

PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y CONSTITUCION (*)

POR

JESÚS LEGUINA VILLA

SUMARIO: I. *Introducción:* 1. Los principios generales del Derecho. 2. Los principios generales del Derecho en el artículo 9, apartados 1 y 3, de la Constitución.—II. *El principio de constitucionalidad:* 1. La supremacía normativa de la Constitución. 2. El deber general de sujeción a la Constitución: diferencia entre la sujeción de los ciudadanos y la vinculación de los poderes públicos. 3. La vinculación del legislador a la Constitución. 4. La vinculación de los ciudadanos a la Constitución: el problema de la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones jurídico-privadas.—III. *El principio de legalidad:* 1. Su significado para la Administración Pública. 2. El problema de los Reglamentos independientes.—IV. *El principio de irretroactividad.*—V. *El principio de interdicción de la arbitrariedad.*—VI. *El principio de seguridad jurídica.*

I. INTRODUCCIÓN

1. *Los principios generales del Derecho*

Parece ocioso insistir en el hecho, hoy generalmente admitido, de que los principios generales del Derecho ocupan un lugar central en la teoría general del Derecho y en el sistema de producción y aplicación normativa de los ordenamientos jurídicos contemporáneos. No obstante lo cual, como ya advirtiera ESSER hace algunos años, sigue cerniéndose sobre los mismos, si no «la mayor oscuridad», sí al menos grandes dosis de opacidad, porque ciertamente, en la medida en que parecen no formar una categoría jurídica unitaria, los principios jurídicos generales siguen siendo para muchos un concepto «complejo, oscuro, huidizo» (BOBBIO), de significación multívoca o ambigua (MORANGE), susceptible por lo mismo de albergar productos o mercancías de diferente naturaleza, y cuya utilización en la práctica jurídica acusa a menudo una cierta falta de rigor técnico.

(*) Texto de la Ponencia presentada a las XI Jornadas de Estudio organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado sobre el Título Preliminar de la Constitución.

Con todo, como acabo de indicar, nadie cuestiona hoy seriamente la idea de que el ordenamiento jurídico está formado tanto por normas específicas como por principios, por más que continúe abierta y viva la polémica científica acerca del origen, el alcance, la estructura y la función o funciones que estos últimos desempeñan dentro del ordenamiento.

No es ni podría ser mi intención aprovechar esta oportunidad para terciar en esa polémica, ni tampoco para dar cuenta de los términos en que sigue siendo planteada en nuestros días, pues ello me alejaría excesivamente del objeto concreto de la reflexión a la que he sido invitado, reflexión que tiene por objeto específico los principios generales del Derecho en el Título Preliminar de la Constitución y, más singularmente, en los apartados 1 y 3 del artículo 9. Bastará para ello con dejar sucinta constancia del modo como pueden o deben ser entendidos los principios generales (o cómo me parece a mí que deban serlo) dentro del sistema jurídico, soslayando otras posibles interpretaciones o posiciones metodológicas.

El postulado inicial del que forzosamente hay que partir consiste en afirmar que el Derecho, como ciencia y como arte de lo justo en la regulación de las relaciones sociales, no se agota en la ley o en la norma escrita, sino que, además y ante todo, se expresa en unas reglas primeras que, por un lado, ordenan las instituciones que forman el tejido de las relaciones de convivencia social y, por otro, organizan el sistema jurídico general (y los subsistemas sectoriales o territoriales) elevándolo a la categoría de verdadero ordenamiento, en el que, gracias a los mismos, cada pieza normativa cobra sentido y funcionalidad. Dentro de los principios jurídicos generales hay que entender incluidos, por tanto, *los principios institucionales* o, con palabras de ESSER, «los principios dimanantes de las instituciones positivas» y *los principios ordinamentales* que son los que presiden la construcción, la organización y la estructura de cada ordenamiento jurídico.

Dado que los principios generales del Derecho expresan y articulan técnicamente los valores centrales, las representaciones jurídicas generales o las opciones básicas de cada sistema jurídico —en feliz frase de HELLER, «son la puerta por donde la realidad social valorada positivamente penetra a diario en la normalidad estatal»— constituyen, sin duda, la contribución más acabada del pensamiento jurídico problemático o institucional, que ha terminado por desplazar, sin que se produzca una forzosa incompatibilidad con el mismo, al

pensamiento sistemático conceptual o, dicho con otras palabras, a un modo de concebir el Derecho en clave axiomática o lógico-deductiva, y ello porque, como se ha observado con acierto, «un procedimiento logicista y abstracto, en cuanto se despega de la realidad y del sentido vital de las instituciones, incumple la función misma del Derecho, que es dar una determinada solución a unos problemas que no son puras abstracciones, sino, ante todo y sobre todo, problemas vitales» (DÍEZ-PICAZO).

En esa tarea primordial de descubrimiento o invención de los principios institucionales y ordinamentales y de la fijación del lugar que ocupan y de sus relaciones en el conjunto del sistema jurídico, el papel protagonista corresponde de consuno a la doctrina científica y a la jurisprudencia. De la primera se ha llegado a decir que «no tiene otra misión que la de desvelar y descubrir, a través de conexiones de sentido cada vez más profundas y ricas, mediante la construcción de instituciones y la integración respectiva de todas ellas en un conjunto, los principios generales sobre los que se articula y debe, por consiguiente, expresarse el orden jurídico» (GARCÍA DE ENTERRÍA). En cuanto a la segunda, es justamente este cometido indeclinable de los jueces de alumbrar los principios generales, que sustentan a las instituciones y dotan de coherencia a la totalidad del ordenamiento, en el que la jurisprudencia cumple su verdadero papel como fuente del Derecho o, por decirlo con palabras de Otto MAYER, como una «*manière d'améliorer le Droit*». «El dogma dice —recordaba EISENMANN en un conocido trabajo— que las leyes son señoras de las decisiones de los jueces. La realidad enseña que, en ocasiones, los jueces se afirman como dueños de las leyes.» Lo que no significa, claro está, como ya advirtiera entre nosotros DE CASTRO, que «cada juez pueda investir cualquier regla, conforme a su capricho, a su prejuicio o a su honrada convicción personal, del carácter de principio general del Derecho», sin caer tampoco en el error de creer, en una dirección contraria, que, como alertara el ilustre autor que acabo de citar, la única finalidad y el solo significado posibles de los principios generales se reduciría a «llenar lagunas o remendar la descosida trama de las leyes». Porque es claro que los principios generales del Derecho no limitan su campo de acción a una mera función normativa subsidiaria en defecto de otras fuentes del Derecho aplicables al caso concreto: a ello se opone su misma naturaleza de «principios», esto es, de reglas primordiales o primeras del ordenamiento, las únicas, por tanto, «que pueden ofrecer criterios para

resolver las cuestiones primarias del Derecho» (DE CASTRO). Por el contrario, en la medida en que los principios jurídicos generales «no son meras máximas empíricas o sacramentales, sino justamente principios ontológicos (y no sólo lógicos)», que nacen «de la experiencia de la vida jurídica» (GARCÍA DE ENTERRÍA) y que operan como técnicas propias del Derecho objetivo, su razón de ser consiste en servir de soporte estructural al entero ordenamiento jurídico, «dándole su sentido propio por encima del simple agregado de preceptos casuísticos» (GARCÍA DE ENTERRÍA). Son, en definitiva, «la base en que descansa la organización jurídica; la parte permanente del Derecho, y, también, la cambiante y mudable que determina la evolución jurídica», y, por lo mismo, «informan todas las normas formuladas; las convierten de *flatus vocis* o de pintados signos en mandatos y reglas de conducta, y hacen un conjunto orgánico de las frases descosidas de un inconexo articulado», determinando así «el modo cómo lo jurídico actúa sobre la realidad social y cómo ésta, a su vez, influye sobre las normas jurídicas» (DE CASTRO).

Sentado lo anterior, conviene precisar dos puntos: 1.º, que entre los «principios» y las «normas» *stricto sensu* no hay diferencia de naturaleza, sino sólo de estructura y de función: ambos tipos de preceptos forman parte del ordenamiento jurídico y son, por ello, en igual medida, Derecho objetivo, aunque difieren en su estructura, en las funciones que desempeñan y en el lugar o rango que ocupan dentro del mismo; y 2.º, que, si bien los principios jurídicos son, por lo común, una forma de *ius involuntarium*, en expresión de SANTI ROMANO, o de Derecho no escrito, cuya fuente de producción se encuentra en la experiencia viva de las relaciones sociales, no hay obstáculo dogmático alguno para que puedan ser plasmados en el *corpus* de las normas escritas, sin que por ello cambien su calidad de tales principios o pierdan alguna de sus funciones dentro del ordenamiento: es éste un fenómeno, por lo demás, cada día más frecuente.

Deste el ángulo de su estructura y funcionalidad, los principios jurídicos se diferenciarían de los demás preceptos o mandatos del ordenamiento por los siguientes rasgos, sintéticamente enunciados:

1.º Son reglas o preceptos normativos que presuponen la existencia de otras normas específicas, y su objeto consiste no tanto en regular relaciones o definir posiciones jurídicas concretas, sino en versar sobre la aplicación de estas normas específicas.

2.º Se caracterizan por una relativa indiferencia de contenido, «en el sentido de que trasponen los límites de distintos campos de regulación jurídica» (CARRIÓ); de ahí su carácter de reglas *generales*, y de ahí también su posible calificación como normas sin supuesto de hecho concreto, en cuanto que son una «mezcla de precisión» (que evita su disolución nebulosa) e indeterminación (que permite su dinamicidad y su superioridad de grado para dominar supuestos muy varios)» (GARCÍA DE ENTERRÍA), sin llegar por sí mismos a suministrar decisiones a los casos concretos.

3.º Indican cómo deben aplicarse las normas específicas, esto es, «qué alcance darles, cómo combinarlas, cuándo otorgar precedencia a alguna de ellas» (CARRIÓ).

2. *Los principios generales del Derecho en el artículo 9, apartados 1 y 3, de la Constitución*

Acabo de señalar que los principios generales pueden ser codificados o incorporados a las leyes o a las normas escritas y que, de hecho, es éste un fenómeno cada vez más habitual en la práctica del sistema de producción normativa, singularmente «en momentos de reforma y repensamiento en todo un sector del ordenamiento» (PREDIERI). No puede extrañar, por tanto, que esa misma operación codificadora se produzca con ocasión de la aprobación o reforma de una Constitución. PREDIERI ha observado, a este propósito, que «la constitucionalización de principios entendidos como instancias sociales, elaborados primero por la praxis, la jurisprudencia y la discusión doctrinal... es un hecho frecuente en la evolución de los principios y en su cristalización en normas (escritas)».

La Constitución española de 1978 no ha sido ajena a este fenómeno, optando por constitucionalizar una parte muy significativa de los principios generales de nuestro ordenamiento jurídico. Con ello, la Constitución ha resuelto un problema teórico y práctico de primera importancia: el relativo al valor jurídico de tales principios. Pues, en efecto, mediante la asunción formal por el texto constitucional de algunos principios generales, y no de otros que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1.4 del Código Civil, también integran el ordenamiento y sostienen jurídicamente el funcionamiento de las instituciones, aquéllos quedan «dotados de la superioridad normativa formal que la Constitución implica» (GARCÍA DE ENTERRÍA),

cumpliendo así una «función de fundamento y de dirección de toda la vida del ordenamiento» (FARIAS). De este modo, la Constitución se ha inclinado por adoptar una concepción ordinamentalista y principialista de nuestro Derecho objetivo —ahí están para probarlo, entre otros muchos preceptos constitucionales, el propio art. 9.1 y el art. 103.1—, sin mengua, por lo demás, de su normativización, puesto que no se ha limitado a reconocer o a admitir que el Derecho se fundamenta en unos principios generales, cuya totalidad organiza la vida de las instituciones y el modo de ser del entero sistema jurídico, sino que, además, ha querido seleccionar deliberadamente algunos de estos principios para dotarlos del valor jurídico de la propia norma suprema del ordenamiento.

Debemos ahora centrar nuestra atención en los principios enunciados en los apartados 1 y 3 del artículo 9 de la Constitución, principios que, como es bien sabido, tuvieron que vencer algunas dificultades en los debates parlamentarios antes de lograr su plasmación en la norma fundamental, por entender algunos Diputados y Senadores que resultaba innecesaria su formalización constitucional. En defensa de su constitucionalización —que, por lo demás, no precisó de mayores esfuerzos dialécticos— se llegó a afirmar, recogiendo una idea a la que hace un momento he hecho referencia, que «con la incorporación al texto constitucional de determinados principios generales del Derecho... se produce una superación de... la vieja discusión sobre si los principios generales del Derecho son principios generales deducidos del Derecho positivo, del ordenamiento jurídico, o si son principios de Derecho natural. La Constitución, al incluir determinados principios, zanja y no entra en este debate doctrinal, sino que es la propia Constitución la que los asume, sean para unos principios de Derecho natural o para otros principios generales del Derecho positivo».

Como es notorio, los principios enunciados en los apartados 1 y 3 del artículo 9 expresan y singularizan la decisión política fundamental que la Constitución adopta en su artículo 1.1 en favor del Estado de Derecho, cuando declara, de conformidad con la solemne proclamación formulada en el Preámbulo, que «España se constituye en un *Estado social y democrático de Derecho*».

No quiere ello decir, como es evidente, que los principios del artículo 9 agoten la totalidad de los principios generales asumidos por la Constitución, pues son mucho más los que ésta, implícita o explícitamente, contiene, ni tampoco los del propio Título Preliminar en

el que dicho precepto se inserta, ni siquiera son los únicos principios constitucionales que garantizan la operatividad real y el despliegue de todas las potencialidades del Estado de Derecho. Pero sí puede afirmarse rotundamente que sin el soporte de tales principios constitucionales —los del art. 9— el Estado de Derecho vería mermadas o debilitadas sus mismas posibilidades de existencia, debiendo por ello reinterpretarse y aplicarse a la luz de estos principios todas las normas de nuestro ordenamiento, en especial las que guarden alguna relación con la vigencia de la opción constitucional por el Estado de Derecho.

Supuesto lo anterior, y antes de entrar en el examen de estos principios constitucionales (y quiero advertir incidentalmente que en esta exposición oral, necesariamente limitada a un tiempo prudencial, no trataré de todos ellos, quedando fuera los principios de publicidad y jerarquía normativa, porque entiendo que su examen puede quedar subsumido en buena medida dentro del principio de legalidad; y tampoco aludiré al principio de responsabilidad, porque de él me he ocupado por extenso, antes y después de la Constitución, lo que me exime ahora de ulteriores consideraciones), conviene dejar apuntada una observación preliminar sobre la relación existente entre tales principios y los «valores superiores» que la Constitución propugna en el citado artículo 1. Por lo general, los autores que se han ocupado de esta cuestión han dado un tratamiento virtualmente indiferenciado a unos y otros instrumentos normativos a través de los cuales se manifiestan algunas de las decisiones fundamentales de la Constitución. Actitud ésta que no puede causar extrañeza, puesto que, como ha hecho notar PÉREZ-LUÑO, son muchos los elementos que los valores superiores y los principios constitucionales tienen en común, a saber:

a) Tanto los valores superiores del ordenamiento como los principios generales del artículo 9 son normas jurídicas.

b) Son, además, normas finales y permanentes, en el sentido de que, por una parte, señalan los objetivos a alcanzar por el ordenamiento constitucional y, por otra, definen las reglas básicas de organización y funcionamiento del sistema jurídico, lo que dota a unos y otros de una garantía reforzada frente a una eventual reforma constitucional y coloca a ambos tipos de normas en una posición jerárquica superior a la de otras normas constitucionales.

c) Por su condición de normas constitucionales, tanto los valo-

res superiores como los principios pueden servir de fundamento para interponer recursos o plantear cuestiones de inconstitucionalidad.

d) Finalmente, y por las mismas razones, la eventual colisión de las normas secundarias o reglamentos y de los actos de la Administración con los valores superiores y con los principios constitucionales que el artículo 9 garantiza puede ser objeto de control judicial ordinario y determinar su expulsión del ordenamiento o de la práctica jurídica.

No hay, por tanto, diferencias cualitativas entre «valores superiores» y «principios constitucionales», sino sólo de concreción normativa. Los primeros expresan las ideas jurídicas básicas o estructurales del orden constitucional o «las constantes jurídico-constitucionales del estatuto de lo político» (GOMES CANOTILHO), mientras que los segundos concretan o densifican cada uno de estos valores superiores (la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político). Hay, pues, una cierta relación de instrumentalidad necesaria entre los valores superiores y los principios constitucionales antes dichos, en el sentido de que no es posible vivir en libertad, hacer justicia, acentuar la igualdad y respetar el pluralismo político al margen o en contra de estos principios generales que la Constitución garantiza. Tales principios son, por consiguiente, instrumentos normativos fundamentales para la realización de los valores superiores del orden constitucional.

Sobre algunas de las cuestiones que acabo de exponer, el Tribunal Constitucional ha tenido ya ocasión de pronunciarse, por lo que, antes de seguir adelante con nuestro análisis, parece oportuno conocer los elementos principales de la interpretación general que el Tribunal ha hecho de los principios constitucionales y, singularmente, de los que ahora ocupan nuestra atención.

1. El Tribunal Constitucional afirma, en primer término, que estos principios generales forman una unidad sistemática, no pudiendo separarse unos de otros, a efectos de su interpretación y aplicación, en «compartimentos estancos», puesto que «cada uno de ellos cobra valor en función de los demás» (STC 27/81, de 20 de julio).

2. El Tribunal sostiene también la relación de instrumentalidad existente entre los «valores superiores» y los «principios» que la Constitución garantiza en su artículo 9.3, y ello porque cada uno

de tales principios básicos tiene sentido «en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho» (STC 27/81) (A. 14-1-87, asunto 707/86; STC 20/87, de 19 de febrero, FJ 4).

3: Todos los principios generales del Derecho incluidos en la Constitución —y no sólo los del art. 9— tienen valor normativo o aplicativo y no meramente programático, y, por lo mismo, informan el conjunto del ordenamiento jurídico, «que debe así ser interpretado de acuerdo con los mismos» (STC 4/81, de 2 de febrero).

4. En consonancia con su valor normativo, los principios constitucionales vinculan a todos los poderes públicos (STC 15/82, de 23 de abril) y participan de la fuerza derogatoria de la Constitución en relación con las leyes preconstitucionales contrarias a los mismos (STC 4/81).

5. No obstante, el Tribunal Constitucional entiende que la formulación técnica de los principios constitucionales como «conceptos jurídicos indeterminados» hace que sea difícil precisar con exactitud su alcance o su contenido normativo indubitado, especialmente cuando esta determinación se pretenda en un recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad, lo que obliga a reconocer a los jueces y Tribunales ordinarios un amplio margen de apreciación en su función aplicativa de tales principios (STC 4/81; STC 62/82, de 15 de octubre, FJ 5; STC 108/86).

6. Por último, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la vulneración de los principios enunciados en el artículo 9.3 de la Constitución no es susceptible de ser reparada en vía de amparo constitucional, porque tales principios no engendran derechos fundamentales accionables en amparo (A. 211/83; A. 333/83; STC 10/1985).

7. Sin embargo, la doctrina anterior ha sido recientemente matizada, al entender el Tribunal Constitucional que, sin perjuicio de que su infracción no es en sí misma impugnabile o reparable en amparo, los principios del artículo 9.3 pueden operar como garantía de los derechos fundamentales, lo que significa que su desconocimiento por los poderes públicos puede suponer un menoscabo inconstitucional del derecho o de la libertad fundamental que tales principios protegen y, en consecuencia, pueden ser objeto de control, cuando tal lesión se produzca, en vía de amparo por la jurisdicción constitucional (STC 32/87, de 12 de marzo).

II. EL PRINCIPIO DE CONSTITUCIONALIDAD

1. *La supremacía normativa de la Constitución*

El artículo 9.1 del texto constitucional dispone que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».

Este precepto consagra el principio de constitucionalidad o de supremacía de la Constitución, en cuanto norma superior del ordenamiento jurídico, como principio esencial o básico del Estado de Derecho, solemnemente proclamado en la primera de las Sentencias del Tribunal Constitucional —la 1/81, de 26 de enero—, en la que se declara que «corresponde al Tribunal Constitucional, en el ámbito general de sus atribuciones, el afirmar *el principio de constitucionalidad*, entendido como vinculación a la Constitución de todos los poderes públicos»; principio que ha sido recordado en la reciente Sentencia 60/86, de 20 de mayo, donde se declara que «la primacía de la Constitución requiere asegurar en todo momento, sin solución de continuidad, el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas (ante el Tribunal Constitucional) que se aparten de dicho sistema, con independencia de que se encuentren o no en vigor cuando se declara su inconstitucionalidad».

En efecto, la significación primera y más importante del artículo 9.1 consiste en afirmar que la Constitución, colocada en la cúspide del ordenamiento jurídico, tiene toda ella, sin fisuras ni excepciones, «valor normativo inmediato y directo» (GARCÍA DE ENTERRÍA), pues «es toda ella fuente del Derecho y como tal ha de ser tomada y utilizada» (RUBIO LLORENTE). Por ello, la sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos a la norma constitucional que este precepto dispone es una consecuencia obligada de su carácter normativo (STC 101/83), siendo además una vinculación más fuerte o superior a la del resto del ordenamiento jurídico (STC 108/86, FJ 1), dada la posición de supremacía de aquella en cuanto *lex superior* de todas las demás normas jurídicas, las cuales sólo se legitiman y tienen validez en la medida en que respeten los preceptos constitucionales, que resultan así resistentes o inmunes frente a todas las normas y actos que de ellos derivan. Valor normativo, por tanto, de la Constitución

que se extiende a todos y cada uno de sus preceptos, «sin posibilidad alguna de distinguir entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos, que carecerían de valor normativo (GARCÍA DE ENTERRÍA), pues, como acertadamente se ha dicho, «no existen en la Constitución declaraciones (sean inoportunas u oportunas, felices o desafortunadas, precisas o indeterminadas) a las que no haya que dar valor normativo, y sólo su contenido concreto podrá precisar en cada caso el alcance específico de dicho valor en cuanto a sus efectos» (GARCÍA DE ENTERRÍA). Quiere decirse con ello que, sin perjuicio de su normatividad, no todos los preceptos constitucionales tienen el mismo nivel de eficacia, pues no todos ellos se formulan del mismo modo o con igual grado de precisión. Los preceptos constitucionales son, en efecto, heterogéneos y contienen, en muchos casos, normas «incompletas» (NIETO) o «normas esquemáticas, abstractas, indeterminadas y elásticas» (RUBIO LLORENTE), o utilizan a menudo «conceptos sumamente abiertos y con frecuencia imprecisos en sus contornos técnicos... y, por tanto, imprecisos también en su eficacia normativa directa» (GARCÍA DE ENTERRÍA). Pero, como acabo de señalar, esta gradación en el nivel de eficacia de los preceptos constitucionales no afecta en modo alguno al carácter normativo, y no meramente programático u orientador, de todos ellos y, por consiguiente, a su vocación de supremacía sobre el conjunto del ordenamiento y de obligatoriedad respecto de quienes a ellos se encuentran sujetos.

La posición del Tribunal Constitucional es, a este propósito, sumamente clara, y puede resumirse en las seis siguientes proposiciones:

1.^a La Constitución es la norma fundamental y fundamentadora de todo el orden jurídico, cualitativamente distinta y superior a todas las demás, porque «incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico», que ha de ser interpretado de conformidad con la misma (STC 9/81; STC 125/83).

2.^a La Constitución no sólo es la norma que fundamenta la organización política de la comunidad y el ordenamiento jurídico entero, sino que es también una norma de ejecución y efectos inmediatos, singularmente en lo que concierne a los preceptos contenidos en los artículos 14 a 30, por ser objeto del proceso de amparo (STC 22/84, de 17 de febrero), preceptos que tienen eficacia directa e in-

mediata sin necesidad de esperar a que resulten desarrollados por el legislador (STC 81/82, de 21 de diciembre).

3.^a La Constitución no es un mero catálogo de principios orientadores, carentes de obligatoriedad e insusceptibles de ser cumplidos hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal, sino que es siempre y en todo caso una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento, y en cuanto tal, tanto los ciudadanos, como todos los poderes públicos, están sujetos a ella (STC 16/82, de 28 de abril; STC 101/83, de 18 de noviembre).

4.^a La Constitución es un conjunto normativo en el que cada precepto adquiere su pleno valor y sentido en relación a los demás, lo que postula una interpretación sistemática de la misma (STC 67/1984; STC 175/85).

5.^a La Constitución tiene eficacia derogatoria de todas las leyes y disposiciones anteriores que, no pudiendo ser reconducidas por vía interpretativa al marco constitucional, se opongan a la misma, perdiendo tales normas su vigencia para regular situaciones futuras, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Derogatoria 3.^a (STC 4/1981, de 2 de febrero; STC 9/81, de 31 de marzo; STC 10/81, de 6 de abril; STC 29/81, de 24 de julio; STC 31/82, de 3 de junio; STC 8/1983, de 18 de febrero; A. 147/83, de 13 de abril).

6.^a En lo que concierne a los derechos fundamentales y libertades públicas, la Constitución tiene además eficacia retroactiva, en el sentido de poder afectar a actos posteriores a su vigencia que deriven de situaciones creadas con anterioridad al amparo de leyes válidas en aquel momento, en cuanto tales actos sean contrarios a la Constitución, siempre que dichas situaciones no hayan agotado sus efectos con anterioridad a la promulgación de esta última (STC 9/81; STC 67/85, de 15 de noviembre; STC 125/83, de 26 de diciembre).

2. *El deber general de sujeción a la Constitución: diferencia entre la sujeción de los ciudadanos y la vinculación de los poderes públicos*

Como acabo de indicar, el deber de sujeción a la Constitución que el artículo 9.1 impone es una consecuencia necesaria de su carácter normativo. El principio de constitucionalidad consagra así un deber de carácter bilateral que afecta tanto a los ciudadanos

como a los poderes públicos. Pero, como se ha observado por algunos autores, no es idéntica la posición jurídica de unos y otros en cuanto al alcance y cumplimiento de este deber constitucional de obediencia a la Constitución, siendo distinta la naturaleza de este deber y más amplio su contenido en el caso de los sujetos públicos. Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional al declarar que la vinculación de todos a la norma suprema del ordenamiento jurídico «se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos», pues «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», que implica, asimismo, «un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma», pero sin que ello suponga 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 artículos 166 y siguientes de la Norma Fundamental» (STC 101/83, de 18 de noviembre), **ni** menos aún «una prohibición de representar y de perseguir ideales políticos diversos de los encarnados en la Constitución...», siempre que se respeten las reglas del juego político y el orden jurídico existente y no se intente su transformación por medios ilegales (STC 122/83, de 16 de diciembre).

Por lo demás, la noción de los «poderes públicos, a los que vincula de un modo más intenso el principio de constitucionalidad, ha de entenderse en un sentido amplio o genérico, que comprenda a todos los entes y organismos que en uno u otro grado se encuentren en una posición de supremacía sobre los particulares» o, como ha señalado el Tribunal Constitucional, ejerzan «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, 35/83, de 11 de mayo). Noción ésta que, lógicamente, incluye a las Comunidades Autónomas como partes integrantes de la organización del Estado (STC 64/82, de 4 de noviembre) y a las Cortes Generales, tanto en el ejercicio del poder legiferante como en cualesquiera otros actos que tengan «relevancia jurídica externa» (STC 90/85).

3. *La vinculación del legislador a la Constitución*

Singular atención merece la eficacia que el principio de constitucionalidad despliega respecto del legislador, el cual, obvio es decirlo, ocupa una posición preeminente dentro del conjunto de los poderes públicos. No hay duda de que el poder legislativo, en el ejercicio de su función esencial de hacer las leyes, está vinculado a la ley suprema que goza de superlegalidad material y que, por esta misma razón, la validez de las leyes depende de su plena adecuación a la Constitución. Y tampoco es dudoso que el artículo 9.1 obliga a interpretar las leyes en consonancia con la Constitución, debiendo prevalecer en todo caso el sentido constitucional de las mismas frente a otros posibles sentidos no conformes con el texto constitucional (STC 77/85, de 27 de junio).

Pero, admitido lo anterior, es menester añadir a continuación que el legislador representa al pueblo y actúa directamente como depositario de la soberanía nacional, lo que le permite disponer de una amplia libertad de acción política de la que carecen otros poderes públicos y, por lo mismo, gozar de una presunción de legitimidad constitucional en su quehacer legiferante, no equiparable tampoco a la presunción de legitimidad que acompaña a los actos de los demás poderes públicos en el ejercicio de sus competencias.

Pues, en efecto, en un sistema de democracia abierta, fundado sobre el valor superior del pluralismo político, la Constitución ampara alternativas de poder ampliamente divergentes o, por decirlo con palabras del Tribunal Constitucional, «es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo», de tal manera que, desde el ángulo del control del principio de constitucionalidad, «la labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las distintas opciones o variantes imponiendo autoritariamente una de ellas», porque es forzoso tener en cuenta que «en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan y en otro plano distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos» (STC 11/81, de 8 de abril; STC 99/83, de 16 de noviembre). En tal sentido, el Tribunal Constitucional ha subrayado con especial énfasis que «las Cortes Generales son libres para modificar las leyes, y no hay razón para

inferir de cada modificación llevada a cabo la inconstitucionalidad del texto precedente, pues el cambio legislativo puede obedecer a muy otros propósitos del legislador, cuya política legislativa, dentro del marco de la Constitución, puede moverse con toda libertad» (STC 57/85, de 29 de abril). De ahí que al Tribunal Constitucional le esté vedado juzgar de la discrecionalidad política del legislador (STC 38/83, de 16 de mayo), formulando juicios técnicos o de mera oportunidad (STC 75/83, de 3 de agosto; STC 76/83, de 5 de agosto; STC 147/86, de 25 de noviembre), y de ahí, asimismo, que tampoco deba ocuparse de «velar por la perfección técnica de las leyes» (STC 37/81, de 16 de noviembre), no bastando, por último, para poder declarar la inconstitucionalidad de una ley, con que pueda hacerse de ésta un uso malicioso o torticero, «pues, aunque el Estado de Derecho tiende hacia la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso» (STC 58/82, de 27 de julio; en el mismo sentido, (STC 37/87, de 26 de marzo).

No obstante, la amplia libertad de que goza el legislador no es ni puede ser ilimitada, sino que, como consecuencia de la limitación general que el principio de supremacía de la Constitución le impone de respetar todos los preceptos de la norma fundamental, su función de legislar está circunscrita por límites específicos, que son intrínsecos a su condición de poder constituido. En concreto, y por lo que concierne señaladamente al legislador estatal y a la posición que ocupa dentro del sistema de distribución territorial del poder político que la Constitución ha diseñado, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de indicar —en la conocida Sentencia 76/83, de 5 de agosto— algunos de los límites constitucionales que el poder legiferante del Parlamento debe respetar. Ante todo, el Tribunal Constitucional ha recordado que las Cortes Generales no pueden «colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso de que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente». Ello es así porque «la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera sólo en el momento de establecerse la Constitución», ya que «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», correspondiendo, en consecuencia, al Tribunal Constitucional, «en su función de intérpre-

te supremo de la Constitución, custodiar la permanente distinción entre la objetividad del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél». De este postulado inicial se derivan, lógicamente, los siguientes límites:

1.º La vinculación del legislador estatal a la Constitución prohíbe que éste pueda «incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una previa previsión constitucional o estatutaria».

2.º La integridad del sistema competencial definido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía impide que las Cortes Generales puedan aprobar leyes que traten de precisar el alcance de aquellos textos, reformular su redacción, integrar sus hipotéticas lagunas, redefinir los respectivos ámbitos competenciales, interponer nuevos mecanismos de control sobre las Comunidades Autónomas o nuevos métodos de solución de conflictos competenciales o tratar de imponerse a los acuerdos de las Comisiones Mixtas de transferencia de servicios.

3.º Las Cortes tampoco pueden dictar leyes «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».

4.º El Parlamento carece de libertad para regular por Ley Orgánica aquellas materias que no hayan sido reservadas por la Constitución a este tipo de ley. La razón de ello estriba, con alcance general, en que «la rigidez del ordenamiento jurídico no puede llevarse más allá de los supuestos específicamente tasados... en un sistema democrático como el instaurado por nuestra Constitución, basado en el juego de las mayorías parlamentarias, por lo que la exigencia de que éstas sean cualificadas o reforzadas sólo puede tener carácter excepcional y ha de ser explícitamente prevista en la Constitución».

5.º Por los mismos motivos de excepcionalidad, el Estado no puede recurrir a las leyes de armonización, si dispone de otros títulos específicos o de instrumentos legales ordinarios para regular una

determinada materia. «El artículo 150.3 —declara a este propósito el Tribunal Constitucional— constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues, en otro caso, el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

4. *La vinculación de los ciudadanos a la Constitución:
el problema de la eficacia de los derechos fundamentales
en las relaciones jurídico-privadas*

Para concluir con el análisis del principio de constitucionalidad, permítanse unas breves reflexiones adicionales acerca de una de las cuestiones que ha suscitado mayor polémica en la doctrina y que también ha ocupado la atención del Tribunal Constitucional. Me refiero al problema de la eficacia de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales y libertades públicas en las relaciones entre particulares. Doy aquí por conocidos los términos en que la discusión ha sido planteada, a partir de la famosa Sentencia del Tribunal Federal de Trabajo alemán, de 3 de diciembre de 1954, y de la tesis sostenida desde entonces por quien fuera el presidente de su Sala 1.^a —NIPPERDEY—, favorable a la eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales (*Drittwirkung der Grundrechte*). Entre nosotros, siguiendo las huellas trazadas por la doctrina alemana y, en parte, por la italiana, reina la más completa división entre quienes, de un lado, niegan toda eficacia a tales derechos en las relaciones privadas, por no existir frente a sus posibles violaciones recurso de amparo constitucional; quienes, de otro, admiten que los derechos fundamentales y libertades públicas tienen sólo una eficacia mediata, a través de la intervención o protección de algún poder público, por entender que las normas constitucionales que los reconocen tienen como destinatario exclusivos e inmediatos a los poderes públicos, y quienes, finalmente, sostienen la eficacia directa e inmediata de aquellos derechos, tanto en las relaciones con los poderes

públicos como frente a terceros privados. Mi posición personal se inscribe en esta última dirección, sin perjuicio, claro está, de admitir restricciones o exclusiones, en algunos casos, a la eficacia de tales derechos, en razón de la relación privada concreta en la que operen y del tipo mismo de derecho fundamental en cuestión. A mi juicio, es necesario distinguir entre la naturaleza del derecho fundamental, como derecho distinto de los derechos subjetivos ordinarios, y la protección judicial que, en su caso, el ordenamiento otorgue al mismo, que puede oscilar entre la que es común a todos los derechos subjetivos, la que se instrumenta en una vía de amparo ordinario y la que es residenciable en amparo constitucional. Esta consideración procesal del problema y el hecho de que la ley limite la accionabilidad en amparo constitucional a las lesiones de los derechos fundamentales causadas por los poderes públicos no afectan a la eficacia sustantiva directa de tales derechos en las relaciones *inter privatos*; eficacia que es, también aquí, una consecuencia del principio de constitucionalidad y del correlativo deber de todos de respetar y cumplir los mandatos constitucionales, incluidos los que enuncian y garantizan el catálogo de libertades fundamentales. Sostener lo contrario sería tanto como «reconocer una doble ética en el seno de la sociedad: la una aplicable a las relaciones entre el Estado y los particulares; la otra aplicable a las relaciones de los ciudadanos entre sí, que serían divergentes en su propia esencia y en los valores que consagran» (PÉREZ-LUÑO), sin olvidar tampoco que, junto a razones de pura lógica jurídica, pues «la misma libertad no varía de naturaleza por el hecho de realizarse frente a un sujeto privado o público» (EMBID IRUJO), el reconocimiento de la eficacia antes dicha obedece también «a un acuciante imperativo político del presente, en una época en la que al poder público, secular amenaza potencial contra las libertades, le ha surgido la competencia de poderes económico-sociales fácticos, en muchas ocasiones más implacables que el propio Estado en la violación de los derechos fundamentales» (PÉREZ-LUÑO).

Esta posición es, en lo sustancial, coincidente con la mantenida por el Tribunal Constitucional. Frente a algunos comentarios críticos, tal vez apresurados, de la jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión, el Tribunal ha sostenido, por imperativo del artículo 41 de su Ley Orgánica, que el recurso de amparo sólo puede dirigirse, en efecto, contra disposiciones, actos o simple vía de hecho de los poderes públicos que actúen como tales (STC 78/82, de 20 de

diciembre; STC 18/84, de 7 de febrero; A. 732/84, de 28 de noviembre; A. 162/85, de 6 de marzo). Pero de ello no se desprende, como advierte el propio Tribunal, «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 artículo 1 de la Constitución no puede sostenerse con carácter general que el titular de tales derechos no lo sea en la vida social... 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 públicos 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» (STC 18/84, de 7 de febrero; en análogo sentido, STC 34/84, de 9 de marzo).

III. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

1. *Su significado para la Administración Pública*

Junto con el principio de constitucionalidad, la Constitución garantiza en su artículo 9.3 el principio de legalidad, que se configura así como el segundo soporte fundamental del Estado de Derecho. Aunque su alcance excede del estricto ámbito del poder ejecutivo, es en éste donde no sólo históricamente, sino también en nuestros días, encuentra su campo específico de operatividad y aplicación, por lo que las reflexiones que siguen se refieren exclusivamente al ámbito administrativo.

Desde este ángulo, el principio de legalidad que el artículo 9.3 enuncia debe ser entendido no tanto como el deber de sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico —principio ya reco-

gido en el artículo 9.1— o al bloque de la legalidad o de la juridicidad —expresamente consagrado en el artículo 103.1 del texto constitucional—, sino, en sentido propio, como la supremacía de la ley parlamentaria sobre las normas y actos emanados de los órganos administrativos o, con palabras del Preámbulo de la Constitución, como el «imperio de la ley», que es la «expresión de la voluntad popular». Esta supremacía de la ley implica una relación de conformidad (y no sólo de no contradicción) de la actividad administrativa con la legalidad parlamentaria o, dicho de otra manera, el principio de legalidad postula, como regla general, una vinculación positiva de la Administración a la ley, de tal manera que la actuación administrativa ha de contar, en principio y a salvo lo que luego se dirá, con una cobertura legal previa para que pueda reputarse legítima. Esta cobertura legal que el principio de supremacía de la ley impone se articula técnicamente a través de la atribución de potestades a la Administración, potestades que, con arreglo a este mismo principio, y cualquiera que sea su naturaleza reglada o discrecional, no son nunca ilimitadas, incondicionadas o absolutas, «sino estrictamente tasadas en su extensión y en su contenido» (GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ), lo que permite oponer, frente a su ejercicio, verdaderos derechos subjetivos de los particulares.

No parecería necesario añadir que el principio de legalidad, o de cobertura legal o de vinculación positiva de la Administración a la ley sólo tiene sentido si se entiende como una regla que opera en todo caso *ex ante*, o con carácter previo a la actuación administrativa, pero no está demás recordarlo expresamente frente a una reciente y desafortunada reinterpretación judicial de este principio, en el sentido de que el imperio de la legalidad debe ser flexibilizado, «supliendo lo que en ella hay de garantía *ex ante* por la que *ex post* le ofrece el control jurisdiccional». Como se ha señalado agudamente por algún autor, con esta sustitución del tradicional —y hoy constitucional— principio de legalidad *ex ante* por el principio de legalidad *ex post*, «la ley puede dejar de ser, si esta jurisprudencia se consolida, el cauce de expresión de la voluntad general, el acto más trascendente en el que una comunidad, decidiendo sobre sí misma, define las exigencias del interés general y concreta el contenido y los límites de los derechos constitucionales. Estas definiciones las hará la Administración, y los Tribunales, más tarde, decidirán, con arreglo a parámetros no jurídicos, sino morales, si aquellas definiciones son dignas de conservación» (MUÑOZ MACHADO). Todo lo

cual, como es fácil de comprender, convertiría el principio constitucional de legalidad en un simple *flatus vocis*, carente de eficacia normativa para la Administración.

2. *El problema de los reglamentos independientes*

Las consideraciones anteriores nos permiten ya abordar uno de los problemas centrales que el principio de legalidad de la Administración tiene hoy planteados: me refiero a si la Constitución permite o no la existencia de reglamentos independientes. En líneas generales la doctrina iuspublicista —no así los Tribunales contencioso-administrativos— se ha mostrado mayoritariamente contraria a la admisión de esta figura normativa, por entender que la Administración y el Gobierno ocupan siempre y en todo caso una posición de subordinación al poder legislativo que exige de éste intervenciones normativas iniciales y habilitaciones concretas al poder ejecutivo para que éste pueda completar por vía normativa la labor de aquél. Para este sector doctrinal, el principio de legalidad viene a confundirse pura y simplemente con una reserva constitucional, general e indeterminada, en favor de la ley. Hay autores que, sin perjuicio de rechazar, asimismo, la posibilidad de reglamentos independientes que tengan eficacia normativa *ad extra*, o frente a terceros, puesto que, en su opinión, «la creación de Derecho objetivo no puede independizarse de la ley en el Estado moderno» (GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ), admiten, sin embargo, su legítima existencia constitucional en el ámbito de la organización administrativa y de las relaciones de supremacía especial. En apoyo de esta excepción se invoca el carácter inherente de la potestad organizatoria de la Administración «para mejor cumplir los fines públicos que la Constitución le encomienda (art. 103.1)». Con todo, aún en estos casos, la potestad normativa de la Administración habrá de respetar las reglas de organización administrativa que la propia Constitución enuncia en diversos artículos, así como la reserva que el artículo 103.2 establece en favor de la ley para formular los principios básicos sobre los órganos de la Administración del Estado.

En mi opinión, el artículo 9.3 de la Constitución no excluye por sí mismo la existencia de reglamentos independientes, incluso en materias no estrictamente organizativas o que vayan más allá del ámbito de las relaciones de supremacía especial de la Administración.

Lo que el principio de legalidad consagra en este punto es —como señala el Tribunal Constitucional— la superioridad de la ley sobre el reglamento. De ahí que dentro de dicho principio «debe entenderse incluido el de jerarquía normativa» (STC 35/82, de 14 de junio; STC 41/83, de 18 de mayo, y STC 51/83, de 14 de junio) y absolutamente excluidos, en cambio, los reglamentos contrarios a las leyes y los llamados reglamentos autónomos, puesto que la Constitución no ha acotado ninguna materia que quede reservada a la disponibilidad del poder normativo de la Administración y en la que, por tanto, el legislador no pueda entrar. Una interpretación sistemática del alcance del principio de legalidad en las relaciones entre la ley y el reglamento exige ponerlo en conexión con lo dispuesto en el artículo 97.1 del texto constitucional, según el cual, como es notorio, el Gobierno ejerce la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. Quiere decirse con ello que, no la Administración en cuanto organización vicarial y esencialmente subordinada, pero sí el Gobierno, que tiene en su origen la misma legitimidad democrática que el Parlamento, ostenta un poder normativo originario, directamente habilitado por la Constitución, que puede ser ejercido «de acuerdo con las leyes». Este condicionamiento legal significa, a mi juicio, dos cosas:

1.^a Que el Gobierno no puede hacer uso directamente de su potestad normativa para regular aquellas materias que hayan sido expresamente reservadas por la Constitución a la ley. La reserva material de ley excluye, por tanto, el reglamento independiente.

2.^a Que, por aplicación del principio de jerarquía o de congelación del rango normativo, esa misma exclusión opera en todos aquellos supuestos en que una materia no reservada constitucionalmente a la ley haya sido, sin embargo, objeto de regulación por normas con rango de ley. La reserva formal de ley impide, asimismo, la aprobación de reglamentos independientes o *praeter legem*.

Pero admitidas las dos excepciones anteriores, cuyo alcance cualitativo y cuantitativo no es menester ponderar, nada impide que el Gobierno haga uso del poder reglamentario que la Constitución le otorga para regular las restantes materias que, siendo de la competencia del Estado, demanden una intervención normativa no atendida por el legislador. Incluso en el último de los supuestos antes dichos, no cabe olvidar tampoco que el legislador puede proceder

a una deslegalización de la materia hasta entonces regulada por normas de rango legal. En tal caso, como se ha observado por algún autor, «deslegalizar supone devolver al reglamento un ámbito que había sido asumido por el legislador, y que, por tanto, el legislador puede retornar al reglamento sin límite alguno» (TORNOS). Lo que equivale a sostener la legitimidad de los reglamentos independientes en todas las materias reguladas por la ley formal, pero que, por no estar reservadas constitucionalmente a la ley, pueden ser objeto de operaciones de rebajamiento del rango legal, una vez, claro está, que la decisión de deslegalización o degradación normativa se haya producido.

IV. EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD

El principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, que el artículo 9.3 garantiza, ha planteado algunos problemas interpretativos de no desdeñable importancia, referidos en lo fundamental al alcance que haya de darse al término «disposiciones» y al sintagma «derechos individuales».

En cuanto a lo primero, se ha sostenido por un sector doctrinal que el término «disposiciones» ha de interpretarse en sentido estricto, esto es, como equivalente de disposiciones administrativas o reglamentos, quedando fuera de la prohibición de retroactividad las leyes formales, con la sola excepción de las leyes penales o sancionadoras, cuya irretroactividad está reconocida en el artículo 25.1 de la Constitución, y de las leyes de bases delegantes, a las que el artículo 83.b) del propio texto constitucional prohíbe la autorización al Gobierno para aprobar Decretos legislativos con carácter retroactivo.

Por lo que concierne a la segunda cuestión, se ha sostenido que la expresión «derechos individuales» debe entenderse como equivalente a la de «derechos adquiridos», en el bien entendido de que éstos sólo se generan en el seno de situaciones jurídicas subjetivas, determinadas por actos o negocios jurídicos; no, en cambio, cuando los derechos tienen su origen en el ámbito de situaciones jurídicas objetivas, definidas con carácter general por las normas en vigor.

La doctrina del Tribunal Constitucional no ha acogido ninguna de ambas interpretaciones, y, por más que no haya alcanzado toda-

vía un definitivo grado de consolidación, pues es materia ésta en la que cada supuesto de hecho ofrece aspectos singulares que obligan a matizar o a completar declaraciones anteriores, puede resumirse en las siguientes conclusiones:

1.^a Hay retroactividad cuando una norma dictada *pro futuro* afecta, sin embargo, a situaciones jurídicas, agotadas o perfectas, o a efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores. Pero esta retroactividad sólo resulta constitucionalmente ilícita cuando se trate de normas sancionadoras no favorables o en la medida en que restrinjan derechos individuales (STC 27/1981, de 20 de julio).

2.^a El artículo 9.3 sanciona tanto la irretroactividad de las normas penales y sancionadoras desfavorables o *in peius* como, a *contrario sensu*, la retroactividad de las que resulten favorables o *in bonus* (STC 8/81, de 30 de marzo; STC 15/81, de 7 de mayo; STC 51/1985, de 10 de abril).

3.^a La retroactividad de la ley penal favorable supone la aplicación íntegra de la nueva ley más beneficiosa, incluidas aquellas de sus normas parciales que puedan resultar perjudiciales en relación con la ley anterior, siempre que el resultado final suponga beneficio para el reo. Pero «no es aceptable... utilizar el referido principio (de retroactividad) para elegir, de las dos leyes concurrentes, las disposiciones parcialmente más ventajosas, pues, en tal caso, el órgano judicial sentenciador no estaría interpretando y aplicando las leyes en uso correcto de la potestad jurisdiccional que le atribuye el artículo 117 de la Constitución, sino creando con fragmentos de ambas leyes una tercera y distinta norma legal con invasión de funciones legislativas que no le competen» (STC 131/86, de 29 de octubre; A. 369/84, de 24 de junio).

4.^a La prohibición de retroactividad de las normas sancionadoras desfavorables o limitativas de derechos individuales alcanza tanto a los reglamentos como a las leyes. Pero, excluido ese ámbito objetivo de la prohibición, «nada impide, constitucionalmente, que el legislador dote a la ley del ámbito de retroactividad que considere oportuno» (STC 27/81, de 20 de julio). Ello es así porque una «interdicción absoluta de la retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento jurídico, a la petrificación de situaciones dadas, que son contrarias a la concepción que fluye del artículo 9.2» (STC 8/82, de 4 de marzo; también, STC 27/81, de 20 de julio; STC 6/83, de 4 de febrero; STC 108/86, de 29 de julio).

5.^a Los «derechos individuales», cuya restricción retroactiva resulta prohibida, no son cualesquiera derechos subjetivos o derechos adquiridos, sino sólo «los derechos fundamentales del Título I», o los incluidos «en la esfera general de protección de la persona» (STC 27/81, de 20 de julio; A. 326/82; STC 6/83, de 4 de febrero; STC 42/86, de 10 de abril). En concreto, el Tribunal Constitucional ha puesto singular énfasis en apartar del artículo 9.3 «la huidiza teoría de los derechos adquiridos», porque la Constitución no emplea tal expresión, «y es de suponer que los constituyentes la soslayaron no por modo casual, sino porque la defensa a ultranza de los derechos adquiridos no casa con la filosofía de la Constitución, no responde a exigencias acordes con el Estado de Derecho que proclama el artículo primero de la Constitución» (STC 27/81, de 20 de julio).

6.^a De acuerdo con la doctrina general anteriormente recordada, el principio de irretroactividad no define un derecho accionable en amparo constitucional (STC 8/81, de 30 de marzo; STC 15/81, de 7 de mayo). No obstante lo cual, la vulneración de este principio puede ser enjuiciada en dicha vía por el Tribunal Constitucional si a través de la misma se ha vulnerado alguno de los derechos susceptibles de amparo a tenor de los artículos 53.2 de la Constitución y 41.1 de la LOCT (A. 470/84, de 24 de julio; STC 32/87, de 12 de marzo).

V. EL PRINCIPIO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD

El principio de objetividad, de racionalidad o de interdicción de la arbitrariedad de la Administración Pública ha operado como un poderoso correctivo frente a actuaciones abusivas o discriminatorias de la misma en el ejercicio de sus potestades discrecionales. Es bien conocida la paternidad doctrinal en la formulación de este principio, así como el enérgico uso que los Tribunales contencioso-administrativos hicieron del mismo, durante el régimen preconstitucional, en un triple orden de cuestiones: *a*) como límite a la libre estimación de los hechos por la Administración; *b*) como elemento del concepto de ilegalidad por desviación de poder que su vulneración implica, y *c*) como garantía del principio de igualdad. Hoy el citado principio está expresamente consagrado en el artículo 103.1 de la Constitución, según el cual «la Administración Pública sirve con *objetividad* los intereses generales».

Pero la Constitución ha extendido en su artículo 9.3 la aplicación del principio a todos los poderes públicos, de tal manera que, sin perjuicio de que sus destinatarios ordinarios sigan siendo los órganos del poder ejecutivo, también los órganos jurisdiccionales y el poder legislativo están sujetos al mismo (STC 27/81, de 20 de julio; STC 66/85, de 23 de mayo; STC 108/86, de 29 de julio).

Como criterio general, el Tribunal Constitucional ha venido sosteniendo que la interdicción de la arbitrariedad está estrechamente vinculada al respeto del principio de igualdad, de suerte que los poderes públicos incurrir en arbitrariedad cuando en su actuación provocan discriminaciones o desigualdades carentes de una justificación objetiva y razonable (STC 22/81, de 2 de julio; STC 67/82, de 15 de noviembre; STC 23/84, de 20 de febrero; STC 93/84, de 16 de octubre; STC 99/84, de 5 de noviembre; STC 108/86, de 29 de julio). Así, el Tribunal ha afirmado que el principio de igualdad en la ley obliga al legislador a «no establecer distinciones artificiosas o arbitrarias entre situaciones de hecho cuyas diferenciales reales, si existen, carecen de relevancia desde el punto de vista de la razón de ser discernible en la norma», o a «no anudar consecuencias jurídicas arbitrarias o irrazonables a los supuestos de hecho legítimamente diferenciados» (STC 83/84, de 24 de julio), valoración de razonabilidad que habrá de hacerse «en función de la protección de bienes y valores constitucionalmente protegidos» (STC 39/86, de 31 de marzo).

Sin menoscabo de esta doctrina general, el Tribunal Constitucional se ha preocupado por aclarar que, en lo que concierne al poder legislativo, la noción de arbitrariedad tiene un alcance más limitado «y no puede ser utilizada por la jurisdicción constitucional sin introducir muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho administrativo», puesto que, como ya he tenido ocasión de señalar en un momento anterior de mi intervención, «no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución que aquella en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la ley» (STC 66/85, de 23 de mayo). Corolario necesario de esta matización es que el Tribunal Constitucional sólo puede enjuiciar «la desproporción entre el fin perseguido (por el legislador) y los medios empleados para conseguirlo» cuando esa falta de proporción implique «un sacrificio excesivo e innecesario de derechos que la Constitución garantiza» (STC 66/85, de 23 de mayo).

En cuanto al poder judicial, la prohibición de actuaciones arbitrarias se proyecta en dos deberes típicos de los órganos jurisdiccionales, íntimamente relacionados entre sí: 1) el deber de motivación de las Sentencias, y 2) el deber de vinculación al propio precedente. La exigencia de motivación de las Sentencias, explícitamente recogida en el artículo 120.3 e implícitamente incluida en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que el artículo 24.1 garantiza, obliga a «que la decisión judicial esté precedida por una exposición de los argumentos que la fundamentan», de suerte que este razonamiento expreso permita a las partes «conocer los motivos por los que su pretendido derecho puede ser restringido o negado, facilitando al tiempo, y en su caso, el control por parte de los órganos judiciales superiores. Pero la exigencia de motivación suficiente es, sobre todo, una garantía esencial del justiciable mediante la cual, sin perjuicio de la libertad del Juez en la interpretación de las normas, se puede comprobar que la solución dada al caso es consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento y no fruto de la arbitrariedad» (STC 116/86, de 8 de octubre).

Otro tanto cabe decir del deber de vinculación a los propios precedentes. En virtud de este deber, un mismo órgano judicial no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, pero sí puede —y aun debe, por exigencia del principio de legalidad en el orden judicial (art. 117.1)— separarse de su anterior criterio, siempre que se apoye en una fundamentación suficiente y razonable (STC 49/82, de 14 de julio; STC 108/84, de 26 de noviembre).

Como acertadamente ha hecho notar algún autor, «el Tribunal Constitucional reconoce que cuando la contradicción se produce entre resoluciones judiciales pertenecientes a distintos órganos jurisdiccionales, la lesión del principio de igualdad —y de la interdicción de la arbitrariedad, podemos añadir nosotros— sigue existiendo. Pero, en este caso... la compatibilidad del principio con el de independencia de los órganos judiciales exige afirmar que el restablecimiento de la igualdad corresponde exclusivamente a los órganos superiores o supremos por la vía de los recursos ordinarios y extraordinarios» (XIOL RÍOS).

VI. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

Para terminar con esta ya larga exposición, unas brevísimas consideraciones finales sobre otro de los principios nucleares del Estado de Derecho: el principio de seguridad jurídica. Tan connatural con la organización política estatal es la seguridad jurídica que para toda una corriente del pensamiento político, que arranca de HOBBS, aquélla encuentra en ésta su propia justificación. «La institución del Estado aparece... justificada —afirma HELLER— por el hecho de ser una organización de seguridad, y sólo por ello.» Pero en el Estado de Derecho, la seguridad jurídica tiene una significación y un alcance mucho más profundos y carece de sentido si se desvincula de los valores supremos de libertad, justicia e igualdad. En el Estado de Derecho, la seguridad jurídica «no es tan sólo la exigencia de una certidumbre de ejecución (de las normas y de los actos jurídicos), asegurada por la coacción organizada estatalmente, sino, además, y antes de ella... la certidumbre de sentido del Derecho... que reclama la organización del Estado por vías de Derecho» (HELLER).

La esencialidad del principio de seguridad jurídica en el Estado de Derecho que la Constitución fundamenta fue proclamada por el Tribunal Constitucional en una de sus primeras Sentencias —la 27/1981, de 20 de julio— al declarar que viene a ser el compendio, la síntesis o el resultado de los demás principios constitucionales enunciados en el artículo 9.3 de la Constitución, en cuanto «que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable» e «interdicción de la arbitrariedad... equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad».

De acuerdo con el contenido de esta formulación sintética, y descartando otras interpretaciones posibles del mismo, la jurisprudencia constitucional ha venido aplicando el principio de seguridad jurídica en su concepción clásica, que se expresa en una triple dimensión: como conocimiento y certeza del Derecho positivo; como confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y en el orden jurídico en general, en cuanto garantes de la paz social, y, finalmente, como previsibilidad de las consecuencias jurídicas derivadas de las propias acciones o de las conductas de terceros. Según esta concepción, y por lo que hace al sistema de producción normativa, el Tribunal Constitucional ha declarado en reiteradas ocasiones

que no se vulnera el principio de seguridad jurídica cuando una norma que innove el ordenamiento lo haga de forma precisa, cierta y formalmente publicada y siempre que dicha norma cuente con el rango adecuado dentro de la jerarquía normativa.

Pero lo que me importa destacar, como reflexión conclusiva, es el hecho de que la seguridad jurídica, y los valores que encarna dentro de la sociedad políticamente organizada, se encuentra en una situación de tensión permanente o de equilibrio inestable con el valor superior de la justicia, y, en ocasiones, pueden entrar abiertamente en conflicto. «La seguridad jurídica —hace notar RADBRUCH— reclama que el Derecho positivo se aplique aun cuando sea injusto; y, por otra parte, la aplicación uniforme de un Derecho injusto, su aplicación igual lo mismo hoy que mañana, su aplicación a unos y a otros, sin distinciones, corresponde precisamente a aquella igualdad que forma la esencia de la justicia; lo que ocurre es que, en este caso —medido por el rasero de la justicia, lo injusto se reparte justamente y por igual entre todos... Se trata de una cuestión de grado: allí donde la injusticia del Derecho positivo alcance tales proporciones que la seguridad jurídica... no represente ya nada en comparación con aquel grado de injusticia, no cabe duda de que el Derecho positivo injusto deberá ceder el paso a la justicia. Sin embargo, por regla general, la seguridad jurídica que el Derecho positivo confiere justificará también, precisamente en cuanto forma menor de la justicia, la validez del Derecho positivo en cierta medida injusto.»

El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de enfrentarse en algunos casos con esta tensión dialéctica entre el valor superior de la justicia y el principio general de la seguridad, ponderando los intereses en conflicto en los casos concretos e inclinando la balanza en favor de uno de ellos. Así, en un caso en el que un órgano judicial adoptó una medida —el emplazamiento por edictos— que era legítima antes de la Constitución, pero no después de su vigencia, durante la cual discurrió todo el proceso y se dictó Sentencia contraria a los intereses de quien no fue citado a juicio, el Tribunal Constitucional se plantea la cuestión en los siguientes términos: «Dos principios contrapuestos llevan a dar a esta cuestión respuestas rigurosamente excluyentes. De una parte, el principio de seguridad, que consagra el artículo 9.3 de la Constitución y que lleva a maximalizar la intangibilidad de la cosa juzgada y a mantener la ejecutoriedad de las Sentencias firmes; de la otra, el principio de

justicia (art. 1.1 de la Constitución) y, por extensión, el de la fuerza vinculante de los derechos fundamentales (art. 53.1 de la Constitución), que lleva a extremar la preocupación por la justicia del caso concreto y declarar la invalidez de todos los actos de los poderes públicos que los desconozcan o que sean resultado... de un procedimiento en el curso del cual hayan sido ignorados.» Ante este conflicto opositivo, el Tribunal opta por aplicar el principio de seguridad jurídica declarando la imposibilidad de revisar todos los emplazamientos efectuados por edictos, «fueren cuales fueren las circunstancias», pero al propio tiempo reconoce al solicitante de amparo, por imperativo del valor superior de la justicia, el derecho a que se anulen las decisiones judiciales tomadas en su perjuicio sin haber tenido posibilidades adecuadas de defensa (STC 63/82, de 20 de octubre).

Por el contrario, en otros dos casos —uno en un recurso de amparo frente a una Sentencia judicial firme (STC 43/82, de 6 de julio) y otro reciente en una cuestión de inconstitucionalidad frente a una ley (STC 147/86, de 25 de noviembre)— el Tribunal Constitucional ha optado por aplicar pura y simplemente el principio de seguridad. En este último, en el que se planteaba, de un lado, la aplicación de la amnistía en determinadas relaciones jurídico-laborales ya extinguidas y, de otro, la posible prescripción de acciones para pretender el restablecimiento de contratos de trabajo anulados con arreglo a la legislación anterior, el Tribunal declara abiertamente:

1.º Que, para permitir el desenvolvimiento adecuado del tráfico jurídico y para garantizar la confianza de los ciudadanos en su funcionamiento, la justicia material ha de ceder el paso a la seguridad jurídica.

2.º Que pueden existir casos —como el planteado en el proceso de inconstitucionalidad— «en los que no establecer un plazo de prescripción —cualquiera que sea— puede vulnerar la Constitución, por implicar un excesivo sacrificio del principio de seguridad jurídica en beneficio del valor justicia».

3.º Que si la amnistía es una institución excepcional, singularmente en el ámbito de las relaciones laborales, la declaración como imprescriptibles de aquellas acciones que nacían de ella y que ya habían prescrito es una nueva excepción que se añade a la anterior, comprimiendo aún más el principio de seguridad jurídica.

En suma, el Tribunal Constitucional entiende que la prevalencia del valor justicia no puede alcanzarse mediante el desconocimiento del contenido esencial del principio de seguridad jurídica y, en consecuencia, declara inconstitucional la ley que trató de dar primacía a dicho valor superior del ordenamiento a costa de uno de sus principios fundamentales.

