTC 4/1981 y 5/1981, citadas), el ejecutivo y el judicial (SSTC 1/1981, de 26 de enero; 18/1982, de 4 de mayo). También incluye, no sin matices, a los entes instrumentales del poder ejecutivo: "las funciones calificadas como servicios públicos quedan colocadas ... y con independencia de cuál sea el título (autorización, concesión, etc.) que hace posible su prestación, en una especial relación de dependencia respecto de los «poderes públicos». Esta relación se hace tanto más intensa, como es obvio, cuanto mayor sea la participación del poder en la determinación de las condiciones en las que el servicio ha de prestarse y en la creación, organización y dirección de los entes o establecimientos que deben prestarlo ... La necesidad de hacer más flexible el funcionamiento de estos entes interpuestos puede aconsejar el que se dé a su estructura una forma propia del derecho privado y que se sometan a éste los actos empresariales que debe llevar a cabo para el ejercicio de su función, pero ésta, en cuanto dirigida directamente al público como tal, ha de entenderse vinculada al respeto de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título I de la Constitución" (STC 35/1983, de 11 de mayo, FJ 3).

La sujeción de los poderes públicos a la Constitución (art. 9.1) se traduce en "un deber positivo de dar efectividad a [los derechos fundamentales y las libertades públicas] en cuanto a su vigencia en la vida social, deber que afecta al legislador, al ejecutivo y a los Jueces y Tribunales, en el ámbito de sus funciones respectivas" (STC 18/1984, de 7 de febrero, FJ 6).

**6. ¿Existe alguna disposición, práctica institucional o costumbre constitucional que permita a los poderes políticos interpretar la Constitución? De ser éste el caso, ¿cuál sería la eficacia vinculante de esas denominadas “convenciones constitucionales”?**

La cuestión se ha planteado solamente con respecto al poder legislativo. La doctrina constitucional ha destacado que el legislador dispone de un amplio poder de configuración legislativa: lo que no puede hacer es asumir la labor de imponer una determinada interpretación de la Constitución. Desde la fundamental Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (FJ 4), es doctrina firme que “lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 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”. Observación que no obsta a que sea cierto “que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos”.

Lo que le está vedado al legislador, estatal o autonómico, es la interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional de reparto competencial con pretensión de vinculación general a todos los poderes públicos, imponiéndoles su propia interpretación de la Constitución; sin embargo, los poderes legislativos constituidos,

estatal o autonómico, ejercerán su función legislativa de modo legítimo cuando, partiendo de una interpretación de la Constitución, sus normas se dirijan a su ámbito competencial, ejerciendo las competencias propias, siempre que, al hacerlo, no pretendan imponer a todos los poderes públicos, como única, una determinada opción interpretativa del precepto constitucional, pues al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5; 17/1991, de 31 de enero, FJ 7; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 21; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6; 15/2000, de 20 de enero, FJ 4; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 8; 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 6 y 57; 18/2011, de 3 de marzo, FJ 7).

**7. ¿Impone la Constitución el deber de los ciudadanos de respetarla? ¿Reconoce la Constitución la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares? Explique su fundamento.**

Como vimos, la Constitución española proclama que los ciudadanos, junto con los poderes públicos, están "sujetos" a ella y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE: *supra*, I.1). Pero esta sujeción "se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos (arts. 30 y 31, entre otros), los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en los arts. 166 y siguientes de la Norma Fundamental" (STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3). En efecto, "En nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de «democracia militante» en el sentido [de] 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 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, la Constitución establece unas normas y principios que vinculan y obligan "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 establecidos" (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7). Esta libertad individual protege asimismo a los partidos políticos, que no son poderes públicos ni órganos del Estado; lo único que cabe exigirles es el "respeto a los valores constitucionales, respeto que ha de guardarse por los partidos en su actividad y que es compatible con la más plena libertad ideológica" (STC 48/2003, FJ 10).

La jurisprudencia sobre este tema se resume en el epígrafe II.8.

12

---

**8. ¿Cuál es el mecanismo vigente de reforma constitucional? ¿Se requieren para la reforma constitucional mayorías agravadas o procedimientos especiales en comparación del procedimiento ordinario de producción legislativa? ¿Se establece alguna diferenciación entre distintas normas constitucionales para su modificación? Identifique las normas y explique su funcionamiento.**

La Constitución española de 1978 dedica a su reforma el último de sus títulos (título X, artículos 166-169). Como regla general, el texto constitucional puede ser modificado por las Cortes Generales mediante unas mayorías cualificadas: tres quintos de cada una de las Cámaras que forman las Cortes (Congreso de los Diputados y Senado). La reforma no requiere un referéndum de todos los ciudadanos; pero cabe la posibilidad de someterla a ratificación popular, siempre que lo solicite al menos una décima parte de los diputados o los senadores (art. 167). La iniciativa de reforma corresponde al Gobierno, al Congreso, al Senado y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas (art. 166).

Sin embargo, existe un procedimiento mucho más exigente cuando se trata de una revisión total de la Constitución, o bien de una revisión parcial que afecte a su título preliminar, a los derechos y libertades fundamentales o a la Corona (respectivamente, arts. 1-9, 15-29 y 56-65 CE). En cualquiera de estos supuestos, el art. 168 CE exige: 1) la aprobación del principio de revisión por mayoría de dos tercios de cada Cámara; 2) la disolución inmediata de las Cortes; 3) 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"; 4) finalmente, la reforma debe ser sometida a referéndum para su ratificación.

La Constitución española ha sido reformada dos veces, siempre por el procedimiento ordinario. La primera vez, en 1992, se modificó el art. 13 para facilitar el voto de los ciudadanos europeos en las elecciones locales, previsto por el Tratado de Maastricht que creó la Unión Europea (I Reforma de la Constitución, de 27 de agosto de 1992, BOE 207-1, 28/08/1992). La segunda vez, en 2011, se sustituyó el texto del art. 135 CE para establecer el principio de estabilidad presupuestaria y limitar la deuda pública (II Reforma de la Constitución, de 27 de septiembre de 2011, BOE 233, 27/09/2011).

**9. ¿Contiene la Constitución normas inderogables o inmodificables (las denominadas cláusulas pétreas)? Identifique esas normas, enuncie los supuestos y explique su alcance.**

La Constitución española no declara intangible ninguno de sus preceptos. Quizá haya pesado en el ánimo del constituyente la experiencia de los principios del movimiento nacional que, según la Ley Orgánica del Estado de 1967, eran "permanentes e inalterables" (art. 1 de la Ley de principios del movimiento nacional, de 17 de mayo de 1958). Previsión que fue derogada durante la transición política (Ley 1/1977, de 4 de enero, para la reforma política), como paso previo a la derogación de todos los principios del movimiento nacional por parte de la Constitución de 1978 (disposición derogatoria 1).

Como se indicó antes, la jurisprudencia constitucional ha observado que 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, la Constitución establece unas normas y principios que vinculan y obligan “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 establecidos” (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7).

La doctrina académica ha subrayado que el procedimiento de revisión constitucional (art. 168 CE) ofrece tantas dificultades que, en la práctica, equivale a la prohibición de modificar los derechos y libertades fundamentales, la forma monárquica del Estado y los principios esenciales proclamados en su título preliminar: el Estado social y democrático de Derecho, la Monarquía parlamentaria y el complejo de unidad nacional y autonomía de las nacionalidades y regiones que forman España (arts. 1 y 2 CE, principalmente). Sin embargo, también observa que no deja de existir una gran diferencia entre la prohibición jurídica de reformar algunos aspectos esenciales de la Constitución y la improbabilidad fáctica de que dicha reforma o revisión constitucional pueda ser llevada a cabo.

**10. ¿Existen normas constitucionales de aplicación exclusiva a determinados ámbitos territoriales en el Estado? ¿Cuál es el alcance territorial de la eficacia de la Constitución? Explique.**

14

---

La Constitución española rige en todo el territorio nacional. Ello no impide la existencia de algunos preceptos de ámbito geográfico más acotado: así, las previsiones sobre las provincias insulares, que lógicamente sólo atañen a las islas Baleares y Canarias, ora en materia de administraciones locales propias (art. 141.2 CE), ora para la elección de sus senadores (art. 69.2 CE); el principio de solidaridad entre las diversas partes del territorio español, que debe atender a las circunstancias del hecho insular (art. 138.1 CE); la previsión de un régimen económico y fiscal del archipiélago canario (disposición adicional 3); la representación en Cortes de las poblaciones de Ceuta y Melilla (arts. 68.2 y 69.4) o su estatuto jurídico (disposición transitoria 5); y los derechos históricos de los territorios forales, que son amparados y respetados por la Constitución (disposición adicional 1).

Esta última previsión se refiere a Navarra y a las provincias vascongadas (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), las cuales se encuentran en la actualidad integradas en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Los derechos históricos de los territorios forales son el fundamento constitucional de algunas modulaciones de su régimen

competencial y, especialmente, del sistema fiscal vigente de concierto o convenio (SSTC 76/1988, de 26 de abril; 214/1989, de 21 de diciembre; 31/2010, de 20 de junio, FJ 10).

La organización territorial del Estado se estructura en municipios y otras corporaciones locales y en comunidades autónomas (art. 137 CE y, en general, su título VIII: arts. 137-158). Estas últimas, que disponen de potestad legislativa propia, son creadas mediante la aprobación del correspondiente Estatuto de autonomía: cada una de las diecisiete Comunidades en que hoy se divide el territorio español tienen su propio Estatuto de autonomía, que es su norma institucional básica y, a la vez, fundamento de su propio Derecho (arts. 147 y 149.3 CE). Al mismo tiempo, los estatutos de autonomía son parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado: pues aunque la iniciativa de su aprobación procede de los territorios interesados, que elaboran el proyecto de su texto o sus modificaciones ulteriores, deben ser aprobados mediante ley orgánica por las Cortes Generales (arts. 146 y 147.2 CE; véanse los epígrafes I.3 y II.4).

Así pues, la Constitución rige en toda España; en cada Comunidad autónoma, rige su Estatuto de autonomía propio; y rigen, asimismo, las leyes generales del Estado y las leyes aprobadas por cada Comunidad autónoma, de acuerdo con el reparto de competencias establecido por la Constitución y cada Estatuto de autonomía en las distintas materias (art. 149 CE; por todas, véase STC 31/2010, de 20 de junio).

**11. ¿Consagra la Constitución mecanismos de garantía jurisdiccional? ¿El control jurisdiccional de la Constitución es concentrado, difuso o mixto? Explique su funcionamiento.**

La Constitución española ha establecido un Tribunal Constitucional, competente para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes, el amparo de los derechos y libertades fundamentales y la resolución de los conflictos de atribuciones entre órganos del Estado y de los conflictos de competencia entre las instituciones generales del Estado y las comunidades autónomas.

El Tribunal es un órgano constitucional, regulado en sus rasgos básicos directamente por el texto fundamental (título IX de la Constitución, arts. 159-165, así como los arts. 95 y 123 CE). Ha sido establecido como una institución separada del Poder judicial (título VI de la Constitución, arts. 117-127). El Tribunal es único en su orden;

ejerce su jurisdicción en todo el territorio nacional; y tiene su sede en Madrid, capital del Estado (art. 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, LOTC: Ley Orgánica 1/1979, de 3 de octubre, versión 2010). El Tribunal es el intérprete supremo de la Constitución y es el órgano jurisdiccional superior en materia de garantías constitucionales (art. 123 CE y art. 1 LOTC). En ningún caso se le puede promover cuestión de jurisdicción o competencia; sus resoluciones no pueden ser enjuiciadas por ningún órgano jurisdiccional del Estado; y cualquier acto público que menoscabe su jurisdicción es nulo y puede ser declarado así por el Tribunal Constitucional actuando de oficio (art. 4 LOTC; STC 133/2013, de 5 de junio).

El control jurisdiccional de la Constitución es mixto. El Tribunal Constitucional ejerce en exclusiva la potestad de declarar la nulidad de cualquier ley, posterior a 1978, que contradiga la Constitución. Sin embargo, los Tribunales de justicia deben controlar la constitucionalidad de las leyes y, si aprecian alguna disconformidad de sus preceptos con las normas constitucionales, deben: a) plantear cuestión de inconstitucionalidad (art. 165 CE; STC 17/1981, de 1 de junio); o b) declarar la derogación de las leyes aprobadas antes de la entrada en vigor de la Constitución que incurran en inconstitucionalidad sobrevenida, salvo que opten por suscitar la cuestión (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1). Los tribunales de justicia también controlan la constitucionalidad de los Decretos legislativos que apruebe el Gobierno, previa delegación legislativa de las Cortes para articular leyes de bases o para refundir leyes anteriores (art. 82.6 CE).

Los tribunales del Poder Judicial no pueden inaplicar leyes posteriores a la Constitución, aunque consideren que tales leyes contravienen normas o principios constitucionales; tampoco pueden inaplicar leyes de las Comunidades autónomas, aunque estimen que contradicen leyes del Estado. La depuración del ordenamiento legal, vigente la Constitución, corresponde de forma exclusiva al Tribunal Constitucional: es él quien tiene la competencia y la jurisdicción para declarar, con eficacia *erga omnes*, la inconstitucionalidad de las leyes; tanto más cuanto en un sistema democrático la ley es expresión de la voluntad popular y es principio básico del sistema democrático y parlamentario hoy vigente en España (SSTC 23/1988, de 22 de febrero; 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 4; 66/2011, de 16 de mayo, FFJJ 5 y 6). La única excepción atañe a la aplicación del Derecho de la Unión Europea, cuyas normas prevalecen sobre las

normas de los Estados miembros que sean disconformes con aquél; lo cual justifica la inaplicación judicial de leyes, tanto del Estado central como de las Comunidades autónomas, cuando contradicen el Derecho de la Unión Europea (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4; SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 6; 145/2012, de 2 de julio, FFJJ 5-7; 61/2013, de 14 de marzo, FJ 5).

**12. ¿Contiene la Constitución normas que establezcan los estados de excepción? ¿Qué obligaciones pone la Constitución a cargo de los poderes políticos para la protección de la Constitución en momentos de estados de excepción? ¿Están sujetas a control jurisdiccional las (o algunas) actuaciones del poder político durante el estado de excepción? Describa esas normas y discuta su naturaleza y alcance.**

La Constitución admite la posibilidad de declarar estados excepcionales: pero con unos límites estrictos, con la intervención decisiva del Congreso de los Diputados y bajo un estrecho control por parte de los tribunales de justicia. El art. 116 CE dispone que una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio; previsión que ha sido cumplida por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio ("Boletín Oficial del Estado" de 5 de junio). Estas situaciones pueden abarcar todo el territorio nacional o solo una parte de él; son siempre temporales y sometidas a control parlamentario y judicial; y su declaración no modifica "el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes" (art. 116.6 CE).

La Constitución permite la declaración de tres estados diferentes, en una gradación de menor a mayor gravedad: 1) El estado de alarma permite afrontar catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, o accidentes de gran magnitud; crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves; la paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad; o situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad. 2) El estado de excepción puede ser declarado cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo. 3) Finalmente, el

estado de sitio puede acordarse cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios.

1) La declaración de alarma la hace el Gobierno mediante real decreto, por un plazo máximo de quince días, comunicándolo inmediatamente al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá prorrogarse. No permite la suspensión de ningún derecho fundamental; simplemente, somete a las autoridades civiles, así como a los funcionarios y trabajadores de todas las Administraciones afectadas, a las órdenes directas de la autoridad competente para resolver la situación que ha dado lugar a la alarma. Asimismo, permite adoptar diversas medidas adecuadas a la situación, tales como requisas; la intervención temporal de empresas, incluyendo la movilización de su personal; o la limitación o racionamiento del uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.

2) En los estados de excepción, la autoridad gubernativa adquiere aquellas facultades extraordinarias que autorice el Congreso. Pueden incluir, además de las previstas para el estado de alarma, la detención de personas hasta diez días; inspecciones o registros de domicilios o la intervención de comunicaciones sin previa autorización del juez, aunque comunicándoselos inmediatamente; intervención y control de toda clase de desplazamientos y transportes; la suspensión de medios de comunicación y el secuestro de publicaciones; la autorización previa de reuniones y manifestaciones, o su disolución o prohibición, salvo las reuniones orgánicas de partidos, sindicatos o asociaciones empresariales; la prohibición de huelgas y medidas de conflicto colectivo; diversas medidas de control de los extranjeros; la incautación de armas, municiones o sustancias explosivas; la intervención de industrias o comercios o el cierre de locales; la suspensión de funcionarios; y la prisión provisional de los responsables de los disturbios. Algunas de estas medidas conllevan la suspensión de derechos y garantías constitucionales, que debe ser definida y autorizada explícitamente (art. 55 CE).

La declaración del estado de excepción la hace el Gobierno, pero solo previa autorización del Congreso que define los límites territoriales, temporales y materiales de la situación.

3) Finalmente, el estado de sitio implica, en esencia, la intervención de la autoridad militar bajo la dirección del Gobierno. Es el Congreso

de los Diputados quien puede declarar esta situación, a propuesta del Gobierno. La autoridad militar designada por éste procederá a publicar y difundir los oportunos bandos, que contendrán las medidas y prevenciones necesarias, de acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica 4/1981 y las condiciones de la declaración del estado de sitio.

En la declaración del estado de sitio el Congreso de los Diputados podrá determinar los delitos que, durante su vigencia, quedan sometidos a la jurisdicción militar. Las autoridades civiles continúan en el ejercicio de las atribuciones que no hayan sido conferidas a la autoridad militar, dándole a ésta las informaciones que solicite y cuantas noticias referentes al orden público lleguen a su conocimiento.

Estas previsiones solo han sido actuadas una vez: cuando en 2010, el Gobierno declaró el estado de alarma para afrontar el abandono de sus puestos de trabajo por parte de numerosos controladores de tránsito aéreo. Por Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo en todo el territorio nacional. Todos los controladores al servicio de la entidad pública empresarial «Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)» pasaron a tener la consideración de personal militar, quedando sometidos a las órdenes directas del Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire y las autoridades militares designadas por él, así como a las leyes penales y disciplinarias militares. El Tribunal Constitucional declaró que los funcionarios afectados carecían de legitimación procesal para impugnar, en vía de recurso de amparo, el acuerdo del Pleno de Congreso de los Diputados que, el 16 de diciembre de 2010, autorizó la prórroga del estado de alarma declarado por el Gobierno hasta el 15 de enero de 2011 (ATC 7/2012, de 13 de enero).

## **II. Jurisprudencia constitucional sobre los temas**

### **1. ¿Se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca de la existencia de leyes que complementen o desarrollen el texto constitucional? ¿Cuál es la jerarquía atribuida por la jurisprudencia a estas leyes respecto de la Constitución y otras normas jurídicas? Señale algunas decisiones al respecto y explique su naturaleza y alcance**

La jurisprudencia española parte de la premisa de que la Constitución de 1978 se remite a distintas normas legales, que deben completar o desarrollar sus mandatos (por ejemplo, SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 5; 10/1982, de 23 de marzo, FJ 2; 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4; 118/1996, de 27 de junio, FJ 62; 124/2010, de 29 de noviembre, FJ 6).

Un capítulo claro lo ofrecen los derechos y libertades fundamentales. En efecto, la Constitución crea la categoría de la ley orgánica, cuya aprobación requiere una mayoría absoluta del Congreso de los Diputados (véase I.3): y, al definir las materias propias de este tipo de ley de Cortes, se refiere en primer lugar al “desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas” (art. 81.1 CE). Por lo que existen numerosas leyes orgánicas dedicadas, precisamente, a desarrollar distintos derechos fundamentales. Por ejemplo, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general desarrolla el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23 CE), como señala expresamente la STC 78/1987, de 26 de mayo (FJ 3). Este mismo derecho, junto con el de asociación, son objeto de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, enjuiciada en la Sentencia 48/2003, de 12 de marzo. La Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, ha desarrollado el contenido del derecho fundamental a la libertad religiosa (art. 16 CE), así como las condiciones básicas de su ejercicio (STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5). Numerosas leyes han regulado, siguiendo los vaivenes de los cambios en las mayorías políticas, el derecho a la educación (art. 27 CE): cambios que han dado lugar a una abundante jurisprudencia constitucional (a partir de las SSTC 5/1981, de 13 de febrero, y 77/1985, de 27 de junio, hasta la STC 184/2012, de 17 de octubre). Reviste una importancia indudable la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, que ha desarrollado el artículo 28.1 de la Constitución (SSTC

98/1985, de 29 de julio; 61/1989, de 3 de abril; 88/2003, de 19 de mayo; 118/2012, de 4 de junio).

También la suspensión del ejercicio de algunos derechos fundamentales se encuentra desarrollado por una ley orgánica, cumpliendo la previsión del artículo 55.2 de la Constitución: así lo hizo la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas, objeto de la STC 199/1987, de 16 de diciembre; ley que ya no se encuentra vigente (véase la Ley Orgánica 3/1988, de 25 de mayo, de reforma del Código penal; la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal; y la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales).

También las leyes ordinarias pueden desarrollar o complementar los derechos constitucionales, en cumplimiento de la reserva de ley general (art. 53.1 CE). La jurisprudencia muestra elocuentemente este fenómeno cuando aborda los derechos fundamentales de configuración legal. Quizá el ejemplo más frecuente lo ofrece el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). La jurisprudencia ha subrayado en numerosas ocasiones que este derecho no es "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 CE), 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 CE)" (STC 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 4, y otras muchas). Otro ejemplo, de innegable relevancia, lo ofrece el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (reconocido en el art. 23.2 CE): se trata de un derecho de configuración legal, del que son titulares los ciudadanos, primero como candidatos y posteriormente en el ejercicio del cargo (SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 36/1990, de 1 de marzo); por lo que, "para que la infracción de la legalidad pueda reputarse como lesión de tal precepto de la [Constitución], a los efectos de la sustanciación de un recurso de amparo electoral, debe ser aquélla de carácter sustantivo que regule cuestiones que afecten directamente al contenido constitucional del mismo" (STC 125/2013, de 23 de mayo, FJ 4).

Igualmente, el art. 13.1 de la Constitución se remite a los tratados y a la ley para determinar el régimen de disfrute de los derechos fundamentales por parte de los extranjeros (SSTC 107/1984, de 23 de noviembre, FFJJ 3 y 4; 149/2000, de 1 de junio, FJ 3; 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 3; 17/2013, de 31 de enero, FJ 3).

Las leyes orgánicas no se limitan al desarrollo de derechos fundamentales. También aprueban los Estatutos de las distintas Comunidades autónomas, que son las normas llamadas a completar el título VIII de la Constitución, dedicado a la organización territorial del Estado (arts. 81.1 y 147 CE: véase el epígrafe II.4). La doctrina constitucional lo ha expuesto con nitidez: "Para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, o si existe un régimen de concurrencia, resulta en principio decisorio, el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, a través del cual, se produce la asunción de competencias. Si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, no cabe duda que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente el art. 149.3 de la Constitución. Esta afirmación, sin embargo, no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 de la Constitución). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma" (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 1; en el mismo sentido, entre otras, SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6; 31/2010, de 28 de junio, FJ 3).

Son también leyes orgánicas las que regulan determinadas instituciones del Estado, como el Poder judicial (art. 122 CE: véase

epígrafe II.4), el Defensor del Pueblo (art. 54 CE; STC 157/1988, de 15 de septiembre, FJ 4) o el Tribunal de Cuentas (art. 136 CE; SSTC 215/2000, de 18 de septiembre, y 126/2011, de 18 de julio, FJ 10). Tampoco puede olvidarse que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (prevista por el art. 165 CE) desarrolla y complementa las previsiones constitucionales dedicadas a esta institución: Así en todo lo relativo a la regulación del recurso de amparo constitucional (SSTC 2/1982, de 29 de enero, FJ 2; 186/2001, de 17 de septiembre, FJ 3; 155/2009, de 25 de junio, FJ 2). También, por ejemplo, en materia de legitimación procesal (SSTC 106/1984, de 16 de noviembre, FJ 1; 216/2013, de 19 de diciembre, FJ 2.b) o en lo relativo a la designación de los magistrados constitucionales (SSTC 49/2008, de 9 de abril; 101/2008, de 24 de julio).

Existen otras leyes orgánicas de indudable relevancia constitucional. Así, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad complementa el mandato constitucional (arts. 104, 126, 148.1.22 y 149.1.29 CE) en todo lo relativo a la coordinación autonómica de las policías locales (SSTC 25/1993, de 21 de enero, FJ 1; 51/1993, de 11 de febrero, FJ 3). O la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (prevista por el art. 157.3 CE), que ha sido expresamente declarada como una de las normas que forman parte del bloque de la constitucionalidad (SSTC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 3, o 101/2013, de 23 de abril, FJ 3).

**2. ¿Existen casos en que la jurisprudencia ha declarado el carácter vinculante de normas constitucionales no escritas? De ser afirmativo, explique tales casos**

No hay constancia de ninguna resolución del Tribunal español en ese sentido.

**3. ¿Ha reconocido la jurisprudencia constitucional que la Constitución puede ser aplicada directamente por los tribunales? ¿En cuáles supuestos se ha pronunciado al respecto? Explique e identifique algunos ejemplos en los que se ha seguido una interpretación de las leyes conforme a la Constitución**

La Constitución española define con rasgos nítidos un poder judicial fuerte en su título VI, con amplias garantías de independencia y una

robusta potestad para “juzgar y hacer ejecutar lo juzgado” (art. 117 CE), lo que incluye la función de asegurar que las Administraciones públicas actúan plenamente sometidas a la ley y al Derecho (arts. 103, 106 y 118 CE). De acuerdo con esta premisa, la Constitución prevé mecanismos para que los tribunales de justicia apliquen directamente sus normas: tanto para asegurar el control de constitucionalidad de las leyes, mediante la cuestión que pueden suscitar sobre cualquier norma de rango legal que resultare aplicable en un caso (art. 163 CE); como para proteger directamente los derechos y libertades fundamentales (art. 53.2 CE).

El papel judicial en el control de la validez constitucional de las leyes viene reconocido por la jurisprudencia constitucional desde la Sentencia 17/1981, de 1 de junio, en términos mantenidos desde entonces (véanse, por ejemplo, SSTC 66/2011, de 16 de mayo, FJ 6; 27/2012, de 1 de marzo, FJ 2; 177/2013, de 21 de octubre, FJ 3): “La defensa de la Constitución frente a las eventuales extralimitaciones de los órganos dotados de poder para crear normas de carácter general corresponde, en primer lugar, a los jueces y Tribunales, que han de negar validez, a las normas reglamentarias que sean contrarias a la Constitución, inaplicándolas, y están facultados para inaplicar también incluso las normas legales que adolezcan del mismo defecto, cuando sean anteriores a la Constitución. La supremacía de ésta obliga también a los jueces y tribunales a examinar, de oficio o a instancia de parte, la posible inconstitucionalidad de las leyes en las que, en cada caso concreto, hayan de apoyar sus fallos, pero, en defensa ... de la dignidad de la ley emanada de la representación popular, el juicio adverso a que tal examen pueda eventualmente conducirlos no los faculta para dejar sin más de aplicarlas, sino sólo para cuestionarlas ante este Tribunal. La depuración continua del ordenamiento desde el punto de vista de la constitucionalidad de las leyes, y siempre a salvo la acción del propio legislador, es así resultado de una colaboración necesaria entre los órganos del poder judicial y el Tribunal Constitucional, y sólo esta colaboración puede asegurar que esta labor depuradora sea eficaz y opere de manera dinámica y no puramente estática, ya que sólo por esta vía, y no por la del recurso de inconstitucionalidad, cabe tomar en consideración el efecto que la cambiante realidad social opera sobre el contenido de las normas” (FJ 1.2).

Por otra parte, los derechos fundamentales que enuncia la Constitución deben ser protegidos, en primer lugar, por los Juzgados y Tribunales que forman el Poder judicial, que son sus “guardianes

naturales". La intervención del Tribunal Constitucional, mediante el recurso de amparo, es de carácter subsidiario. Así ha sido subrayado en incontables ocasiones, en las que el Tribunal examina si el recurrente de amparo ha agotado la vía judicial, requisito previo para poder impetrar la protección de sus derechos fundamentales en sede de la justicia constitucional (a partir de la STC 1/1981, de 26 de enero, FJ 2). Como expuso la Sentencia 113/1995, de 6 de julio (FJ 6): "Dada la transcendencia de las libertades y los derechos fundamentales consagrados por la Constitución (arts. 14 a 30), se prevé en ella —art. 53.2— para su protección un doble mecanismo jurisdiccional escalonado, principal y general uno, que se atribuye a los Tribunales ordinarios; y extraordinario y subsidiario otro, que corresponde al Tribunal Constitucional. El precepto se refiere, pues, a dos jurisdicciones diferentes: la del Poder Judicial que de forma exclusiva y excluyente tiene la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en todo tipo de procesos (título VI CE) y es, por tanto, la común u ordinaria; y la del Tribunal Constitucional (tít. IX CE) cuyo ámbito de actuación o de jurisdicción se limita a las garantías constitucionales a través de los procesos que se expresan en el art. 161 C.E. y, entre ellos, el recurso de amparo utilizable «en su caso» para la protección de aquellos derechos cuando entienda el justiciable que no han sido reparados por la jurisdicción ordinaria". A los tribunales de la jurisdicción ordinaria, el art. 53.2 CE "les encomienda con carácter general la tutela de los derechos y libertades fundamentales, y especialmente a través de un procedimiento caracterizado por la preferencia y la sumariedad, lo que se ha dado en llamar el «amparo judicial ordinario» de los derechos fundamentales ... mientras que a este Tribunal Constitucional se le otorga a través del recurso de amparo «en su caso» (art. 53.2 CE) o «en los casos y formas que la ley establezca» [161.1 b) C.E.], el «amparo constitucional» de dichos derechos y libertades" (STC 113/1995, FJ 6).

Corolario de este diseño constitucional es que la jurisprudencia ha declarado que son inconstitucionales las leyes que privan a un ciudadano de la vía judicial para proteger sus derechos fundamentales, abocándolo directamente al recurso constitucional de amparo como único remedio de eventuales vulneraciones. En este sentido, la Sentencia 31/2000, de 3 de febrero (FJ 6), declaró que un precepto de la legislación procesal militar, "al hacer imposible el acceso a la jurisdicción ordinaria —en la que, a los efectos que aquí

consideramos, se integran los Tribunales militares (STC 113/1995, de 6 de julio)— convierte al recurso de amparo constitucional en la única vía de control jurisdiccional de las resoluciones de la Administración militar, siendo así que, conforme a lo dispuesto en el art. 53.2 de la Constitución, esa vía de control extraordinario en sede constitucional no puede suplir la inexistencia de una vía de protección común y general, de carácter plenario, ante los Jueces y Tribunales ordinarios”. Por lo que lo declaró nulo.

La reforma del recurso de amparo llevada a cabo en el año 2007 ha reforzado el papel de los tribunales de justicia como guardianes de los derechos fundamentales. La Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, ha restringido la actuación del Tribunal Constitucional a aquellos recursos que tienen una especial trascendencia constitucional; simultáneamente, ha ensanchado el cauce del incidente de nulidad de actuaciones, que puede ser planteado en cualquier proceso judicial fundándose “en cualquier vulneración de un derecho fundamental de los referidos en el artículo 53.2 de la Constitución”, siempre que no haya podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y siempre que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario (art. 241.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, versión 2007). Como ha explicado la Sentencia 107/2011, de 20 de junio (FJ 5), “se configura por el legislador el sistema de garantías de los derechos fundamentales encomendado a los Jueces y Tribunales como guardianes naturales y primeros de dichos derechos (STC 227/1999, de 13 de diciembre, FJ 1), a los que confiere un mayor protagonismo en su protección (ampliación del incidente de nulidad de actuaciones), y culminado por el Tribunal Constitucional que, además de garante último, es su máximo intérprete (arts. 53.2 y 123 CE y 1.1 LOTC)”. Lo que ha llevado al Tribunal Constitucional a fijar una doctrina dirigida a atajar comportamientos que enerven la eficacia de los mecanismos procesales de tutela judicial de los derechos y libertades constitucionales (como muestran las SSTC 43/2010, de 26 de julio, FFJJ 4 y 5, donde el órgano judicial remitía al interesado a promover un proceso declarativo; 107/2011, de 20 de junio, FJ 5, que anuló la inadmisión de plano del incidente ante el órgano judicial, que se limitó a referir al justiciable al recurso de amparo constitucional; y 153/2012, de 16 de julio, FFJJ 3 a 5, en que se estimó un recurso de amparo promovido únicamente contra la resolución de inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones).

#### **4. ¿Ha reconocido la jurisprudencia constitucional la existencia de un "bloque de constitucionalidad"? ¿Cuáles principios, normas y fuentes integran el bloque? Explique**

Como se indicó al contestar la pregunta II.1, la Constitución española defiere a distintas leyes el desarrollo de los derechos o la complitud de diversas instituciones. Tales leyes forman, junto con el texto de la Constitución misma, el parámetro de validez de las leyes que afectan a los derechos o instituciones regulados por ellas. En este punto cobra una especial importancia el art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que desde 1979 ha dispuesto que: "Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas".

En esta materia juegan un papel esencial los Estatutos de autonomía que han creado las diecisiete Comunidades autónomas en que se organiza el territorio español, y que definen las instituciones autonómicas, las competencias legislativas y ejecutivas que ejercen y los principios básicos de los distintos ordenamientos autonómicos (como se recogió en I.3). Como ha resumido la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre (FJ 6), "los Estatutos de Autonomía, en su concreta posición, subordinada a la Constitución, la complementan, lo que incluso se traduce de modo significativo en su integración en el parámetro de apreciación de la constitucionalidad de las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley, tanto estatales como autonómicas (art. 28.1 LOTC), de manera que forman parte de lo que hemos llamado "bloque de la constitucionalidad" (SSTC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; 11/1986, de 28 de enero, FJ 5; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 5, entre otras muchas) ... la integración de los Estatutos en el bloque de la constitucionalidad, su consiguiente consideración como parámetro para el enjuiciamiento de las normas legales y, sobre todo, la función que los Estatutos desempeñan y su muy especial rigidez, les otorgan una singular resistencia frente a las otras leyes del Estado que hace imposible que puedan ser formalmente reformados por éstas. Esta afirmación opera, sin duda, con carácter general frente a las leyes estatales ordinarias. Respecto de las otras leyes orgánicas, la relación de los Estatutos se regula ... por la propia Constitución, según criterios de competencia material,

de modo que el parámetro de relación entre unas y otras es, exclusivamente, la Norma constitucional. En este sentido, los Estatutos de Autonomía no pueden desconocer los criterios materiales empleados por la Constitución cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes leyes orgánicas (arts. 81.1, 122.1, 149.1.29, 152.1 ó 157.3 CE), pues dichos criterios, referidos a materias concretas para cada ley orgánica, determinan el ámbito que la Constitución les reserva a cada una de ellas, ámbito que, por tal razón, se configura como límite para la regulación estatutaria”.

La jurisprudencia ha acogido tempranamente la sugerencia académica de denominar a este complejo normativo con el término “bloque de la constitucionalidad” (a partir de las SSTC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 2, y 38/1983, de 16 de mayo, FJ 3). Dicho bloque está formado, desde luego y en primer lugar, por la Constitución y el Estatuto de autonomía respectivo; pero también por las leyes “determinadoras de las competencias, en el marco de la Constitución” (STC 72/1983, de 29 de julio, FJ 4). Entre ellas cabe destacar:

- a) La organización del poder judicial, único para toda España y sometido a la Ley Orgánica del Poder Judicial (arts. 122 y 152.1.2 CE: SSTC 56/1990, de 29 de marzo; 62/1990, de 30 de marzo; 158/1992, de 26 de octubre; 105/2000, de 13 de abril; 253/2005, de 11 de octubre; 163/2012, de 20 de septiembre).
- b) La seguridad pública, incluyendo la coordinación de las policías locales y la eventual creación de policías autonómicas, donde juega un papel esencial la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (arts. 104, 126, 148.1.22 y 149.1.29 CE; SSTC 25/1993, de 21 de enero; 49/1993, de 11 de febrero; 81/1993, de 8 de marzo; 172/2013, de 10 de octubre).
- c) La financiación descentralizada, sometida a la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades autónomas (arts. 133.1, 149.1.14 y 157 CE; SSTC 181/1988, de 13 de octubre; 150/1990, de 4 de octubre; 192/2000, de 13 de julio; 32/2012, de 15 de marzo; 85/2013, de 11 de abril).

En el plano de los derechos fundamentales, las leyes orgánicas que han sido dictadas para desarrollar alguno de ellos (en virtud del art. 81.1 CE) surten unos efectos decisivos (como vimos en el epígrafe II.1). Aunque puede observarse que la jurisprudencia no hace uso, en

este tipo de supuestos, de la denominación “bloque de la constitucionalidad”; salvo cuando el caso versa sobre el deslinde de competencias de las Comunidades autónomas en materias que afectan al ejercicio de derechos fundamentales, como el derecho a la educación (art. 27 CE; STC 137/1986, de 6 de noviembre) o de asociación (art. 22 CE; SSTC 173/1998, de 23 de julio, y 135/2006, de 27 de abril). Destacan, por su importancia, las Leyes orgánicas que han desarrollado la libertad religiosa (Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio; SSTC 166/1996, de 28 de octubre; 46/2001, de 15 de febrero, y 207/2013, de 5 de diciembre) y la libertad sindical (Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto; SSTC 61/1989, de 3 de abril; 101/1991, de 13 de mayo, y 118/2012, de 4 de junio).

##### **5. ¿Se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca del valor y jerarquía jurídica de los convenios y tratados internacionales, especialmente los relativos a derechos humanos? Explique tales supuestos**

Como se indicó en el epígrafe I.4, la Constitución española establece un sistema monista: los tratados internacionales ratificados por España forman parte de su Derecho, una vez publicados oficialmente (art. 96 CE). Además, los que versan sobre derechos humanos influyen la interpretación de los derechos y libertades constitucionales (art. 10.2 CE).

El artículo 10.2 de la propia Constitución dispone que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que ella reconoce “se interpretarán de conformidad con” tales normas internacionales. Como ha glosado la jurisprudencia, “Esa decisión del constituyente expresa el reconocimiento de nuestra coincidencia con el ámbito de valores e intereses que dichos instrumentos protegen, así como nuestra voluntad como Nación de incorporarnos a un orden jurídico internacional que propugna la defensa y protección de los derechos humanos como base fundamental de la organización del Estado” (SSTC 91/2000, de 30 de marzo, FJ 7; 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 3).

La cláusula de apertura de la Constitución española a los derechos humanos tiene una importancia que no es posible exagerar. A través suyo, la jurisprudencia constitucional española ha incorporado numerosas normas de derechos humanos de distintas procedencias: la ONU y otros organismos internacionales, en particular la Organización Internacional del Trabajo; el Consejo de Europa, cuyo

quicio lo forma el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades públicas de 1950 y sus Protocolos; así como todo el Derecho de la Unión Europea en esta materia, que recientemente ha sido reforzado de modo decisivo por la Carta de los derechos fundamentales (Diario Oficial de la Unión Europea C-326, de 26 de octubre de 2012), que el Tratado de Lisboa ha dotado de plenos efectos jurídicos desde su entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009.

El Tribunal Constitucional español ha tenido ocasión de precisar en numerosas ocasiones que la Constitución española de 1978 no incorpora a su contenido los tratados y otras disposiciones internacionales, aun cuando versen sobre derechos humanos: estos derechos no forman parte, *per se*, de la Constitución (SSTC 85/2003, de 8 de mayo, FJ 6, o 138/2012, de 20 de junio, FJ 3). Lo que sí surten es un influjo en el momento de interpretar los derechos y libertades declarados por la Constitución española. Como ha afirmado la jurisprudencia, el art. 10.2 CE "no convierte a tales tratados y acuerdos internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Si así fuera, sobraría la proclamación constitucional de tales derechos, bastando con que el constituyente hubiera efectuado una remisión a las declaraciones internacionales de derechos humanos o, en general, a los tratados que suscriba al Estado español sobre derechos fundamentales y libertades públicas. Por el contrario, realizada la mencionada proclamación, no puede haber duda de que la validez de las disposiciones y actos impugnados en [sede constitucional] debe medirse sólo por referencia a los preceptos constitucionales que reconocen los derechos y libertades susceptibles de protección en esta clase de litigios, siendo los textos y acuerdos internacionales del art. 10.2 una fuente interpretativa que contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos cuya tutela se pide a este Tribunal Constitucional" (SSTC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4.a, o 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 5).

**6. ¿Se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca del carácter vinculante de las decisiones de los órganos supranacionales en materia de derechos humanos? ¿Cuál es el valor jurídico asignado a las decisiones de estos órganos? Explique**

El Tribunal Constitucional español siempre ha entendido que la remisión que el art. 10.2 CE realiza a los tratados internacionales en materia de derechos fundamentales conlleva tener en cuenta la interpretación que “llevan a cabo los órganos de garantía establecidos por esos mismos tratados y acuerdos internacionales” (STC 116/2006, de 24 de abril, FJ 5; en la misma línea, entre otras muchas, SSTC 50/1989, de 21 de febrero; 64/1991, de 22 de marzo; 116/2006, de 24 de abril, FJ 5; 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 9; 61/2013, de 14 de marzo, FJ 5).

Por consiguiente la jurisprudencia española sigue con atención la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, institución esencial del Consejo de Europa (desde la STC 12/1981, de 10 de abril, FJ 3) y la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (desde las SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 6, y 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4). Existen dudas acerca del valor interpretativo de los dictámenes del Comité de Derechos Humanos de la ONU. Según algunas Sentencias, este Comité es un órgano que “no tiene facultades jurisdiccionales (como claramente se deduce de la lectura de los arts. 41 y 42 del Pacto)” internacional de derechos civiles y políticos; por lo que sus dictámenes “no pueden constituir la interpretación auténtica del Pacto, dado que en ningún momento, ni el Pacto ni el Protocolo facultativo le otorgan tal competencia” (SSTC 70/2002, de 3 de abril, FJ 7; 240/2005, de 10 de octubre, FJ 6; 296/2005, de 21 de noviembre, FJ 3). Por el contrario, otras Sentencias han mencionado su doctrina al fundamentar jurídicamente sus fallos (SSTC 41/2006, de 13 de febrero, FJ 3; 176/2008, de 22 de diciembre, FJ 4; 141/2012, de 2 de julio, FJ 3).

Cuestión distinta nace cuando se trata de ejecutar en España las sentencias pronunciadas por los Tribunales europeos. En lo relativo a las resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional español mantiene una firme doctrina desde la Sentencia 245/1991, de 16 de diciembre, que dio ejecución a la Sentencia *Barberà, Messegué y Jabardo* (STEDH de 6 de diciembre de 1988). Se puede resumir en los siguientes trazos:

- 1) Las sentencias del Tribunal del Consejo de Europa tienen carácter declarativo y no anulan ni modifican por sí mismas las sentencias u otros actos de los poderes públicos españoles declarados contrarios al Convenio de Roma;
- 2) El Convenio europeo de derechos humanos tampoco impone a los Estados miembros unas medidas procesales concretas para asegurar

la reparación de una violación de derechos humanos declarada por el Tribunal de Estrasburgo, mediante medidas de carácter anulatorio o rescisorio de sentencias firmes;

3) Sin embargo, el Convenio europeo forma parte del Derecho interno español (art. 96.1 CE); más aún, las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas contenidas en la Constitución deben interpretarse de conformidad con el Convenio europeo (art. 10.2 CE). Y, finalmente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos es el órgano cualificado que tiene por misión la interpretación del Convenio. “De ello se sigue que, declarada por Sentencia de dicho Tribunal una violación de un derecho reconocido por el Convenio europeo que constituya asimismo la violación actual de un derecho fundamental consagrado en nuestra Constitución, corresponde enjuiciarla a este Tribunal, como Juez supremo de la Constitución y de los derechos fundamentales” (STC 245/1991, FJ 3).

En aplicación de esta doctrina, el Tribunal Constitucional ha sido llamado a supervisar la ejecución en España de las principales sentencias de Estrasburgo, formando un cuerpo doctrinal que asegura la reparación *in natura* de las vulneraciones de derechos fundamentales declaradas por el Tribunal de Estrasburgo, cuando resulta procedente (SSTC 240/2005, de 10 de octubre; 313/2005, de 12 de diciembre; 197/2006, de 3 de julio; 70/2007, de 16 de abril; ATC 96/2001, de 5 de abril). Es determinante en este punto la apreciación de si la vulneración del derecho sigue siendo actual, tras la sentencia dictada por el Tribunal europeo y, en su caso, el otorgamiento de una satisfacción equitativa (en virtud del art. 41 CEDH).

## **7. ¿Cuáles son los criterios predominantes de interpretación que la jurisprudencia constitucional ha sostenido para la declaratoria de nulidad de leyes u otros actos públicos que contradicen los preceptos constitucionales? Explique**

La jurisprudencia constitucional maneja con naturalidad los criterios hermenéuticos destilados por la tradición jurídica occidental, en virtud de la recepción del Derecho romano que se produjo a partir del siglo XI con ocasión del redescubrimiento del *Corpus Iuris* de Justiniano. Como es sabido, esos criterios interpretativos han sido recogidos en el Derecho español en el título preliminar del Código civil, matizando el esquema clásico acuñado por Savigny: “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con

el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas” (art. 3.1 CC, redactado en 1974).

a) La interpretación literal ofrece una guía segura a la interpretación. Sin embargo, este criterio no suele ofrecer resultados perceptibles en la jurisprudencia. No porque no existan preceptos inequívocos en la Constitución española. Se suelen mencionar el que prescribe que los españoles son mayores de edad a los 18 años (art. 12 CE); que el Congreso de los Diputados es elegido por cuatro años (art. 68.4 CE); o que la detención de un ciudadano por la policía nunca puede prolongarse más allá de las setenta y dos horas (art. 17.2 CE). Pero estos preceptos rara vez dan lugar a controversia: los asuntos que son sometidos a la jurisdicción constitucional suelen ser disputados y, por ello, nacen de situaciones que se encuentran regidas por preceptos constitucionales con un contenido léxico amplio o ambiguo, o bien por distintas disposiciones de la Constitución que en los hechos del caso parecen imponer mandatos antagónicos. No tiene nada de extraño, por tanto, que el Tribunal mantenga que “un interpretación del texto constitucional que conduzca a un resultado distinto de su literalidad sólo puede ser admitida cuando exista ambigüedad en el mismo o ésta se deriva de la falta de cohesión o coherencia sistemática entre preceptos constitucionales” (SSTC 72/1984, de 14 de julio, FJ 6; 215/2000, de 18 de septiembre, FJ 6).

b) Los antecedentes históricos y legislativos han sido tenidos en cuenta en diversas ocasiones. Así, para interpretar la previsión constitucional de que los Estatutos de autonomía “podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas” (art. 4.2 CE). Cuando el Tribunal tuvo que resolver el conflicto planteado por Navarra porque en la enseña del País Vasco se habían incorporado las seculares cadenas del escudo de armas navarro, tuvo que remontarse en el tiempo para concluir que, desde poco después de la batalla de las Navas de Tolosa (1212), el escudo en cuestión tiene como elemento esencial, según tradición constante, unas cadenas de oro sobre fondo de gules (STC 94/1985, de 29 de julio). Para concluir seguidamente que ese símbolo político, que integra a una comunidad, la representa y la identifica, no puede ser utilizado por ninguna otra Comunidad autónoma sin su consentimiento.

Los debates desarrollados en las Cortes constituyentes (1977-1978), mientras se redactaba la Constitución, “son un elemento importante

de interpretación, aunque no determinante, para desentrañar el alcance y sentido de las normas”: así lo ha venido admitiendo la jurisprudencia, tanto en relación con las disposiciones constitucionales (SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 9; y 15/2000, de 20 de enero, FJ 7) como respecto a las que integran el bloque de constitucionalidad (SSTC 68/1996, de 18 de abril, FJ 10; y 109/1998, de 21 de mayo, FJ 5). Así, por ejemplo, la Sentencia 137/2010, de 16 de diciembre (FJ 3), caracterizó al Defensor del Pueblo como “defensor de la Constitución” cuando interpone recursos de inconstitucionalidad contra leyes; tras observar que la Constitución de 1978 no permite a los ciudadanos impugnar leyes (“a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que en otros Ordenamientos comparados se confiere a los ciudadanos, y del precedente que en nuestro Derecho supuso el art. 123.5 de la Constitución de nuestra Segunda República de 1931”), anotó que los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución vigente “ponen de manifiesto que la legitimación del Defensor del Pueblo fue valorada como paliativa de la ausencia de una acción popular en esta materia”. Lo que condujo a sostener una interpretación amplia de la legitimación activa del Defensor y a rechazar las objeciones que se habían opuesto a la admisión del recurso de inconstitucionalidad promovido por él.

Sin embargo, en ocasiones los debates constituyentes no ofrecen resultados. Así ocurrió cuando hubo que interpretar la previsión constitucional de que doce de los vocales del Consejo General del Poder Judicial deben ser nombrados “entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales” (art. 122.3 CE). La Sentencia 108/1986, de 29 de julio (FJ 13), tras examinar pormenorizadamente los textos, enmiendas y debates que dieron lugar a la aprobación de ese artículo de la Constitución, concluyó que “parece deducirse la existencia de un consenso implícito sobre la necesidad de que los doce Vocales procedentes de la Carrera Judicial expres[en] no sólo diferentes niveles de experiencia por su función y su edad, sino las distintas corrientes de pensamiento existentes en aquélla, pero ese consenso no parece extenderse hasta la determinación del procedimiento adecuado para alcanzar tal resultado, de forma que no se constitucionalizó una fórmula concreta, sino que los constituyentes se limitaron a remitirla a una futura Ley orgánica”. Razón que coadyuvó a que se declarara conforme a la Constitución el todavía hoy controvertido sistema por el que todos los vocales del Consejo son designados por las Cortes, en vez de mediante elección interna por parte de los jueces y magistrados.

c) La realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas las normas constitucionales es tenida en cuenta por la jurisprudencia constitucional. Un ejemplo claro lo ofrece la sentencia que otorgó el amparo a una funcionaria a quien la Administración había denegado una excedencia para el cuidado de hijos menores: el Tribunal Constitucional declaró que esa negativa suponía un quebrantamiento del derecho a no ser discriminada por razón de sexo. "Ello es así, no porque la legislación vigente conceda esta posibilidad sólo a los varones, sino por un dato extraído de la realidad social imperante, que sin duda debe tenerse en cuenta al interpretar y aplicar las reglas jurídicas, a saber: que, hoy por hoy, son las mujeres las que de forma casi exclusiva solicitan este tipo de excedencias para el cuidado de los hijos y, en consecuencia, al serles denegado, prácticamente sólo las mujeres se ven obligadas a abandonar sus puestos de trabajo y a salir del mercado laboral por este motivo" (STC 240/1999, de 20 de diciembre, FJ 5). La atención a la realidad social, asimismo, ha influido de modo determinante en la definición de qué "otra condición o circunstancia personal o social" ha de ser considerada discriminatoria y, por ende, queda prohibida por el artículo 14 de la Constitución: así la edad (SSTC 75/1983, de 3 de agosto; 37/2004, de 11 de marzo) o la orientación sexual (STC 41/2006, de 13 de febrero). Igualmente es determinante para la aplicación de distintos derechos fundamentales, como por ejemplo el derecho al honor: su contenido es delimitado por la jurisprudencia constitucional atendiendo a "las normas, valores e ideas sociales vigentes en cada momento" (SSTC 185/1989, de 13 de noviembre, o 139/1995, de 26 de septiembre).

d) El criterio hermenéutico que aparece expresado con mayor frecuencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es el sistemático: el "contexto" de la disposición que debe ser interpretada. Ese contexto se encuentra, en capas sucesivas, en la propia Constitución en su totalidad; en el resto del ordenamiento español, en el Derecho comparado y, significativamente, en el Derecho internacional de los derechos humanos.

Son innumerables los pronunciamientos que han insistido en la idea de que es obligado considerar la Constitución "como un todo sistemático exento de contradicciones lógicas" (STC 278/1993, de 23 de septiembre), "en el que cada precepto encuentra su pleno valor y sentido en función del conjunto" (STC 101/1983, de 18 de noviembre) y, por tanto, "valorándolo en relación con los demás; es decir, de acuerdo con una interpretación sistemática" (SSTC 5/1983,

de 4 de febrero, y 113/2004, de 12 de julio). Estas afirmaciones no son meros adornos lógicos: ofrecen explicación de la *ratio decidendi* de las conclusiones alcanzadas en las distintas sentencias. Se pueden ofrecer un par de ilustraciones, en ámbitos diversos de la Constitución: los derechos fundamentales y el orden territorial de competencias.

La Sentencia 5/1983, de 4 de febrero, tuvo que decidir si era constitucional una ley que preveía que los concejales de un ayuntamiento perdieran su puesto, si eran expulsados del partido político con el que se habían presentado a las elecciones en las que habían resultado elegidos. La sentencia sostuvo que la interpretación del alcance y contenido del derecho fundamental a acceder a los cargos públicos (art. 23.2 CE), que era determinante, debía "hacerse considerando la Constitución como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo en relación con los demás; es decir, de acuerdo con una interpretación sistemática" (FJ 3). Lo cual condujo a declarar inconstitucional el precepto legal enjuiciado, con hondas repercusiones en nuestro sistema democrático.

La interpretación sistemática de la Constitución también ha jugado un papel destacado en la interpretación del denso sistema de reparto de competencias entre las instituciones generales y autonómicas del Estado. Un ejemplo lo ofrece la sentencia que enjuició la legislación de aguas. La Ley 29/1985, origen de la que está hoy vigente, adoptó dos decisiones importantes: declaró dominio público la totalidad de las aguas continentales, sin reconocer algunas aguas que eran privadas según la legislación anterior, asignando su titularidad al Estado central; y confirmó la gestión integral de las aguas mediante confederaciones hidrográficas, sin aceptar que las Comunidades autónomas pudieran establecer libremente distintos sistemas de gestión hídrica. Para examinar la constitucionalidad de estas decisiones de política legislativa, la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, tuvo muy en cuenta la interrelación de distintos preceptos constitucionales; y no sólo los que definen la propiedad privada o las competencias en materia de agua (arts. 33 y 149.1.22 CE, respectivamente). Pues, como afirmó la sentencia, la interpretación de las reglas competenciales "no puede desconocer la necesidad de analizar el sentido de aquellas reglas de manera sistemática y armónica, a la luz de los principios de unidad, autonomía y solidaridad que se establecen en el art. 2 de la Constitución, de manera que ninguno de ellos padezca. Pero además, en el desempeño de la tarea interpretativa de las normas competenciales

establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y por imperativo del criterio de unidad de la Constitución, que exige dotar de la mayor fuerza normativa a cada uno de sus preceptos, este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta importancia como son los recursos hidráulicos, principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la «utilización racional de todos los recursos naturales» (art. 45.2 de la Constitución). Por ello, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, este Tribunal sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado” (FJ 13).

e) La interpretación sistemática de la Constitución lleva a que, cuando una situación se encuentra regida por distintos preceptos constitucionales, la jurisprudencia deba alcanzar una interpretación que los conjugue, sin sacrificar ninguno. Una línea doctrinal se refiere a la ponderación entre derechos fundamentales: Es clásico el conflicto entre libertad de expresión y derecho a la intimidad y al honor (a partir de la STC 104/1986, de 17 de julio, FJ 6). Se podrían ofrecer otros muchos ejemplos: así, el derecho de quien acude a los tribunales de justicia para obtener una tutela efectiva y sin dilaciones indebidas de sus derechos debe ser acomodada con el derecho a defenderse, lo que implica el derecho a conocer la existencia del proceso y, por ende, el deber judicial de emplazar a los demandados (por ejemplo, STC 133/1986, de 29 de octubre, FJ 4). O el derecho a la libertad religiosa de la Iglesia católica, que incluye el derecho a impartir su doctrina sin injerencias de los poderes públicos y, por ende, para determinar quiénes son las personas cualificadas para la enseñanza de su credo religioso en los centros de enseñanza; libertad que debe ser cohonestada con los derechos fundamentales de los profesores de religión, tanto en el ámbito laboral como en su vida privada (SSTC 38/2007, de 15 de febrero, y 51/2011, de 14 de abril).

En este tipo de supuestos, tan frecuentes en la vida real, compete a los tribunales de justicia y, en último término, al Tribunal Constitucional encontrar “criterios practicables” que permitan conciliar en el caso concreto las exigencias de los distintos derechos y libertades involucrados en cada caso; labor interpretativa siempre

guiada por el principio de “concordancia práctica”, que conlleva que “el sacrificio del derecho llamado a ceder no vaya más allá de las necesidades de realización del derecho preponderante” (STC 154/2002, de 18 de julio, FJ 12, entre otras muchas).

f) Las palabras que emplea la Constitución tienen su propio significado: no se puede hacer depender su sentido de lo que dispongan las leyes. Así lo dejó sentado tajantemente la Sentencia 22/1984, de 17 de febrero, cuando interpretó que el derecho a la inviolabilidad del domicilio impedía a un ayuntamiento entrar en un ático construido ilegalmente para llevar a cabo su derribo, sin contar con previa autorización judicial. La razón era que en ese ático moraba una persona; y el artículo 18.2 CE dispone que “Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él [domicilio] sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”. Los tribunales contencioso-administrativos habían sostenido que sólo requerían mandamiento judicial las entradas en que así lo dispusiera una ley, como la Ley de enjuiciamiento criminal para registros y detenciones con fines de investigación criminal o la legislación tributaria para la recaudación de impuestos. El Tribunal Constitucional mostró su desacuerdo: en el razonamiento judicial “se produce una inversión en el orden de utilización de los cánones hermenéuticos y en los resultados de los mismos, pues no se impone —como sería lógico— un reajuste en la interpretación de los preceptos de la legalidad ordinaria para acordarlos con los preceptos de la Constitución, sino que por el contrario ... es la Constitución la que debe ser interpretada de acuerdo con el resto del ordenamiento jurídico. Sin negar que en algunas ocasiones esta vía interpretativa pueda ser útil, no es la que primeramente debe seguirse. Por el contrario, es la legalidad ordinaria la que debe ajustarse en su inteligencia y en su aplicación al orden constitucional” (FJ 3). Esta sentencia constitucional dio lugar a la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de las leyes de enjuiciamiento, para hacer posible el control judicial de todas las entradas en domicilio por parte de cualquier funcionario público.

Por el contrario, el significado de la Constitución se ve influido fuertemente por otro tipo de normas: la Declaración universal de los derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, como vimos en un previo epígrafe (II.5).

**8. ¿Puede ser exigido a los particulares el cumplimiento de los mandatos constitucionales? ¿En cuáles supuestos la jurisprudencia ha considerado válida dicha exigencia, especialmente en lo que respecta a los derechos fundamentales de terceros?**

La jurisprudencia española mantiene una doctrina matizada, que fue sintetizada con carácter general en la Sentencia 18/1984, de 7 de febrero (FJ 6): "el art. 161.1 b) de la Constitución establece la competencia del Tribunal Constitucional para conocer del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el art. 53.2 de la misma «en los casos y formas que la Ley establezca». La LOTC (art. 41.2) viene, pues, en este punto, a desarrollar la Constitución, estableciendo la posibilidad del recurso de amparo contra disposiciones, actos o simple vía de hecho, de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes, ámbito subjetivo que concreta en cuanto a las decisiones o actos sin valor de Ley del legislativo (art. 42) de los emanados del ejecutivo (art. 43) y de los actos u omisiones de órganos judiciales (art. 44). — Esta concretización de la Ley Suprema no debe interpretarse en el sentido de que sólo se sea titular de los derechos fundamentales y libertades públicas en relación con los poderes públicos, dado que en un Estado social de Derecho como el que consagra el art. 1 de la Constitución no puede sostenerse con carácter general que el titular de tales derechos no lo sea en la vida social, tal y como evidencia la Ley 62/1978, de protección de los derechos fundamentales, la cual prevé la vía penal —aplicable cualquiera que sea el autor de la vulneración cuando cae dentro de ámbito penal—, la contencioso-administrativa ... y la civil, no limitada por razón del sujeto autor de la lesión. Lo que sucede, de una parte, es que existen derechos que sólo se tienen frente a los poderes públicos (como los del art. 24) y, de otra, que la sujeción de los poderes públicos a la Constitución (art. 9.1) se traduce en un deber positivo de dar efectividad a tales derechos en cuanto a su vigencia en la vida social, deber que afecta al legislador, al ejecutivo y a los Jueces y Tribunales, en el ámbito de sus funciones respectivas. De donde resulta que el recurso de amparo se configura como un remedio subsidiario de protección de los derechos y libertades fundamentales, cuando los poderes políticos han violado tal deber. Esta violación puede producirse respecto de las relaciones entre particulares cuando no cumplen su función de restablecimiento

de los mismos, que normalmente corresponde a los Jueces y Tribunales a los que el Ordenamiento encomienda la tutela general de tales libertades y derechos (art. 41.1 de la LOTC)”.

El ámbito donde los derechos fundamentales se han desarrollado ante terceros particulares con mayor pujanza ha sido en las relaciones laborales: en particular en situaciones donde rigen los derechos a no sufrir discriminación, a la libertad sindical y a la huelga (arts. 14 y 28 CE). Desde la Sentencia 38/1981, de 23 de noviembre (FJ 7 y fallo), que declaró que el despido de un trabajador que vulnera la libertad sindical debe ser declarado nulo con nulidad radical, la jurisprudencia sostiene que “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”; porque “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 aquéllas 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 en el sistema jurídico constitucional” (SSTC 120/1983, de 15 de diciembre, FJ 2; 186/1996, de 25 de noviembre, FJ 3; 197/1998, de 13 de octubre, FJ 2). Lo cual lleva a una ponderación entre los derechos fundamentales de los trabajadores y el ejercicio de los poderes de dirección del empresario, anclados en los derechos de propiedad y a la libre empresa (arts. 33 y 38 CE; SSTC 56/2008, de 14 de abril, FJ 6; 170/2013, de 7 de octubre, FJ 3); así como, en alguna ocasión, los derechos de los distintos trabajadores o sindicatos (SSTC 126/1990, de 5 de julio, FJ 4; 183/2007, de 10 de septiembre, FJ 6 *in fine*; 56/2008, de 14 de abril, FJ 9).

Otro ámbito relevante en la jurisprudencia constitucional procede de los conflictos entre particulares con ocasión de la publicación de noticias y opiniones, que dan lugar a colisiones entre los derechos a la libertad de expresión e información, por un lado, y los derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, por otro (arts. 20 y 18 CE). Son innumerables las sentencias que revisan la ponderación que los tribunales de justicia de todos los órdenes jurisdiccionales (civil, penal, contencioso-administrativo, social y militar) realizan en sus sentencias entre ambos conjuntos de derechos fundamentales. A tal efecto, el Tribunal Constitucional no circunscribe su juicio a un examen externo de la suficiencia y

consistencia de la motivación de las resoluciones judiciales bajo el prisma del art. 24.1 CE; sino que el Tribunal, en su condición de garante máximo de los derechos fundamentales, “debe resolver el eventual conflicto entre los derechos afectados, aunque para este fin sea preciso utilizar criterios distintos de los aplicados por los órganos judiciales, ya que los fundamentos de éstos no vinculan a este Tribunal ni reducen su jurisdicción a la simple revisión de la motivación de las resoluciones judiciales” (SSTC 134/1999, de 15 de julio, FJ 2; 112/2000, de 5 de mayo, FJ 5; 176/2013, de 21 de octubre, FJ 4).

Finalmente, en relación con el derecho a la igualdad (art. 14 CE), la jurisprudencia ha sostenido que la Constitución impone directamente una serie de interdicciones concretas: la prohibición de discriminar “por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. En cambio, el principio general de igualdad sólo vincula a los particulares cuando existe una norma jurídica que lo impone: es indiferente que esta regla o criterio igualatorio arranque de la ley o de una norma escrita de inferior rango, de la costumbre o de los principios generales del Derecho (STC 34/1984, de 9 de marzo, FJ 2). En el ámbito laboral, esta misma Sentencia tomó nota de que la Ley del estatuto de los trabajadores prohíbe las discriminaciones, pero “no ha ordenado la existencia de una igualdad de trato en el sentido absoluto. Ello no es otra cosa que el resultado de la eficacia del principio de autonomía de la voluntad que, si bien aparece fuertemente limitado en el Derecho del Trabajo, por virtud entre otros factores, precisamente del principio de igualdad, no desaparece, dejando un margen en que el acuerdo privado o la decisión unilateral del empresario en ejercicio de sus poderes de organización de la empresa, puede libremente disponer la retribución del trabajador respetando los mínimos legales o convencionales” (*idem*). Por ello, la jurisprudencia mantiene una “matizada aplicación del principio de igualdad en el ámbito de las relaciones entre particulares” (SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4; 241/1988, de 19 de diciembre, FJ 3; 108/1989, de 8 de junio, FJ 1; 39/2003, de 27 de febrero, FJ 4; 36/2011, de 28 de marzo, FJ 2). Y no ha dejado de destacar que, cuando se trata de Administraciones públicas, éstas se encuentran sujetas al principio de igualdad ante la ley aunque sus actos se rijan por la legislación privada (SSTC 161/1991, de 18 de julio, FJ 1; 95/1996, de 29 de mayo, FJ 6; 191/1998, de 29 de septiembre, FJ 5; 38/2007, de 15 de febrero, FJ 9).

En cualquier caso, la doctrina constitucional ha rechazado que los titulares de un derecho fundamental tengan un derecho constitucional a conseguir su protección mediante la imposición de condenas penales. Cuando se alega que la infracción penal consistió en la vulneración de derechos fundamentales, se parte de la premisa de que no forma “parte del contenido de derecho fundamental alguno la condena penal de quien lo vulnere con su comportamiento (SSTC 41/1997, 74/1997)” (SSTC 218/1997, de 4 de diciembre, FJ 2; 34/2008, de 25 de febrero, FJ 3). Como dijo el Pleno del Tribunal en la Sentencia 157/1990, de 18 de octubre (FJ 4), “en modo alguno puede confundirse el derecho a la jurisdicción penal para instar la aplicación del *ius puniendi* con el derecho material a penar, de exclusiva naturaleza pública y cuya titularidad corresponde al Estado”. El Tribunal Constitucional, en fin, “ha configurado el derecho de acción penal esencialmente como un *ius ut procedatur*, es decir, no como parte de ningún otro derecho fundamental sustantivo, sino, estrictamente, como manifestación específica del derecho a la jurisdicción (SSTC 31/1996, FFJJ 10 y 11; y 199/1996, FJ 5, que contienen abundantes referencias a la doctrina anterior), que ha de enjuiciarse en sede de amparo constitucional desde la perspectiva del art. 24.1 CE y al que, desde luego, son aplicables las garantías del 24.2” (SSTC 41/1997, de 10 de marzo, FJ 5; 218/1997, de 4 de diciembre, FJ 2; 232/1998, de 1 de diciembre, FJ 2). Lo cual no obsta a que, en relación con los derechos a la vida y a la integridad personal, que incluye la prohibición de torturas (art. 15 CE), la jurisprudencia exija que las autoridades lleven a cabo una investigación oficial efectiva de cualquier hecho que pudiera suponer una vulneración del derecho fundamental (SSTC 34/2008, de 25 de febrero; 153/2013, de 9 de septiembre).

### **9. ¿Cuáles han sido los criterios —si es que existen— establecidos por la jurisprudencia constitucional respecto del control jurisdiccional de reformas constitucionales?**

Con carácter general, la jurisprudencia española sostiene que “los enunciados de la Constitución no pueden ser contradichos sino mediante su reforma expresa (por los cauces del título X)”. En la Declaración 1/1992, de 1 de julio (FJ 4), el Tribunal dedujo de esa premisa que, en virtud del art. 93 de la Constitución española, las Cortes Generales pueden “ceder o atribuir el ejercicio de «competencias derivadas de la Constitución», no disponer de la

Constitución misma, contrariando, o permitiendo contrariar, sus determinaciones, pues, ni el poder de revisión constitucional es una «competencia» cuyo ejercicio fuera susceptible de cesión, ni la propia Constitución admite ser reformada por otro cauce que no sea el de su título X, esto es, a través de los procedimientos y con las garantías allí establecidos y mediante la modificación expresa de su propio texto. Esta es la conclusión que impone el dictado del art. 95.1, sin que sea ocioso recordar que la operación consistente en excepcionar enunciados constitucionales a través de un tratado, quebrando así la generalidad de las disposiciones de la Constitución, llegó a ser planteada, y no fue acogida, en el proceso constituyente (art. 55.3 del Anteproyecto de Constitución y, con otro alcance, enmienda núm. 343 de las presentadas en el Senado al Proyecto de Constitución)“.

No parece posible que el control jurisdiccional de la reforma alcance al fondo de los textos modificados, sino exclusivamente al procedimiento seguido para hacerlo. Esta aseveración parece desprenderse de la constatación jurisprudencial de que "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 deber de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento" (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7), como vimos en el epígrafe I.9.

La única reforma constitucional que ha sido sometida a enjuiciamiento fue la llevada a cabo en 2011, que modificó el artículo 135 de la Constitución sobre deuda pública y estabilidad presupuestaria. El Auto 9/2012, de 13 de enero, inadmitió a trámite el recurso de amparo suscitado por varios diputados contra los acuerdos del Congreso que dieron lugar a esta II Reforma de la Constitución. La razón fue que el procedimiento seguido era correcto y no vulneró el derecho de los parlamentarios a ejercer su cargo y hacer posible la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 23 CE). En primer lugar, la Mesa de la Cámara actuó lícitamente al calificar la proposición de reforma constitucional controvertida como objeto del procedimiento ordinario de reforma, por referirse a uno de los supuestos contemplados en el art. 167 CE. En segundo lugar, los acuerdos relativos a la tramitación de la reforma por el procedimiento de lectura única, la declaración de urgencia y la consiguiente reducción de los plazos para la presentación de enmiendas, no resultaron lesivos del derecho al ejercicio de las funciones parlamentarias: pues los diputados tuvieron oportunidad de intervenir en el Pleno del Congreso durante el trámite

de toma en consideración y de oponerse mediante el oportuno voto a la misma, en la tramitación de la proposición mediante el controvertido procedimiento y, ulteriormente, en la propia aprobación de la iniciativa de reforma.

## **10. ¿En cuáles supuestos —si existen— se ha aplicado la Constitución en la frontera o fuera del territorio del Estado?**

La idea general es que la Constitución resulta aplicable a los poderes públicos españoles, allí donde actúen. Este principio ha surtido efecto en relación con el control de extranjeros en la zona internacional de los aeropuertos y con las intervenciones policiales en alta mar. También en las relaciones de cooperación con otros Estados, particularmente en procedimientos de extradición penal.

La jurisprudencia constitucional ha rechazado que los derechos fundamentales carezcan de aplicación en las fronteras españolas. Es cierto que en los aeropuertos existen determinadas zonas que se consideran jurídicamente exteriores al territorio nacional, en virtud del Derecho internacional. Pero de ahí no cabe “deducir que la llamada «zona internacional» del aeropuerto ... no sea territorio español. Tanto el espacio aéreo como los aeropuertos están sometidos a la soberanía española, tal y como declaran los arts. 1, 3, 42 y 47 de la Ley sobre navegación aérea, de 1960, y los arts. 1, 2, 10 y 13 del Convenio sobre aviación civil internacional, firmado en Chicago en 1944, y ratificado por España en 1969. Precisamente, los funcionarios del servicio de control de fronteras actúan en ejercicio de las potestades públicas inherentes a la soberanía plena y exclusiva del Estado sobre el espacio aéreo y los aeropuertos aduaneros, en los términos detallados por el Decreto de 3 de mayo 1946, en desarrollo de las disposiciones mencionadas, y por la Ley de extranjería” (ATC 55/1996, de 6 de marzo, FJ 3). Esta constatación ha dado lugar a que se controle, desde el prisma de la libertad personal (art. 17 CE), las medidas policiales de traslado y posterior retención en un espacio cerrado de un aeropuerto internacional, orientadas a la devolución a su país de origen de la persona rechazada en frontera (STC 174/1999, de 27 de septiembre); o el plazo de permanencia de un extranjero, cuya solicitud de asilo fue inadmitida en frontera, en la zona de tránsito de un aeropuerto bajo la custodia de la policía (STC 179/2000, de 26 de junio).

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que, en determinados casos, los derechos fundamentales tienen un alcance extraterritorial.

Este alcance atañe, en primer lugar, a los poderes públicos españoles cuando actúan fuera del territorio nacional. Así lo dejó aclarado la Sentencia 21/1997, de 10 de febrero, que conoció de la privación de libertad impuesta a la tripulación de un buque que había sido abordado y registrado por la policía española en aguas internacionales del océano Atlántico, por sospecharse que era utilizado para el tráfico de cocaína. Tras confirmar esa sospecha, los marineros habían sido detenidos durante dieciséis días, hasta que la nave arribó a puerto y fueron conducidos a presencia del juez; periodo de tiempo que manifiestamente rebasa los plazos fijados por el artículo 17 de la Constitución española. Pero antes de analizar la cuestión de fondo, la sentencia no dejó de precisar que, aunque las autoridades españolas habían actuado “fuera de los límites del territorio español —pues la alta mar es un espacio marítimo exterior al mar territorial y a las aguas interiores españolas”, su actuación “no deja de estar sujeta a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) y, en particular, al respeto de los derechos y libertades que nuestra Norma fundamental reconoce y garantiza” (STC 21/1997, FJ 2).

El fundamento de este principio de extraterritorialidad fue explicitado por la Sentencia 21/1997 en términos rotundos: “es procedente recordar aquí, de un lado, que «los poderes públicos españoles no están menos sujetos a la Constitución cuando actúan en las relaciones internacionales... que al ejercer *ad intra* sus atribuciones», como se ha dicho en la Declaración de este Tribunal de 1 de julio de 1992, fundamento jurídico 4, y ello es aplicable a las autoridades y funcionarios dependientes de dichos poderes. De otro lado, si el mandato del art. 10.2 CE impone que los preceptos constitucionales sean interpretados de conformidad con las normas internacionales sobre protección de los derechos humanos, ha de recordarse también que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado, en relación con el art. 1 del Convenio de Roma de 1950, que el ámbito de la jurisdicción estatal, a los fines de la protección que ese instrumento garantiza, no se circunscribe al territorio nacional. Por lo que cabe imputar al Estado una lesión de los derechos que el título I del Convenio reconoce en relación con actos realizados por sus autoridades fuera del territorio estatal (asunto *Drozd y Janousek c. Francia y España*, Sentencia de 26 de junio de 1992 y asunto *Loizidou c. Turquía*, Sentencia de 23 de marzo de 1995), presupuestos que indudablemente concurren en el presente caso, dado que nos encontramos ante una actividad realizada por autoridades españolas

en un espacio situado más allá del territorio español, como antes se ha dicho”.

Los derechos fundamentales que enuncia la Constitución española surten efectos fuera del territorio español en otro sentido: limitando la cooperación que las autoridades españolas pueden ofrecer a las de otros Estados europeos o extranjeros. La jurisprudencia española sostiene que el procedimiento de extradición “exige una cuidadosa labor de verificación por el órgano judicial en relación con las circunstancias alegadas por el reclamado, con el fin de evitar que, en caso de accederse a la extradición, se pudiera convertir en autor de una lesión contra los derechos del extraditado, bien porque hubiera contribuido a que la lesión de un derecho ya acaecida en el extranjero no fuera restablecida, o a que no se impidiera que de la misma se derivaran consecuencias perjudiciales para el reclamado, bien porque, existiendo un temor racional y fundado de que tales lesiones se produzcan en el futuro, éstas resulten favorecidas por la actuación de los órganos judiciales españoles al no haberlas evitado con los medios de que, mientras el reclamado se encuentra sometido a su jurisdicción, disponen, de modo que la actuación del Juez español produzca un riesgo relevante de vulneración de los derechos del reclamado (SSTC 13/1994, FJ 4, 141/1998, FJ 1, y 91/2000, FJ 6)”. Ese deber judicial se va tornando más acusado “en función de la mayor transcendencia de los derechos e intereses del reclamado que están en juego, de modo que alcanza una amplia exigencia cuando se trata de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, que les vinculan como bases objetivas de nuestro ordenamiento (por todas, SSTC 13/1994, FJ 4, y 91/2000, FJ 7), y que tienen una especial relevancia y posición en nuestro sistema (por todas, STC 5/2002, de 14 de enero, FJ 4), e, incluso, tal elevada exigencia ha de graduarse en función del derecho o derechos fundamentales que puedan resultar afectados, de modo que, necesariamente alcanzará una especial intensidad cuando sean los reconocidos en el art. 15 CE los que se encuentren en esa situación o, también desde otra perspectiva, cuando se incida sobre lo que en la STC 91/2000 denominamos contenido absoluto de los derechos fundamentales” (STC 32/2003, de 13 de febrero, FJ 2).

**11. ¿Cuáles han sido los problemas prácticos más notables y recurrentes encontrados al momento de asegurar la garantía jurisdiccional de la Constitución?**

Quizá el problema práctico más significativo encontrado por el Tribunal Constitucional español ha nacido de la proliferación de recursos de amparo de los derechos fundamentales presentados por los particulares. El número de estos recursos ha obligado a que el Tribunal les dedique una atención y unos recursos desproporcionados en comparación con los dedicados a los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad de leyes y a los conflictos de competencia entre el Estado central y las Comunidades autónomas. Además, ha ralentizado el funcionamiento del Tribunal, dilatando el tiempo que se tarda en resolver los procesos de su competencia, tanto los dedicados al control de las leyes y el deslinde de competencias como los mismos recursos de amparo. Todavía en la actualidad, el número de recursos de amparo suma más del 97 por 100 de los asuntos registrados por el Tribunal (en el año 2013 ingresaron un total de 7.585 asuntos jurisdiccionales: los recursos de amparo sumaron 7.387, lo que supone el 97,39 por 100 del total. Los 198 asuntos restantes se repartieron del siguiente modo: 77 recursos de inconstitucionalidad, 106 cuestiones de inconstitucionalidad, 12 conflictos positivos de competencia, dos conflictos positivos de competencia y una impugnación de disposiciones autonómicas).

Varias reformas de la Ley Orgánica del Tribunal han procurado aliviar la carga excesiva de recursos de amparo, en especial las llevadas a cabo por la Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio, y 6/2007, de 24 de mayo<sup>2</sup>. La primera permitió al Tribunal inadmitir los recursos de amparo mediante mera providencia, sin trámite de alegaciones previas ni auto motivado (como establecía la redacción original de la Ley en 1979); además, introdujo como causa de inadmisión la carencia manifiesta de contenido que justificase la admisión a trámite de la demanda de amparo (art. 50.1 LOTC, versión 1988). La reforma de 2007 insistió en esa línea, al disponer que las providencias de inadmisión carecieran de motivación, limitándose a señalar la causa legal (art. 50.3 LOTC, versión 2007, y disposición transitoria tercera). Pero, sobre todo, dispuso que el Tribunal sólo admitiría a trámite aquellos recursos de amparo cuyo contenido "justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del

---

<sup>2</sup> Su texto puede leerse en

<http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normasreguladoras/Paginas/NormasReguladoras.aspx>

contenido y alcance de los derechos fundamentales” (art. 50.1 LOTC, versión 2007). Además, es carga del demandante argumentar la existencia de la especial trascendencia constitucional de su recurso, so pena de inadmisión por falta del cumplimiento de un requisito procesal (arts. 49.1 *in fine* y 50.1.a LOTC). Simultáneamente, estas reformas han reforzado el papel de los tribunales del Poder judicial en la protección jurisdiccional de los derechos y libertades de los ciudadanos (como se señaló en el epígrafe II.3).

Como consecuencia de estas reformas, el Tribunal Constitucional español puede resolver más ágil y rápidamente los recursos que llegan a su registro, tanto los de amparo de derechos como los restantes; y también puede dedicar una mayor atención a los procesos de control de leyes y a los conflictos de competencia. En los últimos años, y por primera vez en la historia, el Tribunal ha dictado más sentencias sobre la validez de leyes y el orden constitucional de competencias que sobre amparo de los derechos fundamentales (en 2013, concretamente, pronunció 93 sentencias sobre la validez de leyes; 38 resolviendo conflictos de competencia y una sobre autonomía local; y 87 en materia de amparo de derechos fundamentales).