

ALGUNAS HIPÓTESIS SOBRE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONOMICA

Por JOSE LUIS SERRANO

SUMARIO

I. PRIMERA HIPÓTESIS: SOBRE LA FUNCIÓN CORRECTIVA DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA.—II. SEGUNDA HIPÓTESIS: SOBRE LA NATURALEZA DE NORMAS JURÍDICAS DE LOS PRINCIPIOS RECTORES.—III. TERCERA HIPÓTESIS: TODA LA CONSTITUCIÓN TIENE EFECTOS VINCULANTES INMEDIATOS Y DIRECTOS.—IV. RECAPITULACIÓN.

Este trabajo se presenta dividido en dos hipótesis desarrolladas (I y II) y una tesis verificada (III). Hemos de advertir inmediatamente que únicamente la segunda hipótesis responde a la pregunta *qué* son los principios rectores de la política social y económica, y que lo hace sólo para contestar —desde Kelsen y su teoría de las normas jurídicas no independientes— ciertas posiciones de la doctrina española que han calificado de «pura retórica» a los principios rectores de la política social y económica. La hipótesis anterior, por el contrario, se pregunta por la función y no por la naturaleza de las normas del capítulo tercero. ¿Funcionan efectivamente?, ¿cumplen únicamente una función correctiva? y ¿cuál es la posible función judicial de los principios rectores? serían las tres preguntas que respectivamente pretenden contestar los sucesivos epígrafes.

La tesis, es decir, lo único que decimos con seguridad, es que toda la Constitución, incluidos los principios rectores, tiene valor normativo inmediato y directo, como corroboran la doctrina de ciertos autores, la jurisprudencia

dencia del Tribunal Constitucional, la del Supremo y las resoluciones de los centros directivos de las Administraciones públicas.

Como ello ha sido ya suficientemente debatido en nuestro país, la pretensión de este trabajo no será redemonstrar lo ya demostrado, sino sólo explorar algunos aspectos no suficientemente abordados por la doctrina y que pueden servir para fundamentar mejor la tesis del valor normativo inmediato y directo de la Constitución. El lector no encontrará, pues, exhaustividad, aunque estamos seguros de que el tema la merece (1). Así, por citar sólo algunos temas que somos conscientes de haber dejado en el tintero, no abordamos la posible virtualidad de los principios rectores como orientadores de la política económica de las Administraciones públicas, rescatándola de exigencias coyunturales partidistas. Tampoco hemos entrado en el ámbito presupuestario y planificador (Ley de Presupuestos Generales del Estado y Planes Económicos del Estado), a pesar de que estamos convencidos de que será en este ámbito donde se note periódicamente la efectividad de los principios rectores (2).

I. PRIMERA HIPOTESIS: SOBRE LA FUNCION CORRECTIVA DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLITICA SOCIAL Y ECONOMICA

1. Los principios rectores de la política social y económica concretan tres dimensiones de la Constitución. En primer lugar son la más importante concreción de los enunciados generales del preámbulo, según los cuales la nación española proclama su voluntad de «garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un *orden económico y social justo*» y de «promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida».

(1) No en vano los principios rectores son una de las aportaciones más significativas de nuestro texto constitucional, como ya ha señalado M. BASSOLS: *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985. «En orden a las catalogaciones doctrinales comparativas entre Constituciones, esta es, sin duda, su contribución más original, aun cuando su terminología se inspira directamente en modelos constitucionales un tanto exóticos —Constitución de Irlanda e India— para la tradición constitucional española, más proclive a las influencias europeas continentales» (pág. 94).

(2) Por ejemplo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1986 recoge una serie de medidas que tienden a la disminución de la discriminación por razón de patrimonio que supone el tipo acumulativo del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En medidas como ésta se plasma el principio de protección económica a la familia recogido por el artículo 39.

En segundo lugar son una de las concreciones de los valores superiores del ordenamiento jurídico reconocidos en el artículo 1.1 y en particular del valor igualdad. En este sentido se ha pronunciado autorizadamente el que fuera ponente constitucional Gregorio Peces-Barba, afirmando que

«... los valores superiores, como moralidad legalizada, y presionados por la moralidad crítica que supone que son una orientación sobre dónde debe ir el Derecho señalan un *indirizzo* político del ordenamiento y, como tal, necesitan desarrollo. El título I, 'De los derechos y deberes fundamentales', supone un desarrollo en la propia Constitución de esos valores y, en concreto, el capítulo III supone sobre todo un desarrollo del valor igualdad» (3).

Finalmente, los principios rectores de la política social y económica son también concreción de la idea de Estado social asimismo inaugurada por el artículo 1. Suscribimos la idea de Basile según la cual el significado de este concepto constitucional habrá de buscarse por una parte en la «subsistencia de las estructuras económicas del capitalismo», pero acompañadas y, en cierta medida, reforzadas por la permisión «de intervenciones públicas más o menos amplias en función correctiva de los desequilibrios más graves que aquél implica» (4). En cuanto a la subsistencia de las estructuras básicas del capitalismo, parece incluso que éstas se formulan en la Constitución española de 1978 con una claridad y contundencia extrañas en otros textos del mismo ámbito cultural y jurídico. Así, el artículo 33 reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia (5); el 38 hace lo propio con la libertad de empresa «en el marco de la economía de mercado» (6), y ambas instituciones (propiedad y empresa) gozan de la protección prevista en el apartado 1 del artículo 53, que, entre otras cosas, implica que «sólo por ley, que en todo caso habrá de respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades...». Límite este que no juega para los principios rectores de la política social y económica, tutelados únicamente en los términos prescritos por el apartado 3 del mismo artículo.

(3) G. PECES-BARBA: *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 41.

(4) S. BASILE: «'Los valores superiores', los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (comps.): *La Constitución española de 1978*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1980, pág. 257.

(5) Aunque el párrafo segundo del mismo artículo establece la función social de la propiedad.

(6) Si bien el mismo artículo y párrafo dejan abierta la posibilidad de la planificación.

Es bastante nítida, por consiguiente, la presencia —aunque no solitaria— de los pilares fundamentales del capitalismo en la Constitución de 1978 (7). Nos interesa resaltar, sin embargo, que la relativa contundencia del reconocimiento de la propiedad y la empresa, combinada con la ausencia del criterio del contenido esencial como delimitador de la acción legislativa del desarrollo de los principios rectores de la política social y económica, aporta luz a la hora de determinar la función de estos últimos en el contexto sistemático de la Constitución y en el contexto político de las relaciones de ésta con la praxis social. En palabras de Basile:

«Resulta clara la función de esta normativa: permite corregir los más graves desequilibrios, con un efecto estabilizador, por tanto, de la estructura económica vigente» (8).

2. Nos parece un acierto de un amplio sector de la doctrina (9) preocuparse no tanto del valor normativo o programático de los preceptos contenidos en el capítulo III del título I como de la *función* que tales preceptos cumplen en el marco del nuevo Estado. Y lo es en la medida en que son estos criterios funcionales los que van a determinar la interpretación de los principios rectores; y también en la medida en que —ocupándose de determinar el papel real de una norma en un contexto sistemático y político— es difícil incurrir en una discusión formalista que, además, devendrá inútil a poco que se admita que son criterios políticos y no meramente técnicos los que atraviesan la base de las decisiones interpretativas.

Pero además, saber que el capítulo III del título I *funciona*; tener en cuenta este dato, en apariencia obvio y poco importante, implica ya, a nuestro juicio, las siguientes consecuencias:

a) Si los principios rectores de la política social y económica desarrollan

(7) Queda abierta, sin embargo, la cuestión historiográfica de si nos encontramos con la subsistencia de estructuras previamente existentes simplemente recogidas por la Constitución o si, por el contrario, y más matizadamente, se trata de una reinstauración del capitalismo liberal con características de relativa novedad en la historia española. Pero más bien el problema parece remitir a la naturaleza jurídica de las Leyes Fundamentales y a la naturaleza política de la dictadura, a la determinación, en suma, del carácter premoderno y absolutista o, por el contrario, capitalista del fascismo español. Como tomar posición argumentada y sólidamente nos llevaría demasiado lejos, nos remitimos a la excelente obra de A. J. MAYER *La persistencia del Antiguo Régimen*, Alianza, Madrid, 1984.

(8) BASILE: *Loc. cit.*, pág. 271.

(9) En el que nos permitimos incluir a Basile, Bassols, Ollero, Peces-Barba, etc., en obras citadas a lo largo de este trabajo.

una función o cumplen un papel no podrán ya ser considerados como retórica constitucional inservible. Lo cual, a su vez, implica:

- Que las aplicaciones de la metodología positivista-formalista que ha hecho cierto sector (10) de la doctrina española están atravesadas por un serio error.
- Que, por tanto, se hace necesaria una forma de estudio que tienda a descubrir *cuál* es (11) esa función que desarrollan los principios rectores de la política social y económica.
- Y que, además, y finalmente, ese esfuerzo metodológico se haga descartando o superando esa otra metodología descriptiva de lo que la Constitución dice y de la posible y a veces dudosa eficacia procesal de lo que dice.

b) Y, en segundo lugar, si los preceptos contenidos en el capítulo III funcionan, además, con respecto a algo, entonces las instituciones diseñadas en dicho capítulo —aunque sean tan relevantes y seculares como la familia— no deben entenderse ya como autónomas, naturales o transjurídicas porque, en la medida en que desarrollan funciones:

- Dejan de ser instituciones (12), en el sentido de instancias distribuidoras de funciones, para transformarse en mecanismos de poder, esto es, en función de poder de otra instancia superior.
- Dejan de ser autónomas en lo fundamental aunque puedan seguir generando normas en lo accesorio y se transforman en heterónomas en el sentido de que sus contenidos reales vendrán determinados por normas, instituciones y prácticas jurídicas generales procedentes de instancias de poder que le son externas.
- Dejan de ser núcleos de producción de poder para transformarse en tentáculos o instrumentos de penetración del poder en lo social.

3. Una vez señalado el acierto de amplios sectores de la doctrina al preocuparse más de la funcionalidad que de la sustancialidad de los pre-

(10) Véanse los autores citados en nota 17.

(11) O cuál debe ser, y, en este sentido, por ejemplo, OLLERO: *Interpretación del Derecho y positivismo legalista*, EDERSA, Madrid, 1982, págs. 199 y sigs.

(12) Pero siguen siéndolo en el sentido que E. Tierno Galván («La realidad como resultado», en *Escritos*, Tecnos, Madrid, 1971, pág. 593) le da a la palabra: «Llamo institución a la regulación de un conflicto por un sistema de respuestas seguro y reiterable.»

ceptos contenidos en el capítulo III del título II de la Constitución, es preciso añadir que ninguno de los autores examinados se queda en la pura afirmación de instrumentalidad o funcionalidad de estos principios. Todos añaden uno u otro calificativo a la función desarrollada por el capítulo III. De todas esas calificaciones, éste es el momento de abordar la contenida en las siguientes palabras de Basile:

«Para la propia conservación del sistema económico-social se hace necesario un intervencionismo público correctivo que debe disponer de una amplia capacidad de maniobra, por eso se trata de directrices genéricas, dejando a la libertad del legislador la elección de los modos y términos para actuarlas» (13).

Queda aquí dibujada la tesis según la cual los principios rectores desarrollan una *función correctiva* del sistema económico-social.

Efectivamente, parece que se puede afirmar que el capítulo III del título I proporciona al poder una serie de instrumentos capaces de evitar que el costo social de los desequilibrios económicos sea demasiado alto. En ese sentido es posible y exacto hablar de una función *correctiva* de los principios rectores de la política social y económica.

Además, por otra parte, la Constitución contiene disposiciones que tienden a asegurar «una asignación equitativa de los recursos públicos» (artículo 31.2) y una distribución equitativa de la renta personal y regional que, sin embargo, habrá de llevarse a cabo «en el marco de una política de estabilidad económica» (art. 40.1). En este sentido es también posible hablar de una función correctiva o «reformadora» —no transformadora— de los principios rectores. Ya que el condicionamiento a una racionalidad económica y financiera verificable constitucionalmente (14) implica que el funcionamiento de los principios rectores no puede ir más allá de la conservación y estabilidad del sistema económico vigente. Que pueden corregir pero no desestabilizar o transformar sería la conclusión jurídica a obtener para la aplicación de los preceptos recogidos en el capítulo III de la Constitución.

Pero a pesar de esos dos argumentos, y para evitar un posible reduccionismo en el estudio de los textos jurídicos, es imprescindible aportar un matiz fundamental, cual es la relación de instrumentalidad existente entre los principios rectores y el ejercicio constante de los poderes públicos y pri-

(13) S. BASILE: *Loc. cit.*, pág. 289.

(14) Ese condicionamiento es para Bassols (*op. cit.*, pág. 98) «una de las aportaciones más interesantes de nuestra Constitución al constitucionalismo económico».

vados. Lo que queremos afirmar, con otras palabras, es la completa subordinación de la aplicación de esos principios a una serie de necesidades de índole política y no sólo jurídica. De tal modo que prejulgar cuál sea la utilización que de esos principios rectores va a hacer el conjunto de instancias de poder aludidas resulta un tanto precipitado. Esta completa subordinación de los principios rectores en su interpretación y en su aplicación, que afirmamos, va más lejos de lo que es posible leer en Basile, combinando lo que él llama «amplia capacidad de maniobra» con la también por él denominada «función correctiva». Y ello porque no necesariamente esa amplia capacidad de maniobra va a ser utilizada en sentido correctivo de los desequilibrios a que pudiera dar lugar el funcionamiento del sistema económico vigente, sino que, por el contrario, serán los intereses concretos de autorregulación del capital, o los derivados de la necesidad de optimización de las relaciones de poder dominantes, los que determinen en cada momento el uso jurídico o político que de las normas del capítulo III se haga.

Es perfectamente admisible, por tanto y a nuestro juicio, la hipótesis de que los principios rectores de la política social y económica, lejos de ser utilizados como correctores, sean utilizados en una coyuntura concreta para profundizar (15) alguna contradicción determinada. Las categorías jurídicas amplias son estrictamente eso, conceptos jurídicos indeterminados; cuando las normas adoptan la función amortiguadora de la contradicción social suelen ser claras en ese sentido y difícilmente pueden ser utilizadas para lo contrario. La Constitución es, fundamentalmente, la norma organizativa de los poderes públicos y la norma delimitativa de los espacios abandonados por éstos al libre juego de los poderes privados. Si una Constitución concede instrumentos concretos pero poco delimitados a los poderes públicos, es necesario entender que abandona a la discrecionalidad de éstos su utilización, en un sentido o en otro, o su no utilización, que también es una forma de ejercicio de poder, como la propia historia del desarrollo legislativo del capítulo III del título I de la Constitución está a punto de poner de manifiesto.

En conclusión, y finalmente, es posible afirmar dos cosas: en primer lugar, que los principios rectores desarrollan o cumplen funciones, con las consecuencias históricas y metodológicas que de ello derivan, y, en segundo lugar, que esas funciones pueden (aunque no necesariamente deban) (16) ser co-

(15) Ciertamente que la profundización de una contradicción puede entenderse como un modo de «corrección» más. Sin embargo, creemos que queda clara la distinción por el sentido.

(16) Pueden servir, por ejemplo, para vertebrar una «jurisprudencia de principios», como propone Ollero (*op. cit.*), que no necesariamente ha de ser «correctiva».

rectivas, quedando siempre abierta la posibilidad de la no utilización —mediante la no interpretación y/o la no aplicación—, que en ningún caso debe confundirse con la no funcionalidad o con la inutilidad.

II. SEGUNDA HIPOTESIS: SOBRE LA NATURALEZA DE NORMAS JURIDICAS DE LOS PRINCIPIOS RECTORES

1. A pesar de la importancia que acabamos de conferirle a la pregunta por la funcionalidad de los principios rectores, conviene adentrarse ahora, aunque sea someramente, en los problemas de naturaleza que plantean dichos postulados jurídicos. Especialmente porque existe un sector de la doctrina (17) que, basándose en el hecho de que los preceptos contenidos en el capítulo III necesitan mayores concreciones para poder ser aplicados, ha deducido que nos encontramos ante proposiciones carentes de la condición de norma jurídica. Garrido Falla tal vez parta de una cierta confusión entre la noción de derecho subjetivo y el carácter normativo de un precepto cuando afirma que

«... queda definitivamente admitido aquí (art. 53) por la Constitución que el concepto de derecho subjetivo no es unívoco en las distintas partes de su articulado; constatación que reiteradamente llevamos hecha en estos comentarios, al afirmar que para que una declaración constitucional o legal tenga naturaleza de norma jurídica no basta con su inclusión en tal texto (constitucional o legal), sino que resulta necesario *además* que tenga estructura lógica de norma jurídica; es decir, que consista en un mandato, una orden, prohibición o correlativa delimitación de esferas jurídicas entre sujetos, con establecimiento de recíprocas obligaciones y derechos. Intentando, pues, de nuevo resumir nuestras afirmaciones: es la estructura lógica de la norma la que, en definitiva, diferencia al Derecho de la retórica» (18).

(17) Propiamente ese sector está integrado por los autores que colaboran en F. GARRIDO FALLA (dir.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980. Indirectamente, en la medida en que sostienen la vinculación entre matrimonio y familia por sobre la separación sistemática, en el bloque podríamos incluir a L. MARTÍNEZ CALCERRADA: *El nuevo Derecho de familia*, Madrid, 1983; a E. RUIZ VADILLO: «La Constitución y el nuevo Derecho civil», en *Rev. D. Pr.*, marzo 1979, págs. 253 y sigs., y a N. MARTÍNEZ MORÁN: «La familia y su protección constitucional», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 1 monográfico, 1978; etc.

(18) F. GARRIDO FALLA: *Loc. cit.*, pág. 579.

Efectivamente, los principios rectores de la política social y económica no dan lugar al surgimiento de derechos subjetivos. En este punto parece que no cabe discusión (19). Sin embargo, a tenor de lo establecido en el artículo 162 de la Constitución, nada impide su alegación fundamentando un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional y por los sujetos públicos legitimados para ello. El propio Garrido Falla parece darse cuenta de ello al comentar el párrafo tercero del artículo 53:

«Obsérvese, con todo, que no existe prohibición de que sean alegados ante el Tribunal Constitucional, lo cual a los efectos del recurso de inconstitucionalidad puede tener consecuencias importantes. Por ejemplo, si el 39.1 (que encabeza el capítulo III) ordena a los poderes públicos que aseguren 'la protección social, económica y jurídica de la familia', ¿no podría estar aquí la base para impugnar por inconstitucional una ley fiscal que desgravase la soltería o estableciese un impuesto progresivo sobre el número de hijos o, en fin, gravase con más intensidad el patrimonio del matrimonio que el de la pareja que no estuviese unida por vínculo civil o canónico» (20).

Obviamente, del cotejo de estos dos textos de la misma obra se deduce que Garrido no lleva su propio razonamiento hasta el final, porque afirmar, por un lado, que un precepto carece de estructura normativa o que es pura retórica constitucional y, por otro, que el mismo precepto puede fundamentar ni más ni menos que la derogación de la política fiscal del Estado fijada en

(19) En el anteproyecto de Constitución los contenidos del capítulo tercero aparecían bajo la rúbrica «Principios rectores y derechos económicos y sociales» con la mención expresa de que no podrían ser alegados directamente «como derechos subjetivos ante los Tribunales». En fases posteriores del proceso constituyente se sustituyó la expresión «derechos económicos y sociales» —tradicional en todas las declaraciones internacionales— por la actual de «política social y económica». Esa nueva denominación ha sido calificada, con toda razón, de «insuficientemente expresiva y con propensión a la confusión, en cuanto en el articulado sigue manteniéndose para algunos preceptos, con la suficiente fundamentación, la nomenclatura de derecho (arts. 43, 45 y 47)» (BASSOLS: *Op. cit.*, pág. 94). En la redacción definitiva aparece flexibilizado el criterio de alegación ante los Tribunales en el sentido de que «sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que establezcan las leyes que los desarrollen». Parece claro, por un lado, que no dan lugar al surgimiento de derechos subjetivos y, por otro, que ese criterio de alegación no puede interpretarse de manera literal... (véase *infra*, apartado tercero).

(20) F. GARRIDO FALLA: *Loc. cit.*, pág. 591.

la legislación tributaria supone una clara contradicción. Fosar también lo ha puesto de manifiesto:

«Decir que no es normativo el precepto porque no concede un derecho subjetivo a los ciudadanos individualizados, cuando él mismo reconoce que sí lo concede a los agentes públicos legitimados para ello, ¿no es contradictorio con su propia línea de pensamiento? ¿Por qué esos agentes no han de poder interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren las 'retóricas' declaraciones de los artículos 43 y 45? ¿En qué se diferencia la 'retórica constitucional' de las normas del artículo 39?» (21).

En fin, por un lado, Garrido hace un excesivo hincapié en el carácter programático de los preceptos del capítulo tercero, olvidando que no es incompatible el carácter programático con la condición jurídica (22); por otro, no tiene en cuenta que esos preceptos pueden fundamentar una declaración de inconstitucionalidad de una norma de rango legal, lo que hace indudable su condición de normas jurídicas. Pero esa condición no debe hacernos olvidar que se trata de normas no independientes: probablemente ésa sea la fuente del error. Considerémoslo más detenidamente.

2. *Los principios rectores no son normas jurídicas autónomas.*

Efectivamente, según Kelsen, «para poder ser interpretada objetivamente como una norma jurídica, la norma tiene que ser el sentido subjetivo de un acto efectuado conforme con ese procedimiento adecuado a la norma fundante y tiene que estatuir un acto coactivo o estar en relación con una norma semejante». Por eso, para Kelsen, es necesario rechazar toda la definición del derecho «que no lo determine como un orden coactivo» (23).

Probablemente sea de estas afirmaciones axiales de la teoría pura del Derecho (24) o de su recepción no demasiado meditada de donde partan las tesis, lamentablemente extendidas en la doctrina jurídico-constitucional española, según las cuales los principios contenidos en el capítulo III del título I de la Constitución no son normas jurídicas. El razonamiento de este

(21) E. FOSAR BENLLOCH: *Estudios de Derecho de familia*, Bosch, Barcelona, 1981, vol. 1, pág. 117.

(22) Véase *infra*, apartado tercero.

(23) H. KELSEN: *Teoría pura del Derecho*, UNAM, México, 1981, pág. 66.

(24) Nosotros no podemos analizarlas con más detalles; nos remitimos desde ahora a C. S. NINO: *Introducción al análisis del Derecho*, Ariel, Barcelona, 1983, páginas 78 y sigs., y a la propia *Teoría pura...*, cit., págs. 63 y sigs.

sector podría ser expuesto de una manera simple mediante el siguiente sigilismo:

A. El Derecho es un orden coactivo.

a. Los contenidos de los enunciados del capítulo III no son actos coactivos.

C. Luego esos enunciados no son normas jurídicas.

Lo curioso es comprobar cómo dicho razonamiento puede ser desmentido no sólo desde la perspectiva funcional que venimos utilizando, sino también desde la propia lectura atenta de Kelsen. Efectivamente, cuando Kelsen se enfrenta a este tipo de normas —tan abundantes en la Constitución— que no prescriben sanciones, sino que establecen derechos individuales o deberes del Estado o procedimientos para elegir representantes, etc., su conclusión no es que esos enunciados carecen del carácter de aplicativos, sino que nos encontramos ante partes de normas genuinas. «Así, la mayoría de los enunciados que encontramos integrando un sistema jurídico formarían el *antecedente* de las auténticas normas, en cuyo consecuente debe figurar siempre una sanción» (25). O sea que, desde Kelsen, no nos encontraríamos ante «pura retórica constitucional», sino ante —lo que es muy distinto— normas jurídicas no autónomas.

Lo cual no implica —dicho sea de paso— que se verifique en Kelsen nuestra hipótesis de que no hay enunciados jurídicos superfluos. Pero obsérvese que, desde sus postulados, se trataría de enunciados jurídicos primero y superfluos después (26).

(25) C. S. NINO: *Op. cit.*, pág. 86, y añade un ejemplo de norma completa sobresimplificada según la teoría de Kelsen que puede ser interesante transcribir: «Si la mayoría simple de un cuerpo integrado por los representantes electos del pueblo ha establecido un enunciado que dice 'el que mata será castigado con prisión de ocho a veinticinco años'; si otro cuerpo integrado por los representantes de las provincias ha formulado un enunciado similar; si un funcionario elegido por el cuerpo electoral lo ha promulgado y hecho publicar; si alguien ha matado; si un funcionario lo ha acusado ante otro designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado con la función de resolver este tipo de asuntos; si el acusado ha prestado declaración indagatoria y un abogado elegido por él lo ha defendido; si se dio oportunidad para que se ofrezcan pruebas; si tales pruebas son suficientes según determinados criterios; si el hecho no se produjo en legítima defensa o por error, etc.; si se da todo eso, el acusado debe ser condenado por el juez a cumplir entre ocho y quince años de prisión.»

(26) En H. Kelsen («La garanzia giurisdizionale della Costituzione», en *La giustizia costituzionale*, trad. italiana de C. Geraci, Giuffrè, Milán, 1981) puede leerse lo siguiente: «... se si tratta di principi incorporati nella costituzione o in un altro grado qualunque dell'ordinamento giuridico e che vengono enucleati dal contenuto del diritto positivo in via di astrazione, è cosa abbastanza innocua formulari come autonome regole giuridiche. Essi vengono allora applicati insieme con le norme nelle quali si

3. Invalidado el silogismo desde Kelsen, no estará de más recordar la otra perspectiva desde la que es posible también proceder a su contestación: para nosotros —y como hipótesis de trabajo—, si todo en un contexto funciona como si algo tuviese significado, entonces tiene significado. De donde, y en consecuencia, ningún enunciado puede ser calificado de inútil. Toda proposición esconde un campo de poder, un territorio donde nada es superfluo, porque todo refleja estrategias de poderes y/o contrapoderes. Desde esa perspectiva también es posible el acercamiento a los preceptos del capítulo tercero, que no podrán en ningún caso ser considerados como retóricos, sino como resultantes de un determinado juego histórico de poderes.

En conclusión, la alusión a la noción de estructura lógica de norma jurídica es admisible y operativa siempre que por ella no se entienda estructura lógica de una proposición jurídica aislada, sino estructura lógica de una norma jurídica independiente que puede hallarse constituida por multitud de normas no autónomas que actúan como antecedentes.

III. TERCERA HIPOTESIS: TODA LA CONSTITUCION TIENE EFECTOS VINCULANTES INMEDIATOS Y DIRECTOS

1. *Verificación en el propio texto constitucional.*

Para verificar esta hipótesis en el texto constitucional bastará la consideración e interpretación del artículo 9.1 de la Constitución: «*Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.*» Cuatro son las consecuencias fundamentales de esta afirmación constitucional:

a) Si los ciudadanos y los poderes públicos están *sujetos a la Constitución*, únicamente puede ser porque ésta tiene en su conjunto efectos jurídicamente obligatorios. Si no los tuviera, unos y otros estarían «orientados por» pero no «sujetos a».

trovano incorporati e solo con esse» (pág. 188). Y como más adelante afirma que si los principios no se hallan traducidos en normas de derecho positivo nos encontramos ante postulados jurídicamente no obligatorios que expresan únicamente intereses concretos de algunos grupos, habrá que deducir, a contrario, que para Kelsen los principios «traducidos» al derecho positivo sí son postulados jurídicamente obligatorios, normas (véanse, en todo caso y para mayor información, los párrafos 17 y 22 de la obra recién citada).

b) Con la expresión «y *al resto del*» sólo puede querer indicarse que la Constitución es parte del ordenamiento jurídico. Además ha de entenderse que es su parte principal y fundamentante en virtud de su artículo 1.

c) En tercer lugar, como la Constitución no distingue entre ciudadanos y tampoco entre poderes públicos, hemos de entender que su vinculación jurídica atañe a todos los ciudadanos y poderes públicos por igual. Y no «sólo al poder legislativo con mandatos o instrucciones que sólo a éste cumplierse desarrollar —tesis tradicional del carácter programático de la Constitución» (27).

d) Finalmente, al declarar el artículo 9.1 la vinculación «a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico», se está estableciendo la primacía de aquélla sobre éste. De tal forma que habrá que entender que la Constitución no sólo es norma jurídica, sino que es, además, la primera de las normas jurídicas o aquella que establece la «ligazón más fuerte» con el intérprete, la que instaura la mayor fuerza de vinculación.

2. Verificación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La postura del Tribunal Constitucional en lo relativo a la fuerza vinculante de la Constitución y, por tanto, de los principios rectores de la política social y económica puede fijarse en los siguientes puntos:

1.º La disposición derogatoria tercera y el artículo 9 de la Constitución confieren a toda ella valor aplicativo inmediato, sin que sea posible, por tanto, distinguir por el intérprete entre normas de eficacia directa y principios cuya aplicación al caso concreto exigen un previo desarrollo legislativo. Así fue establecido ya en 1981 en la sentencia de 2 de febrero (RI 186/80), en cuyo fundamento jurídico 1 B se dice:

«Es necesario determinar ahora si la afirmación anterior debe matizarse por el hecho de que la impugnación de los preceptos se fundamente en muy buena medida en su pretendida contradicción con un principio general de la organización del Estado plasmado en nuestra Constitución, que es el de autonomía; principio que *podría entenderse tiene un carácter meramente programático*, en el sentido de suponer un mandato al legislador, pero sin valor inmediato aplicativo alguno.»

(27) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Loc. cit.*, pág. 118.

«Pues bien, entendemos que los principios generales del Derecho, incluidos en la Constitución, tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico —como afirma el artículo 1.4 del título preliminar del Código Civil—, que debe ser así interpretado de acuerdo con los mismos. Pero es también claro que allí donde la oposición entre las leyes anteriores y los principios generales plasmados en la Constitución sea irreductible, tales principios, en cuanto forman parte de la Constitución, participan de la fuerza derogatoria de la misma, como no puede ser de otro modo. El hecho de que nuestra norma fundamental prevea en su artículo 53.2 un sistema especial de tutela de las libertades y derechos reconocidos —entre otros en el artículo 14, que se refiere al principio de igualdad— no es sino una confirmación de carácter específico del valor aplicativo, y no meramente programático, de los principios generales plasmados en la Constitución.»

«En conclusión, en los supuestos en que exista una incompatibilidad entre los preceptos impugnados y los principios plasmados en la Constitución, procederá declararlos inconstitucionales y derogados por opuestos a la misma.»

La línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional queda iniciada con este fundamento a favor de las tesis que sostienen que la distinción de materias entre los diversos capítulos de la Constitución obedece a criterios materiales, políticos y no técnicos y contra las tesis que, por el contrario, vienen a defender la existencia en la Constitución de preceptos programáticos que, por no poseer estructura lógica de norma, se encuentran confinados en el terreno de los mandatos retóricos al legislador en particular o a los poderes públicos en general.

2.º El segundo de los puntos en los que puede fijarse la postura del Tribunal Constitucional en lo relativo al valor normativo de la Constitución es una matización del anterior, porque el Tribunal Constitucional ha estimado necesario reinterpretar la legislación preconstitucional marginando las soluciones fáciles que pudieran devenir de la aplicación de la disposición derogatoria tercera. Es decir, que después de establecida la fuerza derogatoria de todos los apartados constitucionales, comienza a jugar en la argumentación del Tribunal Constitucional el principio de seguridad jurídica, que como hemos tenido oportunidad de analizar en otra ocasión (28) cumple

(28) Véase nuestro trabajo *El modelo constitucional de familia*, Universidad de Granada, 1986, parágrafo 86.

normalmente la función de suavizar los tránsitos legislativos cuando éstos no tienen la naturaleza de «saltos cualitativos»:

«Sin perjuicio de la afirmación anterior, conviene poner de manifiesto la especial dificultad que presenta esta valoración en el caso de un recurso de inconstitucionalidad abstracto —es decir, sin conexión con un supuesto concreto— en el que se trata de enjuiciar la conformidad de una regulación específica con un principio general cuyo alcance indubitado es difícil de precisar con exactitud, dado que, en definitiva, la autonomía es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio.»

«De aquí que —sigue diciendo el Tribunal Constitucional—, dadas las especiales características que presenta el recurso, sea necesario apurar las posibilidades de interpretación de los preceptos impugnados, conforme a la Constitución, y declarar tan sólo la inconstitucionalidad sobrevenida y consiguiente derogación de aquellas cuya incompatibilidad con la misma resulte *indudable*, por ser imposible el llevar a cabo tal interpretación.»

Obsérvese, pues, que la estructura del razonamiento del Tribunal Constitucional viene a ser la siguiente: los principios plasmados en la Constitución participan de la fuerza aplicativa de ésta y son, por tanto, normas cuya aplicación no sólo es posible, sino obligada en virtud de los principios de sometimiento a la Constitución (art. 9.1) y de *iura novit curia*. Ahora bien, teniendo en cuenta que normalmente se trata de enunciados cuya semántica se mantiene todavía alejada del tipo de enunciados que normalmente aparecen en los textos positivos —en el sentido de que cada principio suele ser, en la mayoría de los casos, un verdadero concepto jurídico indeterminado cuya integración posibilita multitud de contenidos—, se hace imprescindible proceder a la utilización moderada de estos principios en el proceso ordinario o constitucional en aras de la seguridad jurídica, verdadera exigencia de mantenimiento del Estado de Derecho.

Esa utilización moderada puede residir en gran parte en el planteamiento de los recursos sobre casos concretos, bien utilizando la vía de la cuestión de inconstitucionalidad cuando se trate de preceptos con fuerza de ley, bien a través de la simple inaplicación cuando se trate de reglamentos.

En este sentido es necesario traer a colación la sentencia de 26 de enero de 1981 recaída en el recurso de amparo 65/1980, en cuyo fundamento jurídico décimo el Tribunal Constitucional afirma:

«El artículos 73, y con él el 82 (del Código Civil en su anterior redacción), tenemos que interpretarlos en nuestro tiempo *marginando soluciones fáciles apoyadas en la efectividad de la disposición derogatoria de la Constitución*, y evitando, sin daño para el sistema y, desde luego, para la armonía en las relaciones institucionales que dice el artículo 16.3 de aquélla, vacíos normativos, a la espera de nuevas regulaciones en la materia.»

3.º Además de la doctrina del Tribunal Constitucional derivan también los siguientes posicionamientos en la materia:

a) No se restringe la posibilidad de recurrir en amparo al Tribunal Constitucional, sino que se mantiene un criterio extensivo moderado a la hora de admitir a trámite los recursos.

b) También en aras de la seguridad jurídica el Tribunal parece mostrarse partidario de juzgar la posible antinomia entre los principios constitucionales y las leyes ordinarias en base al caso concreto a través de los instrumentos de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el juez ordinario en los términos del artículo 163 de la Constitución o en los términos del recurso de amparo.

c) Es claro (29) que el Tribunal Constitucional no restringe la eficacia de la disposición derogatoria tercera a los supuestos en que intervienen normas que contemplan regulaciones concretas de derechos fundamentales y libertades públicas o a las relativas a la parte organizatoria y habilitante de los poderes constitucionales (30).

d) Por tanto, la distinción de materias entre unos capítulos y otros de la Constitución no puede obedecer a criterios técnicos de discriminación en el valor aplicativo de las diversas partes de la Constitución. Y tendrá que obedecer necesariamente bien a criterios materiales y políticos (31), bien a criterios funcionales (32), o simplemente a falta de criterios, pero nunca a los criterios a que aluden Garrido Falla y otros.

(29) E. FOSAR BENLLOCH: *Estudios del Derecho de familia*, Bosch, Barcelona, 1981, pág. 157. Tal vez por la fecha en que escribe no da como segura esta actitud del Tribunal Constitucional.

(30) Como de alguna manera sostiene E. García de Enterría (cfr. *loc. cit.*, páginas 133-136 y 136 y sigs.).

(31) S. BASILE: *Loc. cit.*

(32) Como indirectamente sostiene A. OLLERO en *Interpretación del Derecho y positivismo legalista*, EDERSA, Madrid, 1982, págs. 199 y sigs.

3. Verificación en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En la sentencia de 21 de mayo de 1979, la Sala Tercera del Tribunal Supremo declaró extensible el indulto concedido por Decreto 2940/1975 (ampliado por Orden Ministerial de 28 de noviembre de 1975) a los sancionados con privación de libertad por los Tribunales de Contrabando y aplicable al caso de estos sancionados, artículo 25.2 de la Constitución, que dispone que «la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad». Considerando derogada la legislación preconstitucional que sí reconocía a la Administración Civil del Estado esta posibilidad.

Si bien se trata de un precepto (el 25.3) cuya estructura lógica de norma no deja lugar a la menor duda, la importancia de esta sentencia radica en ser la primera en la que el Tribunal Supremo abandona el modelo tradicional de nuestro Derecho constitucional, según el cual los preceptos constitucionales debían ser desarrollados en normas ordinarias, para asumir valor normativo directo.

Más importante que la anterior es la sentencia de 3 de julio de 1979 emitida por la Sala Cuarta del mismo Tribunal, en la que a propósito de un supuesto de hecho en el que intervenían el derecho de asociación y, a propósito del estudio del alcance de la disposición derogatoria tercera de la Constitución, se decía:

«... lo cual lleva como causa esta obligada aplicación directa de la norma constitucional en cuanto ello sea necesario para que el ordenamiento español siga siendo el todo coherente y absoluto que se deduce del actual párrafo final del artículo 1.º del Código Civil.»

Es preciso señalar que de la formulación del Tribunal Supremo no es posible deducir si está afirmando la aplicación directa de la Constitución como función de la plenitud del ordenamiento jurídico —en cuyo caso esta aplicación directa no tendría por qué abarcar a todo el conjunto de preceptos constitucionales— o si, por el contrario, quiere afirmar que la no aplicación directa de la Constitución supone una fractura en la plenitud del ordenamiento jurídico en su coherencia o en su totalidad. Parece, por lo que después se verá, que es esta segunda la lectura que el propio Tribunal Supremo propone de sus palabras.

La sentencia de 27 de octubre de 1979 de la Sala Tercera de lo Con-

tencioso-Administrativo del Tribunal Supremo establece que la diferencia en el valor aplicativo entre la Constitución vigente y las Leyes Fundamentales anteriores radica en que las disposiciones constitucionales de 1978, a pesar de resultar escasamente innovadoras

«... 'por hallarse otras similares fundamentales en los textos precedentemente vigentes', deben de entenderse ahora 'como de directa aplicación', como es la Constitución que las contiene —art. 9.1 y disposición derogatoria tercera—, quedando por ello bajo la reserva constitucional la protección de todas las formas y especies de la propiedad privada; pudiendo las leyes regular el procedimiento de la expropiación, pero, naturalmente las leyes aprobadas por el Parlamento, sin habilitación hacia el poder reglamentario...»

Se trata, una vez más, de aplicar una disposición constitucional contenida en una parte notoriamente protegida de la Constitución. Sin embargo, obsérvese que ni la Constitución ni el Tribunal Constitucional, ni el Tribunal Supremo, distinguen «partes» en la Constitución, debiendo entenderse que efectivamente es la presencia de la disposición derogatoria tercera y del artículo 9.1 lo que confiere fuerza aplicativa a toda la Constitución.

Finalmente, la sentencia de 5 de noviembre de 1979 de lo Criminal aplica —a un supuesto derivado de la presencia de las medidas de seguridad en la Ley de Peligrosidad Social— el artículo 24 de la Constitución, reiterando el derecho del detenido a la asistencia letrada, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar las pruebas pertinentes en su defensa y a que en ningún caso pueda producirse indefensión.

La conclusión de este somero repaso a la jurisprudencia del Tribunal Supremo en lo relativo al valor aplicativo de la Constitución es similar en todo a la obtenida del análisis de las sentencias del Tribunal Constitucional analizadas en el punto anterior:

a) Es, efectivamente, la naturaleza de la materia la que explica la división en títulos, capítulos y secciones de la Constitución, sin que de esa discriminación sistemática pueda deducirse la capacidad de los tribunales para distinguir entre unas materias y otras en punto a su aplicación directa.

b) La aplicación directa de la Constitución en su totalidad es un mandato imperativo a los tribunales y poderes públicos, en general derivado de la presencia en el propio texto constitucional de disposiciones como la derogatoria tercera o la contenida en el artículo 9.1.

c) La vinculación entre el principio constitucional de aplicación directa y el principio también constitucional (aunque sólo materialmente) de pleni-

tud y coherencia del ordenamiento jurídico contenido en el artículo 1.º del título preliminar del Código Civil ha de entenderse como una vinculación directa y necesaria. Es decir, la aplicación directa de la Constitución no se hace en la medida, y sólo en la medida, en que venga exigida por el carácter cerrado y absoluto del ordenamiento jurídico, sino que es preciso entender que toda la Constitución es norma jurídica directamente aplicable y que de ahí deriva el principio de plenitud que permite la autointegración del ordenamiento jurídico.

4. *Verificación de la hipótesis en las resoluciones de los centros directivos de las Administraciones públicas.*

También los órganos de la Administración pública, en cuanto obligados a la aplicación de la norma constitucional, han emitido juicios acerca del valor aplicativo o valor programático de la Constitución. Vamos a proceder al análisis de dos resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de una Orden Ministerial del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social para observar en qué medida la línea argumental de los centros directivos de las Administraciones públicas se aproximan o alejan de la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo ya analizadas en los epígrafes anteriores.

La primera de estas manifestaciones sobre el valor aplicativo o valor programático de la Constitución emitida por la Administración pública es la Instrucción de la Dirección General de los Registros y el Notariado sobre matrimonio civil, de 26 de diciembre de 1978, en la que, entre otras cosas, se dice: «La Constitución española ha supuesto una importante innovación en el régimen hasta ahora vigente sobre celebración del matrimonio civil.» Con sólo esta afirmación ya se está reconociendo que la Constitución ha supuesto un *quid novum* en el derecho positivo, lo que supone, a la vez, reconocerle valor jurídico integral. Otra cosa es cuál sea el alcance de esa innovación que, para el supuesto concreto de la regulación preconstitucional, establece el último párrafo de esta instrucción:

«Atendiendo (...) al hecho de que aquellas normas constitucionales tienen *vigencia inmediata* (cfr. art. 53 y disposiciones derogatoria y final), esta Dirección General ha acordado declarar que, a partir de la entrada en vigor de la Constitución, han de entenderse modificados (...) los artículos 42 y 86 del Código Civil, lo mismo que los preceptos concordantes que los desarrollan del Reglamento

del Registro Civil, y que, por tanto, los jueces y cónsules encargados de los Registros Civiles deben autorizar los matrimonios civiles de las personas que lo deseen sin indagación ni declaración alguna sobre las ideas religiosas de los contrayentes.»

Obsérvese una vez más que cuando la Dirección General cita el artículo 53 de la Constitución no distingue entre los diversos párrafos del mismo, lo cual es indicio de que confiere esa eficacia directa de la Constitución no sólo al capítulo II del título I o a la parte de éste tutelada por los medios enumerados en el artículo 53.

También nos parece oportuna la alusión a la disposición final de la Constitución que establece que ésta «entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el *Boletín Oficial del Estado*». Porque ¿a qué *vigor* podría referirse la propia Constitución si partes de ella son privadas de la eficacia jurídica directa?

La segunda disposición que queremos traer a colación es la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 18 de mayo de 1979, recaída en la consulta suscitada por el juez del distrito número 2 de Cartagena a propósito de una solicitud de matrimonio civil entre un súbdito francés divorciado de acuerdo con su ley personal y una súbdita española de estado civil viuda.

En numerosas resoluciones anteriores a la entrada en vigor de la Constitución, la propia Dirección General de los Registros y del Notariado había venido informando negativamente este tipo de supuestos, en base al artículo 12, apartado 3, del Código Civil, que excepciona lo dispuesto en el número 1 del artículo 9.º, en el sentido de que en ningún caso será aplicable la ley personal cuando ésta sea contraria al orden público, y como el entonces vigente artículo 52 del Código Civil considera como única causa de disolución del matrimonio la muerte de uno de los cónyuges, se negaba validez al divorcio vincular otorgado en otros países por contrario al orden público español.

Sin embargo, a partir de esta resolución y por aplicación directa de la Constitución se van a permitir ese tipo de matrimonios, como se desprende de los siguientes párrafos que transcribimos del dictamen del Ministerio Fiscal y del cuarto considerando de la resolución, respectivamente:

«... promulgada la Constitución española, como ésta, en el apartado dos del artículo 32, establece que la ley regulará las causas de separación y disolución del matrimonio y sus efectos, al emplear en plural 'causas de separación y disolución' parece deducirse la posi-

bilidad de que, al ser desarrollado este principio constitucional por la ley correspondiente, se establezca como causa de disolución del matrimonio alguna otra además de la muerte de alguno de los cónyuges, que, en buena lógica, no podría ser otra que el divorcio vincular. De todo lo cual se sigue que, aunque todavía no ha sido regulado legalmente el citado principio constitucional, el solo hecho de ser recogida en el propio texto constitucional podría llevar consigo que el principio de indisolubilidad del matrimonio dejase de tener carácter y consideración de principio de orden público en el ordenamiento jurídico español.»

«... es necesario resaltar el profundo cambio político-social y también jurídico que refleja y precisa la promulgación de la Constitución española; concretamente en el régimen del matrimonio, la indisolubilidad de éste —que ya tenía inflexiones y matizaciones en el propio derecho interno, a pesar de la declaración del artículo 52 del Código— ya no tiene rango constitucional y basta, a estos efectos, comparar el antiguo artículo 22 del Fuero de los Españoles con el artículo 32.2 de la nueva Constitución; y no es posible hoy estimar que sólo respecto del matrimonio canónico su indisolubilidad es de orden público, pues los principios constitucionales de no confesionalidad del Estado y de libertad religiosa (art. 16 de la Constitución) impiden tales discriminaciones civiles por razones religiosas...»

Queda claro en estas dos resoluciones que la Dirección General de los Registros y del Notariado inaugura una línea de aplicación jurídica, en la que la Constitución no sólo actúa como base del ordenamiento jurídico, sino también como norma jurídica aplicable a supuestos de la vida jurídica cotidiana. Queda claro también que esta línea coincide con la del Tribunal Constitucional y no discrepa de la del Tribunal Supremo.

Dentro de la órbita de las Administraciones públicas todavía queda una disposición importante por comentar: se trata de la Orden de 22 de junio de 1979 (BOE de 29 de junio), del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, sobre reconocimiento del título de familias numerosas a familias formadas por madres solteras. Para nosotros esta orden tiene valor en la medida en que hace aplicación directa de una norma contenida en el capítulo III del título I, poniendo de manifiesto la eficacia aplicativa de las disposiciones contenidas en este capítulo como parte igual de la Constitución. Refuerza además la tesis de que la división de materia entre los capítulos II y III del título I obedece a razones materiales políticas y no meramente técnicas.

En este sentido dicha Orden Ministerial declara escuetamente: «Se deduce claramente de este precepto constitucional (se refiere al apartado dos del artículo 39) que no puede haber diferencias legales en la protección de los hijos, cualquiera que sea su filiación y el estado civil de las madres. Entre las normas protectoras de nuestro ordenamiento jurídico se encuentran las relativas al tratamiento de las familias numerosas.» Y en base a ello concluye disponiendo que «las madres solteras que teniendo el número de hijos necesarios reúnan también los demás requisitos exigidos por el citado Reglamento para ser conceptuadas como una familia numerosa, tendrán derecho a que se les expida el correspondiente título».

5. *Articulación técnica del principio del valor normativo de la Constitución.*

Nuestra hipótesis de partida, según la cual todas las normas contenidas en la Constitución vinculan a todos los sujetos de derecho, públicos y privados, se ha visto verificada en el propio texto constitucional y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Supremo y en las resoluciones de los centros directivos de las Administraciones públicas. Sin embargo, no puede bastar con la mera enunciación del principio, sino que hay que analizar, aunque sea someramente, cómo se funcionaliza éste. Es decir, de qué manera se va a articular técnicamente el demostrado valor jurídico de toda la Constitución.

Pues bien, lo primero que hay que dejar sentado con toda claridad a ese respecto es que *el ámbito de aplicación de la Constitución abarca a todos los Tribunales y en todo caso y no sólo al Tribunal Constitucional, y ello en virtud del principio de sujeción a la Constitución (art. 9.1) y en virtud del principio «iura novit curia»*. En palabras de García de Enterría, y avanzando algo más en las derivaciones de este enunciado:

«Tanto el Tribunal Constitucional, al enjuiciar las leyes (como en el ejercicio del resto de sus competencias), como los jueces y Tribunales ordinarios, como todos los sujetos públicos o privados, en cuanto vinculados por la Constitución y llamados a su aplicación (...), deben aplicar la totalidad de sus preceptos sin posibilidad alguna de distinguir entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos, que carecerían de valor normativo (...) no todos los artículos de la Constitución tienen un mismo alcance y significación normativas, pero todos rotundamente enuncian efec-

tivas normas jurídicas (...), sea cual sea su posible precisión o indeterminación» (33).

Y para afirmar todo lo anterior con rotundidad resulta imprescindible resolver previamente los dos principales problemas interpretativos que plantea el artículo 53.3, párrafo que, aparte de establecer la distinción entre principios rectores de la política social y económica y derechos fundamentales, parece la fuente de todas las discordias interpretativas. El primero de esos dos problemas es la significación y alcance del inciso «informarán la práctica judicial»: ¿Puede entenderse que se trata de una indicación constitucional para que los principios rectores se sitúen como una guía distante de la actividad judicial? Realmente creemos que no. Por el contrario, sólo es posible —a nuestro juicio— entender que la Constitución desautoriza en este punto la interpretación tradicional que les confería un carácter de meramente programáticos negándoles toda aplicabilidad judicial. No quiere ello decir que pierdan tal carácter, sino que son algo más. Es un error, desde nuestro punto de vista, considerar que lo programático es incompatible con la condición jurídica. La operatividad judicial de los principios rectores no puede ser puesta en duda; a título de ejemplo, tienen eficacia interpretativa, interconexión con los demás derechos de contenido económico del capítulo II, generando cláusulas de contenido general que ayudan a delimitar o definir el contenido esencial de éstos (34), suponen una resistencia pasiva u obstativa a cualquier norma anterior o posterior a la Constitución que se oponga a los mismos, etc.

En cuanto al segundo inciso problemático del artículo 53.3, «sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que establezcan las leyes que los desarrollen», ¿puede entenderse que nos encontramos ante una prohibición de alegación y/o aplicación de los principios rectores en tanto no sean desarrollados legislativamente? ¿Deben los Tribunales ordinarios hacer caso omiso de la parte de la demanda en que se les invoque? ¿Han de evitar mencionarlos en los fundamentos jurídicos de sus sentencias? De nuevo, a las tres preguntas, respondemos rotundamente que no, por más desgraciada, imprecisa o desafortunada que sea la expresión constitucional. Esa interpretación contradiría el inciso inmediatamente anterior del mismo artículo, que como hemos visto usa el imperativo futuro para establecer que «informarán la práctica judicial», y, por otra parte, contradiría también el principio superior de la Constitución como *prima lex*, superioridad que ha

(33) *Loc. cit.*, pág. 122.

(34) BASSOLS: *Op. cit.*

de entenderse no sólo a efectos formales, sino también como efectividad material. Una vez más pueden ser las palabras de García de Enterría las que zanjen el asunto:

«Lo que, con toda claridad, pero con escasa fortuna, intenta decir el artículo es que al formular tales principios, la Constitución no ha pretendido configurar verdaderos derechos fundamentales, sino principios propiamente dichos que han de orientar la acción del Estado como fines determinados de su misión; nada más. Cuando dice que esos principios se invocarán ante los Tribunales de acuerdo con las leyes que los desarrollen, no quiere decir, aunque lo parezca, que el legislador sea absolutamente libre para interpretar y hacer aplicación a su arbitrio de tales principios; una declaración tan grave debería haber figurado, para ser efectiva, como un límite a la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de desarrollo de tales principios, y esa limitación no consta en los artículos 161.1 a), 163 y 164, antes bien la definición de la inconstitucionalidad en términos puramente formales, que incluye la infracción de todos y cada uno de los artículos de la Constitución sin excepción posible» (35).

La conclusión que se saca de todo lo expuesto no puede ser más rica en perfiles técnicos. Pero bástenos señalar, en fin, que el juez mantiene respecto a los principios rectores de la política social y económica la misma plenitud de competencia que sobre el resto del ordenamiento jurídico. Esa plenitud se articula en la potestad de enjuiciamiento previo de la inconstitucionalidad de cualquier ley aplicable al caso concreto. Si como resultado de ese enjuiciamiento previo el juez aplica la ley, habrá de entenderse que en esa aplicación va implícito un juicio positivo de constitucionalidad. Si, por el contrario, tuviera duda razonable de la constitucionalidad de la ley aplicable al caso, se verificará para él la obligación de elevar dicha duda al Tribunal Constitucional en la forma de cuestión de inconstitucionalidad y en los términos previstos en el artículo 163 de la Constitución. Además, el juez deberá interpretar todo el ordenamiento jurídico conforme a la Constitución, sin posibilidad alguna de discriminar entre partes de la misma.

(35) *Loc. cit.*, pág. 123.

IV. RECAPITULACION

1. Los principios rectores de la política social y económica, como concreción de la idea de Estado social del artículo 1, funcionan. Ello metodológicamente implica que sólo desde la pregunta por su función en el contexto jurídico y/o socioeconómico es posible tener claro cuál es el sentido y alcance de dichos principios.

2. Es exacto hablar de que esa función de los principios rectores de la política social y económica es «correctiva» en el sentido de que proporcionan al poder público una serie de instrumentos capaces de evitar que el costo social de los desequilibrios inherentes al sistema social capitalista sea demasiado alto. Pero es preciso, inmediatamente y para no incurrir en simplificación, matizar afirmando la completa subordinación de estos principios a una serie de necesidades de índole política, y no sólo jurídica, que hace que su función pueda (pero no necesariamente deba) ser correctiva.

3. Los principios rectores de la política social y económica participan indudablemente de la condición jurídica de toda la Constitución. Pero la pretensión de encontrar en ellos la nota de coactividad que caracterizaría estructuralmente a lo jurídico ha de neutralizarse mediante la afirmación de su carácter de normas jurídicas no independientes o de principios coactivos.

4. Ni el Tribunal Constitucional, ni el Tribunal Supremo, ni los centros directivos de las Administraciones públicas han pensado la Constitución española de 1978 desde el modelo tradicional vigente en el Derecho constitucional histórico y comparado. La recepción de las tesis que propugnaban el valor exclusivamente programático de las normas constitucionales no relativas a las relaciones de los órganos superiores del Estado y a los derechos fundamentales no ha tenido lugar. Por el contrario, la Constitución en su conjunto ha tenido entrada en el ordenamiento jurídico no sólo como pirámide de principios de éste, sino también como norma jurídica directamente aplicable a la resolución de conflictos. Los órganos constitucionalmente encargados de delimitar el alcance de la innovación que supuso la promulgación de la Constitución lo han hecho en el sentido del «nuevo modelo de Constitución» (al que nosotros añadiríamos la nota de bifuncionalidad de la norma constitucional para no obviar la importante dimensión de ésta como «código moral»).

5. Si toda la Constitución tiene naturaleza de norma jurídica, entonces los criterios de división de materias entre los capítulos II y III del título I de la Constitución no podrán ser de carácter técnico o derivados de una diversa fuerza aplicativa. Por el contrario, habrá que pensar que dicha división obedece necesariamente a criterios materiales, políticos, funcionales o, simplemente, a la ausencia de criterios.