

Colección: *Estudios Constitucionales*

Director: FRANCISCO RUBIO LLORENTE

FRANCISCO JAVIER DÍAZ REVORIO

VALORES SUPERIORES  
E INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

*Prólogo de*

EDUARDO ESPÍN TEMPLADO

*Esta monografía ha obtenido en 1996 el «Premio NICOLÁS PÉREZ SERRANO», para tesis doctorales, convocado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.*

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES  
Madrid, 1997

situación actual, el «sistema europeo» se impondrá sobre el nacional, con las consiguientes obligaciones para los Estados, en los casos en los que su desarrollo o garantía sea equivalente o mayor que el sistema nacional, pero no debería prevalecer cuando implique una menor protección, garantía o desarrollo que el sistema nacional.<sup>65</sup> En esta idea parecen basarse algunas decisiones del Tribunal Constitucional federal alemán.<sup>66</sup> De esta forma se coloca a los derechos fundamentales en una

Derecho comunitario, J. RUDENAU, *El papel del Tribunal de Justicia...*, op. cit., págs. 523 ss.; L. DUBOIS, *El papel del Tribunal...*, cit., págs. 585 ss. (en relación con los derechos fundamentales).

<sup>65</sup> Esta idea encontraría un importante apoyo en el artículo 60 del Convenio europeo (que, como hemos visto, forma parte del «Derecho constitucional comunitario»), que señala que ninguna de sus disposiciones «será interpretada en el sentido de limitar o perjudicar aquellos derechos humanos y libertades fundamentales que podrían ser reconocidos conforme a las leyes de cualquier Alta Parte Contratante o en cualquier otro Convenio en el que ésta sea parte».

<sup>66</sup> El Tribunal Constitucional federal alemán, en la decisión del caso *Solange I* (BVerfGE 37, 271 ss., 1974), afirma que el catálogo de derechos fundamentales de la Ley Fundamental de Bonn es un elemento esencial e irrenunciable de la propia estructura de la Constitución vigente, de manera que «mientras que» (*solange*) las Comunidades Europeas no cuenten con un catálogo de Derechos fundamentales con un contenido claro y suficientemente determinado, homologable con el alemán, prevalecerán las garantías de la Ley fundamental, y será el Tribunal Constitucional federal quien constatare si el precepto del derecho comunitario es inaplicable por entrar en colisión con uno de los derechos fundamentales reconocidos en la Ley fundamental. En cambio, en 1986, en el caso *Solange II* (BVerfGE 73, 387), el Tribunal Federal, aplicando la misma doctrina, llega a la solución contraria en el caso concreto, por cuanto considera que el nivel de protección de los derechos fundamentales en la Comunidad europea está más avanzado, resultando suficiente. Reconoce por tanto la plena preeminencia del Derecho comunitario sobre los Derechos fundamentales del ordenamiento interno; de esta forma, «mientras que» el nivel de protección de las Comunidades europeas, garantizado por el Tribunal de Justicia de las mismas, sea suficiente u homologable al prescrito en la Ley fundamental, el Tribunal de Karlsruhe se abstendrá de ejercer su jurisdicción para verificar la conformidad del derecho comunitario derivado con los derechos fundamentales de la Ley Fundamental. Un comentario a ambos casos *Solange*, que hemos seguido en esta exposición, se encuentra en R. ANNOLD, *La unificación alemana. Estudios sobre derecho alemán y europeo*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 128 ss.; también en D. RUIZ-JARABO COLOMER, *Los derechos humanos...*, op. cit. Algunas sentencias más, que forman parte de la evolución del Tribunal de Karlsruhe en el reconocimiento de la primacía del derecho comunitario, son mencionadas por J. V. LOUIS, *El ordenamiento jurídico...*, op. cit., págs. 132 ss.

especie de «suprallegalidad común» a los Estados y a la Comunidad, buscando el «estándar máximo» de protección.<sup>67</sup>

En todo caso, normalmente el conflicto podrá producirse en torno al concreto reconocimiento o garantía de algún derecho fundamental, pero no entre los valores esenciales, ya que como hemos visto éstos son coincidentes. Por lo que se refiere a los valores superiores de nuestra Constitución, en comparación con los europeos, puede decirse que coinciden parcialmente, pero con «ventaja» para nuestra Constitución, ya que ésta: a) los declara expresamente; b) los recoge en el articulado; c) los califica como superiores, y d) los vincula al Ordenamiento jurídico y al Estado social y democrático de Derecho. En el momento actual, y dado lo avanzado de nuestro texto, no parece fácil un mayor grado de desarrollo o protección a nivel continental, pero en todo caso los principios de la Unión Europea son factores trascendentales de cohesión entre los Estados miembros, y refuerzan los valores de cada Estado.

Cabe concluir señalando que las especialidades que presenta el reconocimiento de los valores en nuestra Norma fundamental no deben aculcar el hecho de que los mismos forman parte hoy de una cultura común, que en el terreno de las declaraciones más generales es comparada hoy en los cinco continentes, pero que posee un elevado nivel de desarrollo, y cada vez mayor grado de garantía, a nivel europeo, de manera que, los que nuestra Constitución propugna como valores superiores se insertan y «encajan» perfectamente en el «sistema de valores» europeo —al tiempo que, en esencia, son criterio de legitimidad a nivel universal.

### 1.3. LOS VALORES SUPERIORES EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL

Si entendemos la interpretación sistemática como «aquella que pone en relación la ley interpretada con todo el ordenamiento jurídico, recibiendo de éste una nueva luz»<sup>68</sup>, de manera que para averiguar el sentido de las diversas normas singulares debe seguirse la pauta que marque

<sup>67</sup> En este sentido, L. DUBOIS, *El papel del Tribunal de Justicia...*, op. cit., págs. 594-595.

<sup>68</sup> D. ESPIN CANOVAS, *Manual de Derecho civil español*, vol. 1, 8.ª edición, EDESA, Madrid, 1982, pág. 170.

su relación con las demás<sup>69</sup>, debe afirmarse que este criterio es especialmente fructífero cuando se aplica a los valores superiores. En realidad, con la referencia al contexto puede aludirse tanto a la «interpretación sintáctica», que pretende determinar el sentido de una proposición entera, a través de la coordinación sintáctica que dentro de ella tienen las diferentes palabras y su respectivo valor, como a la interpretación sistemática, cabe distinguir a su vez el argumento *a coherentia*, que implica que dos enunciados legales no pueden expresar normas incompatibles entre ellas, el argumento *sedes materiae* (atribución de significado a un enunciado dudoso a partir del lugar que ocupa en el contexto normativo del que forma parte), y el argumento sistemático en sentido estricto, esto es, la atribución de significado a una disposición teniendo en cuenta el contenido de otras normas o contexto jurídico<sup>71</sup>.

Estos elementos se tendrán en cuenta en el presente apartado. En efecto, y en primer lugar, el «contexto» más próximo a los valores superiores es el propio artículo 1.1 (lo que implica una aproximación sintáctica a los mismos), en el que la propia Constitución los relaciona con conceptos como «Estado social y democrático de Derecho» u «ordenamiento jurídico»; a este análisis dedicamos el apartado 1.3.A. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que los valores superiores forman parte de un sistema de valores y principios; por ello será importante intentar deslindar estos conceptos, labor que intentaremos acometer en el apartado 1.3.B., para poder precisar cuáles son exactamente los valores superiores de nuestro sistema constitucional. Aunque no será objeto de un apartado específico, estará presente también en nuestro análisis la colocación constitucional del precepto que contiene los valores (argumento *sedes materiae*).

<sup>69</sup> M. ALBADALEJO, *Derecho civil I*, volumen primero, Librería Bosch, décima edición, Barcelona, 1985, pág. 168.

<sup>70</sup> L. DIEZ-PICAZO/A. GULLÓN, *Sistema de derecho civil (I)*, Tecnos, Madrid, 8.ª ed., 1992, pág. 172. J. L. LAGRUZ, *Elementos de Derecho civil I*, volumen primero, José María Bosch Editor, Barcelona, 1988, págs. 277-278, entiendo que la referencia del art. 3.1 Código civil al «contexto» no se refiere a las palabras antecedentes o siguientes dentro de la propia norma, sino a las otras normas que integran el sistema, esto es, entiendo que el Código civil se refiere sólo al elemento sistemático en sentido propio.

<sup>71</sup> En este sentido, F. J. EZQUJAGA GANUZAS, *La argumentación en la justicia constitucional española*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1987, págs. 97 ss.

### 1.3.A. El artículo 1.1 de la Constitución

El «criterio sintáctico» aplicado a la interpretación de los valores superiores conlleva un análisis de los importantes elementos a los que se refiere la frase que los enuncia, en el precepto que inicia la Constitución.

#### a) «España se constituye...»

Suele afirmarse que las primeras palabras de la norma constitucional de apertura muestran la situación de ruptura con el régimen anterior<sup>72</sup>, incluso de forma más clara que el Preámbulo<sup>73</sup> a la vez que miran al futuro. Sin embargo, algún autor ha apreciado en estas palabras una idea de continuidad, rechazando la de ruptura<sup>74</sup>. En realidad, creemos que la ruptura frente al régimen anterior se manifiesta en la idea de que el Es-

<sup>72</sup> En este sentido se manifiesta buena parte de la doctrina. Así, L. LOPEZ GUERRA/J. DE ESTEBAN (con la colaboración de E. Esplá, J. García Morillo, P. Pérez Triunfo), *El régimen constitucional español*, vol. I, Labor, 1980, págs. 49 ss.; J. DE ESTEBAN/J. GONZÁLEZ TREVIJANO, *Curso de Derecho constitucional español*, vol. I, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1992, págs. 127 ss., afirman que toda Constitución se elabora como contrapunto del régimen existente anteriormente, y en concreto nuestra Constitución manifiesta una idea de reforma-rupurista o ruptura-reformista, como demuestran el Preámbulo, la Disposición Derogatoria y muy especialmente, los valores superiores, incluidos en el primer precepto que, con el inciso «España se constituye» traduce la idea de la innovación respecto del régimen anterior. P. LUCAS VERDÚ, *Comentarios... cit.*, págs. 40 ss.; E. ALVAREZ CONDE, *El régimen político español*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1985, pág. 29; G. PECES-BARBA/L. PRIETO SANCHIS, *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y política*, Fernando Torres-Editor, 2.ª ed., pág. 28.

<sup>73</sup> P. LUCAS VERDÚ, «Comentario al artículo 1.º», en O. Alzaga (ed.), *Comentario a las leyes políticas*, EDESA, Madrid, vol. I, pág. 40 (La versión actualizada de este trabajo, con el título «Artículo 1: Estado social y democrático de Derecho», se recoge en O. Alzaga [dir.], *Comentarios a la Constitución española de 1978*, EDESA-Cortes Generales, Madrid, 1996). DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN/L. LOPEZ GUERRA/E. ESPIN/J. GARCÍA MORILLO/P. PÉREZ TRIUNFO, *El régimen... cit.*, pág. 49, indica que los Preámbulos suelen contener elementos explicativos, que miran al pasado, justificando la legitimidad del nuevo orden constitucional, y elementos declarativos, que miran al futuro, exponiendo los objetivos de dicho orden constitucional. Sin embargo, el Preámbulo de nuestra Constitución contiene sólo elementos declarativos, siendo en el art. 1.1 donde se aprecia claramente la idea de ruptura. En el mismo sentido, J. DE ESTEBAN/P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO, *Curso... cit.*, vol. I, págs. 128-129.

<sup>74</sup> S. BASILE, *Los valores superiores... cit.*, págs. 266 y 267.

tado se constituye de nuevo, ahora como social y democrático de Derecho, si bien es cierto que tanto el Estado como la realidad nacional continúan. La comunidad política (el pueblo español), elemento de continuidad, es aludida al principio del precepto. En este sentido, se ha señalado que «España equivale aquí a la comunidad política, histórica, cultural y sociológica, «la Nación española», expresión ésta que encabeza el Preámbulo y a la que se refiere el art. 2.<sup>75</sup>»

La forma verbal «se constituye» posee un indudable carácter dinámico, dando idea de un proceso nunca del todo acabado, para hacer realidad el Estado de Derecho. Esta idea se aprecia mejor si se tiene en cuenta que, en el proceso de elaboración de la Constitución, fueron rechazadas varias enmiendas que pretendían sustituir esta forma verbal por «es», «se organiza» o «queda constituida», expresiones que parecerían querer dotar de un carácter cerrado o estático al Estado social y democrático de Derecho.<sup>76</sup> Estas expresiones pretendían justificarse en que hablar de que «España se constituye» sólo tiene sentido situándose temporalmente en un momento previo a la Constitución, ya que «a partir del día en que la Constitución entre en vigor, España deja de constituirse y queda constituida en los términos que aquella prescribe»<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> L. PAREJO ALFONSO, *Constitución...*, op. cit., pág. 123; O. ALZAGA, *La constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Ed. Foro, 1978, pág. 75; P. LUCAS VERAÚ, *Comentarios...*, op. cit., pág. 41.

<sup>76</sup> En el Congreso, propusieron el verbo copulativo «es» (además de otros cambios) la n.º 2, de don Antonio Carro Marín, del Grupo parlamentario de AP, que igualmente proponía introducir la expresión «Monarquía democrática, social y plural», en lugar de «Estado social y democrático de derecho»; la de don Antonio Rosón Pérez y don José María Pardo Montero (n.º 587), del Grupo parlamentario de UCD; la de don José Miguel Ortí Bordás (n.º 736), del Grupo parlamentario de UCD. La enmienda n.º 779, del Grupo Parlamentario de UCD, propuso utilizar la expresión «se organiza».

En el Senado, la enmienda n.º 598, de don Carlos Ollero Gómez, del grupo Parlamentario Agrupación Independiente, propone ambos términos: «España es un Estado democrático de Derecho que se constituye para-realizar como valores superiores...». El enlace «es», fue propuesto por las enmiendas n.º 579, de don Justino de Azcárate Flores, del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente, y n.º 128, de don Camilo José Cela y Trulock, del mismo Grupo Parlamentario. La redacción de esta última fue recogida en el dictamen de la Comisión de Constitución del Senado, si bien cambiando «es» por «queda constituida». Como ya se indicó, el Pleno del Senado volvería a la redacción que provenía del Congreso.

Referencias tomadas de *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, op. cit.

<sup>77</sup> Defensa de la enmienda del senador don Carlos Ollero Gómez en la Comisión

Sin embargo, debe señalarse que precisamente la terminología que al final prevaleció quiere decir que, incluso tras la aprobación del texto constitucional, España no queda inmediatamente convertida en un Estado social y democrático de Derecho. En efecto, la expresión «se constituye», aparte del ya comentado elemento de ruptura, enlaza con «propugna» para resaltar el elemento de realización progresiva de los valores superiores y la construcción del Estado social y democrático de Derecho. Ahora bien, como ha destacado Peces-Barba, la utilización del verbo «propugnar», «no dificulta la consideración del lenguaje como prescriptivo, aunque señala el carácter abierto de los valores que están positivizados, en parte, y permanecen, en parte, como moralidad crítica que presiona sobre la moralidad legalizada»<sup>78</sup>.

#### b) Valores y Estado social y democrático de Derecho

Un estudio del «Estado social y democrático de Derecho», requeriría uno o varios trabajos complejos y desborda con creces el objeto del presente<sup>79</sup>. Sólo cabe decir que, en nuestra opinión, la utilización en el art. 1.1 de la expresión «Estado social y democrático de Derecho» supone la síntesis de todos los elementos que conforman los distintos tipos-fase

de Constitución del Senado. En turno a favor de la enmienda de Cela Trulock, el senador Villar Arregui califica la expresión «España se constituye» como «inefcaz y defectuosa». Referencias tomadas de *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, cit. En similar sentido se pronuncia F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 2.ª ed. 1985, pág. 24, que hace suya la justificación de la enmienda del profesor Ollero Gómez.

<sup>78</sup> G. PECES-BARBA, *Los valores...*, cit., pág. 95.

<sup>79</sup> Como es sabido, la expresión «Rechtsstaat» se debe a R. VON MOHL, *Entwickelung der Staats-Wissenschaften*, Tübinga, 1859, siendo las primeras formulaciones del concepto, además de la de Mohl, la de E. J. STRAU, *Die Philosophie der Rechts*, Dormmstadt, 1863, o la de L. Von Stein. Este concepto significa el sometimiento del poder al Derecho, siendo sus elementos esenciales el principio de legalidad y el de seguridad jurídica, la división de poderes, y el reconocimiento de los derechos fundamentales (que en la primera fase —Estado liberal de Derecho— son solamente los «derechos de libertad», que sólo precisan de la garantía y la abstención del Estado). El Estado social surge como evolución del Estado liberal de Derecho, debido a la necesidad del intervencionismo estatal para corregir desigualdades, y conlleva el reconocimiento de los «derechos sociales». Tiene sus orígenes doctrinales en Von Stein o H. Heller, que es quien acuña el término (en *Rechtstaat oder Diktatur?*, 1929; traducción española, basada en la posterior edición de 1930, «Estado de Derecho o dictadura», en *Escritos políticos*, Alianza Editorial, Madrid, 1985). Entre otras manifestaciones doctrinales en Alemania puede-

del Estado de Derecho (Estado de Derecho, Estado social, Estado democrático). De esta forma, si bien históricamente estamos ante fases de

mos citar a E. Forsthoff y W. Abendroth, cuyas concepciones del mismo no son coincidentes (algunos de sus trabajos, junto con otros de K. Doehring, están traducidos al castellano en el libro *El Estado social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986). En efecto, sus trabajos ponen de manifiesto la polémica sobre el concepto de Estado social, y sobre si éste es compatible con el Estado de Derecho; puede verse al respecto G. MEIL LANDWERLIN, «El Estado social de Derecho: Forsthoff y Abendroth, dos interpretaciones técnicas para dos posiciones políticas», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 42. El concepto de «Estado democrático» conlleva las ideas de soberanía popular, sufragio universal, pluralismo político, y mayor participación de todos los ciudadanos, aunque algunos autores lo han entendido como la superación del Estado social; para estos autores constituiría una fase no histórica, sino un *desideratum*, en el que los postulados jurídico-políticos del Estado de Derecho se combinan con un sistema económico socialista, caracterizado por la igualdad real y la plena participación de todos (en este sentido, en España, Elías Díaz o Lucas Verdú). En cuanto a la expresión «Estado de Derecho democrático y social» tiene origen en la Ley Fundamental de Bonn, y de ahí ha pasado a otros textos constitucionales europeos, siendo desarrollada por la doctrina continental. Un breve repaso a toda esta evolución doctrinal puede seguirse en F. J. CONTRERAS, *Defensa del Estado social*, Universidad de Sevilla, 1996, págs. 56 ss.; también E. ALVAREZ CONDE, *Curso de Derecho constitucional*, vol. I, Tecnos, 1992, págs. 89 ss., 104 ss.

Por lo que se refiere a la doctrina española, cabe citar como obras importantes, que introdujeron la problemática en nuestro país, los trabajos de P. LUCAS VERDÚ, *Estado liberal de Derecho. Estado social de Derecho*, Acta Salamanticensis, Universidad de Salamanca, 1955, o de E. DÍAZ, *Estado de Derecho y sociedad democrática* (cuya 1.ª edición, en Ediciones Madrid, es de 1966). Posteriormente, LUCAS VERDÚ actualiza sus tesis en *La lucha por el Estado de Derecho*, Studia Albornotiana, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1975. Tras la Constitución de 1978, cabe citar, entre otros, los trabajos de L. LÓPEZ GUERRA, «Las dimensiones del Estado social de Derecho», en *Sistema*, n.º 38-39, octubre 1980; E. DÍAZ, «El Estado democrático de Derecho en la Constitución española», en *Sistema*, n.º 41, marzo 1981, L. PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983; J. PÉREZ ROYO, «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el Estado social», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 10, 1984; A. E. PÉREZ LUÑO, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, cit.; A. GARROBENA MORALES, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Ed. Tecnos, col. Temas Clave de la Constitución española, 1.ª edición, 1984; J. R. COSSIO DÍAZ, *Estado social y derechos de participación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989; F. GONZÁLEZ NAVARRO, *El Estado social y democrático de derecho*, Pamplona, 1992; M. ARACÓN REYES, *Libertades económicas y Estado social*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, capítulo 4. Recientemente, E. DÍAZ repasa y actualiza sus ideas al respecto en «Estado de Derecho: exigencias internas, dimensiones sociales», *Sistema*, n.º 125 (1995), págs. 5 ss. Cabe citar también el trabajo de M. D. GONZÁLEZ AVILA, «El Estado social en España», en E.

una evolución, la superación histórica de una fase no supone el abandono de sus postulados; nuestro texto parece acoger en su art. 1 (y en el desarrollo posterior que se hace del mismo) las aportaciones de cada una de estas fases, superando aparentes incompatibilidades. Como se ha dicho<sup>80</sup>, se evita así sobreentender una concepción antinómica de formas de Estado distintas y contrapuestas en un mismo artículo de la Constitución.

Aquí nos interesa recalcar la relación existente entre éste y los valores superiores, que en nuestro texto constitucional aparece como especialmente estrecha, debido a la colocación de los valores a continuación del Estado, que es quien los propugna. Como se ha dicho, el concepto Estado social y democrático de Derecho y los valores superiores son las caras política y jurídica, respectivamente, de una realidad inseparable: Poder y Derecho<sup>81</sup>. El principio del Estado de Derecho debe entenderse en nuestra Constitución como «Estado material de Derecho», y su articulación técnica se producirá, entre otros preceptos, a través de los valores superiores del artículo 1.1, y la dignidad y los restantes contenidos del artículo 10.1<sup>82</sup>.

La relación entre el Estado social y democrático de Derecho y los valores superiores puede apreciarse de forma más intensa si conectamos cada uno de los elementos del Estado de Derecho con un valor superior. En este sentido, se ha destacado la relación que existe entre Estado de Derecho y valor libertad; Estado social y valor igualdad; Estado democrático y valor pluralismo<sup>83</sup>.

FERNÁNDEZ (ed.), *Valores, derechos y Estado a finales del siglo XX*, Universidad Carlos III-Dykinson, Madrid, 1996, págs. 163 ss., centrado en el análisis del Estado social en nuestra Constitución. Desde una perspectiva interdisciplinaria (jurídica, política, histórica...) hay que destacar el trabajo de F. J. CONTRERAS PEÑÁEZ, *Defensa del Estado social*, cit. También puede mencionarse por su interés (aunque no se trate de doctrina española) el conjunto de ensayos, compilado por B. MONTANARI, *Stato di diritto e trasformazione della politica*, Giappichelli, Turín, 1992; un comentario a esta obra colectiva lo realiza A. GARCÍA FIGUEROA, «Bruno Montanari (comp.): Stato di Diritto e trasformazione della politica», en *Derechos y libertades*, número 3, 1994, págs. 611 ss.

<sup>80</sup> A. E. PÉREZ LUÑO, *Derechos humanos...*, cit., págs. 236-237.

<sup>81</sup> G. PECES-BARBA, *Los valores...*, op. cit., pág. 58.

<sup>82</sup> En este sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Principio de legalidad, Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución», en la obra del autor *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho*, Civitas, Madrid, 1984, págs. 104 ss.

<sup>83</sup> Así, A. GARROBENA, *El Estado español...*, cit., págs. 48, 133 y 165, entre otras. También ha destacado esta relación L. PAREJO ALFONSO, «Los valores en la jurisprudencia

Sin embargo, este esquema de relaciones, aunque correcto en líneas generales, no deja de ser algo simple. En efecto, el Estado de Derecho (incluso en la fase del Estado liberal) no es ajeno, además de a la libertad, a la igualdad, al menos en un sentido formal (igualdad ante la ley). Tampoco es desconocida para éste la idea de pluralismo político, si bien la participación se concibe de una forma limitada (sufragio censitario). En cuanto al Estado social, no sólo se caracteriza por la búsqueda de la igualdad real<sup>84</sup>, sino que también propugna una dimensión menos individualista de la libertad, que implica en algunos casos prestaciones estatales; el Estado social extiende e intensifica la libertad y la igualdad<sup>85</sup>. El Estado democrático de Derecho mantiene su relación con la libertad y la igualdad en su sentido material, así como con el pluralismo en un sentido amplio que abarca una pluralidad de facetas, procurando también la participación efectiva de los ciudadanos. En fin, la construcción basada en esas relaciones unívocas resulta, como se ha destacado, conceptual y excesivamente isomórfica, siendo discutible la exclusión o «neutralidad» del valor justicia, así como la propia identificación unidimensional entre valores y notas de finitorias del Estado<sup>86</sup>.

Por tanto, y aunque pueda mantenerse el esquema que hemos reflejado en primer lugar como ilustrativo de una vinculación más intensa entre determinados valores y formas del Estado, parece más correcto hacia del Tribunal Constitucional, en *Libro homenaje al profesor Villar Palasí*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, pág. 969 y ss., si bien pone de manifiesto que esta correlación no agota las relaciones entre valores y tipos de Estado; también en *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983, págs. 65 ss. En similar sentido, J. R. Cossío Díaz, *Estado social...*, cit., págs. 27 ss., aunque este autor matiza algo esta relación a la luz de la jurisprudencia constitucional (págs. 130 ss.).

<sup>84</sup> En realidad, este tipo de Estado comprende varias dimensiones de la igualdad; como afirma A. HERNÁNDEZ Gil, *El cambio...*, op. cit., pág. 457, el Estado social de derecho desborda la igualdad jurídica, asume la política y penetra en la esfera social y económica. A nuestro entender, la igualdad «real» es elemento u objetivo propio del Estado social, y comprende en efecto las dimensiones política, social y económica de la misma.

<sup>85</sup> Así lo destaca, por ejemplo, A. HERNÁNDEZ Gil, *El cambio político...*, op. cit., pág. 456.

<sup>86</sup> L. LÓPEZ GUERRA, «Estado social y reforma administrativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 10, 1984., págs. 293-294 (este trabajo es un comentario de la obra de L. PAREJO, *Estado social y Administración pública*, cit.).

blar de una red de relaciones<sup>87</sup>. Por lo demás, la vinculación de los mismos valores a varios tipos de Estado pone también de manifiesto los diversos sentidos que pueden tener los conceptos libertad, igualdad o justicia. También el valor dignidad puede relacionarse con el Estado de Derecho<sup>88</sup>, con el Estado social<sup>89</sup>, o con el Estado social y democrático de Derecho<sup>90</sup>; por ello puede configurarse como un valor de síntesis de las tres notas características del Estado, que permite superar dialécticamente sus iniciales posiciones aparentemente antitéticas<sup>91</sup>. En realidad, se trata de un valor estrechamente relacionado con los derechos fundamentales, y éstos se han ido ampliando y se han «desarrollado» históricamente en los diversos tipos de Estado que examinamos. Por ello la dig-

<sup>87</sup> En este sentido, P. LUCAS VERDÚ, *Estimativa y política constitucional*, Universidad Complutense, Madrid, 1984, pág. 71, pone de manifiesto esta compleja red, señalando que el Estado liberal de Derecho estaría frito de fundamentación axiológica, al basarse en la libertad individualista, la igualdad formalista, la tolerancia tardía del pluralismo y la visión puramente procesal de la justicia. El Estado social de Derecho posentaría una escasa fundamentación axiológica, fundamentándose en la libertad responsable, la visión procesal de la justicia (aunque se establece una justicia constitucional), la igualdad formal que se intenta transformar en sustancial, y el reconocimiento del pluralismo aunque no formalizado constitucionalmente. Por último, el Estado democrático de Derecho tendría ya una auténtica fundamentación axiológica, compuesta por la libertad responsable, la justicia social, la igualdad sustancial, y el reconocimiento y consuetudinización del pluralismo (este autor parte de la concepción del Estado democrático de Derecho como superación del Estado social en la transición hacia la sociedad socialista).

Este esquema requeriría seguramente algunas matizaciones: por ejemplo, la igualdad sustancial, o incluso la justicia social, podrían encontrarse ya en el modelo del Estado social, aunque su realización plena sea un objetivo que nunca se consiga de forma absoluta; tampoco parece que el Estado liberal de Derecho carezca por completo de fundamentación axiológica, ya que la separación y limitación de poderes responde a cierta idea de libertad, frente al poder absoluto y concentrado, suponiendo en este sentido un gran avance desde el punto de vista de la fundamentación valorativa. En todo caso, sí tiene relevancia la idea de la existencia de una compleja red, a que antes hemos hecho relación.

<sup>88</sup> Así lo hace A. GARRORRENA, *El Estado español...*, cit., págs. 165 ss.

<sup>89</sup> L. PAREJO ALFONSO, *Estado social...*, op. cit., págs. 71 ss., considera que la dignidad es el criterio evaluador o piedra de toque para analizar la legitimidad y campo de acción del Estado social.

<sup>90</sup> G. PECES-BARBA, *Los valores...*, cit., pág. 63, manifiesta que el Estado social y democrático de Derecho «pretende el desarrollo de la condición humana en la vida social, la dignidad del hombre como dinámica de la libertad...».

<sup>91</sup> Así lo hace L. PAREJO ALFONSO, *Estado social...*, op. cit., pág. 81.

alidad de la persona es un valor que está en la base de toda la evolución que se inicia con el Estado liberal de Derecho, para llegar al Estado social y democrático de Derecho; en concreto, es la raíz o fundamento de un elemento esencial en esta evolución, pero cuyo contenido concreto se ha ido ampliando a lo largo de la misma: los derechos fundamentales.

En cuanto al valor justicia, posee una marcada ambigüedad que permite sus relaciones con los diversos tipos de Estado, o con ninguno. Se ha afirmado que dicho valor escapa a la correlación entre valores y tipos de Estado<sup>92</sup>, o que no agrega nuevos contenidos a efectos de actuación unitaria<sup>93</sup>. Desde luego, parece que el valor justicia es el más impreciso de los cuatro enunciados del art. 1.1<sup>94</sup>, ya que para dotarle de contenido preciso ha de ponerse en relación con otros valores (igualdad, libertad, dignidad de la persona...). Ahora nos interesa examinar su posible conexión con los adjetivos que califican al Estado en el art. 1.1; en este sentido, creemos que la justicia ha de vincularse también a la propia expresión «Estado social y democrático de Derecho», como síntesis lógica de toda una serie de elementos que históricamente han formado parte de los distintos tipos de Estado. La expresión del art. 1.1 refleja que las posibles antinomias entre los diversos calificativos del Estado han de superarse haciendo compatibles sus elementos, para lo cual puede servir el valor justicia. Como se ha dicho<sup>95</sup> —aunque ya hemos destacado que se trataría de una visión

<sup>92</sup> L. PAREJO ALFONSO, *Los valores en la jurisprudencia...*, cit., págs. 970 y 971; *Estado social...*, op. cit., pág. 65.

<sup>93</sup> J. R. COSSIO DÍAZ, *Estado social...*, cit., págs. 39 y 40; para este autor la justicia supone «la concordancia entre las normas jurídicas producidas dentro del sistema y los valores materiales y procedimentales en la norma fundamental».

<sup>94</sup> Así lo ponen de manifiesto, por ejemplo, L. PRIETO SANCHEZ, *Sobre principios y norma*, cit., pág. 139; G. PECES-BARBA, *Los valores...*, cit., pág. 145, afirma que «la justicia como valor superior no añade nada a la libertad y a la igualdad»; S. BASILE, *Los valores superiores...*, cit., pág. 272, se pregunta qué significado puede tener la igualdad como algo distinto a la justicia; J. DE ESTEBAN/L. LÓPEZ GURRA, *El régimen...*, cit., pág. 52, afirman que la justicia del derecho positivo se dará a la medida en que sea creado con la exigencia de justicia que compare la sociedad en cada momento; L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, cit., pág. 101, vincula el valor justicia con el título VI de la Constitución. En cambio, A. HERNÁNDEZ GIL, *Sistema de valores...*, cit., pág. 118, concede la mayor importancia al valor justicia, que es el valor «en sentido pleno, prototípico y exclusivo», gozando de un función conformadora; en el mismo sentido, en *El cambio político español...*, op. cit., págs. 381 ss., donde afirma que la justicia es más que un valor, constituyendo la medida de todos los demás valores sociales y jurídicos.

<sup>95</sup> P. LUCAS VERDÚ, *Comentarios...*, cit., pág. 57.

simplicista de la relación— las antinomias entre Estado social y democrático (y, podríamos añadir, con el Estado de Derecho) pueden reducirse a la que hay entre libertad e igualdad (en sentido sustancial esta última) entre las que media cualitativa y sustancialmente la justicia. De esta forma, en expresión de Peces-Barba, «el Estado social y democrático de Derecho es la expresión de una organización del Poder que considera compatible liberalismo y socialismo»<sup>96</sup>. En suma podríamos configurar la justicia, en su relación con los tipos de Estado enumerados en el art. 1.1 como síntesis de éstos, si bien siendo conscientes de que así su significado autónomo es bastante limitado, definiéndose por su relación con éstos.

La jurisprudencia constitucional ha puesto de manifiesto la amplia red de relaciones a la que nos venimos refiriendo. Prescindiendo de la utilización autónoma de las cláusulas «Estado de Derecho», «Estado social», o «Estado democrático»<sup>97</sup>, el TC ha relacionado el pluralismo político con el Estado democrático<sup>98</sup>, el Estado social con la libertad e igualdad reales del art. 9.2<sup>99</sup>, o el Estado de Derecho con la vertiente formal de la igualdad<sup>100</sup>, o incluso con la justicia<sup>101</sup>. Pero lo más usual

<sup>96</sup> G. PECES-BARBA, *Los valores...*, cit., pág. 63.

<sup>97</sup> J. R. COSSIO DÍAZ, *Estado social...*, cit., págs. 134 y ss., analiza el uso de los diversos elementos de la fórmula «Estado social y democrático de Derecho» por el TC.

<sup>98</sup> STC 119/1990, de 21 de junio. Si bien, la STC 5/1983, de 4 de febrero, parece indicar (aunque sin hacerlo expresamente), que ambos conceptos juegan en este caso concreto en sentido diferente: el Estado democrático de Derecho, a favor de que la permanencia de los representantes en el cargo dependa sólo de la voluntad de los electores; el pluralismo político, como valor expresado a través de los partidos, podría jugar a favor de una mayor intervención de éstos.

<sup>99</sup> Por ejemplo, STC 6/1981, de 16 de marzo, fj. 5, en relación con la libertad real; STC 55/1994, de 24 de febrero, fj. 2, en relación con la igualdad real. La relación entre Estado social e igualdad real ha sido destacada también en otras sentencias que citamos más adelante (que también lo relacionan con la justicia). Y de forma explícita o implícita está presente en bastantes decisiones sobre la igualdad material; en realidad es, si sirve la expresión, la relación más «natural». También puede apreciarse esta relación en la jurisprudencia del TS, por ejemplo, STS (contencioso-administrativo, 4.º) de 20 de mayo de 1987, fundamento de derecho quinto.

<sup>100</sup> Así, STC 144/1988, de 12 de julio, fj. 3, donde configura la igualdad en la aplicación de la ley como objetivo del Estado de derecho; la STC 206/1992, de 27 de noviembre, fj. 3, aun sin afirmarlo expresamente, relaciona el Estado de Derecho con la igualdad formal, al señalar que la inmunidad parlamentaria es una excepción a un pilar básico del Estado de Derecho, cual es «el sometimiento de todos al imperio de la ley como expresión de la voluntad popular», recordando después que su concepción como un privilegio pugna con los valores igualdad y justicia.

<sup>101</sup> La STC 65/1986, de 22 de mayo, fj. 2, utiliza ambos conceptos en relación con el principio de proporcionalidad de la pena.

es que el Tribunal relacione en su argumentación uno o varios valores superiores con cualquiera de los elementos de la fórmula. Así, cuando afirma que el valor igualdad es «inherente, junto con el valor justicia, a la forma de Estado Social que este ordenamiento reviste, pero también a la forma de Derecho»<sup>102</sup>, o cuando relaciona el Estado social con la igualdad material, pero también con la justicia<sup>103</sup>.

La fórmula «Estado social y democrático de Derecho» ha sido utilizada por el TC relacionándola con cualquiera de los valores del art. 1.1, como comprensiva de todos ellos. Así, ha reiterado la relación entre Estado social y democrático de Derecho y libertad e igualdad en su dimensión «real»<sup>104</sup>; mientras en otras ocasiones ha recalorado, en general, la relación entre la mencionada fórmula y los valores superiores del artículo 1.1<sup>105</sup>, o bien se ha centrado en su relación con la justicia<sup>106</sup>, o con justicia e igualdad<sup>107</sup>. Sin embargo, para el Tribunal no se convierte la justicia en una arma a favor del activismo judicial, según la particular concepción que de la misma tenga el juez, pues «la justicia no es un valor ajeno y contrario al ordenamiento positivo, sino uno de los valores superiores del mismo»<sup>108</sup>.

En suma, de la jurisprudencia constitucional se desprende que existe una relación entre valores superiores y los diversos tipos de Estado, sin que pueda deducirse que ésta es unívoca. Quizá pueda señalarse como excepción el pluralismo político, que aparece muy especialmente unido al Estado democrático. En cuanto al Estado social y democrático de Derecho, parece utilizarse por el TC como concepto relacionado con los cuatro valores del art. 1.1, síntesis de los diversos tipos-fases del Estado

<sup>102</sup> STC 216/1991, de 14 de noviembre, fj. 5.

<sup>103</sup> STC 123/1992, de 28 de septiembre, fj. 5; 98/1993, de 22 de marzo, fj. 3; 177/1993, de 31 de mayo, fj. 3.

<sup>104</sup> Así, entre otras, STC 11/1981, de 8 de abril, fj. 9, utiliza estos elementos para fundamentar el reconocimiento del derecho al ejercicio de la huelga por los sindicatos; STC 19/1982, de 5 de mayo, fj. 6, que afirma que el Estado social y democrático de Derecho informa el art. 9.2, lo que ha de tenerse en cuenta para valorar cuándo la desigualdad es discriminatoria; o STC 83/1984, de 24 de julio, fj. 3, que señala que la igualdad real es una finalidad propia del Estado social y democrático de Derecho.

<sup>105</sup> Por ejemplo, STC 20/1990, de 15 de febrero, fj. 3.

<sup>106</sup> STC 124/1984, de 18 de noviembre; STC 134/1987, de 21 de julio, fj. 5.

<sup>107</sup> STC 31/1984, de 7 de marzo, fj. 9.

<sup>108</sup> STC 20/1987, de 19 de febrero, fj. 4. Prosigue esta sentencia: «No es lícito sancionar el cumplimiento de una norma constitucional (...) en aras de una "justicia material" que, entendida como algo contrapuesto a la Constitución, sería un concepto meta-jurídico inadmisibles para el juzgador».

de Derecho. En todo caso, el valor justicia puede aparecer principalmente ligado a la fórmula que sintetiza la evolución histórica a la que hemos aludido, más que a uno de sus concretos elementos.

### c) Valores y actuaciones positivas de los poderes públicos: «propugna»

La conexión entre el Estado y los valores mediante el término «propugna» es significativa. El Diccionario define este verbo como «defender, amparar»<sup>109</sup>. Sin embargo, en la utilización del verbo «propugnar» pueden encontrarse matices diferentes; así, afirma Lucas Verdú<sup>110</sup> que el sentido de este verbo significa «defensa», pero en latín implica «lucha» o «combate para defenderse». Ello implica la idea de progresiva realización de los valores superiores, sin perjuicio de su carácter de norma jurídica plenamente eficaz. Por ello es especialmente importante la vinculación de los poderes públicos a estos valores, «que necesitan para su realización el impulso y el apoyo del poder político»<sup>111</sup>.

Este sentido de la expresión se pone de manifiesto claramente si tenemos en cuenta las diversas enmiendas que se propusieron en los debates constituyentes, que sustitúan el verbo expresivo de la conexión entre Estado y valores por otros como «inspirada», «realizar», «amparar» o «proclamar»<sup>112</sup>. La utilización del término «proclama» es justificada

<sup>109</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 21.ª edición, 1992.

<sup>110</sup> P. LUCAS VERDÚ, *Comentario...*, cit., pág. 42.

<sup>111</sup> G. PEGES-BARRA, L. PRIETO SANCHEZ, *La Constitución española de 1978...*, cit., pág. 30.

<sup>112</sup> En el Congreso, la enmienda n.º 2, de don Antonio Carro Martínez, del Grupo Parlamentario de AP, utilizaba la expresión «*inspirada*» en los principios de libertad, igualdad y justicia.

En el Senado, la enmienda n.º 598, de don Carlos Ollero Gómez, del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente afirmaba que «España es un Estado democrático de Derecho que se constituye para *realizar* como valores superiores...»; la de don Luciano Sánchez Reus, del Grupo Parlamentario UCD, n.º 820, era del siguiente tenor: «España se constituye en un Estado de Derecho, democrático y social, que *ampara* como valores superiores...»; la de don Camilo José Cela y Trullóck, del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente (n.º 128), cuyo texto era: «España es un Estado de Derecho, democrático y social, que *proclama* como principios de su ordenamiento jurídico...»; y la n.º 579, de don Justino de Azcárate Flórez, del grupo Parlamentario Agrupación Independiente, que en párrafo aparte señalaba: «Son *fundamento y objetivos* del Estado español y de su gobierno la libertad, la justicia, la igualdad y la paz».

Se toman las referencias de *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, op. cit.



por el senador Cela y Trullock, basándose en que éste significa «publicar en alta voz, declarar solemnemente», frente a «propugnar», que significa «defender, amparar». El término «amparar» se justificó por el senador Sánchez Reus en la mayor claridad y facilidad de comprensión de su alcance y contenido por el ciudadano normal, admitiendo que su significado es el mismo que el de «propugnar». En todo caso, la perspectiva dinámica, derivada del verbo «propugnar», «que no debe ser tanto haber conseguido como expresar una voluntad dinámica de su persecución»<sup>113</sup>, no se apreciaría de la misma forma de haberse utilizado los términos «amparar» o «proclamar», que implican indudablemente el entendimiento de los valores como algo estático, que pudiera hacerse realidad con su simple proclamación en el texto constitucional.

En el otro extremo, la utilización del verbo «realizar» por la emienda del senador Ollero Gómez, se fundamenta en que no cabe «limitarse a formular, proclamar, anunciar o propugnar unos valores. La acción política es un tipo de actividad humana que está enderezada por naturaleza a la realización de lo que postula»<sup>114</sup>. Seguramente el uso del verbo «realizar» habría expresado también el aludido carácter dinámico de los valores, pero no creemos que tal matiz esté ausente del significado de «propugnar», que, si bien significa literalmente «defender o amparar», desde la perspectiva etimológica<sup>115</sup> que, como hemos visto, pone de manifiesto Lucas Verdú, incluye perfectamente el matiz de «lucha» o realización.

Tal interpretación viene especialmente justificada y confirmada por el contexto constitucional en que se enmarca el término que comentamos. En efecto, esta implicación del verbo «propugnar» se pone de manifiesto al relacionarlo con la ya comentada expresión «se constituye». Ambos términos implican la obligación de los poderes públicos de procurar la realización de los valores superiores, de «promover las condiciones para que la igualdad y la libertad del individuo y de los grupos en

que se integra sean reales y efectivas», en la dición del art. 9.2, que es así una concreción de la expresada dimensión del art. 1.1 para los valores libertad e igualdad —a su vez desarrollada parcialmente en el capítulo III del Título I, por lo que se refiere a la igualdad—. Del mismo modo, la idea de «propugnar» la igualdad está también incluida en el concepto del Estado social, ya comentada, de manera que puede apreciarse la estrecha relación entre los términos y conceptos aludidos. Sin embargo, esta dimensión de los valores no parece que pueda fundamentar la calificación del artículo 1.1, ni del 9.2, como normas orientativas, carentes de eficacia jurídica, o de eficacia diferida. Sobre el tema volveremos<sup>116</sup>. Por lo demás, otra consecuencia de esta faceta está en que los derechos fundamentales, incluso los tradicionalmente denominados «derechos de libertad», poseen dimensiones prestacionales, lo que implica deberes de actuación de los poderes públicos<sup>117</sup>.

#### d) Valores superiores y ordenamiento jurídico

Otro interesante concepto al que se refiere el art. 1.1 de la Constitución es el de Ordenamiento jurídico. Como se ha dicho, se trata de una expresión antigua, y a la vez, de un concepto relativamente moderno<sup>118</sup>. Desde luego, su incorporación a una Constitución, y en el contexto en que lo hace nuestra ley fundamental de 1978, parece tener un carácter novedoso.

Lo que nos interesa destacar es la relación entre valores superiores y ordenamiento jurídico; pero en todo caso, el significado de la aludida relación no parece fácil de precisar si no se define previamente, siquiera sea a efectos de esta exposición, el concepto de ordenamiento. Podemos establecer cuatro sentidos distintos para dicho concepto, siguiendo a Hernández Gil<sup>119</sup>:

<sup>116</sup> *Ibid.*, 2.2.C.

<sup>117</sup> *Ibid.*, 5.1.C.b) y con mayor detalle, 5.2.

<sup>118</sup> A. HERNÁNDEZ GIL, «Sistema de valores en la Constitución», en la obra colectiva *La Constitución de la monarquía parlamentaria*, Fondo de Cultura Económica, 1983, pág. 115.

<sup>119</sup> A. HERNÁNDEZ GIL, *Sistema de valores...*, cit., págs. 115 ss. En similar sentido, en *El cambio político español y la Constitución*, Planeta, Barcelona, 1982., pág. 366, este autor explica que el concepto de Ordenamiento supone una transformación o evolución del positivismo: 1) de la ley a la norma; 2) de la norma al conjunto; 3) del conjunto

<sup>113</sup> En palabras del diputado Cisneros Laborda, expresando la posición final de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso (*Constitución española. Trabajos parlamentarios, op. cit.*, vol. II, pág. 1878).

<sup>114</sup> Defensa de su emienda, *Constitución española. Trabajos parlamentarios, cit.*, pág. 2974.

<sup>115</sup> En efecto, entre los significados del verbo «propugnar», pueden encontrarse «luchar, combatir para defenderse, para rechazar [al enemigo], (...) pelear, combati por o en defensa de...», además del transitivo «defender» (Diccionario latino-español, español-latino, Spes, Bibliograf).

1) Podría hablarse de ordenamiento como conjunto de normas, que no es más que la simple suma de éstas. Según Hernández Gil, éste sería un «uso inocuo».

2) En segundo término, puede entenderse el ordenamiento como un todo antepuesto y definitorio de las partes (las normas). Ordenamiento no sería simplemente una suma de normas; la validez de éstas depende de su integración en el ordenamiento, que se considera formulado como un deber-ser, susceptible de imponerse coactivamente (aunque alguna norma concreta no sea susceptible de dicha imposición coactiva). Prototipo de esta posición es la teoría de Kelsen.

3) Uno de los más usuales sentidos de «ordenamiento», sería aquél que concede prioridad a la organización o estructura, y que podría denominarse «institucionalista». El ordenamiento sería «el todo en el sentido más extenso de la expresión», siendo las normas uno de sus elementos, junto con los objetos, las relaciones, la autoridad social o la coacción. El principal representante del concepto institucionalista de ordenamiento es Santi Romano<sup>120</sup>, y seguramente tal concepto es el que ha tenido mayores repercusiones, de forma tal que aun hoy podría decirse que el concepto de «ordenamiento jurídico» no puede entenderse sin la aportación de este autor.

En efecto, para Romano el ordenamiento no puede definirse como un conjunto de normas; la relación entre el ordenamiento y normas puede explicarse diciendo que aquél «sobre todo dirige a las propias normas como si fueran las piezas de un tablero de ajedrez, normas que de este modo resultan más bien el objeto... que no un elemento de su estructura»<sup>121</sup>. Pero el ordenamiento consta también de otros elementos; de esta forma, el concepto de derecho debe ponerse en relación con el concepto de sociedad, y contener la idea de orden social, pero sobre todo el derecho es «organización, estructura, posición de la sociedad misma en la que se desarrolla, y que precisamente el derecho constituye

to formado por normas al conjunto formado también por «referentes» (realidad social afectada); 4) al conjunto formado por fines o principios inspiradores de la contención normativa (lo que desemboca en una concepción valorativa con mayor o menor grado de trascendentalismo).

<sup>120</sup> SANTI ROMANO, *El ordenamiento jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, traducción de Sebastián Martín-Retortillo y Lorenzo Martín-Retortillo, del original *L'Ordinamento giuridico* (1918, 2.ª edición — que es la seguida por la traducción —, Florencia, 1951).

<sup>121</sup> S. ROMANO, *El ordenamiento...*, op. cit., pág. 100.

como unidad, como ente con sustantividad propia»<sup>122</sup>. La expresión de derecho tiene un doble significado: como conjunto de preceptos y como ordenamiento jurídico, y el concepto que expresa la idea de derecho como ordenamiento jurídico es el de institución.

Romano define la institución como «todo ente o cuerpo social», señalando algunas características de la misma<sup>123</sup>: a) debe tener una existencia objetiva y concreta, y en cuanto inmaterial, su individualidad debe ser exterior y visible; b) es manifestación de la naturaleza social y no puramente individual del hombre, aunque su sustrato esté constituido por personas relacionadas entre sí; c) es un ente cerrado y con individualidad propia (aunque puede haber instituciones complejas); d) es una unidad delimitada y permanente, de manera que no necesariamente pierde su identidad cuando cambian sus elementos concretos. En fin, una institución es una organización social, pero reduciendo este concepto a concepto jurídico, de forma que institución y ordenamiento jurídico son conceptos equivalentes: aquélla es la manifestación primaria y esencial del derecho, que no puede exteriorizarse sino en una institución<sup>124</sup>.

4) Como último sentido de la expresión «ordenamiento jurídico» —siguiendo a Hernández Gil— cabe una concepción idealista o trascendentalista del mismo, próxima ya a posiciones insnaturalistas.

Es difícil pronunciarse sobre cuál de los anteriores sentidos es más acorde con su inclusión en la Constitución de 1978. Nuestra Norma fundamental menciona en varias ocasiones al Ordenamiento<sup>125</sup>, pero es especialmente significativa la referencia de nuestra norma constitucional

<sup>122</sup> S. ROMANO, *El ordenamiento...*, cit., pág. 113.

<sup>123</sup> S. ROMANO, *El ordenamiento jurídico*, cit., págs. 122 ss.

<sup>124</sup> Para N. BOBBIO, *Contribución a la teoría del derecho*, Debate, 2.ª ed., 1990, págs. 319 ss., su concepto de ordenamiento jurídico como sistema normativo complejo (esto es, que incluye, además de las normas primarias, normas de segundo grado sobre la producción y sobre la sanción) es «la transcripción en términos normativos de la teoría del derecho como institución» (pág. 320). En efecto, destaca este autor que lo que hace es sustituir en la teoría institucionalista el concepto de organización, que considera vago e indefinido, por las normas de segundo grado. Ahora bien, al situarse este autor en una posición según la cual el ordenamiento jurídico es un sistema normativo, al que pertenecen las concretas normas de acuerdo con criterios establecidos en normas del propio ordenamiento, ofrece un concepto de ordenamiento que podríamos encuadrar en el segundo grupo de los que venimos comentando, con elementos próximos al kelseniano.

<sup>125</sup> Así, el artículo 9.1 establece la sujeción de ciudadanos y poderes públicos «a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico» el art. 96.1 dispone que los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados, «formarán parte del ordena-

de apertura a los «valores superiores del ordenamiento jurídico», porque pone de manifiesto la evidente relación entre aquellos y éste, que consistía en que los valores forman parte del ordenamiento jurídico.

Aunque la afirmación anterior pudiera parecer obvia, desde algún punto de vista se ha intentado matizar. En este sentido, Lucas Verdú<sup>126</sup> afirma que una cosa son los valores superiores, y otra el ordenamiento, como conjunto normativo e institucional organizado y sistematizado, afirmando que los valores son superiores *al* ordenamiento, esto es, son suprapositivos<sup>127</sup>.

Este punto de vista implicaría la adopción constitucional de una posición iusnaturalista; aun admitiendo que la formulación del artículo 1.1 introduce conceptos que parecen superar el positivismo más estrictamente formalista, creemos que tampoco hay base suficiente para sostener una posición iusnaturalista, y menos cuando el texto constitucional expresamente se refiere a valores *del* ordenamiento, con lo que parece indicar que aquellos no sólo no son ajenos al ordenamiento, sino que *son* ordenamiento jurídico. De esta forma, si bien puede aceptarse un concepto amplio de ordenamiento —ya que incluye a los valores—, el art. 1.1 implica a su vez que éstos son Derecho, por lo que no puede hablarse de elementos suprapositivos que condicionen el Derecho positivo, o sean modelos de éste, sin perjuicio de la gran virtualidad que la inclusión de los valores posee sobre todo el texto constitucional y el resto del ordenamiento. Favorece esta conclusión el hecho de que el texto que comentamos se encuentre dentro del artículo y no en el preámbulo, así como el uso de la expresión «ordenamiento jurídico» en el art. 9.1, que no parece apoyar una interpretación iusnaturalista, ya que se está refiriendo al efecto vinculante de todo el ordenamiento. Por tanto, no parece que nuestra Constitución acoja una posición iusnaturalista.

Pero por otro lado, parece que la relación del ordenamiento con los valores superiores (o, incluso la relación del Estado-poder con el Estado-

miento interno); el art. 147.1 señala que el Estado reconocerá y amparará los Estatutos «como parte integrante de su ordenamiento jurídico».

<sup>126</sup> P. LUCAS VERDÚ, *Comentarios...*, cit., págs. 59 y ss.

<sup>127</sup> También han defendido el carácter de los valores como algo previo a la Constitución, y supraconstitucional, J. DE ESTEBAN/R. J. GONZÁLEZ TRIVIANO, *Curso de Derecho constitucional español*, Universidad Complutense, Madrid, vol. I, 1992, pág. 130.

ordenamiento, que se deduce de la completa dicción del artículo<sup>128</sup>) supone el rechazo de las tesis más estrictamente formalistas o positivistas, que reducirían el ordenamiento a suma de normas cuyo cumplimiento es exigible coactivamente. Se ha llegado a afirmar que la mera referencia constitucional al ordenamiento sería suficiente para entender superado el modelo de la teoría positivista del Derecho, ya que tras las aportaciones fundamentales de Romano, el ordenamiento no es un metro agregado de normas, sino una realidad dinámica en la que las normas cambian, si bien el ordenamiento como tal permanece mientras permanecen sus principios<sup>129</sup>. Seguramente esta afirmación es algo exagerada, ya que como hemos visto caben distintos sentidos de «Ordenamiento», y algunos de ellos serían aceptados hoy día por muchos positivistas. Pero sí es cierto, por un lado, que el Derecho o el Ordenamiento no puede entenderse simplemente como un conjunto de normas<sup>130</sup> —como podría defenderse desde un positivismo más «clásico» o estricto— y, lo que es más importante, que la vinculación entre ordenamiento y valores pone de manifiesto que el Derecho acoge una serie de contenidos axiológicos que lo informan en su totalidad y que, si bien como veremos tienen carácter normativo, no agotan todas sus dimensiones en el terreno jurídico, es decir, pertenecen pero trascienden al mundo del Derecho.

Sin que ello implique la aceptación de la tesis institucionalista, creemos que no puede negarse que nuestra Constitución recoge un sentido

<sup>128</sup> Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, L. PARÉJO ALFONSO, *Constitución...*, cit., págs. 128 ss. La relación entre poder, derecho y valores ha sido destacada por A. LLAMAS CASCON, *Los valores jurídicos como ordenamiento material*, Universidad Carlos III-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1993, págs. 193 ss., que señala que «los valores se completan y dejan de ser puras ideas cuando el poder y el Derecho los asumen» (pág. 197).

En los debates en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, en contertulia con Carro Martínez, quien se habla mostrado partidario de no circunscribir los principios dogmáticos al ordenamiento jurídico, G. Pece-Barba señalaba la oportunidad de la relación entre Estado y ordenamiento jurídico: por un lado, y entre ordenamiento jurídico y valores superiores, por otro. (*Constitución española. Trabajos parlamentarios*, cit. pág. 747).

<sup>129</sup> F. FERNÁNDEZ SEGADO, *El sistema constitucional español*, cit., pág. 89. A. HERNÁNDEZ GI., *El cambio político...*, op. cit., págs. 363 ss., entiende que el concepto de ordenamiento jurídico arranca del positivismo jurídico, aunque no se detiene en él, de forma que supone una transformación del positivismo.

<sup>130</sup> Al respecto, es también muy significativa la mención del art. 103.1 CE a que la Administración pública actúa «con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho».

amplio de Ordenamiento, que es así «algo más» que la simple suma de normas jurídicas; todo ello sin olvidar que los propios valores recogidos en la Constitución, y esta misma, son ordenamiento jurídico (ha de tenerse en cuenta que el art. 9.1 habla de la Constitución y *el resto* del ordenamiento jurídico).

En suma, podríamos suscribir las afirmaciones de Peces-Barba en el sentido de que «se supera tanto el positivismo cerrado a valores, como el iusnaturalismo idealista, que desconsidera al Derecho positivo, a través de la positivización de valores, que son guía y límite para el desarrollo del ordenamiento»<sup>131</sup>. Ciertamente, como se ha señalado, el Ordenamiento es un medio para la realización de los fines que la Constitución enuncia como valores<sup>132</sup>. En general, la influencia de los valores en todo el Ordenamiento jurídico es muy significativa<sup>133</sup>, de manera que se ha afirmado que su inclusión en el ordenamiento como norma jurídica supone un cambio trascendental en el Derecho, resultando «ampliamente subversivos del orden mental de los juristas»<sup>134</sup>.

<sup>131</sup> G. PECES-BARBA, *Los valores...*, cit., pág. 54. El mismo autor, en «Los valores superiores», en Anuario de Filosofía del Derecho, tomo IV, Madrid, 1987, pág. 380, señala que la concepción que subyace a la Constitución es un «normativismo corregido»; de forma parecida, A. HERNÁNDEZ GIL, *El cambio...*, cit., págs. 363 ss., habla del «normativismo perfeccionado» que subyace a la idea de ordenamiento como unidad.

<sup>132</sup> A. HERNÁNDEZ GIL, *El cambio...*, cit., pág. 371.

<sup>133</sup> R. ALEXI, *Teoría de los derechos...*, op. cit., págs. 524 ss., establece algunos efectos de las normas de derecho fundamental sobre el sistema jurídico; a nuestro entender, tales efectos son especialmente predicables, en el caso de nuestra Constitución, de los valores superiores. Dichos efectos son: 1) el carácter materialmente determinado del sistema jurídico; 2) el carácter abierto del mismo (por efecto de que la ponderación no conduce exactamente a una única solución); y 3) la apertura del sistema jurídico frente a la moral o a la filosofía práctica, que se manifiesta especialmente en el uso de conceptos como dignidad, libertad o igualdad.

<sup>134</sup> A. LLAMAS CASCON, *Los valores jurídicos como ordenamiento material*, Universidad Carlos III-Bolton Oficial del Estado, Madrid, 1993, págs. 197-198. En las mismas páginas se señalan algunas consecuencias concretas de los valores sobre el ordenamiento: a) identificación del derecho por sus contenidos materiales; b) la legitimidad racional deberá incluir un consenso sobre la moralidad o sobre los grandes principios políticos; c) la concepción sistemática del derecho requiere «complementos» para su explicación en el ámbito moral y político; d) comunicación entre el Estado social y democrático de Derecho y los valores superiores; e) los valores superiores son la puerta para la incorporación de dimensiones morales al Derecho; f) los valores superiores son límite material al poder.

En cuanto a sus funciones en relación con el ordenamiento, en págs. 201-202 se señalan: a) la de reconocimiento como criterio identificador de la validez de las normas del sistema; b) la orientadora de la creación normativa; y c) la interpretativa.

### 1.3.B. Valores superiores y principios constitucionales

#### a) *Planteamiento*

Siguiendo con la interpretación sistemática que venimos utilizando en este apartado, procede ahora analizar otros elementos que se encuentran en el «contexto constitucional» del que los valores forman parte.

En este sentido, parece claro en primer lugar que los valores del artículo 1.1 tienen relación con los conceptos a los que el artículo 10.1 se refiere como «fundamento del orden político y la paz social»; la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás.

Por otro lado, el art. 9.3 de la Constitución garantiza «el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos fundamentales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos», recogiendo así principios clásicos del Estado de Derecho; el capítulo III del Título I, encabezado por el epígrafe «De los principios rectores de la política social y económica», incluye una serie de derechos y principios propios del Estado social. Igualmente, hay una serie de referencias aisladas a determinados principios. Sin pretensiones de exhaustividad, pueden citarse la igualdad y progresividad del sistema tributario (art. 31.1); eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación como principios de actuación de la Administración pública (art. 103.1); mérito y capacidad como principios de acceso a la función pública (art. 103.3); unidad jurisdiccional como base de la organización y funcionamiento de los Tribunales (art. 117.5); principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad en el régimen jurídico de los bienes de dominio público (art. 132.1); principio de solidaridad (art. 138.1, remitiéndose al art. 2).

En tercer lugar, y aunque no se denominen expresamente «principios», la Constitución cita una serie de conceptos que parecen serlo: soberanía nacional (art. 1.2); unidad de la Nación española y autonomía (art. 2); universalidad, libertad, igualdad y secreto del sufragio (art. 68.1); gratuidad de la justicia (art. 119); publicidad y oralidad de las actuaciones judiciales (art. 120); o subordinación de la riqueza del país al interés general (art. 128.1).

Por último, cabría hablar de una serie de principios implícitos, que ni siquiera son citados expresamente por la Constitución, pero que parecen estar amparados por ella: supremacía de la Constitución (con un cierto fundamento en el art. 9.1); interpretación del Ordenamiento conforme a la constitución; división de poderes; principio de cooperación en las relaciones entre el Estado y las autonomías; o reserva absoluta de ley.<sup>135</sup>

Casi intuitivamente podría percibirse que el contenido de los cuatro valores del art. 1.1 (junto con algún otro, como la dignidad de la persona del art. 10.1, aspecto que trataremos posteriormente) es parcialmente distinto al de los diversos principios que hemos citado, que por lo demás presentan también una gran variedad de significados; sin embargo, parece lógico utilizar en nuestro análisis criterios diferentes a la intuición.

Como se ve, todas estas referencias constitucionales hacen necesario plantear, por un lado, la distinción entre principios y valores constitucionales, y por otro, precisar cuáles son los conceptos que pueden considerarse «valores superiores».

En cuanto a lo primero, ha de señalarse que la distinción entre valores y principios estuvo presente a lo largo de los debates de las Cortes Constituyentes, momento en el que hubo plena conciencia de que lo que se quería recoger en el art. 1.1 eran precisamente valores y no principios, como hemos tenido ocasión de señalar.<sup>136</sup> Sin embargo, valor y principio son sin duda dos conceptos cercanos y que presentan varios elementos comunes.<sup>137</sup>

<sup>135</sup> A. TORRES DEL MORAL, en *Principios de Derecho constitucional español*, vol. I, Acomio ediciones, Madrid, 2.ª ed., 1988, recoge estos y otros principios constitucionales, agrupándolos según sus relaciones con el Estado de Derecho, Estado social, Estado democrático, democracia representativa, Monarquía parlamentaria o Estado autonómico. L. PRIETO SANCHO, *Sobre principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, distingue entre principios implícitos, que son «normas que se obtienen a partir de una o varias disposiciones que se supone constituyen casos de aplicación o especificación de dicho principio», y principios extrastremáticos, que no encuentran su base en disposiciones normativas, sino en «doctrinas morales o políticas que se supone subyacen al orden jurídico», siendo ejemplo de estos principios el de reserva absoluta de ley.

<sup>136</sup> *Supra*, 1.2.B.

<sup>137</sup> Como primera aproximación lingüística, podemos señalar que el Diccionario de la Lengua Española, *cit.*, señala como segunda acepción del término «principio», la de «punto que se considera como primero en una extensión o cosa», figurando como tercera base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discutiendo en cualquier materia», y la cuarta «causa, origen de algo».

En relación con el concepto de «principio», también ha de tenerse en cuenta la referencia del artículo 1.4 del Código civil a los principios generales del Derecho.<sup>138</sup>, que hace plantearse si los principios constitucionales forman parte de estos principios generales.<sup>139</sup> En nuestra opinión,

<sup>138</sup> Sobre los principios generales del Derecho, en nuestra doctrina civil, puede verse M. ALBADALEJO, *Derecho civil*, *op. cit.*, I, volumen primero, págs. 112 ss., para quien en la búsqueda de los principios generales del Derecho, tras recurrir infructuosamente a los acogidos por el derecho establecido, debe acudir a los principios de Justicia o de Derecho justo; J. L. LACRUZ, *Elementos de Derecho civil*, *op. cit.*, volumen primero, págs. 198 ss., afirma que si bien es cierto que el legislador de 1974 incluyó en su pensamiento los principios de Derecho natural, lo cierto es que los «principios generales» más frecuentemente usados con función supletoria son los que derivan de nuestra legislación positiva; para este autor (pág. 205) los principios constitucionales no pueden encuadrarse entre los principios generales del Derecho, ya que ellos mismos son superiores a la ley y a la costumbre, por lo que no puede predicarse que sólo puedan aplicarse en su defecto. D. ESPÍN CANOVAS, *Derecho civil español*, *op. cit.*, págs. 148 ss., insiste en la doble función de los principios generales del Derecho: como fuente jurídica, que tiene carácter secundario respecto a las demás; como informadores del ordenamiento jurídico. L. DIEZ-PICAZO/A. GUTIÉRREZ, *Sistema...*, *op. cit.*, vol. I, págs. 141 ss., sostienen que los principios tienen su fundamento en la comunidad entera, a través de sus convicciones y creencias, distinguiendo los principios implícitos de los explícitos; dentro de éstos están los principios constitucionales reconocidos en los artículos 1.1 y 10.1, entre otros, que «en cuanto plasmados o recogidos en la Constitución, tienen una verdadera función directiva e informadora de la legislación, que ha de acomodarse a la norma suprema» (pág. 147), lo que justifica su defensa por el Tribunal Constitucional. Para J. CASTÁN, *Derecho civil español, común y foral*, t. I, vol. I, Reus, Madrid, 1988, págs. 492 ss., el Derecho natural actúa a través de los principios generales del derecho positivo nacional, y también en su defecto, supléndolos; los principios constitucionales, para este autor, tienen una eficacia que depende de su específica naturaleza, y poseen diferentes condiciones de aplicación.

En la doctrina administrativa, no podemos dejar de citar dos trabajos de E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo», de 1961, y «Principio de legalidad. Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución», de 1984, ambos publicados en *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho*, Civitas, 1984. En el primero de los trabajos citados se considera que los principios generales del Derecho expresan la conversión de los preceptos absolutos del derecho natural en preceptos técnicos y rectificables.

También puede citarse, con carácter general, la clásica obra de G. DEL VECCHIO, *Los principios generales del derecho*, leída en 1920 al inaugurar sus lecciones de Filosofía del derecho en la Universidad de Roma, y traducida por J. Ossorio Morales, Bosch, 3.ª edición, Barcelona, 1979, con prólogo de F. Clemente de Diego.

<sup>139</sup> Además de las referencias a este problema por parte de la doctrina civil y administrativa citada en la nota anterior, puede mencionarse la opinión de E. GARCÍA DE

los principios constitucionales son principios generales del derecho, pero con determinadas peculiaridades muy importantes: carácter explícito, carácter normativo, superior rango jerárquico. Ahora bien, como la Constitución contiene también algunos «valores», así denominados expresamente, cabe plantearse si los mismos son en realidad algo diferente a los principios. En relación con este tema, aunque no necesariamente dependiente de la solución que se dé al mismo, puede considerarse si

ENTERRÍA, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA/T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, cuarta edición, Civitas, Madrid, 1984 (reimp. 1988), págs. 79-80, para quien buena parte de los principios generales del Derecho han quedado constitucionalizados, con las consecuencias de su superioridad normativa formal; los valores constitucionales son principios generales de la totalidad del ordenamiento. El problema de los principios generales del derecho en relación con la Constitución ha sido estudiado también por J. LEGUINA VILLA, «Principios generales del derecho y Constitución», en *Revista de Administración Pública* n.º 114, septiembre-diciembre 1987, quien entiende que los principios constitucionales forman parte de los principios generales del Derecho, algunos de los cuales han sido así constitucionalizados. En parecido sentido, J. ARCE y FLOREZ-VALDÉS, *Los principios generales del derecho y su formulación constitucional*, Civitas, Madrid, 1990, especialmente págs. 93 ss., quien entiende que la existencia de principios generales en la Constitución no supondría la pérdida de su valor específico a costa de su transformación en una norma jurídica positiva; en págs. 135 ss. afirma que los valores quedan erigidos en fuente del ordenamiento jurídico, con la naturaleza y funciones de los principios generales del Derecho, y exceden del carácter de simples criterios interpretativos o programáticos, al poseer carácter informador y preceptivo. F. RUBIO LORENTE, en el Prólogo a *Derechos fundamentales y principios constitucionales*, Ariel, Barcelona, 1995, tras destacar que con el término «principios» o con la expresión «principios constitucionales» pueden designarse conceptos muy diferentes, afirma que la categoría de los principios generales del Derecho no ha sido recibida por la Norma suprema, sin perjuicio de la incorporación a la misma de gran parte de ellos, a través de los derechos fundamentales. A. GORDILLO CANAS, *Ley, principios generales y Constitución: apuntes para una lectura, desde la Constitución, de la revista de las fuentes del Derecho*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990, págs. 82-84, afirma que no es posible la equiparación de los principios generales del Derecho con unos únicos principios constitucionales como bloques adecuadamente correspondientes entre sí; añade que los principios, incorporados a la Constitución, adquieren en ella el más alto rango normativo, pero no por ello quedan convertidos en Ley formal, esto es, mantienen su naturaleza de principios, con un presupuesto sumamente general, y un contenido normativo evidente en su justificación, e inconcreto en su aplicación. En fin, puede citarse también a M. BELADIEZ, *Los principios jurídicos*, Tecnos, Madrid, 1994, especialmente págs. 30 ss., para quien los principios jurídicos o principios generales del Derecho (expresiones que emplea como sinónimas) son los valores jurídico-éticos de una comunidad, los cuales no son sólo los recibidos implícitamente por los textos legales.

cabe hablar de un «sistema constitucional de valores», del que formarían parte los valores superiores, junto con otros principios. A dichos temas dedicaremos las siguientes páginas.

Ha de realizarse con carácter previo una observación: la distinción entre valores y principios es un problema que posee evidentemente carácter general, y que puede plantearse desde la teoría general del Derecho, o incluso desde la teoría constitucional. Pero, a los efectos de este trabajo, nos centraremos en el planteamiento del mismo en la Constitución española, en la que el problema presenta perfiles propios, que por lo que ahora interesa derivan sobre todo de la formulación del artículo 1.1.

#### b) Criterios de delimitación entre valores y principios en la doctrina

Suele distinguirse entre reglas, principios y valores<sup>140</sup>. La propia distinción entre reglas y principios resulta problemática y está lejos de ser pacífica<sup>141</sup>; esta distinción no puede ser estudiada en este trabajo, cuyo objeto es otro, pero puede señalarse en líneas generales que mientras las reglas establecen mandatos, prohibiciones, o permisos de actuación en situaciones concretas previstas en las mismas (permitiendo así una apli-

<sup>140</sup> Por ejemplo, R. ALEXI, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993 (traducción del original *Theorie der Grundrechte*, 1986, por E. Garzón Valdés), págs. 81 ss., distingue entre reglas y principios, y más adelante (págs. 147 ss.), entre principios y valores. A. OLLERO TASSARA, «La Constitución: entre el normativismo y la axiología», en *Anuario de Filosofía del Derecho*, como IV, Madrid, 1987, págs. 394 ss., se refiere a la distinción entre valores, principios y reglas, aunque entiende que los valores pueden actuar como principios o como normas y, en todo caso, la distinción principios-normas no supone que aquéllos se sitúen en el ámbito extrajurídico.

<sup>141</sup> Véase, por ejemplo, L. PRIETO SANCHÍS, *Sobre principios y normas...*, *op. cit.*; M. ATIENZA-J. RUIZ MANERO, «Sobre principios y reglas», en *Doxa Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 10, 1991; F. LÓPEZ RUIZ, «Regla formal de justicia, valores y principios», en *Derechos y libertades*, n.º 4, 1995, págs. 232 ss.; G. ZAKREBUTSKY, *El derecho ditchi...*, *cit.*, págs. 109-111. Sobre su distinta actuación en la interpretación constitucional, L. GIANFORMAGGIO, «L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata su principio», en *Revista internazionale di filosofia del diritto*, 1, 1985, págs. 65 ss., especialmente 71 ss., quien señala que mientras las reglas se aplican mediante la subsumción de un supuesto de hecho concreto en un supuesto abstracto, los principios asumen otra estructura argumentativa. En general, al intentar deslindar principios y reglas, suele utilizarse el término principio en un sentido amplio, comprensivo de los valores.

cación mecánica), los principios —empleando este término ahora en sentido amplio— proporcionan criterios para tomar posición ante situaciones concretas indeterminadas.<sup>142</sup> Por lo demás, tampoco es fácil determinar con claridad qué sean los principios.<sup>143</sup>

En la tripartición reglas-principios-valores, en ocasiones el término reglas se utiliza como sinónimo de normas.<sup>144</sup> Creemos que, si bien la norma suele reflejar una regla, puede también contener principios o valores, participando éstos, en tal supuesto, de los caracteres de la norma, si bien no de la regla; éste sería el caso de los valores superiores del artículo 1.1, que como esperamos demostrar poseen carácter normativo. Aunque pueda aceptarse por su frecuencia un uso indistinto de ambos términos (normas y reglas), en rigor debe rechazarse la equiparación, si la misma implica exclusión en todo caso del carácter normativo de los principios y de los valores.<sup>145</sup>

<sup>142</sup> Este es, en esencia, el criterio de distinción que señala G. ZAGREBELSKY, *El derecho dicho*, cit., págs. 110-111, añadiendo que mientras a las reglas «se obedecen», a los principios «se presta adhesión».

<sup>143</sup> M. ATIENZA Y J. RUIZ MANERO, op. cit., págs. 103 ss., distinguen ocho sentidos de «principio», que resumidamente son: a) Principio como regla muy general, que regula un caso cuyas propiedades relevantes son muy generales; b) Principio en el sentido de norma redactada en términos particularmente vagos («concepto jurídico indeterminado»); c) Principio como norma programática o directriz; d) Principio como norma que expresa los valores superiores de un ordenamiento jurídico, sector del mismo, institución, etc.; e) Principio como norma especialmente importante; f) Principio en el sentido de norma de elevada jerarquía (por ejemplo, todas las normas constitucionales); g) Principio como norma dirigida a los órganos de aplicación jurídicos y que señala, con carácter general, cómo se debe seleccionar la norma aplicable, interpretarla, etc.; h) Principio como *regula iuris*, es decir, enunciado o máxima de la ciencia jurídica de un considerable grado de generalidad que permite la sistematización del ordenamiento jurídico o de un sector del mismo, que pueden ser implícitos o explícitos.

<sup>144</sup> Ya hemos citado a A. OLLERO TASSARA, *La Constitución...* op. cit., que parte del término normas-principios-valores. J. LEGUINA VILLA, *Principios generales del Derecho...* op. cit., pág. 10, se refiere a la distinción entre principios y «normas *stricto sensu*», aunque entiende que la misma no radica en su naturaleza (pues ambos son Derecho objetivo), sino en su estructura, función y rango que ocupan en el Derecho. En realidad, esta alusión a las normas en sentido estricto parece implicar que las normas «en sentido amplio» incluirían a los principios, equiparándose al Derecho, mientras que en sentido estricto se haría referencia con este término a las reglas. M. BELADIEZ, *Los principios jurídicos*, Tecnos, Madrid, 1994, págs. 75 ss., se plantea la distinción entre principios y normas o, más exactamente, el carácter normativo de los principios (aunque para esta autora la idea esencial es el carácter de prescripción jurídica de los principios, si bien no son una *proposición jurídica*).

<sup>145</sup> Véase *infra*, 2.1.B.

Podemos ya centrarnos en el intento de señalar elementos diferenciales entre principios y valores, señalando algunos criterios que ha utilizado la doctrina:

1) Un criterio que se ha propuesto para basar tal distinción es el mayor contenido ético de los valores frente al contenido político que poseen los principios.<sup>146</sup> Esta distinción, que expresa el diferente significado de los diversos principios constitucionales, no sirve a nuestro entender para separar de forma tajante o nítida los valores y los principios recogidos en la Norma fundamental, por la razón principal de que ambos contenidos pueden estar presentes, en mayor o menor medida, en varios de los principios o valores constitucionales; así, el pluralismo político o la soberanía nacional podrían tener carácter tanto ético como político.

2) También se han señalado diferencias en cuanto a su eficacia entre principios y valores. Así, mientras aquéllos podrían considerarse Derecho, los valores carecerían de valor jurídico o, según otros autores, verían reducida su eficacia jurídica a sólo algunos aspectos. Las tesis teóricas de valor y significación jurídica de los valores suelen admitir únicamente que éstos poseen una función interpretativa, de forma que se habla —con terminología diversa— de metanormas o normas de segundo grado. Como puede apreciarse, el propuesto criterio de distinción entre principios y valores sólo tendrá utilidad en el caso de que se niegue, en todo o en parte importante, carácter o eficacia jurídica a los valores, admitiendo que los principios no sufren tal privación de eficacia. Pero esta cuestión requiere un tratamiento más extenso y detallado, que realizaremos más adelante.<sup>147</sup> sólo cabe ahora anticipar nuestra opinión negativa en torno a este criterio de distinción.

<sup>146</sup> Así, R. CANOSA USERA, *Interpretación constitucional y fórmula política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, págs. 152 y ss., distingue entre «principios ético-jurídicos», que serían los valores, y «principios jurídico-políticos», es decir, lo que nosotros venimos denominando simplemente «principios». Ambos tienen carácter jurídico, y esta distinción no impide al autor admitir que la conexión entre los mismos es muy estrecha, pues los valores tampoco son neutrales políticamente. Los principios jurídico-políticos expresan la voluntad del constituyente acerca de la organización de la actividad estatal, conformando la parte no instrumental de la Norma básica, al diferir en el tiempo el cumplimiento de las finalidades esenciales. En cambio, los valores reflejan la dimensión valorativa del Estado de Derecho, y constituyen referencia de las fuentes del derecho. A. HERNÁNDEZ Gil, *Sistema de valores...* cit., pág. 128, afirma que los valores operan siempre como modelos axiológicos, y aunque esta nota se suele dar también en los principios, no existe en éstos necesariamente.

<sup>147</sup> *Infra*, epígrafe 2.2.

3) Otro criterio diferenciador entre valores y principios sería el de la superioridad de aquéllos sobre éstos <sup>148</sup>. En nuestra opinión, aunque se reconociera un mayor carácter «fundamentador» o legitimador, o una mayor generalidad o abstracción, ello no implica necesariamente una superioridad con efectos jurídicos. Además, sería muy difícil trazar la «línea divisoria» a partir de la cual, el mayor carácter fundamentador conlleva un nivel tal de superioridad que permita hablar de «valor», en lugar de «principio». En realidad, la superioridad de los valores sobre los principios más que un criterio de distinción entre ambas categorías sería en su caso un efecto de la eventual diferencia entre los mismos. Pero, para ello, habría que encontrar otro criterio útil para deslindar valores y principios. Y a este respecto, como estamos viendo, hasta ahora los criterios aludidos dejan una amplia «zona de penumbra» en la que la distinción se hace difícil.

Por lo demás, desde el punto de vista jurídico-constitucional, para hablar de superioridad sería preciso encontrar un fundamento de la misma en la Norma fundamental, y precisar sus efectos. Ciertamente, cabe tener en cuenta el calificativo «superior» aplicado a los valores enunciados en el artículo 1.1. Más adelante estudiaremos el significado del mismo <sup>149</sup>, pero puede indicarse ahora que la posible superioridad derivada de este calificativo no sería predicable en tal caso de todos los valores constitucionales, sino sólo de los superiores, con lo que estaríamos ante una diferencia entre los valores superiores, por un lado, y el resto de los valores y los principios, por otro. Creemos además que esta superioridad no puede concebirse en un sentido jerárquico, sino más bien con efectos interpretativos, como veremos.

<sup>148</sup> Así lo entiende A. HERNÁNDEZ GIL, «Sistema de valores en la Constitución», en A. López Pina (ed.), *La Constitución de la monarquía parlamentaria*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983, pág. 128, para quien los valores se sitúan en un plano superior, ya que concuerdan al ordenamiento en su totalidad, y por tanto concuerdan también a los principios, que han de entenderse dentro del sistema de los valores superiores. Sigue también este razonamiento P. LUCAS VENDU, *Estimativa y política constitucionales*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1984, págs. 167 y ss. J. VILAS NOGUERA, «Los valores superiores del ordenamiento jurídico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 12, 1984, pág. 95, admite su «incuestionable superioridad en el plano legitimador».

<sup>149</sup> *Ibid.*, epígrafe 3.2.

4) Es comúnmente admitido por la doctrina el menor grado de concreción de los valores respecto a los principios, su mayor generalidad <sup>150</sup>. Se trataría de un criterio de distinción gradual, y aceptable en tanto se tome en términos generales; parece cierto que con carácter general puede hablarse de un diferente grado de concreción de principios y valores, pero ello no nos permite deslindarlos de forma indudable en todos los casos.

Sin embargo, algún autor ha intentado establecer una distinción rigida, con importantes consecuencias, basada en este criterio. En este sentido, Aragón Reyes, basándose en la distinción realizada por Stick <sup>151</sup> sitúa a los valores en el campo de la «impredecibilidad» <sup>152</sup>, es decir, de la libre opción jurídica que se rige por criterios subjetivos suministrados por la oportunidad política. En cambio, los principios entrarían en el ámbito de lo indereminado, esto es, el de la discrecionalidad jurídica que se aprecia cuando el principio se transmuta en reglas. Esta distinción

<sup>150</sup> Así, L. PRIETO SANCHIS, *Sobre principios y normas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pág. 141, habla de la más amplia zona de penumbra de los valores. L. PAREJO ALONSO, *Constitución...*, cit., pág. 144, afirma que «lo único que se para a los valores de los principios es el grado de densidad prescriptiva, de determinación de su contenido significativo»; A. E. PÉREZ LUÑO, *Derechos humanos. Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 291, para quien «el criterio más adecuado es el que se basa en el diferente grado de concreción existente entre los valores y principios» (aunque en pág. 289 afirma que «frente al sentido "relativamente preciso" de los valores la idea de los principios jurídicos, así como de los principios constitucionales, es mucho más ambigua y equívoca», con ello parece referirse al propio concepto de principio, frente al concepto de valor, y no al contenido o significado de los valores y principios). J. LEGUINA VILLA, *Principios generales...*, op. cit., pág. 14, se pronuncia también por la diferencia de concreción, afirmando también la relación de instrumentalidad entre los principios y valores (aquéllos no serían posibles sin éstos). R. PERALTA, *La interpretación del ordenamiento conforme a la Norma fundamental del Estado*, Universidad Complutense, Madrid, 1994, pág. 96, señala que valores y principios poseen una misma naturaleza, radican en el criterio diferenciador en el distinto grado de concreción existente entre ambos, ya que los valores resultan más abstractos, genéricos e indereminados.

<sup>151</sup> M. ARAGÓN REYES, *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989, págs. 94 y ss. La distinción de J. Stick se encuentra en «Can nihilism be pragmatic?», en *Harvard Law Review*, vol. 100, n.º 2, diciembre 1986, citado por M. Aragón.

<sup>152</sup> M. Aragón utiliza la traducción «impredecibles», en lugar de «impredecible», entendiendo que, aunque menos correcta, es más significativa para el empleo que quiere darle. Ciertamente, sólo la palabra «impredecible» figura en el Diccionario de la Real Academia.



ción no se basa en el significado del propio enunciado en sí, sino en la capacidad de generación de reglas de Derecho. En todo caso, para Aragón la diferenciación entre principios y valores, aun basada en la diferente concreción, supone un salto cualitativo y no sólo de grado, pues las opciones en el caso de *desarrollar* principios tienen carácter jurídico, mientras que a la hora de *realizar* valores, el Legislador posee auténtica discrecionalidad política.<sup>153</sup>

En nuestra opinión, el criterio propuesto por este autor (por lo demás en consonancia con su idea de que los valores carecen de eficacia jurídica plena) tampoco sirve para distinguir de manera tajante valores y principios en nuestro texto constitucional. Aunque en algunos casos concretos la distinción pueda tener utilidad, no parece que con carácter general pueda hablarse de una posición del legislador totalmente diferente ante ellos, ya que éste tiene en todo caso un cierto margen de apreciación, que en algunos casos será mayor que en otros, dependiendo del propio significado del principio o valor; pero también debe siempre realizar los principios o valores constitucionales, sin que pueda pensarse que aquéllos deben simplemente «desarrollarse», ni que carezcan de un importante margen de valoración política. Por lo demás, ciertamente pueden encontrarse principios más genéricos en su significado que algunos valores; así sucede, por ejemplo, con la solidaridad, que suele considerarse como principio y, sin embargo, no parece ser más concreto que el valor superior pluralismo político. Nos inclinamos, por consiguiente, por una diferenciación de grado y no tajante.

5) R. Alexy<sup>154</sup>, partiendo de la consideración de los principios como mandatos de optimización, que admiten cumplimiento en diversos grados, se basa en la división de los conceptos prácticos de Von Wright, quien distingue conceptos deontológicos (que pueden referirse al concepto deónico fundamental de «mandato» o «deber ser»), axiológicos (referidos al concepto fundamental de lo «bueno») y antropológicos. Desde este punto de vista, en la citada división de Von Wright, para Alexy los principios pertenecen al ámbito de lo deontológico, mientras

<sup>153</sup> M. ARAGÓN entiende que en ningún caso las opciones son ilimitadas, pero, mientras en el caso de los valores la amplitud de opciones conlleva que sólo el legislador pueda «realizarlos» (ya que se trata de opciones de política legislativa), estando vedada la intervención judicial al respecto, en el caso de los principios, su proyección puede llevarse a cabo por los órganos jurisdiccionales, construyendo en mayor medida el grado de libertad del legislador (págs. 95-96).

<sup>154</sup> R. ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, op. cit., págs. 138 ss.

que los valores se incluyen en el nivel axiológico: lo que en el modelo de los valores es *prima facie* lo mejor, en el modelo de los principios es *prima facie* debido. De esta forma, puede pasarse de la constatación de que una determinada solución es la mejor desde el punto de vista del Derecho constitucional, a la constatación de que la misma es debida ius-constitucionalmente.<sup>155</sup>

Desde el punto de vista lingüístico la idea de la pertenencia de los valores al mundo de lo axiológico no significaría nada nuevo, dado que la axiología se define como la «teoría de los valores». En todo caso, parece adecuado situar a los valores en el ámbito de lo bueno, siendo éste un criterio al que creemos responden los valores explícitamente recogidos en nuestra Constitución. Sin embargo, también algunos de nuestros principios constitucionales (o de los que suelen denominarse así) se corresponden principalmente con el ámbito de lo axiológico. Y, por lo demás, la propia constitucionalización de los valores los incluye, sin perder su carácter axiológico, en el mundo del deber ser, pues como veremos poseen también una faceta como mandatos. En realidad, desde el punto de vista de nuestra Constitución, no parecen netamente escindibles los elementos deontológicos y axiológicos. La propia constitucionalización tanto de principios como de valores parece responder al hecho de que siendo lo bueno, se pasan a configurar como lo debido; por ello la utilidad principal de esta distinción está en destacar las dos dimensiones, aunque ambas puedan estar presentes en los mismos valores o principios o, si se quiere expresar de otro modo, el mismo concepto puede actuar como valor y como principio, en la terminología de Alexy. El propio autor señala que es fácil dar el paso del ámbito axiológico al deontológico. Por ello nos parece estar ante un criterio que no sirve para distinguir los valores de los principios en nuestra Constitución.

6) Ha de mencionarse también la conocida distinción de Dworkin entre reglas, principios y fines (o directrices)<sup>156</sup>. Las reglas serían para este autor disposiciones específicas que anudan a un supuesto de hecho una consecuencia jurídica. Pero la distinción que ahora nos interesa se da entre principios y directrices: los principios son cláusulas genéricas que anuncian impe-

<sup>155</sup> R. ALEXY, *Teoría...* op. cit., pág. 147.

<sup>156</sup> R. DWORKIN, «Es el derecho un sistema de normas?», en *La Filosofía del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, págs. 85 ss. También en *Los derechos en serio* (traducción del original *Taking rights seriously*, de A. Calamitella), Ariel, Barcelona, 1984.

rativos de justicia o de alguna otra dimensión de la moralidad, reflejando la dimensión jurídica de ésta. Ofrecen argumentos para decidir, aunque, a diferencia de las reglas, no obligan por sí mismos a la adopción de una única decisión, no se aplican a manera de «todo o nada». Los fines o *políticas*, por último, suponen mandatos a los poderes públicos, normas que establecen metas a alcanzar, generalmente en los ámbitos económico, político o social.

Esta clasificación es útil en abstracto, pero tampoco nos permite diferenciar de forma clara valores y principios en nuestra Norma fundamental. En efecto, parece indudable la relación entre los valores (especialmente los superiores) y los principios de la clasificación que acabamos de exponer; pero todos los principios constitucionales participan de las características de los principios de Dworkin. Por lo demás, nuestros valores también participan de las características de las *políticas*, ya que como veremos imponen mandatos a los poderes públicos. En realidad, la distinción expuesta —al igual que la anterior— pone de relieve dos dimensiones presentes tanto en los valores como en buena parte de los principios, de forma tal que la clasificación de este autor no parece ser muy útil a nuestros propósitos.

7) En fin, otros autores han señalado varias características para poner de manifiesto la diferente estructura normativa de valores y principios. Así, Freixes Sanjuán y Remotti Carbonell<sup>157</sup>, señalan que los valores superiores, con su positivación, se transforman en reglas prescriptivas, vinculantes, obligatorias, eficaces y expresivas de un contenido material; por otro lado, son metanormas orientadas a la producción de otras normas, permaneciendo inmutables sus características estructurales; la relación que les une es de complementariedad y no de jerarquía. Las características estructurales de los principios serían, para estos autores, la inferencia de las reglas constitucionales, mediante interpretación, y el hecho de contener reglas indeterminadas, pero predecibles. Mantendrían en común con los valores la permanencia de sus elementos estructurales y la inexistencia de relación jerárquica entre ellos.

Este ensayo sistematizador es del mayor interés, si bien consideramos que tampoco establece un criterio estricto, sino sólo orientativo para la distinción, pues, por ejemplo, los principios también son reglas vincu-

lantes, y pueden funcionar como metanormas. Más consistente parece el argumento de que los principios constituyen proyecciones de elementos reglados, de los cuales se inferen mediante una interpretación operativa. Sin embargo, esto parece aplicable sólo a los principios implícitos, mientras que los principios explícitos, si bien pueden estar concretados o desarrollados en diversas reglas (o a la inversa, ser abstracción o inducción de varias reglas), ello no los diferencia de los valores.

\* \* \*

En fin, también parte de la doctrina entiende que los valores y los principios constitucionales no pueden distinguirse de forma nítida<sup>158</sup>. En realidad, algunos de los autores mencionados al referirnos al diferente grado de concreción como criterio de distinción, no defienden una diferencia tajante sino de grado<sup>159</sup>. Autores como Leguina Villa han puesto de relieve las semejanzas entre valores y principios constitucionales<sup>160</sup>; a) ambos son normas jurídicas; b) poseen carácter final (señalan los objetivos y funcionamiento del sistema jurídico)<sup>161</sup>; c) todos ellos pueden servir de fundamento a recursos y cuestiones de inconstitucionalidad; d) las normas infragales que colisionen con valores o principios constitucionales pueden ser objeto de control judicial ordinario.

En consecuencia, no puede encontrarse acuerdo en la doctrina en torno a la distinción entre valores y principios constitucionales; la propia

<sup>158</sup> Así, para M. BELADIEZ, *Los principios jurídicos*, cit., págs. 145-146, con la calificación como valores superiores de los conceptos recogidos en el art. 1.1 la Constitución no establece un tipo normativo distinto al de los principios jurídicos, ya que la mayor o menor densidad prescriptiva no es suficiente para la consideración como categoría jurídica distinta. J. AMCE Y BLOREZ-VALDÉS, *Los principios generales del Derecho*,... op. cit., págs. 116 ss., especialmente 128 ss., tras rechazar diversos criterios de distinción entre valores y principios, destaca la equivalencia conceptual entre los mismos, señalando que ambos son «perspectivas diferentes de la misma realidad», ya que los valores superiores son la perspectiva teleológica de los principios generales del Derecho (para este autor, este matiz diferenciador no implica una distinción neta entre valores y principios).

<sup>159</sup> Esta idea está presente, de forma más o menos expresa, en A. E. PÉREZ LUNO, L. PRIETO SANCHO, L. PAREJO ALFONSO, J. LEGUINA VILLA o R. PERALTA.

<sup>160</sup> J. LEGUINA VILLA, *Principios generales*,... op. cit., págs. 13-14.

<sup>161</sup> Leguina deduce de esta idea la superior posición jerárquica de valores y principios respecto a otras normas constitucionales, idea que no compartimos, como intentamos explicar más adelante (3.2).

<sup>157</sup> T. FREIXES SANJUÁN/J. C. REMOTTI CARBONELL, «Los valores y principios en la interpretación constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 35, 1992, págs. 99 ss.

difficultad para realizar una distinción tajante es un argumento a favor de la idea de que estramos ante conceptos cuya naturaleza no es cualitativa-mente distinta, aunque puedan existir matices diferenciadores, nunca esenciales, tanto en su significado como en sus concretas funciones. Ciertamente, aunque hemos ido destacando la «debilidad» de los criterios anunciados (en el sentido de que no parecen permitir una distinción «fuerce»), ha de reconocerse que la mayoría de los que consideramos «valores» —en concreto, los valores superiores— poseen, en mayor medida que los principios, algunas de las características mencionadas: así, libertad o igualdad parecen tener un mayor significado «ético» o «axiológico» (en el sentido visto), o mayor generalidad o «importancia» que los principios de jerarquía normativa o irretractividad, por ejemplo. Pero ello sólo permitiría hablar de una distinción de grado, y —lo que es más importante— carece en general de relevancia jurídica; aunque como veremos, en el ámbito de la función interpretativa pueden advertirse algunas diferencias —no sustanciales— entre la actuación de estos valores y otros principios, las mismas derivan más de su calificación como «superiores». En realidad, el «punto de partida» para cualquier distinción, si no se quiere caer en la pura intuición, debe ser en nuestra Constitución el tenor del artículo 1.1, que determina cuáles son los valores superiores.

### c) *El problema en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*

Para obtener una visión más completa del problema, parece conveniente analizar el empleo que de estos términos ha realizado la jurisprudencia constitucional.<sup>162</sup> Cabe destacar que el Tribunal ha utilizado de

<sup>162</sup> Es interesante el estudio que ha realizado F. J. EZQUIGA GANUZAS, *La argumentación en la justicia constitucional española*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1987, págs. 74 ss., sobre el uso que el Tribunal Constitucional ha hecho de los principios (en sentido amplio, que incluye los valores superiores). Distingue este autor cuatro categorías o supuestos: 1) un artículo de la Constitución se eleva a la categoría de principio; por ejemplo, arts. 1, 2, 9, 14, 16, 25, 27, 120.1 o 19.1 y 2; dentro de este grupo se incluiría el uso jurisprudencial de los valores superiores, a los que el TC se ha referido como verdaderos principios; 2) principios que se deducen de un artículo constitucional (por ejemplo, el principio de unidad de mercado, deducido del art. 139.2 de la Constitución); 3) principios de una legislación o sector de la legislación; 4) principios generales del derecho, que cuando se recogen en la Constitución son verdaderas normas constitucionales.

forma casi indistinta los términos «principios» y «valores». En efecto, y además de las muchas ocasiones en que se ha referido a los elementos del artículo 1.1 como «valores superiores», algunas veces los ha calificado como principios.<sup>163</sup> Igualmente se ha referido al principio del pluralismo político<sup>164</sup>, al principio de justicia<sup>165</sup>, o al principio de libertad<sup>166</sup>. La igualdad también ha sido utilizada por el TC como valor y como principio, si bien aquí la diferencia es más clara, por cuanto el enunciado como valor se encuentra en distinto precepto constitucional que su formulación como principio (arts. 1.1 y 14 respectivamente); en ocasiones se utilizan casi como sinónimos ambos conceptos de igualdad<sup>167</sup>. Sin

<sup>163</sup> Así, la STC 5/1981, de 13 de febrero, f. 7, en la que se refiere a «los principios constitucionales que, como los del Título Preliminar de la Constitución (libertad, igualdad, justicia, pluralismo, unidad de España, etc.) no consagran derechos fundamentales», y a continuación señala que «la enseñanza ha de servir determinados valores (principios democráticos de convivencia, etc.), que no cumplen una función meramente limitativa, sino de inspiración positiva» (subrayado mío). Puede advertirse que el Tribunal equipara los valores del art. 1.1 con principios constitucionales, como el recogido en el art. 2, para referirse después a los principios democráticos de convivencia, a los que denomina valores, por lo que no parece pronunciarse por una diferenciación entre ambos conceptos. En la STC 12/1982, de 31 de marzo, f. 6, ha mencionado «los principios de libertad, igualdad y pluralismo, como valores fundamentales del Estado, de acuerdo con el art. 1 de la Constitución» (subrayado mío).

<sup>164</sup> Por ejemplo, STC 122/1983, de 16 de diciembre, f. 4, A); STC 18/1984, de 7 de febrero, f. 3.

<sup>165</sup> STC 63/1982, de 20 de octubre, f. 3, en la que se refiere a la existencia de dos principios contrapuestos: «de una parte, el principio de seguridad, que consagra el art. 9.3 de la CE...; de la otra, el principio de justicia (art. 1.1 de la CE)...»; también SSTC 167/1988, de 27 de septiembre, f. 2, o 38/1981, de 23 de noviembre, f. 3.

<sup>166</sup> Por ejemplo, STC 83/84, de 24 de julio, f. 3; STC 159/1986, de 12 de diciembre, f. 6. En algunas decisiones, se refiere indistintamente a la libertad como valor superior y como principio; así, STC 132/1989, de 18 de julio, f. 6, que alude a que la consagración constitucional de la libertad como «valor superior» implica el reconocimiento, «como principio general inspirador del mismo, de la autonomía del individuo...», para referirse después al «principio general de libertad que inspira el ordenamiento constitucional». También han calificado a la libertad como valor y como principio las SSTC 113/1994, de 14 de abril, f. 9, 179/1994, de 16 de junio, f. 5, y 107/1996, de 12 de junio, f. 4.

<sup>167</sup> Así, cuando se afirma que indudablemente el derecho de gracia ha de conciliarse con el principio de igualdad, ya que se asienta firmemente en el valor de la igualdad y en la sujeción de todos los poderes públicos a este valor superior (STC 63/1983, de 20 de julio, f. 2). En este caso, el hecho de que la igualdad esté constitucionalizada como valor simplemente refuerza la argumentación del Tribunal.

embargo, más frecuentemente se ha recalcado la diferencia entre las diversas manifestaciones de la igualdad; por ejemplo, se ha afirmado que «cabe observar que la igualdad que el art. 1.1 de la Constitución proclama como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico (...) no sólo se traduce en la de carácter formal contemplada en el art. 14 (...), sino asimismo en la de índole sustancial, recogida en el art. 9.2, que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la de los individuos y de los grupos sea real y efectiva».<sup>168</sup>

Por otro lado, el TC también ha denominado «valores» a otros contenidos constitucionales; en primer lugar, cabe mencionar en este sentido a la dignidad de la persona y a los restantes conceptos a que alude el artículo 10.1, aunque sobre este tema volveremos un poco más adelante. Además, se ha referido a los «valores esenciales que se encuentran en la base» del art. 24 de la Constitución<sup>169</sup>, o al «interés de la justicia» como «valor constitucional que en nuestro ordenamiento se concreta en el art. 302 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal»<sup>170</sup> o al honor como valor referible a personas individuales, frente a «dignidad, prestigio o autoridad moral», como valores predicables de instituciones públicas o clases determinadas del Estado.<sup>171</sup> También ha aludido a «principios y valores asumidos constitucionalmente, como son la solidaridad, la igualdad real y efectiva y la participación de todos en la vida económica del país»<sup>172</sup>.

En fin, no parece fácil hallar en la jurisprudencia constitucional un criterio definido para distinguir entre valores y principios, como se deduce de la utilización en sentido amplio de la palabra «principios», así como de la denominación como «valores» a diversos conceptos; puede hablarse por ello de un uso indistinto —o casi indistinto— de ambos términos por el alto Tribunal.<sup>173</sup>

<sup>168</sup> Por todas, STC 216/1991, de 14 de noviembre, f. 5.

<sup>169</sup> STC 18/1981, de 8 de junio, f. 2.

<sup>170</sup> STC 176/1988, de 4 de octubre, f. 3. Señala el Tribunal que el interés de la justicia puede justificar limitaciones al derecho de defensa, como la declaración del secreto sumarial.

<sup>171</sup> STC 214/1991, de 11 de noviembre, f. 6.

<sup>172</sup> STC 22/1981, de 2 de julio.

<sup>173</sup> En todo caso, hemos insistido en la utilización de la expresión «principios» para denominar a los contenidos del art. 1.1, porque ello demuestra el uso casi indistinto que de ambos términos ha hecho el Tribunal; ciertamente, también han sido frecuentes las ocasiones en las que el Tribunal ha hablado de la libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, refiriéndose al art. 1, como valores.

Por todo ello creemos que la distinción «blandas» entre principios y valores permite hablar de un «sistema constitucional de valores», que desde luego incluya los mencionados en el art. 1.1, pero no se agota con ellos, ya que del mismo formarían parte los principios constitucionales (o buena parte de ellos), así como los derechos fundamentales, que cuentan con una dimensión objetiva o axiológica. La expresión «sistema constitucional de valores» ha sido muy utilizada por la jurisprudencia alemana, que ha incluido en la misma los derechos fundamentales y otros valores constitucionales, y que concibe dicho sistema de una forma jerarquizada.<sup>174</sup> El Tribunal Constitucional español también se ha referido al «sistema de valores» que incorpora la Constitución,<sup>175</sup> o a que los derechos fundamentales responden a un sistema de valores y principios de alcance universal<sup>176</sup>; igualmente ha aludido genéricamente a los «principios y valores constitucionales»<sup>177</sup>, o simplemente a los «valores constitucionalmente reconocidos»<sup>178</sup>, así como a los «principios generales del Derecho incluidos en la Constitución»<sup>179</sup>.

\* \* \*

En fin, a pesar de que los debates constituyentes demuestran que el uso del término «valores» en el artículo 1.1 fue plenamente «consciente» e intencionado, la jurisprudencia constitucional no parece haberlo utilizado con un significado diferente al de «principios», mientras que la

<sup>174</sup> Al respecto, eplégrafos 5.1.C.a) y sobre todo, 3.1.B.a), donde tratamos de las jerarquías de valores en la jurisprudencia y doctrina alemana, y al que ahora nos remitimos.

<sup>175</sup> STC 18/1981, de 8 de junio, f. 2, afirmando que exige una interpretación finalista de la Constitución.

<sup>176</sup> SSTC 21/1981, de 15 de junio, f. 10, y 97/1984, de 19 de octubre, f. 3.

<sup>177</sup> Por ejemplo, SSTC 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139 y 140 de 1993, todas ellas de 19 de abril.

<sup>178</sup> STC 22/1984, de 17 de febrero, f. 3.

<sup>179</sup> STC 4/1981, de 2 de febrero, f. 1. Cabe deducir que para el Tribunal los principios constitucionales no son algo diferente a los principios generales del Derecho, pero su «presencia» en la Constitución les dota de una serie de consecuencias específicas, derivadas de su carácter explícito y de su rango jerárquico. Señala el TC que estos principios constitucionales «tienen carácter informador de todo el Ordenamiento Jurídico, que debe así ser 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 podía ser de otro modo».

doctrina se divide en torno a este punto. En nuestra opinión, no puede hablarse de una distinción «ontológica» o que se fundamente en una diferente naturaleza o eficacia jurídica. La distinción entre valores y principios no puede establecerse de forma tajante. Sin embargo, la Constitución ha recogido en su artículo 1.1 determinados valores, a los que califica como superiores. Por ello, la distinción que podría tener alguna relevancia se produce entre éstos y los restantes valores y principios, aunque ello no implique diferencia alguna en cuanto a eficacia jurídica. Pero cabe preguntarse si dicha «superioridad» sólo puede predicarse constitucionalmente de los elementos citados en el artículo 1.1, o hay argumentos jurídicos para equiparar a ellos algún otro valor constitucional.

d) ¿Cuáles son los valores superiores?

Desde luego, llegados a este punto puede afirmarse que la respuesta a esta pregunta no tiene la importancia que en un primer momento podría aparentar. Ciertamente, si se parte de una distinción débil entre principios y valores, afirmando la misma eficacia y rango jurídico de los mismos, la cuestión planteada podría incluso parecer intrascendente. No obstante, a nuestro entender la calificación como «valor superior» no carece de toda consecuencia. En primer lugar, los conceptos así calificados se consideraran esenciales y fundaméntales (con mayor propiedad: *más esenciales y fundaméntales*) para el Estado de Derecho en que se constituye España, y para el propio Ordenamiento<sup>180</sup>. Por otro lado, existen algunas consecuencias de su calificación como «superiores», que sólo serán predicables de los valores que consideremos como tales<sup>181</sup>.

(1) Libertad, justicia, igualdad y pluralismo político

Por tanto, podemos pasar a enumerar los que consideramos «valores superiores». En este sentido, es indudable que la propia calificación constitucional como «valor superior» parece el criterio más seguro para determinar cuáles sean éstos. Por ello creemos rechazable cualquier intento de

<sup>180</sup> Como afirma M. BEAUIEZ, *Los principios jurídicos*, op. cit., pág. 143, con esta calificación lo que se pretende es «expresar rotundamente que el orden jurídico que la Constitución trata de instaurar se fundamenta en unos valores esenciales para la nueva configuración del Estado».

<sup>181</sup> Sobre el significado de la misma, *infra*, 3.2.

negar el carácter de «valor superior» a la libertad, la justicia, la igualdad o el pluralismo político; no parece admisible basarse en el supuesto significado o naturaleza de alguno de estos conceptos para excluir una calificación que deriva de la propia Constitución<sup>182</sup>. En fin, incluso dentro de los valores superiores se ha propuesto en ocasiones la superioridad de unos sobre otros, como tendremos ocasión de analizar<sup>183</sup>.

(2) La dignidad de la persona

A pesar de que la Constitución sólo califica como valores superiores a los conceptos del artículo 1.1, es posible plantearse si otros preceptos de la Norma fundamental pueden también contener «valores superiores». Al respecto, el principal concepto que podría poseer esta condición

<sup>182</sup> Por ejemplo, G. PECES-BARRA, *Los valores...*, op. cit., parece reducir los valores del artículo 1.1 a la libertad y la igualdad (pág. 143), mientras que el pluralismo político «es un valor comprendido en el concepto de libertad, pero que el constituyente ha querido subrayar dotándole de autonomía» (pág. 163). En similar sentido, en «Los valores superiores», en *Anuario de Filosofía del Derecho*, tomo IV, Madrid, 1987, pág. 385, afirma que «lo esencial son los valores de libertad y de igualdad donde cristaliza principalmente ese núcleo esencial de sentido. El pluralismo político se puede reconducir al valor libertad (...)». En cuanto al valor justicia, en una concepción sistémica, no quiere decir sino libertad e igualdad...». Con todo, parece que para este autor la justicia y el pluralismo no es que carezcan de la calificación o efectos de los valores superiores, sino que no añaden ningún contenido a los otros dos, por lo que su mención era innecesaria. A nuestro entender, aparte de que tales valores conllevan un significado autónomo, sí parece acertada y conveniente su mención (sobre este aspecto tendremos ocasión de volver a incidir); y en todo caso, la decisión del Constituyente de incluir dichos valores no parece que deba estar ausente de sentido o de consecuencias. También en el sentido de excluir al pluralismo político como «pleno» valor superior, A. HERNÁNDEZ GIL, «Sistema de valores en la Constitución», en A. López Pina (ed.), *La Constitución de la monarquía parlamentaria*, Fondo de Cultura Económica, 1983, pág. 119, afirma que el pluralismo político tiene un significado más estructural que valorativo, no es un valor, aunque «tiene» un valor, «representa también, en cierto modo, un valor, aunque en rigor y de modo pleno no lo sea». En cambio, el mismo autor en *El cambio político español y la Constitución*, Planeta, Barcelona, 1982, págs. 380 ss., afirma que, aunque es un concepto más estructural que valorativo, también puede actuar como valor, de forma que, aunque no era necesaria su constancia expresa, tampoco es mera redundancia. También en el sentido de excluir al pluralismo político de su consideración como valor superior, J. ANGE Y PLÓZEX-VALDÉS, *Los principios...*, op. cit., pág. 138 (de hecho, este autor excluye el pluralismo de su análisis de los «principios generales del Derecho» recogidos en la Constitución).

<sup>183</sup> *Infra*, 3.1B. d). Podemos anticipar nuestro rechazo a tales jerarquizaciones desde un punto de vista jurídico.

es la dignidad de la persona, reconocida en el artículo 10.1 como «fundamento del orden político y de la paz social».

Ciertamente, puesto que hemos tomado la Constitución como punto de partida para la determinación de los valores superiores, podría parecer que no es posible reconocer otros que no se encuentren en el artículo 1.1. Sin embargo, respecto a la dignidad de la persona, creemos que existen una serie de importantes argumentos que justifican su consideración como valor superior o, si se quiere utilizar otra denominación, «valor fundamental» o «esencial», pero equiparable en su eficacia y función a los del artículo 1.1. Pasamos a señalar tales argumentos:

1) Aunque como hemos apuntado su colocación en distinto precepto que los valores superiores del art. 1.1 podría justificar la no equiparación con éstos, debe recalarse que su colocación al comienzo del título I, «De los derechos y deberes fundamentales» obedece a su especial vinculación con estos derechos, a los que se hace mención en el propio artículo 10.1. Se ha destacado el carácter de todo el artículo 10 de *norma-clave*, punto de conexión entre el Preámbulo y el Título Preliminar, por un lado, y el resto del título I, por otro.<sup>184</sup> En todo caso, una incontestable —y quizás inadvertida— consecuencia de esta colocación es que el artículo 10.1 no se incluye entre los que necesitan un procedimiento agravado de reforma (artículo 168 de la Constitución).

2) Su propio reconocimiento constitucional en el artículo 10.1, como «fundamento del orden político y la paz social» da idea de su carácter esencial para el sistema constitucional; se ha dicho que la dignidad ocupa una posición central y legitimadora (fundamental y fundamentadora) en el ordenamiento jurídico.<sup>185</sup> En cuanto a su carácter de «fundamento del orden político», se ha destacado la relación de este concepto con el de «orden público» o con el «orden social» del que formaría parte, reconduciendo en última instancia sus características al Es-

tado social y democrático de Derecho, cuyo ordenamiento se asienta en los valores superiores.<sup>186</sup> En cuanto al carácter de fundamento de la «paz social», la inclusión de esta referencia en la Constitución obedeció al interés por expresar que el concepto de sociedad no se fundaba en la lucha de clases<sup>187</sup>, pero en cualquier caso debe destacarse su relación con el «bienestar general» y con la propia idea de justicia.<sup>188</sup>

En nuestra opinión, la referencia al «fundamento del orden político y la paz social» recalca el carácter esencial de la dignidad y los demás conceptos del artículo 10.1 para el Estado y para la sociedad; además, aunque la referencia al Ordenamiento jurídico no sea explícita como en el artículo 1.1, también puede considerarse que dichos elementos son fundamento de dicho ordenamiento.<sup>189</sup> En todo caso, si bien el carácter fundamental de los contenidos axiológicos del artículo 10.1 —en concreto, de la dignidad— permitiría su calificación como valor superior, podrían reconocerse algunas diferencias con los valores del artículo 1.1: por un lado, el término «fundamento», en su acepción de «raíz, principio y origen en que estriba y tiene su mayor fuerza una cosa no material»<sup>190</sup>, implica un mayor reforzamiento e importancia de lo fundamentado, pero no necesariamente el carácter superior de lo que fundamenta (salvo por su mayor trascendencia). Con todo, las diferen-

<sup>184</sup> J. RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, «Comentario al art. 10», *op. cit.*, págs. 106-108. En similar sentido, M. A. ALEGRE MARTÍNEZ, *La dignidad...*, *op. cit.*, pág. 73, quien afirma en cambio que es el orden político el que engloba al orden social (y no a la inversa), y también al «orden jurídico».

<sup>187</sup> Así se desprende del debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, entre los Diputados Peces-Barba y Fraga Iribarne; mientras aquí pretendía suprimir esta referencia por entender que el concepto de «paz» se incluía en el de «orden», Fraga insistió en mantener la referencia (como finalmente sucedió), haciendo hincapié en la trascendencia del concepto como expresiva de un concepto de sociedad no centrada sobre el concepto de lucha de clases, sino sobre la idea de un «orden pacífico». Este debate puede verse en *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, *op. cit.*, t. I, págs. 934 ss.

<sup>188</sup> J. RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, *Comentario...*, *op. cit.*, págs. 108-110. Para J. ARCE y FLOREZ-VALDÉS, *Los principios...*, *op. cit.*, pág. 105, la dignidad de la persona engloba, por sí o a través de la justicia, el principio de paz social.

<sup>189</sup> En este sentido, por ejemplo, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *La dignidad de la persona*. Civitas, Madrid, 1986, págs. 87 ss., sostiene que la dignidad de la persona constituye una de las bases del derecho que fundamentan, sostienen e informan el ordenamiento. De forma parecida, M. A. ALEGRE MARTÍNEZ, *La dignidad...*, *op. cit.*, pág. 69, afirma su función legitimadora y fundamentadora del Ordenamiento, como parte del orden político.

<sup>190</sup> Quinta acepción de esta palabra en el Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Espasa-Calpe, 21.ª edición, 1992.

<sup>184</sup> J. RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, «Comentario al artículo 10», en O. Alzaga (ed.) *Comentarios a las leyes políticas*, EDEBSA, Madrid, págs. 100-101 (la versión actualizada de este trabajo, con la colaboración de Iciar Ruiz-Giménez Arrieta, se encuentra en O. Alzaga [dir.], *Comentarios a la Constitución española de 1978*, EDEBSA-Cortes Generales, Madrid, 1996, con el título «Artículo 10: Derechos fundamentales de la persona»). Destaca este autor que en el artículo 10.1 se integran, por un lado, los «valores esenciales» de libertad, igualdad y justicia, y, por otro, sirve de soporte y eje a todos los derechos fundamentales.

<sup>185</sup> M. A. ALEGRE MARTÍNEZ, *La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*, Universidad de León, León, 1996, pág. 66.

cias entre «fundamento del orden político y la paz social» y «valor superior» no son muy significativas, desde el punto de vista del carácter esencial o fundamental para el Derecho y el Estado, y las consecuencias interpretativas que ello implica.

Ahora bien, debemos reconocer que todo el razonamiento utilizado hasta ahora conllevaría la equiparación a los valores superiores de todos los conceptos a que alude el artículo 10.1, y no sólo de la dignidad de la persona. No obstante, en nuestra opinión tal equiparación sólo es predecible de esta última. Se ha destacado que la dignidad preside el precepto y ocupa una posición central dentro del mismo <sup>191</sup>. Los restantes conceptos que menciona dicho artículo, aunque puedan considerarse valorados en la propia dignidad o en alguno de los restantes valores superiores: así sucede con «los derechos inviolables», consecuencia de la dignidad de la persona, o el libre desarrollo de la personalidad, que es una manifestación del valor libertad y de la propia dignidad. En cuanto al «respeto a la ley y a los derechos de los demás» parecen más bien vincularse a la sujeción de ciudadanos y poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento establecida en el artículo 9.1 <sup>192</sup>. Por otro lado, todos los restantes argumentos que conducen a la equiparación de dignidad de la persona y valores superiores son sólo predicables de ésta. Y a nuestro entender, es la suma de todos los argumentos, y no cada uno de ellos por separado, la que conduce a la mencionada equiparación. Por ello seguimos con su exposición.

3) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aunque en alguna ocasión se ha referido con carácter general a los conceptos que incorpora el artículo 10.1 como fundamento del orden político y la paz social, incluyendo los valores constitucionales <sup>193</sup>, ha reservado califica-

<sup>191</sup> M. A. ALLEGRE MARTÍNEZ, *La dignidad...*, op. cit., pág. 42.

<sup>192</sup> Aunque también cabe destacar la conexión de todos estos conceptos con la propia dignidad de la persona; en este sentido, M. A. ALLEGRE MARTÍNEZ, *La dignidad...*, op. cit., págs. 43 ss., señala que las otras cuatro premisas del artículo 10.1 son manifestaciones o consecuencias del reconocimiento constitucional de la dignidad. Afirma así que los derechos inviolables le son inherentes a la persona en razón de su dignidad, destacando también la conexión entre dignidad y personalidad; en cuanto a los derechos ajenos, éstos son exigencia y expresión de la dignidad ajena y, puesto que los derechos son objeto de regulación jurídica, la expresión «respeto a los derechos de los demás» se conecta con el «respeto a la ley».

<sup>193</sup> STC 18/1981, de 8 de junio, fj. 4.

ciones como «valor jurídico fundamental», y «valor espiritual y moral inherente a la persona», dotado de «relevancia y significación superior», a la dignidad <sup>194</sup>, o, de forma muy clara, al referirse a la dignidad como «valor superior del ordenamiento que se contiene en el artículo 10.1 CE como pósito de los demás valores o principios allí consagrados, lo que revela su fundamental importancia» <sup>195</sup>. Por tanto, puede afirmarse que para el Tribunal Constitucional la dignidad es un valor constitucional esencial o fundamental, cuya importancia sobrepasa a los demás conceptos del artículo 10.1 para equipararse más bien a los del artículo 1.1.

4) La doctrina española ha reconocido casi unánimemente el carácter de valor fundamental de la dignidad de la persona, y parte de ella ha propugnado abiertamente su equiparación a los valores del artículo 1.1, o incluso un cierto carácter superior a ellos <sup>196</sup>. Aunque nosotros recha-

<sup>194</sup> STC 53/1985, de 11 de abril, fj. 8; jurisprudencia reiterada, entre otras en STC 120/1990, de 27 de junio, fj. 4.

<sup>195</sup> STC 337/1994, de 23 de diciembre, fj. 12, reiterando la doctrina sentada en STC 53/1985, de 11 de abril. En la STC 214/1991, de 11 de noviembre, fj. 8, tras calificar a la dignidad simplemente como «bien constitucional», lo cita junto a la igualdad como valor constitucional; aunque previamente se ha referido a la igualdad como valor superior, y a la dignidad como fundamento del orden político y la paz social, a continuación se refiere a la «conjunción de ambos valores constitucionales».

<sup>196</sup> Así, L. PAREJO ALFONSO, *Constitución...*, op. cit., pág. 135, señala que no es posible atribuir al contenido valorativo del artículo 10.1 un rango inferior a los del artículo 1.1. R. LUCAS VERDÚ, «Comentario al artículo 1º», en O. Alzaga (ed.), *Comentarios...*, op. cit., págs. 63 ss., sostiene que la dignidad de la persona es un valor superior. G. PECES-BARRA, *Los valores...*, op. cit., págs. 85-86, parece atribuir incluso una cierta superioridad a la dignidad humana en relación con los valores superiores; al afirmar que «es el fundamento y la razón de la necesidad de esos valores superiores», es la raíz última de todo... J. GONZÁLEZ PÉREZ, *La dignidad de la persona*, op. cit., pág. 82, afirma que la dignidad de la persona es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico español, y añade que, de poder establecerse un orden de prioridad entre los valores, ocuparía el primer lugar la dignidad de la persona. A. HERNÁNDEZ GIL, *El cambio político español y la Constitución*, Planeta, Barcelona, 1982, págs. 419 ss., afirma que la dignidad es el principio de mayor rango y generalidad que aparece en la Constitución, aludiendo a su carácter supraconstitucional, y equiparándolo en rango al artículo 1 y 2. J. ARCE Y FLORES-VALEDES, *Los principios generales...*, op. cit., págs. 144-145, incluye a la dignidad de la persona, junto con la justicia, la libertad y la igualdad, entre los que él denomina principios generales del Derecho de carácter constitucional, que poseen un carácter fundamental; incluso se refiere este profesor a la «incuestionable apreciación doctrinal sobre la supremacía del principio de la dignidad de la persona». R. PERALTA, *La interpretación del ordenamiento conforme a la norma fundamental del Estado*, Universidad Complutense, Madrid, 1994, pág. 83, señala que los valores superiores son los expresados en los artícu-

zamos esta eventual superioridad<sup>197</sup>, debe insistirse ahora en la práctica unanimitad de la doctrina al reconocer que la dignidad es un valor constitucional fundamental, como *mínimo* equiparable a los del artículo 1.1. Si bien la opinión doctrinal no hace que las cosas sean de una forma o de otra, creemos que la coincidencia de la doctrina —y de la jurisprudencia constitucional— en torno a este tema es significativa.

5) En fin, la dignidad de la persona ha sido considerada como valor constitucional, de gran relevancia, en doctrinas y jurisprudencias extranjeras. Al respecto debe tenerse en cuenta principalmente la Ley Fundamental de Bonn, cuyo artículo 1.1 señala que «La dignidad del hombre es intangible»; parte de la doctrina y la jurisprudencia han destacado su carácter de «principio supremo de la Constitución» o «valor jurídico supremo dentro del orden constitucional»<sup>198</sup>. También se ha afirmado, al menos por parte de la doctrina, el carácter de la dignidad como valor constitucional en otros ordenamientos como el italiano<sup>199</sup>, o incluso en

los 1.1 y 10.1 de la Constitución. M. A. ALEGRE MARTÍNEZ, *La dignidad... op. cit.*, págs. 64, afirma que los valores superiores son fruto de una opción axiológica al servicio de la dignidad de la persona, de la que también cabe predicar un «valor de totalidad». A. TORRES DEL MORAL, «Valores y principios constitucionales. Preambulo, preceptos del título Preliminar y artículo 10.1», en *Revista de Derecho Político*, n.º 36, propone incluso una nueva redacción del artículo 1 que incluya como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad y la dignidad de la persona, lo cual no nos parece necesario.

<sup>197</sup> Sobre el tema, *infra*, 3.1.B.d) (3).

<sup>198</sup> Por ejemplo, BVerfGE 6, 32 ss. (36); BVerfGE 45, 187 ss. (227), respectivamente. El estudio del problema concreto de la dignidad como valor supremo en la doctrina y jurisprudencia alemana en profundidad no es posible en este trabajo, referido con carácter general a los valores superiores constitucionales; en todo caso, nos referiremos a las jerarquías de valores en la Ley Fundamental de Bonn, presidida por la dignidad, en el epígrafe 3.1.B.a). En general, sobre la dignidad del hombre en el derecho constitucional alemán, su intangibilidad, su vinculación a los poderes públicos, su relación con los derechos fundamentales y su carácter fundamentador de toda comunidad humana, I. VON MÜNCH, «La dignidad del hombre en el Derecho constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 5, 1982, págs. 9 ss; de este autor hemos tomado las citas jurisprudenciales del inicio de esta nota.

<sup>199</sup> En cuanto a la jurisprudencia italiana, un buen comentario de la misma puede encontrarse en A. RUGGERI y A. SPADARO, «Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale», en V. Angiolini (ed.), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, G. Giappichelli, Turín, 1992, págs. 221 ss.; estos autores afirman que la dignidad humana es el único valor supraconstitucional, que posee además carácter universal o internacional. También considera a la dignidad como valor constitucional F. BAROTIOMEI, *La dignità umana come concetto e valore costituzionale*, G. Giappichelli, Turín, 1987, que realza un amplio uso de la doctrina y la jurisprudencia alemana e italiana, y afirma que la dignidad es la *Grundnorm* que viene a concretar «uno de los principios constitucionalmente superiores que vale para todos los campos del derecho» (pág. 11).

el norteamericano, cuya Constitución no menciona este valor<sup>200</sup>. En fin, algunos textos internacionales de derechos también se refieren a la dignidad de la persona<sup>201</sup>. Pues bien, ninguno de estos textos constitucionales o internacionales, con la excepción del alemán, ofrece tanta base constitucional como el nuestro para considerar a la dignidad valor superior o fundamental, existiendo por ello más motivos en la Constitución española para concederle este carácter.

En fin, tanto su reconocimiento constitucional, como la doctrina y la jurisprudencia, apoyan la consideración de la dignidad como valor superior o fundamental, carácter que con éste o parecidos términos se ha reconocido también en otros ordenamientos. Por ello estimamos que la ausencia de su mención expresa en el artículo 1.1 no es obstáculo para ello.

### (3) ¿La vida humana?

Puede plantearse también si, a través de la interpretación constitucional pueden «descubrirse» otros valores superiores. Al respecto, en la sentencia sobre el aborto, el Tribunal Constitucional se ha referido al derecho a la vida como «proyección de un valor superior del ordenamiento jurídico —la vida humana—...»<sup>202</sup>. Esta calificación de la vida humana, que supone su equiparación a los conceptos enunciados en el artículo 1.1, fue objeto de duras críticas en varios de los votos particulares (cinco en total) que se formularon a esta sentencia; así, Tomás y Va-

<sup>200</sup> Por ejemplo, puede verse W. A. PARENT, «Constitutional values and human dignity», en la obra colectiva dirigida por el mismo y M. J. MEYER, *The Constitution of rights, human dignity and american values*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1992, págs. 47 ss., quien afirma que la dignidad goza de protección constitucional, y cita a otros autores y jueces del Tribunal Supremo que han respaldado la idea de que la dignidad es el valor fundamental que subyace en la Constitución norteamericana. El papel fundamental de la dignidad humana en el sistema constitucional norteamericano, así como su relación con las diversas enmiendas del *Bill of Rights*, se pone de manifiesto en los 12 trabajos que componen la obra colectiva citada.

<sup>201</sup> Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo preámbulo proclama la fe de las Naciones Unidas en «la dignidad y el valor de la persona humana», afirmando en su artículo 1 que «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad». También se refiere a la dignidad humana el Preambulo del Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos, y el de Derechos económicos, sociales y culturales. Un detallado estudio de la dignidad de la persona en las diversas declaraciones y tratados internacionales se encuentra en J. GONZÁLEZ PÉREZ, *La dignidad... op. cit.*, págs. 32 ss.

<sup>202</sup> STC 53/1985, de 11 de abril, fj. 3.



liente manifiesta que no encuentra fundamento jurídico-constitucional para afirmar que la vida humana «es un valor superior del ordenamiento jurídico constitucional», «un valor fundamental» o un «valor central» (fj. 9), no siendo partidario de reconocer valores superiores no expresamente recogidos en el artículo 1.1.<sup>203</sup> Rubio Llorente critica el modo de razonar del Tribunal, al decir que éste «no puede abstraer de los preceptos de la Constitución el valor o valores que, a su juicio, tales preceptos «encarnan», para deducir después de ellos obligaciones del Legislador que no tienen apoyo en ningún texto constitucional concreto». También Díez-Picazo advierte el peligro de la extensión ilimitada o remota de las reglas constitucionales, y mucho más cuando incluye juicios de valor.

Se trata por tanto de una «creación» jurisprudencial de un «nuevo» valor superior, pero muy contestada desde los propios votos particulares. En nuestra opinión, es verdad que la vida es un valor constitucional o, si se quiere utilizar una expresión que no induzca a confusión, un bien jurídico constitucionalmente protegido; como todos los demás derechos fundamentales, el derecho reconocido en el artículo 15 posee una dimensión objetiva que obliga a los poderes públicos a su protección. Pero de ello no se deriva en modo alguno que pueda considerarse un «valor superior del ordenamiento», como ha afirmado el Tribunal; estimamos que no hay base o fundamento constitucional (a diferencia de lo que sucedía respecto a la dignidad de la persona) para considerar que la vida es un valor equiparable a los que en el artículo 1.1 propugna el Estado social y democrático de Derecho como superiores del Ordenamiento jurídico.

Aunque es cierto que el derecho a la vida «es el supuesto ontológico sin el que los restantes derechos no tendrían existencia posible»<sup>204</sup>, ello

«no autoriza peligrosas jerarquizaciones axiológicas, ajenas por lo demás al texto de la Constitución», que señala en el artículo 1.1 cuáles son los valores superiores del ordenamiento jurídico.<sup>205</sup> Ya hemos explicado las razones que justifican, en nuestra opinión, la equiparación a éstos de la dignidad de la persona (fundamento constitucional, fuerte apoyo jurisprudencial y doctrinal); pues bien, ninguna de ellas concurren en la vida humana, salvo quizás el apoyo jurisprudencial, que como hemos visto no es tan rotundo como con la dignidad de la persona. En efecto, aunque el Tribunal ha reiterado la idea de que la vida es un fundamento objetivo del Ordenamiento, no ha insistido en su calificación como «valor superior» del mismo<sup>206</sup>, prefiriendo utilizar la expresión «bien jurídico constitucionalmente protegido», incluso cuando ha citado la jurisprudencia sentada en la sentencia de 1985 sobre el aborto<sup>207</sup>.

Podría pensarse que los efectos prácticos de considerar la vida como bien jurídico constitucionalmente protegido serían los mismos que los de su consideración como valor superior del ordenamiento, pues en ambos casos los poderes públicos tienen deberes positivos de protección de la vida; sin embargo, las consecuencias interpretativas de esta diferencia pueden ser apreciables, como veremos, desde el momento en que este bien o valor deba ponderarse con otros con los que haya entrado en colisión.<sup>208</sup>

#### (4) ¿Otros valores superiores?

Doctrinalmente se han propuesto otros valores que tendrían el carácter de superiores en nuestro sistema. Puede destacarse al respecto la idea

<sup>203</sup> El interés de las afirmaciones justifica una cita extensa del punto 4.º de su voto particular: «Nunca he sido un entusiasta de la filosofía de los valores. Tal vez por ello (...) no encuentro fundamento jurídico-constitucional, único pertinente, para afirmar, como se hace, que la vida humana es un «valor superior del ordenamiento jurídico constitucional» (fundamento jurídico 3.º) o «un valor fundamental» (fundamento jurídico 5.º) o «un valor central» (fundamento jurídico 9.º). Que el concepto de persona es el soporte y el *príus* lógico de todo derecho me parece evidente y así lo sostengo. Pero esta afirmación no autoriza peligrosas jerarquizaciones axiológicas, ajenas por lo demás al texto de la Constitución, donde, por cierto, en su artículo 1.1 se dice que son valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político: éstos y sólo éstos. Frente a tan abstractas consideraciones sobre la vida como valor, llama la atención que en la sentencia no se formule ninguna sobre el primero de los que la Constitución denomina valores superiores: la libertad (...).».

<sup>204</sup> STC 53/1985, de 11 de abril, fj. 3.

<sup>205</sup> Voto particular de don Francisco Tomás y Valiente a la STC 53/1985, de 11 de abril.  
<sup>206</sup> Así, en STC 126/1990, de 27 de junio, fj. 7, afirma que «como fundamento objetivo del ordenamiento» impone a los poderes públicos el deber de adoptar las medidas necesarias para su protección; en el mismo sentido, STC 137/1990, de 19 de julio, fj. 5. La STC 48/1996, de 26 de marzo, fj. 2, afirma que el derecho a la vida es «soporte existencial de cualesquiera otros derechos» y «tiene un carácter absoluto»; aunque esta afirmación podría ser discutible, interesa destacar que se evita calificarlo como «valor superior». Por lo demás, y como ya se ha dicho, la configuración de la vida como valor superior realizada en la sentencia de 1985 fue contestada desde los votos particulares.

<sup>207</sup> STC 212/1996, de 19 de diciembre, fj. 3 y 5. Es significativo que esta sentencia parte de la doctrina establecida en la STC 53/1985, que es citada en varias ocasiones, pero en ningún caso se reproducen las citas que calificaban a la vida como «valor superior», y ni siquiera como «valor», aludiéndose siempre a la que se refería a la vida como bien jurídico constitucional.

<sup>208</sup> Sobre el tema volveremos con más detalle en los epígrafes 5.2.B.a) y b).

de Peces-Barba de considerar la seguridad jurídica y la solidaridad como valores superiores de nuestro ordenamiento.<sup>209</sup> Parte este autor de la configuración de los valores superiores como norma básica material del sistema jurídico, y que representan los máximos ideales que una sociedad decide erigir en objetivos del poder político a realizar a través del Derecho, expresando la legitimidad del sistema político y la justicia del Derecho.<sup>210</sup> Desde este punto de vista, la seguridad jurídica es un valor superior del mundo moderno, de origen liberal, que estaría vinculada a la libertad y a la igualdad; se trata de un concepto que forma parte de la justicia, valor que englobaría la justicia formal (seguridad jurídica) y la justicia material (libertad e igualdad material). Por ello para Peces-Barba la seguridad jurídica puede entenderse en nuestra Constitución incluida en el valor superior justicia, sin perjuicio del desarrollo de este valor en toda la Constitución.<sup>211</sup>

En nuestra opinión, aunque la seguridad jurídica sea un valor (o, en su caso, un principio), no parece haber razón constitucionalmente suficiente para equipararlo a los del artículo 1.1. En efecto, la Constitución se refiere a ella en el artículo 9.3, y seguramente se trata de un concepto que engloba los demás principios de este precepto, pero parece clara la separación de este concepto y los valores del artículo 1.1. El hecho de que pudiera considerarse concreción o desarrollo de la justicia, o que pueda relacionarse también con la igualdad y la libertad, no implica que su consideración constitucional sea idéntica a la de estos valores; ciertamente, la Norma fundamental contiene a lo largo de su texto numerosos preceptos que desarrollan todos los valores superiores, sin que ello suponga que tales preceptos contengan a su vez valores superiores. Por lo demás, aunque para este profesor sus planteamientos suponen un re-

<sup>209</sup> G. PECES-BARBA, «Seguridad jurídica y solidaridad como valores de la Constitución española», en *Derecho y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 283 ss. El mismo autor, en «Ética, poder y Derecho. Reflexiones ante el fin de siglo», en E. FERNÁNDEZ (ed.), *Valores, derechos y Estado a finales del siglo XX*, Universidad Carlos III-Dykinson, Madrid, 1996, págs. 294 ss., reitera su tesis de que los valores superiores, que constituyen la moralidad del poder y del Derecho y que suponen la realización de la idea de dignidad humana, son la libertad, la igualdad, la solidaridad y la seguridad jurídica.

<sup>210</sup> Estas ideas son expresadas con más detalle por PECES-BARBA en *Los valores...*, *op. cit.*, y resumidas en *Seguridad jurídica...*, *op. cit.*, págs. 283-285.

<sup>211</sup> G. PECES-BARBA, *Seguridad jurídica...*, *op. cit.*, págs. 285 ss., especialmente 292-294.

chazo del antagonismo entre justicia y seguridad jurídica, lo cierto es que a la hora de interpretar la Constitución estos valores pueden aparecer como contrapuestos.<sup>212</sup> En fin, estimamos que la seguridad jurídica es, pese a su importancia, un valor (o principio)<sup>213</sup> constitucional que no tiene el carácter de superior.

También considera Peces-Barba que la solidaridad es un valor superior de nuestra Constitución. Se trata de un objetivo del poder para ser realizado a través de su Ordenamiento, propio del Estado social de Derecho (*no* del Estado liberal), vinculado al liberalismo social y al socialismo ético, y que se manifiesta con la generalización y ampliación de los derechos fundamentales, así como con la especificación o concreción de los titulares de éstos (niños, mujeres, sectores sociales específicos, tercera edad...); aunque se trata de un valor no mencionado expresamente en el artículo 1.1, para Peces-Barba también puede reconducirse a la justicia.<sup>214</sup>

A nuestro entender, también son aplicables a la solidaridad las consideraciones hechas en torno a la seguridad jurídica, y relativas a la ausencia de fundamento constitucional para su consideración como valor superior. En el sentido amplio que le da este profesor, la Constitución ni siquiera menciona la solidaridad,<sup>215</sup> y aunque pueda entenderse como concreción de la igualdad (material) o de la justicia, de nuevo debemos reiterar que ello no le confiere el mismo carácter superior que a éstos valores. Aunque las consideraciones históricas que realiza este autor, y sobre la importancia del valor solidaridad en el mundo actual nos parecen correctas, estimamos que es dudoso que la Constitución reconozca —implícitamente— un valor solidaridad que implique algo distinto a la igualdad material o a la justicia (si es exactamente equiparable a estos valores, podría aceptarse su reconocimiento implícito, pero sería innecesario). En todo caso, aunque se aceptase tal reconocimiento, sólo aquellas dimensiones totalmente equiparables a justicia o igualdad tendrían

<sup>212</sup> V. *infra*, epígrafe 3.2.B.a).

<sup>213</sup> Aunque reiteramos nuestro criterio de distinción gradual o «banda» entre valores y principios, si aplicamos conjuntamente los diversos criterios propuestos por la doctrina, seguramente la seguridad jurídica sería más principio que valor. Lo que sucede, a nuestro entender, es que es un principio de amplio contenido, o general, al englobar la mayoría de los principios del artículo 9.3.

<sup>214</sup> G. PECES-BARBA, *Seguridad jurídica...*, *op. cit.*, págs. 295 ss., especialmente 315 ss.

<sup>215</sup> Las referencias de los artículos 2 y 138.1 aluden a la solidaridad entre territorios.

el carácter superior de que gozan estos valores, lo cual equivale a no añadir nada; aquellas facetas concretas que puedan reconducirse a los derechos sociales o a los «principios rectores» del capítulo III, tendrán solamente el carácter y protección que la Norma fundamental dispensa a estos principios.

#### e) Conclusiones

La distinción entre valores y principios no puede hacerse de forma tajante basándose en una diferente naturaleza o significado. También puede afirmarse que los valores son, por lo general, más abstractos y poseen un mayor contenido ético; igualmente podría hablarse de un mayor contenido «axiológico» de los valores, frente al carácter más deontológico de los principios. Ahora bien, los referidos criterios no consiguen una delimitación que pueda utilizarse en casos concretos con garantías totales de «funcionar correctamente». Se trata de distinciones útiles, que pueden servir de guía al intérprete, muy especialmente si se usan de forma combinada: un criterio aislado no dice mucho, pero la coincidencia de todos o casi todos los criterios sí debe ser tenida en cuenta, siempre sin utilizarlos de forma rígida. Las anteriores reflexiones nos hacen creer que no hay nada en su propia naturaleza que permita distinguir valores y principios; podría decirse que, ontológicamente, pertenecen al mismo campo amplio, que se sitúa, al lado de las reglas, dentro del mundo jurídico. Ahora bien, puesto que lingüísticamente se utilizan los términos no totalmente como sinónimos, sino expresando matices diferentes, y a efectos interpretativos puede resultar útil en ocasiones una cierta distinción, cabría aceptar varios de los criterios vistos para realizar una diferenciación no radical, sino gradual.

Un último argumento contra la distinción tajante radica en que algunos conceptos, como el de igualdad, se manifiestan como valores (art. 1.1) y como principios (art. 14, sin perjuicio de que este precepto tiene también una dimensión como derecho subjetivo), además del concepto de «igualdad real» del art. 9.2.

Dentro del «sistema constitucional de valores», parece indudable la voluntad del constituyente de separar o distinguir a unos, tanto por su diferente denominación como por su colocación en preceptos distintos, dando una cierta primacía a los valores situados en la «norma constitucional de apertura», calificados además como superiores. Tal superioridad

se manifiesta en el plano interpretativo, y a nuestro entender es también predicable de la dignidad de la persona, calificada como «fundamento del orden político y la paz social», y considerada además por la jurisprudencia y buena parte de la doctrina como valor de una u otra forma equiparable a los del artículo 1.1. De la jurisprudencia constitucional española parece desprenderse, por un lado, que el TC utiliza el término «valores», englobando no sólo a los reconocidos en el art. 1.1, sino también otros recogidos explícita o implícitamente en otros preceptos constitucionales, si bien suele reservar la calificación de «valores superiores del ordenamiento jurídico», como hace el propio texto constitucional, a la libertad, justicia, igualdad y pluralismo político (con la excepción de la dignidad de la persona y la vida humana, también denominadas «valores superiores»). Ahora bien, en nuestra opinión la vida humana no es un «valor superior».

#### 1.4. LOS VALORES DE ACUERDO CON LA REALIDAD SOCIAL. OTROS CRITERIOS DE INTERPRETACION

Otro criterio que puede tener gran utilidad en la aproximación al estudio de los valores constitucionales superiores, es el de su interpretación de acuerdo con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicados. Este criterio no formaba parte de los cuatro elementos tradicionales enunciados por Savigny<sup>216</sup>. En todo caso, ya antes de la reforma del Código civil de 1974 la jurisprudencia del Tribunal Supremo español se había referido en alguna ocasión a que los resultados de la interpretación habían de ser «reforzados y controlados por la aplicación del que suele llamarse elemento sociológico, integrado por aquella serie de factores —ideológicos, morales y económicos— que revelan y plasman las necesidades y el espíritu de la comunidad en cada momento histórico»<sup>217</sup>. Actualmente este criterio está recogido expresamente en el artículo 3.1. del Código civil, introducido por la mencionada reforma, llevada a cabo por Decreto 1836/1974, de 31 de mayo, cuya Exposición de Motivos afirma que:

<sup>216</sup> F. C. DE SAVIGNY, *Sistema del Derecho romano actual*, vol. 1, Centro Editorial de Góngora, Madrid, 2.ª ed., págs. 187-188, que enuncia los conocidos elementos gramatical, lógico, histórico y sistemático, añadiendo que «el estudio de estos cuatro elementos agora el contenido de la ley».

<sup>217</sup> STS de 21 de noviembre de 1934 y de 24 de enero de 1970.

«La ponderación de la realidad social correspondiente al tiempo de aplicación de las normas, introduce un factor con cuyo empleo, ciertamente muy delicado, es posible en alguna medida acomodar los preceptos jurídicos a circunstancias surgidas con posterioridad a la formación de aquellos».

La realidad social no es estática, y sus cambios influyen en los cambios en el Derecho, y a la inversa, los cambios jurídicos pueden influir en la evolución social.<sup>218</sup> Pero al tiempo esta realidad social ha de tenerse presente en la interpretación jurídica, constituyendo un factor de evolución del Derecho. De esta forma, puede hablarse de una interpretación evolutiva, adaptadora o «de reajuste», que «no es sino el viaje de regreso de la misma interpretación histórica», ya que ésta supone el descubrimiento de la «voluntas legislatoris», mientras que aquélla es la reconstrucción de la presuntible «voluntas legislatoris» frente a la alteración sobrevinida de las circunstancias.<sup>219</sup> Dicha interpretación comporta la incorporación de elementos extranormativos en sentido estricto cuyo denominador común es su naturaleza social.<sup>220</sup> Ahora bien, la aludida interpretación evolutiva debe encontrarse como límite el propio texto legal (o constitucional), que no puede ser ignorado, vaciado de contenido o contrariado por dicha interpretación. Como se ha destacado, la realidad social no es ella misma productora de normas, sino que se limita a inspirar la interpretación de las ya existentes; la interpretación basada en la realidad social debe mantener el «efecto práctico esencial», o propósito último del precepto, aunque se puede «prescindir» de lo que el mismo tiene de anecdótico y referido a época o circunstancias concretas.<sup>221</sup>

El criterio que venimos comentando es muy útil cuando se aplica a la interpretación constitucional, y reviste especial importancia cuando el objeto del proceso interpretativo son los valores fundamentales que recoge dicha Ley Suprema; en el caso español, este criterio se revela altamente fructífero cuando se aplica a la interpretación de los valores superiores recogidos en el apartado 1 del primer precepto constitucional. A

<sup>218</sup> Sobre esta mutua relación entre cambio social y cambio jurídico, L. Díez-Picazo, *Experiencia jurídica y teoría del Derecho*, Ariel, Barcelona, 2.ª ed., 1987, págs. 300 ss.

<sup>219</sup> L. Díez-Picazo, *Experiencia...*, *op. cit.*, pág. 308.

<sup>220</sup> Así lo destaca R. CÁNOSA USERA, *Interpretación constitucional y fórmula política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pág. 107.

<sup>221</sup> En este sentido, J. L. LACRUZ BENDIGO, *Elementos de Derecho civil*, I, vol. I, José María Bosch Editor, S. A., Barcelona, 1988, pág. 285.

este problema dedicaremos este breve apartado, sin perjuicio de que el mismo estará presente en amplias partes de nuestro trabajo.

#### 1.4.A. Contenido mínimo y contenido histórico de los valores en un momento dado

El alto grado de apertura de los conceptos que nuestra Constitución recoge como «valores superiores», permite que su interpretación pueda irse adaptando a las cambiantes circunstancias sociales, políticas o económicas. Como ha señalado Espín, la vida de las Constituciones oscila entre dos necesidades aparentemente contradictorias, la necesidad de adaptarse a las inevitables transformaciones de una sociedad (que lleva a la conveniencia de prever procedimientos de reforma) y la necesidad de estabilidad, que no hace aconsejable una reforma excesivamente frecuente.<sup>222</sup> Una de las vías que permite en muchos casos hacer compatibles ambas necesidades es la interpretación evolutiva, acorde con la realidad social de cada momento dado. El contenido concreto de los principios y valores constitucionales depende del contexto cultural del que forman parte, de manera que los principios están sometidos al efecto del tiempo.<sup>223</sup>

En todo caso, creemos que existe un significado o contenido mínimo de los valores, que no es alterable mediante la interpretación evolutiva; en efecto, amplio grado de apertura no significa ausencia de contenido histórico y lingüístico prácticamente universal. De hecho, precisamente los valores constitucionales fundamentales son elementos comunes a la civilización occidental contemporánea, y de esta forma poseen un mínimo significado constante en el tiempo (y también, un mínimo sentido universal en el espacio).

Por ello se ha destacado con acierto la paradoja que supone el hecho de que el orden jurídico ha de adaptarse a una realidad social en permanente proceso de transformación, al tiempo que el propio orden constitucional y su sistema de valores ha acabado por consagrarse como un elemento de estabilidad en alguna medida «suprahistórico», recogiendo determinados valores inherentes a la propia civilización occi-

<sup>222</sup> E. ESPÍN TEMPLADO, *Lecturas de Derecho Político*, Tirant lo blanch, Valencia, 1994, pág. 97.

<sup>223</sup> En este sentido, G. ZAGREBELSKY, *El derecho ditchi...*, *op. cit.*, pág. 124.

dental<sup>224</sup>. En realidad, esta paradoja parece resolverse si tenemos en cuenta la idea apuntada de un «contenido mínimo» de tales valores, consecuencia de su proceso de «sedimentación histórica» y de su admisión prácticamente universal (este contenido «mínimo» es superior en el ámbito europeo occidental), pero que ha de complementarse en cada momento y en cada lugar con el significado o concepción concreta que la realidad social impone.

Podría decirse que los valores superiores constitucionales son «conceptos» en el sentido de Dworkin<sup>225</sup>, esto es, reflejan ideas que el Constituyente deja abiertas, y que admiten diversas concepciones concretas que pueden variar en cada momento histórico. Cuando el Constituyente se refirió a la libertad, justicia, igualdad, pluralismo político o dignidad, estaba permitiendo que estas ideas fueran llenadas de contenido concreto en cada circunstancia. Sin embargo, como veremos, en algunas ocasiones es el propio texto constitucional el que incluye una concepción determinada de estos valores, a través de un desarrollo concreto. Y, en todo caso, la apertura de estos conceptos constitucionales no puede equipararse a ausencia total de contenido, pues todo concepto admite unas concepciones determinadas, pero no otras que manifiestamente quedan fuera del mismo. Así, los conceptos actúan al tiempo como límites para las concepciones.

#### 1.4.B. La interpretación evolutiva

Parece cierto que la presencia de valores en el texto constitucional permite una mayor interpretación evolutiva del mismo, lo que equivale a decir un mayor papel de la concreta realidad social en la interpretación constitucional. Como puso de relieve Tomás y Valiente, la recta utilización de los valores favorece la resistencia constitucional en cuanto adaptabilidad o apertura a nuevas exigencias éticas concretas; de esta manera la Constitución puede alcanzar vigencia efectiva y duración prolongada, sin necesidad de reformas agravadas<sup>226</sup>. Se ha dicho acertadamente que

la configuración rígida del orden constitucional como un sistema de valores establecido de una vez por todas en el propio texto, se armoniza difícilmente con un proceso social complejo y en constante transformación; la afirmación de que el evolucionismo jurídico no afecta al Derecho constitucional llevaría implícita la defensa de una visión formalista, objetivista o de tipo tradicional del Derecho constitucional<sup>227</sup>. Interesa ahora destacar que la apertura constitucional y el contenido axiológico son factores que permiten la evolutividad en la interpretación: estos factores están presentes en la interpretación «evolutiva», o acorde con la realidad social, de la Norma fundamental<sup>228</sup>.

En efecto, como destaca Lavagna, la Constitución contiene una serie de preceptos elásticos, que concurren a la realización de una democracia viva y vital, por lo que están sometidos de manera especial a la interpretación evolutiva; por ello debe recurrirse a los valores sociales, políticos y culturales de la realidad histórica para dotar a tales preceptos de un contenido adecuado a dicha realidad; en ciertos supuestos ello implicará la elección entre varias interpretaciones, de la que deriva la continua traducción del texto constitucional en la Constitución sustancial, como *Constituzione vivente*<sup>229</sup>. Como ha destacado Pérez Luño, la propuesta de Lavagna es legítima en tanto en cuanto se respere el límite infranqueable del texto constitucional, y en particular sus fines y valores; en tal caso, se traduce una interpretación finalista de los objetivos y metas constitucionales<sup>230</sup>. En todo caso, tampoco puede utilizarse la realidad social de un momento dado como criterio para contrastar o «ponderar» frente a los principios constitucionales concretos, extendiendo la elasticidad de éstos hasta el punto de inaplicarlos<sup>231</sup>.

<sup>227</sup> A. J. PORRAS NADALES, *Derecho constitucional y evolucionismo jurídico*, op. cit., págs. 138-139.

<sup>228</sup> R. CANOSA USERA, *La interpretación...*, op. cit., págs. 111-112, que reconoce esta relación, rechaza en cambio que la evolutividad sea consecuencia directa del contenido axiológico, afirmando que la facilidad de adaptación a los cambios de las disposiciones constitucionales radica en la elasticidad y ambigüedad que las caracteriza.

<sup>229</sup> C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Turin, 6.ª ed., 1985, págs. 188-189.

<sup>230</sup> A. E. PÉREZ LUÑO, *Derechos humanos...*, op. cit., págs. 274-276.

<sup>231</sup> Esto es lo que critica a la *Corte Costituzionale italiana* (en concreto, a su sentencia 15/1983, de 1 de febrero) S. BARTOLE, «Elasticità dei principi e verifica di fatto sulla loro applicazione», en *Giurisprudenza costituzionale*, 1983, págs. 573 ss. Critica este autor la utilización de las «dificultades económicas y sociales» como criterio para aceptar la constitucionalidad de una ley, en lugar de contrastarla con los principios constitucionales en juego.

<sup>224</sup> A. J. PORRAS NADALES, «Derecho constitucional y evolucionismo jurídico», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 87 (1995), Pág. 108.

<sup>225</sup> Sobre la distinción entre «conceptos» y «concepciones» en R. DWORKIN, *ibid.*, 4.ª D.

<sup>226</sup> R. TOMÁS Y VALIENTE, «La resistencia constitucional y los valores», en *Doxa*, n.º 15-16 (1994), págs. 642 y 639.

También debe señalarse que la aceptación de la «interpretación evolutiva» significa resaltar la importancia del elemento evolutivo en la interpretación constitucional, pero no debe entenderse como sobrevaloración excesiva de dicho elemento, hasta identificarlo con la esencia misma de la tarea hermenéutica<sup>232</sup>; en efecto, se trata de uno entre otros elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de interpretar la Norma fundamental (especialmente relevante al aplicarlo a sus valores superiores) pero que no ostenta primacía alguna sobre los demás. Por ello, para nosotros interpretación evolutiva es sinónimo de interpretación de acuerdo con la realidad social de cada momento dado, lo que conlleva una evolución en el significado concreto de los valores constitucionales.

#### 1.4.C. El papel de la jurisdicción constitucional en la adecuación de los valores a la realidad social

En la aludida «interpretación evolutiva» juega un papel trascendental el Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Norma fundamental; su legitimación deriva de su actuación como «comisionado del Poder constituyente», y en todo caso su actuación no puede implicar una reforma tácita de la Constitución, ya que está siempre limitado por el propio texto de ésta<sup>233</sup>. Como ha destacado López Guerra<sup>234</sup>, una mutación constitucional puede producirse por reinterpretación de un término constitucional, que experimenta un desarrollo en la conciencia social; pero la garantía de que el cambio es real y general radica en su admisión expresa y formal, que suele producirse mediante la jurisprudencia constitucional. Ahora bien, debe destacarse que, al realizar esta interpretación, el Tribunal está desempeñando una labor creativa, en el sentido de que su decisión innova el ordenamiento, ya que no es la única consecuencia posible del texto constitucional. Como señala Wit-

<sup>232</sup> Esta opinión es afirmada por R. CANOSA USERA, *Interpretación constitucional...*

*op. cit.*, pág. 110.

<sup>233</sup> Así lo destaca por ejemplo F. BALAGUER CALLEJÓN, «Tribunal Constitucional, Poder legislativo y Poder constituyente», en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, n.º 3-4, 1988, pág. 342. Sobre la posición del Tribunal Constitucional como comisionado del Poder constituyente, *infra*, 4.5.

<sup>234</sup> L. LÓPEZ GUERRA, *Introducción al Derecho constitucional*, Tirant lo blanch, Valencia, 1994, págs. 57-58

blewski, la «ideología dinámica», que supone continua adaptación del Derecho a la vida social, es «ex definitione» creativa<sup>235</sup>.

Aunque los años que lleva vigente nuestra Norma fundamental no son suficientes para apreciar cambios significativos en el entendimiento de los valores fundamentales, parece poco dudoso que con el tiempo la concepción general de éstos pueda evolucionar, como demuestra también el ejemplo norteamericano, en el que cláusulas como el *due process of law*, *equal protection*, o la prohibición de *cruel and unusual punishments* han sido objeto de diferentes interpretaciones —incluso a veces contradictorias— a lo largo de los dos últimos siglos. Este aspecto será estudiado en el capítulo 6.

En cuanto a nuestro Tribunal, pueden citarse algunos ejemplos que, aunque no se refieren específicamente a los valores del artículo 1.1., muestran el papel de las concepciones sociales a la hora de concretar conceptos constitucionales abiertos. Así puede citarse la afirmación de que el contenido del derecho al honor «es, sin duda, dependiente de las normas, valores e ideas sociales vigentes en cada momento»<sup>236</sup>, «lábil y fluido, cambiante...»<sup>237</sup>; también puede mencionarse la apelación a la «arraigada» imagen de la flagranza como situación fáctica en la que el delincuente es «sorprendido»<sup>238</sup>. Con carácter general, ha destacado el Tribunal que la cuestión de inconstitucionalidad permite (a diferencia del recurso de inconstitucionalidad) que la labor depuradora de las leyes sea eficaz y dinámica, y no puramente estática, pudiendo así «tomar en consideración el efecto que la cambiante realidad social opera sobre el contenido de las normas»<sup>239</sup>. Igualmente parece que deben tenerse en cuenta las circuns-

<sup>235</sup> J. WROBLEWSKI, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, traducción de Aianxa Azurza, Civitas, Madrid, 1985, pág. 77.

<sup>236</sup> STC 185/1989, de 13 de noviembre, f.º 4; afirmación reiterada, entre otras, en STC 139/1995, de 26 de septiembre, f.º 5.

<sup>237</sup> STC 223/1992, de 14 de diciembre, f.º 3; señala esta sentencia que el trabajo ha pasado de una concepción servil a una consideración máxima en el orden de los valores sociales, por lo que el prestigio en este ámbito debe entenderse protegido por el derecho al honor; STC 76/1995, de 22 de mayo, f.º 4. Estas sentencias reproducen a su vez la afirmación de la primera sentencia citada en nota anterior.

<sup>238</sup> STC 341/1993, de 18 de noviembre, f.º 8 B.

<sup>239</sup> STC 17/1981, de 1 de junio, f.º 1. En sentido parecido, la STC 55/1996, de 28 de marzo, f.º 2, justifica el replantamiento de un problema ya analizado antes por el Tribunal (el régimen penal de la negativa a realizar la prestación social sustitutoria), señalando que la vía utilizada es distinta, y añade que «resulta relevante el lapso de tiempo transcurrido (...), a la vista de la actividad normativa y del intenso debate político y social...».

rancias sociales del momento para determinar el contenido esencial de los derechos, entendido como aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito, «todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas»<sup>240</sup>.

Sin embargo, más allá de los casos en los que el Tribunal alude expresamente al criterio de la realidad social, o de la concepción social dominante, estos elementos están presentes en la mayoría de las ocasiones en que ha de interpretar los valores y las cláusulas abiertas constitucionales, aunque quizás no siempre se tenga plena conciencia de ello. Al fin y al cabo, el Tribunal está formado por personas que pertenecen a esta sociedad, y que perciben de una manera más o menos subjetiva la realidad social, económica y política de la misma. Además, sus magistrados son elegidos por los tres poderes del Estado (en el caso del Poder Judicial, por su órgano de gobierno), aunque con un claro predominio del Legislativo; ello facilita que, en último término, su composición puede reflejar la opinión mayoritaria de la sociedad en torno a los valores (lo que, desde luego, no puede ni debe implicar un seguimiento o aceptación mecánica de la mayoría parlamentaria del momento). Lo cierto es que no parece posible —y normalmente, tampoco será conveniente— interpretar conceptos como libertad, justicia, igualdad, pluralismo o dignidad realizando una total abstracción de la sociedad y el momento en el que éstos van a aplicarse.

\* \* \*

En fin, debe reconocerse que, en todo caso, la menor experiencia temporal de nuestra Constitución hace actualmente menos apreciables en la misma los efectos de la llamada «interpretación evolutiva» de los valores superiores. Queremos decir con ello que la libertad, la justicia, la igualdad, el pluralismo político y la dignidad de la persona probablemente no se entiendan hoy de forma muy distinta a como se entendían en 1978, ya que la evolución en la concepción de los valores esenciales de la comunidad es algo que se produce normalmente a lo largo de períodos más extensos de tiempo. Así lo demuestra el ejemplo norteamericano. Sin embargo, la presencia de nuevas realidades de orden tecnológico, científico, social o económico influye en la concepción concreta de

los valores; por ello el vertiginoso avance que se está produciendo en algunos campos (por ejemplo, la genética, la informática o en general el desarrollo científico) afecta sin duda a la «extensión» y significado último de algunos valores constitucionales. El ámbito de éstos tiende así a relacionarse de una u otra forma con estas nuevas realidades (por ejemplo, la dignidad humana con las manipulaciones genéticas, la libertad —y en concreto la intimidad— en relación con la informática...) <sup>241</sup>.

## 1.5. FUNDAMENTACIÓN DE LOS VALORES SUPERIORES

Una vez intentada una aproximación a los valores superiores desde el punto de vista gramatical, histórico, sistemático y el basado en la realidad social, correspondría un análisis de los mismos que atendiera a su «espíritu y finalidad». Sin embargo, como ya apuntábamos, la búsqueda del espíritu de los valores es el objetivo último que persigue la interpretación de los mismos, basada en cualquier elemento. En cuanto a la finalidad, más bien parece que son los propios valores los que actúan señalando los fines a los que debe tender todo el ordenamiento jurídico.

Con todo, entendemos que queda aún un criterio que hemos de utilizar en esta primera aproximación a los valores superiores de nuestra Norma fundamental: se trataría de la búsqueda de una fundamentación de los mismos. Como se ha dicho <sup>242</sup>, fundamentar o justificar una cierta institución o norma supone aportar razones para su reconocimiento por parte del Derecho positivo, si bien tales razones no pueden ser principalmente jurídicas, ya que el Derecho no nos informa de los motivos que hacen plausible observar sus prescripciones. El uso de este criterio contribuirá sin duda a desentrañar el «espíritu» o sentido último de los valores.

### 1.5.A. Teorías sobre la fundamentación de los valores

Obviamente, no es posible realizar aquí un análisis profundo de las distintas fundamentaciones que cabe hacer de los valores <sup>243</sup>. Simple-

<sup>241</sup> *Ibid.*, apartado 6.5.C., sobre los «nuevos» derechos fundamentales.

<sup>242</sup> L. PUERTO SANCHIS, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Debate, Madrid, 1990, pág. 17.

<sup>243</sup> En realidad, estas fundamentaciones serían en esencia las mismas que las que se han propuesto en relación a los derechos humanos (que son, en definitiva, concreción o

mente podemos mencionar cuáles son las más relevantes doctrinas al respecto <sup>244</sup>.

1) La llamada «filosofía de los valores», cuyos principales representantes son Scheller y Hartmann <sup>245</sup>. Aunque este movimiento trasciende el ámbito jurídico, es cierto que al estudiar el concepto de valor suelen tenerse presentes las propiedades de los mismos según la filosofía de los valores <sup>246</sup>. Además, el propio concepto lingüístico de «valor» casi hace inevitable dicha referencia. En efecto, Basile <sup>247</sup> ha puesto de manifiesto el «tono profesoral» de nuestro artículo 1.1, ya que «valores superiores»

desarrollo de los valores). Como es sabido, la literatura jurídica sobre este problema es amplísima, y excede sin duda el objeto del presente trabajo; a título de simple ejemplo, puede citarse la obra colectiva editada por J. BALLESTEROS, *Derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 1992, que recoge varios trabajos sobre el concepto y fundamentación de los derechos humanos. También L. PRIETO SANCHÍS, *Essays sobre derechos fundamentales*, cit., cuyo capítulo 1 está dedicado a la fundamentación de los derechos humanos; G. PECES-BARRA, *Curso de derechos fundamentales (I) Teoría general*, Eudema, Madrid, 1991, págs. 89 ss. A. E. PÉREZ LUÑO, *Derechos humanos. Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, 2.ª ed., Madrid, 1986, especialmente capítulo 7.

<sup>244</sup> Ya existen algunos estudios jurídicos que repasan con cierta amplitud el pensamiento filosófico en torno a los valores; merecen destacarse al menos, A. LLAMÁS CASCON, *Los valores jurídicos como ordenamiento material*, op. cit.; L. PAREJO ALFONSO, *Constitución y valores del ordenamiento*, Centro de Estudios Ramón Areces, cit., págs. 43-116; R. PERAIRA, *La interpretación del ordenamiento jurídico conforme a la norma fundamental del Estado*, Universidad Complutense, Madrid, 1994, págs. 62-80.

<sup>245</sup> Como comentarios a las ideas de estos autores, y en general a la «filosofía de los valores», pueden citarse: J. VILAS NOGUERA, «Los valores superiores del Ordenamiento jurídico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 12 (1984), pág. 12; L. PAREJO ALFONSO, *Constitución y valores...*, op. cit., págs. 45 ss. A. E. PÉREZ LUÑO, *Derechos humanos. Estado de Derecho y Constitución*, op. cit.; R. FRONDIZI, *¿Qué son los valores?*, Fondo de Cultura Económica, 4.ª ed., México, 1968, págs. 86 ss. Por lo que se refiere a los valores, la obra más destacada de M. SCHELLER es *Der Formalismus in der Ethik und die materiale Wertethik*, 1927 (traducción francesa de M. de Gandillac: *Le formalisme en éthique et l'éthique materiale des valeurs*, Editions Gallimard, París, 7.ª edición, 1955). N. HARTMANN es autor de *Ethik*, Walter de Gruyter, Berlín, 3.ª ed., 1949.

<sup>246</sup> En este sentido, R. RUYER, *La filosofía del valor*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969; R. FRONDIZI, *¿Qué son los valores?*, op. cit.

<sup>247</sup> S. BASILE, «Los valores superiores, los principios fundamentales, y los derechos y libertades públicas», en *La constitución española de 1978. Estudio sistemático*, dirigido por los profesores A. Predieri y E. García de Enterría, Ed. Civitas, Madrid, 2.ª edición, 1981 (reimp. 1988), pág. 265.

suena a filosofía y quién sabe a través de cuántas mediaciones (...) nos remire a Nicolai Hartmann, y en consecuencia, a Scheler, y más allá, al panorama cultural alemán de finales de siglo».

Pueden resumirse las características más importantes de esta doctrina: a) los valores son esencias ideales previas a la experiencia; b) requieren una realidad en la que encarnarse; c) se presentan de forma bipolar (con su opuesto); d) pueden ordenarse jerárquicamente; e) no son aprehensibles por la razón, sino por la intuición de su evidencia.

Trasladando estas ideas a nuestros valores superiores, podría deducirse una fundamentación objetiva de los mismos: se trataría de esencias ideales que existen, «están ahí», «encarnados» en el ordenamiento jurídico. Cabría utilizar la intuición para determinar cuáles son y, sobre todo, su significado, y podría establecerse una ordenación jerárquica entre ellos. Sin embargo, hay que señalar que la propia historicidad y variabilidad del significado de los valores hace difícil una fundamentación objetiva. Por lo demás, la intuición o la evidencia no parecen criterios aplicables en el terreno jurídico, y tampoco es fácil encontrar criterios para una jerarquización entre los valores.

2) Entre las fundamentaciones que podríamos denominar «neoliberales» o «subjetivistas» (admitiendo todo lo que puedan tener de discutibles estas etiquetas) <sup>248</sup>, cabe destacar las fundamentaciones propuestas por Rawls y Dworkin <sup>249</sup>. Estas doctrinas pretenden fundamentar los derechos humanos desde una posición que se ha considerado cercana al iusnaturalismo, y desde una perspectiva ideológica neoliberal.

Rawls <sup>250</sup> afirma la existencia de unos «principios de justicia», que derivan de un razonamiento perfecto desplegado en una «posición originaria», o situación hipotética en la que unos individuos racionales y li-

<sup>248</sup> A. E. PÉREZ LUÑO, *Derechos humanos...*, op. cit., págs. 145-161 califica las doctrinas que vamos a sintetizar como «subjetivistas». En cambio, L. PRIETO SANCHÍS, *Essays sobre derechos fundamentales*, Ed. Debate, Madrid, 1990, págs. 26 ss., refiere a estos autores con los términos «clásicos» bajo el epígrafe «concepción liberal de los derechos». L. PAREJO ALFONSO, *Constitución...*, op. cit., págs. 99 ss., utiliza ambas ideas, al hablar del «subjetivismo neoliberal».

<sup>249</sup> Las doctrinas a las que nos referimos están pensadas para la fundamentación de los derechos fundamentales, pero esumamos que son trasladables a la de los valores, ya que aquellos son reflejo y concreción de éstos, de forma que, genéricamente, pueden fundamentar la justicia, la libertad y la igualdad.

<sup>250</sup> J. RAWLS, *Teoría de la justicia* (1971), traducción al castellano de M. D. Domínguez, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1979.



bres, en condiciones de pureza, destilan auténticos principios de justicia por consenso unánime. Tales condiciones de pureza se consiguen gracias a un «velo de ignorancia», según el cual tales hipotéticos individuos desconocerían sus posiciones sociales y cualesquiera datos particulares. De esta forma la «posición originaria» es de imparcialidad. Pero ha de tenerse en cuenta que los principios de justicia en Rawls no tienen en realidad un origen consensual, ya que se trata de descubrir o hallar una verdad objetiva y preexistente, pero desde la perspectiva o posición subjetiva, pues tales principios se descubren desde el sujeto en la situación hipotética descrita. Sin embargo, las necesidades reales del hombre (pobreza, carencia de medios...) no son desconocidas para Rawls, que distingue entre la libertad, que se refiere al *status* igual de ciudadano, prescindiendo de sus necesidades y su capacidad para obtener sus fines, y el «valor de la libertad», que sería el valor que para cada individuo poseen los derechos definidos según el principio de justicia.

R. Dworkin concede un importante papel a los valores, que él denomina «principios»<sup>251</sup>. Entiende este autor que la razón de ser de los derechos morales está en la protección que prestan al individuo frente a cualquier objetivo social o colectivo; de esta forma se configuran como «triunfos frente a la mayoría», que no pueden quedar a merced de las decisiones políticas eventualmente cambiantes. Para la determinación de estos principios, parte de la imbricación entre Derecho y Moral, que se aprecia especialmente en su idea del juez modelo, que puede encontrar la solución justa de forma racional, basándose en los principios que garantizan los derechos y en los cuales se fundamentan las normas. Estos principios se imponen en todo caso, estén o no recogidos por el derecho positivo, o incluso cuando éste se halle en abierta contradicción con aquéllos, en cuyo caso el «juez modelo» es posible que déba «mentir» y hacer caso a los principios. Pese a ello, Dworkin no considera que el juez esté creando derecho, pues debe basarse en criterios objetivos de ordenación y articulación de los principios, de forma que se limita a descubrir la respuesta correcta, a encontrar la solución justa.

Sin que sea fácil hacer una crítica común de los autores que acabamos de comentar, sí puede afirmarse que las teorías a que nos venimos refiriendo acaban por justificar principal y casi exclusivamente los derechos individuales de corre liberal, que, si bien conceden a toda persona

un mismo *status*, olvidan las circunstancias económicas, sociales y culturales reales, cuya satisfacción debería seguramente basarse en un enfoque distinto de los mismos valores o principios (igualdad y libertad *reales*); como se ha dicho, se aprecia en estas tesis una notable dificultad para concebir las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad no sólo en términos abstracto-formales, sino también en términos histórico-concretos<sup>252</sup>.

3) Cabe destacar en tercer lugar las fundamentaciones consensualistas. Entre ellas puede destacarse la teoría del consenso ideal de Habermas<sup>253</sup>. Basándose en las pretensiones de validez del juego lingüístico operativo<sup>254</sup>, este autor se centra en las condiciones necesarias para generar los valores, afirmando que el consenso razonado o justificado es el generado vía argumentativa, pero solamente cuando ha existido y existe estructuralmente la posibilidad de cuestionar, modificar y sustituir el lenguaje utilizado para las fundamentaciones. En estas condiciones puede darse la situación de diálogo ideal, en la que no existen influencias o distorsiones externas, ni factores coactivos derivados de la propia situación<sup>255</sup>.

Puede comprenderse que se haya criticado a Habermas por proponer un modelo formal e irreal o contrafáctico, ya que el reconocimiento de los derechos no ha venido nunca mediante un «diálogo ideal», sino más

<sup>252</sup> I. PABLO SANCHEZ, *Escritos...*, op. cit., pág. 28.

<sup>253</sup> Entre las obras de J. HABERMAS, pueden señalarse *Conciencia moral y acción comunicativa*, traducción de R. García Cotarelo, Península, Barcelona, 1985; *Teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Madrid, 1987; *La reconstrucción del materialismo histórico*, traducción al castellano de J. Nicolás Muñiz y R. García Cotarelo, Taurus, Madrid, 1981. Tendremos en cuenta también para esta breve exposición los comentarios a este autor realizados en trabajos citados anteriormente.

<sup>254</sup> Que son, para Habermas: la comprensibilidad de la declaración, la veracidad del contenido propositivo, la corrección del contenido performativo, y la credibilidad del sujeto que habla.

<sup>255</sup> Entre las reglas principales para que se dé esta situación podemos citar:

1. «Todo sujeto capaz de hablar y de actuar puede participar en la discusión».
  2. a) «Todos pueden cuestionar cualquier información».
  - b) «Todos pueden introducir cualquier afirmación en el discurso».
  - c) «Todos pueden manifestar sus posiciones, deseos y necesidades».
  3. «A ningún hablante puede impedírsele el uso de sus derechos reconocidos en 1) y 2) por medios coactivos originados en el exterior o en el interior del discurso».
- Otras reglas se refieren a la coherencia y lógica de las afirmaciones introducidas en el discurso.

<sup>251</sup> R. DWORKIN, *Los derechos en serio*, Ed. Ariel, Barcelona, 1984, traducción al castellano de A. Casamugla, del original *Taking rights seriously*, 1977.

bien como fruto de la protesta de las minorías. Sin embargo, el propio autor destaca la indiscutible utilidad de proporcionar elementos para la crítica de cualquier consenso empírico por contrastarse con las condiciones del discurso ideal. En realidad, la tesis de Habermas debe entenderse más bien como crítica a los sistemas reales de toma de decisiones políticas (incluso democráticos), que como justificación de éstos.

Dentro de las fundamentaciones consensuales, pero con un sentido muy distinto, podría hablarse de un «consensualismo real», que estaría representado por la llamada Escuela de Budapest, formada por los discípulos de G. Luckacs (1885-1971), entre los que cabe destacar a G. Markus y Agnes Heller<sup>256</sup>, y que experimentó su mayor apogeo en los años cincuenta y sesenta. En efecto, con influencias de Hegel y de Marx, defienden la construcción de un orden axiológico desde las «necesidades radicadas», de forma que el principal valor ético es el reconocimiento y satisfacción de estas necesidades. Desde este punto de vista pretenden la superación de las concepciones formales, apriorísticas o ahistóricas. Los valores se obtienen también por consenso, pero a diferencia de la teoría habermasiana, se trata de un consenso histórico en el que los hombres no solamente son seres racionales, sino que también tienen necesidades y sentimientos; es decir, se trata de hombres más reales.

4) En fin, en último lugar cabría hacer referencia a las doctrinas relativistas que, en realidad, no suponen fundamentación de los valores, sino que señalan la imposibilidad de la misma. En esta línea debemos citar como máximo exponente a H. Kelsen, quien, desde una perspectiva positivista, entiende que las cuestiones sobre el fundamento y justificación de las normas son metafísicas. Ello conlleva una posición totalmente relativista respecto a los valores, que son considerados como juicios meramente subjetivos, ya que no puede responderse de forma racional la cuestión sobre el valor supremo; el mismo concepto de justicia no admite definición<sup>257</sup>.

<sup>256</sup> A. HELLER, *Hipótesis para una teoría marxista de los valores*, traducción de M. Sacristán, Grijalbo, Barcelona, 1974.

<sup>257</sup> H. KELSEN, *¿Qué es justicia?*, traducción y estudio preliminar de Albert Calami-glia, Ed. Ariel, Barcelona, 2.ª edición, 1992, pág. 43. Similar opinión sobre la justicia es recogida en *Teoría general del Derecho y del Estado*, traducción de F. García Máynez, Universidad Nacional Autónoma de México, 2.ª edición, 1958 (reimpresión, 1979), págs. 7 ss. Kelsen repasa las diversas definiciones que a lo largo de la Historia se han dado de la justicia (dar a cada uno lo que le corresponde: principio de igualdad; con-

Por otro lado, Kelsen alude también específicamente a las referencias valorativas (invocación a los ideales de equidad, de justicia, de libertad, de igualdad, de moralidad, etc.) contenidas en ocasiones en las constituciones, sin precisar la forma en que deben entenderse. Considera que tales fórmulas no tienen un gran significado, no añaden nada, y alerta sobre el papel extremadamente peligroso que pueden tener en el campo de la justicia constitucional, si se interpretasen como directivas relativas al contenido de las leyes: si existe un principio constitucional de justicia, y el Tribunal Constitucional anulase una ley por considerar que su contenido es injusto, su poder «habría que considerarlo simplemente insoportable»<sup>258</sup>.

El relativismo valorativo de Kelsen conduciría a la negación de todo valor, o al menos a un indiferentismo axiológico; sin embargo, la propia defensa del relativismo parece implicar la justificación del valor tolerancia, y por tanto pluralismo y democracia. El propio Kelsen rechaza que la concepción relativista de los valores suponga ignorancia o negación de la moral, ya que lo que defiende es simplemente la existencia de varios sistemas morales, entre los cuales ha de elegirse. Ello supone como principio moral de esta filosofía relativista la tolerancia, íntimamente ligada a la democracia, puesto que ésta implica libertad, y la libertad, tolerancia<sup>259</sup>. Como ha indicado Peces-Barba, Kelsen suministra con sus planteamientos argumentos teóricos para no ocuparse de una fundamentación de los derechos, aunque su misma biografía sea un ejemplo de lucha práctica por ellos<sup>260</sup>.

En todo caso, la doctrina kelseniana conlleva la irrelevancia del concepto de legitimación, o, en otros términos, la identificación entre legitimación y validez del Derecho. Ello supone la ausencia de criterio al-

cepto marxista de justicia —de cada cual según sus capacidades, a cada cual según sus necesidades—; imperativo categórico kantiano... para intentar demostrar que son fórmulas vacías, ya que intentan responder a un interrogante planteando otros nuevos (qué corresponde a cada uno, qué es lo igual, qué necesidades deben ser satisfechas y cuáles son las capacidades de cada uno, qué principios deberían ser obligatorios para todos los hombres...), y estos últimos interrogantes sólo hallan su respuesta en el orden social establecido en un momento dado.

<sup>258</sup> H. KELSEN, «La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)», en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, traducción de J. Ruiz Manero, Debate, Madrid, 1988, págs. 142-143.

<sup>259</sup> H. KELSEN, *¿Qué es la justicia?*, op. cit., pág. 63.

<sup>260</sup> G. PECES-BARBA, *Curso de derechos fundamentales*, vol. I, *Teoría general*, Ed. EUDEMA, Madrid, 1991, pág. 48.

guno sobre el contenido del Derecho, que se impone por el mero hecho de su validez y con independencia de qué contenido. Desde el punto de vista de una Constitución que contiene abundantes cláusulas valorativas, la doctrina kelseniana supone vaciar de contenido todas ellas. A lo largo de este trabajo tendremos ocasión de volver sobre estos problemas.

En fin, cabe decir que las fundamentaciones señaladas no agotan las que podrían utilizarse para justificar los valores, aunque sí creemos que son las más representativas. Por lo demás, también cabe recurrir a la dialéctica inaturalismo-positivismo a la hora de fundamentar los valores. Si bien es cierto que esta dicotomía sería insuficiente para comprender todas las posibles doctrinas al respecto, ha de reconocerse que está presente de uno u otro modo en cualquier fundamentación que se invente, y habrá que aludir a ella al referirnos a los valores superiores en nuestra Constitución.

### 1.5.B. Fundamentación de los valores en la Constitución de 1978

Procede ya plantearse el sentido que tiene el enunciado de cuatro valores como superiores en el art. 1.1 de nuestro texto constitucional. Al respecto, puede reconocerse que, desde el punto de vista terminológico, la expresión «valores superiores», es sin duda deudora de la filosofía de los valores, como ya se ha destacado aquí. Sin embargo, es preciso determinar la fundamentación de dichos valores en nuestra Constitución. En este sentido, cabe indicar que el art. 1.1 de la Constitución supone el rechazo del positivismo teórico más estricto, por su propia naturaleza ciega a contenidos que al menos parcialmente transcienden al Derecho, como son indudablemente los valores. Así lo ha reconocido parte de la doctrina española<sup>261</sup>. En efecto, y como se ha destacado, ante las Cons-

tituciones de la segunda posguerra, el positivismo jurídico entendió que las normas de principio, con sus referencias a aspiraciones ético-políticas, escondían un vacío jurídico<sup>262</sup>.

Es cierto que posteriormente algunas doctrinas positivistas han ido aceptando la inclusión de elementos axiológicos en las Constituciones; en todo caso, el positivismo teórico «clásico» o estricto no puede entender bien los valores y principios como contenido del Derecho. Lo que interesa destacar ahora es que la presencia de valores en las Constituciones —los «valores superiores» en la Constitución española de 1978— implica reconocer la realidad de los contenidos materiales del ordenamiento, lo que supone matizar el rígido formalismo kelseniano<sup>263</sup>. Puede hablarse de que los valores forman parte de la «Constitución en sentido material», pero no con el significado que daba a la expresión

«materialista». A. HERNÁNDEZ GIL, «Sistema de valores en la Constitución», en *La Constitución de la monarquía parlamentaria*, Fondo de Cultura Económica, 1983, pág. 118, recalca que el positivismo muestra total indiferencia por los valores. P. LUCAS VERDÚ, «Comentando el art. 1.º», en los *Comentarios a las leyes políticas*, dirigidos por O. Abaga, Ed. EDESA, pág. 61, desde una posición inaturalista, entiende que los valores son suprapositivos, superiores «al» Ordenamiento, de forma que «el *telos* de nuestra Constitución escapa al análisis técnico-jurídico». A. OLLEÑO TRASSARA, «La Constitución española: entre el normativismo y la axiología», en Anuario de Filosofía del Derecho, t. IV, 1987, pág. 400, afirma que nuestra Constitución tiene un trasfondo inaturalista, ya que reconoce que el hombre posee unas características permanentemente valiosas, capaces de condicionar el mero juego de las mayorías; J. DE ESTEBAN, en *El régimen constitucional español*, con L. López Guerra, Ed. Labor, 1980, pág. 51, defiende también que los valores son postulados previos a la Constitución, de forma tal que el art. 1.1 se sitúa en el horizonte de la filosofía del Derecho. F. FERNÁNDEZ SEGADO, en *El sistema constitucional español*, Ed. Dykinson, Madrid, 1992, pág. 88, afirma tajantemente que el art. 1.1 evita caer en el positivismo estatalista, y que «no estamos, en definitiva, ante un código de corre-positivista».

En cambio, F. GARRIDO FALLA, en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 2.ª edición, 1985, pág. 29, muestra sus dudas acerca de que la positividad de principios pueda implicar una cierta eficacia más allá de la instrumentación o desarrollo que de tales principios se haga en la propia Constitución, pues no se sabe si lo que se consigue es convertir el principio en precepto jurídico o el precepto en principio. F. RUBIO LLORENTE, Prólogo a *Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial)*, Ariel, Barcelona, 1995, pág. IX, cuestiona que la presencia de valores en el artículo 1 sitúe la Constitución en un terreno intermedio entre el inaturalismo y positivismo.

<sup>262</sup> G. ZAGREBELSKI, *El derecho ditchi...*, op. cit., pág. 112.

<sup>263</sup> En este sentido, G. PECES-BARBA, *Los valores...*, cit., pág. 55.

Moratti<sup>264</sup>, sino para expresar que la Constitución no puede entenderse desde un punto de vista meramente formal o procedimental.

Sin embargo, no hay unanimidad sobre que lo anterior implique que la Constitución se sitúe en una posición iusnaturalista, pues lo fundamental de los valores superiores es que están positivados, de forma que no hay duda sobre su integración en la Constitución como norma jurídica; no son, por tanto, extrajurídicos (aunque pudieran plantearse problemas sobre si realmente es posible convertir un valor en derecho positivo)<sup>265</sup>. Incluso cabe entender que los valores incluidos en la Constitución representan «el mayor rasgo de orgullo del derecho positivo», al positivar lo que durante siglos fue prerrogativa del derecho natural<sup>266</sup>. En nuestra opinión, no hay fundamento constitucional para situar a nuestra Norma fundamental en el ámbito del iusnaturalismo, pues la sola referencia a valores no es base suficiente para ello, de manera que tal cuestión dependerá de la fundamentación que se dé a los mis-

<sup>264</sup> C. MORATTI, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milán, 1940. Se trata de una obra clásica muy citada para referirse al concepto de «Constitución material», aunque no siempre con el mismo sentido. En efecto, para este autor, la fuerza política dominante es la base del orden jurídico y elemento de la «Constitución originaria»; la «Constitución material» es un sistema positivo que comprende conjuntamente las leyes políticas y los fines e intereses de los cuales son portadoras, y que inspiran el complejo normativo. Como puede apreciarse, este concepto no se corresponde con la idea de Constitución material para expresar la presencia en la misma de contenidos axiológicos o «materiales» (por contraposición a los elementos procedimentales y organizativos). Más próximo a esta idea está el concepto de «constitución ideal» que MORATTI explica en las *Istituzioni di diritto pubblica*, 9ª ed., Cedam, Padua, 1975, págs. 30-31; el concepto «ideal» de Constitución comprende el conjunto de valores y fines fundamentales del Estado cuya afirmación y tutela es imprescindible para que una Constitución pueda considerarse tal.

<sup>265</sup> En todo caso, el problema de su carácter y eficacia jurídica será analizado con mayor detalle en el capítulo 2. Ahora nos basta señalar que los valores forman parte del texto constitucional, planteando la cuestión de las posibles dificultades de «juridificación»: J. VILAS NOGUERA, *Los valores superiores...*, cit., pág. 93, aun reconociendo el designio de positivación de los valores superiores, analiza los problemas que esta pretensión plantea, llegando a la conclusión de que «la positivación de un valor, o lo «transmuta» en un precepto jurídico de expresión sintética (con todos los problemas que ello comporta) o se queda en un acto frustrado, jurídico-positivamente irrelevante, pues tal valor, como antes de su conato de positivación, valdrá más o menos según criterios metapositivos». J. PAREJO ALFONSO, *Constitución...*, op. cit., pág. 119, insiste en que el orden de valores en ningún caso es un ente o criterio extra o metaconstitucional.

<sup>266</sup> G. ZAGREBETSKY, *El derecho ideal...*, cit., pág. 114.

mos, para la cual no parecen encontrarse referencias constitucionales de apoyo<sup>267</sup>.

Por consiguiente, y partiendo de una consideración *jurídica pero no sólo jurídica* de los valores, podemos afirmar con Peces-Barba<sup>268</sup> que la proclamación de la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político como valores superiores de nuestro ordenamiento tiene su fundamento, como todo el texto constitucional, en el acuerdo mayoritario que se plasma a través del poder constituyente (descartando por tanto que se trate de un contrato en una hipótesis de «posición original» con individuos cubiertos por un «velo de ignorancia», como sostenía Rawls, ni tampoco de la situación de «diálogo ideal» a la que se refiere Habermas), sino que «es el acuerdo que aquí y ahora, y teniendo en cuenta todas las connotaciones de la historia reciente, hacen los españoles de 1978<sup>269</sup>». Peces-Barba, siguiendo en parte el razonamiento que Eusebio Fernández aplica a los derechos humanos<sup>270</sup>, propone una fundamentación racional a este acuerdo, para evitar caer en un criterio puramente formal, afirmando que el acuerdo al que nos referimos recoge una moralidad basada en la dignidad humana, pero recalcando que este fundamento ético racional se refiere a un momento histórico concreto, ya que refleja la ética propia del mundo moderno; de esta forma trata de evitar la conclusión de que la mayoría podría llegar a cualquier otro acuerdo, y que, por tanto, los valores pudieran ser otros muy distintos.

La fundamentación ética racional tiene a nuestro juicio la ventaja de impedir que una fundamentación consensual, concreta e histórica, pueda caer en un cierto relativismo axiológico, que conllevaría una total

<sup>267</sup> Quizás con la excepción de la mención de «derechos inalienables que le son inherentes» (art. 10.1) que, al menos desde el punto de vista de la forma de expresión, parece reflejar influjos iusnaturalistas. En nuestra opinión, esta simple mención no implica que la Constitución acoga el iusnaturalismo.

<sup>268</sup> G. PECES-BARBA, *Los valores...*, op. cit., págs. 106 y ss.

<sup>269</sup> G. PECES-BARBA, *Los valores...*, op. cit., pág. 108.

<sup>270</sup> E. FERNÁNDEZ, «El problema del fundamento de los derechos humanos», en Anuario de Derechos Humanos, número 1, 1981, págs. 77 ss., especialmente 96 ss., quien se pronuncia por una «fundamentación ética» o axiológica de los derechos humanos, que se basa en las exigencias que derivan de la dignidad humana (de la que derivan los valores libertad, igualdad, seguridad), aunque tales exigencias no son absolutas, y sí históricas. El mismo autor reitera y perfila alguna de sus ideas en «Estado, sociedad civil y democracia», en E. FERNÁNDEZ (ed.), *Valores, derechos y Estado a finales del siglo XX*, Universidad Carlos III-Dykinson, Madrid, 1996, págs. 149 ss., especialmente, 156 ss.

indiferencia ante un nuevo consenso histórico y concreto que pudiera implantar unos «disvalores»; de ahí la importancia de la referencia a la dignidad humana. Las exigencias derivadas de esta dignidad pueden variar también históricamente, lo que permitirá la adaptación de los valores a las cambiantes circunstancias. Pero en todo caso la dignidad y los restantes valores constitucionales, poseen en nuestra opinión un contenido mínimo, que actúa como límite a tales posibles variaciones, y que deriva por un lado, del propio lenguaje y, por otro, de la tradición consuetudinaria y democrática occidental, cuyos elementos esenciales surgen al comienzo de la Edad Contemporánea. Ahora bien, el significado concreto de los valores puede evolucionar; por ello, en cada momento histórico, el aludido «contenido mínimo» de los valores habrá de ser completado, permitiendo así la adaptación de su significado a las circunstancias cambiantes; para ello será necesario tener en cuenta la realidad social, y el significado socialmente admitido de cada valor, estos, el «consenso social» sobre el contenido de los valores<sup>271</sup>.

Ciertamente, la fundamentación que proponemos ha de hacer frente a la crítica más común que suele realizarse de las fundamentaciones consensuales: la de que los valores —o en su caso, los derechos que los desarrollan— surgen y han de realizarse «frente a la mayoría», de forma que están por encima del consenso mayoritario, al cual se imponen (por ello las normas emanadas del legislador, representante de la soberanía popular, no puede contradecir los valores).

Aunque ello es cierto, debe señalarse que los valores están recogidos en la Constitución, obra del Poder constituyente, y gozan por tanto de la legitimación que ésta les da, siendo fruto del consenso mayoritario histórico-concreto de un momento dado. Puesto que el texto constitucional —y muy especialmente sus valores— ha de adaptarse a las cambiantes circunstancias, parece adecuado que el criterio que se tenga en cuenta para interpretarlos y precisar su significado sea la concepción social dominante de los mismos, y en general las circunstancias de la pro-

<sup>271</sup> Como ha destacado E. FERNÁNDEZ, «Estado, sociedad civil...», *op. cit.*, págs. 157-158, en relación con el fundamento de los derechos humanos, exponer estos derechos como reflejo de la idea de dignidad humana «permite llegar a entender que esas creencias compartidas hoy son el resultado histórico de una determinada tradición cultural humanista que nos ayuda a comprender su contenido, alcance y función», de manera que «la variabilidad histórica de los derechos humanos se debe ante los derechos más básicos...». Por ello responde afirmativamente a la pregunta de si hay exigencias básicas irrenunciables, derivadas directamente del principio de dignidad humana.

pia realidad social. Por ello, normalmente los valores no se situarán «frente a la mayoría»; pero si lo que quiere decir esta expresión es que lo que significan los valores se impone al legislador, representante del pueblo, debe señalarse que ello posee una justificación suficiente, que es la misma que permite que la obra del Poder Constituyente se sitúe por encima del legislador.

Por otro lado, no parece que el consenso social mayoritario —que ayuda a los valores a evolucionar y a adaptarse a las circunstancias— vaya siempre en contra de las minorías; más bien las sociedades actuales suelen reconocer los derechos y valores que protegen a las minorías; además, los valores tienen un contenido «mínimo» —pero significativo— inalterable, independiente del consenso social que exista en un momento dado. En fin, la propia Historia demuestra que sólo el reconocimiento generalizado o mayoritario ha conseguido la efectividad social de los derechos o de los valores: los valores «frente a la mayoría» han encontrado históricamente la justificación de su reconocimiento jurídico-constitucional (o en los textos internacionales) en el acuerdo o consenso mayoritario, que se impone después a las mayorías existentes en cada momento, reflejadas en el Parlamento.

Cabe plantearse también si esta fundamentación histórico-consensual, pero basada en unas exigencias mínimas, implica la intangibilidad de tales valores (en sus contenidos mínimos) incluso para el Poder constituyente constituido. Sobre el tema volveremos<sup>272</sup>, pero cabe ahora apuntar que el problema consiste en compaginar dos factores que juegan en sentido contrario: por un lado, la conveniencia de evitar los peligros que conlleva una neutralidad valorativa del texto constitucional, admitiendo la posibilidad de una «tiranía de la mayoría» —aunque muy reforzada— sobre los contenidos axiológicos. Por otro lado, el principio, esencial en todo sistema democrático, de la igualdad de oportunidades para todas las fuerzas políticas y sociales, que implica que, si la Constitución, de acuerdo con el valor superior pluralismo, ha establecido la posibilidad de su modificación total (arts. 166 y ss.), la misma debe estar abierta a cualquier fuerza política o social que cumpla los requisitos procedimentales previstos (en realidad, la única «fuerza» que puede cumplir tales requisitos es la inmensa mayoría de la sociedad). Esta última idea jugaría a favor de la posibilidad de sustituir los valores esenciales de la Constitución, con lo que ello podría suponer en la hipótesis de

<sup>272</sup> *Infra*, 3.2.C.D.

una mayoría «reforzada» capaz de cambiar los propios valores democráticos con otros, más o menos contradictorios con la dignidad humana. En todo caso, estimamos que precisamente la existencia de contenidos materiales y valorativos en el texto constitucional implica el deseo expreso de la Comunidad de una cierta permanencia en los mismos.

En nuestro texto constitucional, la voluntad constituyente de dotar de una especial fuerza, en el sentido que comentamos, a los valores superiores y a otros contenidos materiales, se manifiesta en su inclusión en el «bloqueo superfrigorido», que requiere un procedimiento agravado de reforma, aunque desde luego no se impide la misma. Y como ha destacado De Otto, la inexistencia de límites materiales expresos a la reforma (cláusulas de intangibilidad), no puede suplirse por vía técnica, ya que lo que la Constitución ha establecido es «solamente» un procedimiento de especial rigidez, en el cual ha de ponerse de manifiesto una fuerte voluntad de reforma, frente a la que toda resistencia sería inútil<sup>273</sup>. Por ello, creemos que jurídicamente es admisible cualquier modificación constitucional, aunque la misma afecte a los valores superiores.

Cuestión distinta es la de que los valores forman parte sin duda del conjunto de preceptos cuya reforma implicaría un auténtico cambio de Constitución, configurándose como un límite meramente implícito a la reforma, en el sentido de que sobrepasarlo equivale a transformar el régimen político<sup>274</sup>. De esta forma, los valores superiores, junto con la dignidad de la persona, si bien pueden cambiar históricamente en cuanto a sus contenidos concretos, conllevan unas «exigencias mínimas» que constituyen los factores de legitimidad del régimen constitucional, aunque su modificación por los cauces previstos en la propia Constitución no sería antijurídica. En todo caso, ha de tenerse en cuenta que la reforma del artículo 1.1 obligaría a modificar, para mantener la coherencia del texto constitucional, un gran número de artículos del mismo (si lo que se hace es cambiar los valores por otros contradictorios con ellos)<sup>275</sup>.

<sup>273</sup> I. DE OTTO PARDO, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pág. 35.

<sup>274</sup> En este sentido, E. ESPÍN, en L. LÓPEZ GUERRA, E. ESPÍN, J. GARCÍA MOLILLO, P. PÉREZ TRUJEROS Y M. STRUJEROS, *Derecho constitucional*, vol. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2.ª ed., 1994, pág. 52.

<sup>275</sup> Sobre el tema de los límites implícitos a la reforma nos hemos extendido más en nuestro trabajo «La defensa de la Constitución frente a sus «enemigos»», incluido en la obra *La Constitución como orden abierto*, McGraw Hill, Madrid, 1997. PECES-BARRA,

De lo anterior puede deducirse la importancia de una fundamentación de los valores en nuestra Constitución que, si bien con una base consensual, no deje de lado el hecho de que tales valores respondan a exigencias de la dignidad humana y a la tradición constitucional contemporánea. Los valores superiores, y los demás contenidos materiales de la Norma fundamental, cumplen así la importante función de constituirse en parámetro de identificación de nuestro régimen constitucional frente a otros de signo diferente.

## 1.6. CONCLUSIÓN. OTROS CRITERIOS PARA LA INTERPRETACIÓN

Como ha destacado Pierandrei, los métodos tradicionales de interpretación son útiles para la interpretación constitucional, pero los mismos deben utilizarse de un modo que tenga en cuenta la necesaria comprensión de los motivos políticos que están en la base de las diversas normas y principios<sup>276</sup>. Por ello sería erróneo deducir de este capítulo la idea de que los elementos o criterios utilizados agotan o completan todas las «vías de aproximación» a los valores. Desde luego, dichos criterios han aportado elementos de interés para el entendimiento de los va-

*Los valores...*, *op. cit.*, pág. 104, defiende igualmente la posibilidad de reforma de los valores superiores, si bien afirma que «la modificación de los valores superiores, y su sustitución por otros, e incluso su supresión, no cambiarían radicalmente la Constitución». Estimamos que esta afirmación es correcta por lo que se refiere a su supresión, debido al importante desarrollo que tienen en la Constitución, pero tal vez es más discutible por lo que se refiere a sus sustitución por otros, pues, como hemos dicho, si estos nuevos valores superiores fuesen contradictorios con los anteriores, tal reforma implicaría modificar una serie importante de preceptos constitucionales. Distinto sería el caso si lo que se pretende es añadir algún nuevo valor no contradictorio con los que actualmente recoge el art. 1.1. PAREJO ALFONSO, *Constitución...*, *op. cit.*, pág. 148, insiste en que toda alteración de los elementos identificados en el art. 168 de la Constitución implica una alteración de la Constitución en su conjunto, e incluso afirma que los supuestos sujetos al procedimiento reforzado de reforma son reconducibles al orden de valores superiores: la Corona afecta a la forma política del estado; los derechos fundamentales se conectan con el art. 10.1, y éste a su vez con el art. 1.1, mientras que el título preliminar, con la excepción de algunas decisiones concretas, es también en su mayor parte reconducible al art. 1.1.

<sup>276</sup> F. PIERANDREI, «Interpretazione delle norme costituzionali in Italia», en *Giriya-prudenza costituzionale*, 1962, págs. 555-556.

lores superiores: así, hemos precisado su significado lingüístico, los hemos situado en el contexto histórico y entre los valores del mundo occidental, destacando las innovaciones de nuestro texto constitucional; el criterio sistemático ha aportado significativos datos sobre la relación entre los valores y otros elementos del artículo 1.1 y de todo el texto constitucional; hemos destacado que el significado de los valores evoluciona de acuerdo con la cambiante realidad social, y hemos ensayado una fundamentación de nuestros valores.

Pero algunas cuestiones esenciales quedan aún sin resolver (aunque en algún caso hayan quedado apuntadas). Por ejemplo, el problema de su propia naturaleza jurídica, esto es, si poseen carácter y eficacia jurídicas; la posible existencia de una jerarquía entre ellos, o si son superiores al resto de la Constitución. Los criterios que hemos utilizado hasta ahora no agotan todas las posibles «vías de acercamiento» a los valores; por ello los dos próximos capítulos se dedicarán al estudio de estos problemas, a los que no se ha podido dar respuesta satisfactoria mediante los criterios utilizados hasta ahora.

\* \* \*

Hay otros elementos o criterios específicos a la hora de interpretar la Constitución y sus valores; sin embargo, en nuestra opinión tales criterios específicos derivan en buena medida del contenido axiológico de la Constitución, es decir, de los propios valores y principios constitucionales. Cabe hablar así, para englobar todas estas peculiaridades, de una «interpretación material» de la Constitución y de todo el Ordenamiento. También el criterio teleológico puede entenderse como una orientación a valores; por otro lado, los criterios «tradicionales», y especialmente algunos, como el sistemático, se «transforman» a la luz de los valores. Por ello el estudio de todos estos aspectos se realizará al hilo del tratamiento del papel o función de los valores en la interpretación constitucional<sup>27</sup>.

Si procede decir ahora qué los valores se convierten de esta forma en una de las principales peculiaridades del objeto de la interpretación constitucional, y al tiempo uno de los elementos de mayor relevancia a la hora de interpretar la Norma fundamental. Al tiempo son objeto y criterio de la interpretación constitucional, y en ambos planos desempeñan un importante papel. Lógicamente, como elemento o criterio de la

interpretación no tiene utilidad la aplicación de cada valor a sí mismo (así, carece de sentido interpretar la libertad utilizando como criterio la propia libertad...). Sin embargo, sus efectos interpretativos se proyectan de forma apreciable sobre otros valores o sobre el resto de la Constitución. En cuanto a la interpretación de la Constitución «a la luz» de los valores (en concreto, de los valores superiores), éste será el objeto de estudio de toda la Parte II de este trabajo. Por lo que se refiere a la interpretación de los valores en relación con otros valores o principios constitucionales, también se ha hecho relación a ella al referirnos a la interpretación sistemática de los valores superiores.

<sup>27</sup> *Infra*, apartado 4.3.