

**IV Congreso de la Conferencia Mundial sobre
Justicia Constitucional**

**EL IMPERIO DE LA LEY Y LA JUSTICIA
CONSTITUCIONAL EN EL MUNDO MODERNO**

11–14 de Septiembre de 2017, Vilna, Lituania

Ponencia del Tribunal Constitucional de España

I. Los diferentes conceptos de imperio de la ley

1. *¿Cuáles son las fuentes de Derecho (por ejemplo, la Constitución, la jurisprudencia, etc.) que establecen el imperio de la ley en el ordenamiento de su país?*

El principio del “imperio de la ley” fue introducido en Derecho español mediante la Ley para la reforma política (Ley 1/1977, de 4 de enero), puntal de la transición desde el régimen autoritario establecido durante la Guerra Civil (1936-1939) hasta el régimen democrático implantado por la Constitución de 1978 (en adelante, CE). La Constitución, norma suprema del ordenamiento español, reafirma en su preámbulo la intención de “Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular”. En su articulado emplea el término más habitual de “Estado de Derecho”, de raíz germánica, desde su primer artículo:

“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.” (Art. 1.1 CE).

Esa declaración de principio es desarrollada luego en numerosos preceptos que dan forma concreta al Estado de Derecho. El artículo 9, apartado 3, consagra un conjunto de principios relacionados:

“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 derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.” (Art. 9.3 CE).

El título I de la Constitución, sobre los derechos fundamentales y las libertades públicas, establece y garantiza algunos directamente vinculados con el Estado de Derecho, como la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la libertad y seguridad personales, la legalidad de las penas y sanciones administrativas o los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías (Respectivamente, arts. 14, 17, 25 y 24, aps. 1 y 2 CE). Este último derecho fundamental entronca con el régimen constitucional del poder judicial, ejercido “por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, pendientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley” (Art. 117.1 CE). La Constitución de 1978 ha subrayado que las autoridades administrativas actúan “con sometimiento pleno a la ley y al Derecho” (Art. 103.1 CE); norma garantizada en el capital artículo 106 CE:

“1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

Finalmente, la Constitución impone el cumplimiento de las garantías básicas del Estado de Derecho incluso en circunstancias extremas: “La declaración de los estados de alarma, de

excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes” (Art. 116.6 CE).

2. *¿Cómo se interpreta el principio del imperio de la ley en su país? ¿Hay diferentes conceptos de imperio de la ley: formal, sustantivo u otros?*

La Constitución española es consciente de los fundamentos del principio: “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 son fundamento del orden político y de la paz” (Art. 10.1 CE).

La doctrina universitaria suele mantener una concepción sustantiva del Estado de Derecho, íntimamente ligado con el origen popular del poder, la democracia y el respeto a los derechos fundamentales. Así lo impone el texto constitucional (por ejemplo, arts. 1, 9, 10 y 53 CE) y es consonante con la pertenencia de España al Consejo de Europa (Preámbulo y art. 3 del Estatuto del Consejo de Europa, hecho en Londres el 5 de mayo de 1949) y a la Unión Europea (arts. 2, 6 y 7 del Tratado de la Unión).

La jurisprudencia constitucional no se ha detenido a analizar en detalle el concepto de imperio de la ley y Estado de Derecho: estos principios suelen ser empleados junto con otros textos más específicos, que ofrecen reglas determinantes del proceso. Entre los primeros pronunciamientos, la Sentencia 58/1982, de 27 de julio, afirma que “el Estado de Derecho tiende hacia la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes”. Lo cual no le impide constatar que “no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso”, de donde se desprende una máxima de gran relevancia: “la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas” (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2; en el mismo sentido SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 14; 204/1994, de 11 de julio, FJ 6; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5; 134/2006, de 27 de abril, FJ 4; 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 7).

Las sentencias que han ofrecido una reflexión más elaborada de esta noción versaban sobre fuentes del Derecho o sobre su aplicación judicial. Es doctrina firme que el principio de seguridad jurídica (Art. 9.3 CE) “ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)”. Exigencias, todas ellas, consustanciales al Estado de Derecho y que, por lo mismo, han de ser escrupulosamente respetadas por las actuaciones de los poderes públicos, incluido el propio legislador. Es más, “sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre. Es la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los Tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico” (STC 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 8). “De tal modo, que si en el Ordenamiento jurídico en que se insertan las

normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 5; 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 8).

Por otra parte, la jurisprudencia española sostiene que la independencia del Poder Judicial “constituye una pieza esencial de nuestro ordenamiento como del de todo Estado de Derecho, y la misma Constitución lo pone gráficamente de relieve al hablar expresamente del ‘poder’ judicial, mientras que tal calificativo no aparece al tratar de los demás poderes tradicionales del Estado, como son el legislativo y el ejecutivo”, añadiéndose que “el Poder Judicial consiste en la potestad de ejercer la jurisdicción, y su independencia se predica de todos y cada uno de los Jueces en cuanto ejercen tal función, quienes precisamente integran el Poder Judicial o son miembros de él porque son los encargados de ejercerla” (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 6; 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 7). En “el ejercicio de su función constitucional, el Juez es libre en cuanto que sólo está sujeto al imperio de la ley. O, dicho de otro modo, que los Jueces y Tribunales son independientes porque están sometidos únicamente al Derecho. Independencia judicial y sumisión al imperio de la ley son, en suma, anverso y reverso de la misma medalla”; “la independencia del Poder Judicial ... implica que, en el ejercicio de esta función, están sujetos única y exclusivamente al imperio de la ley, lo que significa que no están ligados a órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún otro poder público, singularmente del legislativo y del ejecutivo” (SSTC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 4; 58/2016, de 17 de marzo, FJ 4).

3. ¿Existen áreas específicas del Derecho en las que el Tribunal garantiza el imperio de la ley (por ejemplo, en el derecho penal, en el derecho electoral, etc.)?

El Estado de Derecho ha asumido un papel especialmente relevante en la jurisprudencia constitucional atinente al poder judicial: en particular, su independencia (como acabamos de ver), la imparcialidad de los jueces y su gobierno, mediante el Consejo General del Poder Judicial. Asimismo, la cláusula de Estado de Derecho ha sido relevante al configurar el ámbito y alcance de la jurisdicción que ejercen los tribunales de justicia: especialmente en lo relativo a la supresión de espacios exentos de control judicial y al espinoso problema de la ejecución de sentencias contrarias a los intereses del ejecutivo.

El artículo 24.2 de la Constitución española no mencionaba expresamente el derecho de los ciudadanos a que los magistrados que forman los tribunales fueran imparciales. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional no tuvo duda alguna de que ese rasgo era imprescindible: el derecho a la imparcialidad judicial “constituye una garantía fundamental de la Administración de Justicia en un Estado de Derecho que condiciona su existencia misma, ya que sin Juez imparcial no hay, propiamente, proceso jurisdiccional”. Por ello, la imparcialidad judicial, reconocida explícitamente en el art. 6.1 del Convenio europeo para la protección de los

derechos humanos y las libertades fundamentales (CEDH), ha sido declarada como un contenido implícito en el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), con una especial trascendencia en el ámbito penal. El reconocimiento de este derecho exige, por estar en juego la confianza que los Tribunales deben inspirar en una sociedad democrática, que se garantice al acusado que no concurre ninguna duda razonable sobre la existencia de prejuicios o prevenciones en el órgano judicial. La jurisprudencia protege tanto la imparcialidad subjetiva, en la que se integran todas las dudas que deriven de las relaciones del juez con las partes; como la imparcialidad objetiva, referida al objeto del proceso, por la que se asegura que el Juez se acerca al *thema decidendi* sin haber tomado postura en relación con él (SSTC 26/2007, de 12 de febrero, FJ 4; 47/2011, de 12 de abril, FJ 9; 60/2008, de 26 de mayo, FJ 3; o).

La doctrina constitucional sobre el derecho al juez imparcial dio lugar a la decisiva Sentencia 145/1988, de 12 de julio, que declaró inconstitucional la ley que permitía que los Juzgados de Instrucción dictaran sentencia en las causas penales que habían investigado: aunque se tratara de delitos menos graves y fuera más rápido y efectivo para afrontar el elevado número de causas penales que debían ser resueltas, el Tribunal Constitucional obligó a separar definitivamente las funciones de instrucción y enjuiciamiento. En su razonamiento, afirmó expresamente que todos los procesos penales “deben respetar las garantías constitucionales que impone la Norma suprema. Entre ellas figura la prevista en el art. 24.2 que reconoce a todos el derecho a «un juicio público... con todas las garantías», garantías en las que debe incluirse, aunque no se cite en forma expresa, el derecho a un Juez imparcial, que constituye sin duda una garantía fundamental de la Administración de Justicia en un Estado de Derecho, como lo es el nuestro de acuerdo con el art. 1.1 de la Constitución” (STC 145/1988, FJ 5). Dicho pronunciamiento obligó al legislador a crear los Juzgados de lo Penal, que juzgan las causas penales procedentes de los Juzgados de Instrucción que no son resueltas por las Audiencias Provinciales, dedicadas a los delitos más graves.

Un segundo plano de la jurisprudencia sobre el Estado de Derecho lo ofrece todo lo relativo al Derecho penal: tanto el plano sustantivo, al someter el *ius puniendi* al principio de legalidad (art. 25 CE) como en el plano procesal, al exigir un juicio justo (art. 24 CE). La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, muy extendida en España, ofrece un capítulo propio en esta materia. Finalmente, la idea de Estado de Derecho alumbró la doctrina que impide valorar pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales.

La Sentencia 114/1984, de 29 de noviembre, declaró la existencia de “la interdicción procesal de la prueba ilícitamente adquirida”, “que deriva de la posición preferente de los derechos fundamentales en el ordenamiento y de su afirmada condición de «inviolables» (art. 10.1 de la Constitución)”, elemento consustancial al Estado de Derecho (como señaló expresamente la STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 5, a la que se remite la STC 114/1984, FJ 3). La doctrina constitucional obtuvo inmediato referendo legislativo. La Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobada en julio de 1985, dispuso en términos que siguen vigentes: “En todo tipo de procedimiento se respetarán las reglas de la buena fe. No surtirán efecto las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, violentando los derechos o libertades fundamentales” (art. 11.1 LOPJ).

Un tercer plano atañe al sistema de fuentes del Derecho: doctrinas tan relevantes como la relativa a la sucesión de normas en el tiempo, la garantía institucional de la ley de presupuestos o las restricciones impuestas a las leyes singulares se han nutrido del principio del Estado de Derecho. Lo mismo cabe decir del desafío secesionista, que últimamente adquiere tonos preocupantes en Cataluña.

La jurisprudencia constitucional ha negado que el legislador democrático se vea limitado por la doctrina de los derechos adquiridos. El principio de irretroactividad de las leyes, que establece el artículo 9.3 de la Constitución, concierne sólo a las disposiciones sancionadoras no favorables y a las que restringen “derechos individuales”; expresión esta última que ha sido interpretada estrictamente, como equivalente a los derechos fundamentales del título I, “que no debe confundirse con el *ius quaesitum*”. Fuera de este ámbito, “nada impide, constitucionalmente, que el legislador dote a la Ley del ámbito de retroactividad que considere oportuno”. Y ello “porque la Constitución no emplea la expresión «derechos adquiridos» y es de suponer que los constituyentes la soslayaron, no por modo casual, sino porque la defensa a ultranza de los derechos adquiridos no casa con la filosofía de la Constitución, no responde a exigencias acordes con el Estado de Derecho que proclama el artículo primero de la Constitución”. Es una premisa básica, asociada al principio democrático, que el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro y, por tanto, que no existe un genérico derecho al mantenimiento de la Ley y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas a su amparo. Y aunque el principio de seguridad jurídica impone en cualquier Estado de Derecho que la sucesión de normas se atenga a ciertas condiciones, entre ellas no se encuentra la interdicción de la reforma peyorativa (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 108/1986, de 29 de julio, FJ 19; 97/1990, de 24 de mayo, FJ 4; 56/2016, de 17 de marzo, FJ 3).

La ley anual de presupuestos debe abarcar la totalidad de los gastos y los ingresos públicos, so pena de nulidad: el Tribunal Constitucional ha exigido con rigor que las Cortes Generales y los Parlamentos de las Comunidades Autónomas respeten el principio de universalidad presupuestaria, “que no es más que una consecuencia lógica del propio papel del presupuesto en nuestro Estado de Derecho”: la ley de presupuestos está reservada a un contenido y dicho contenido está reservado a ella, imperativo constitucional que concreta el art. 134.2 CE, con la exigencia de que dicha ley incluya “la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal”, permitiendo así su control democrático por el Parlamento y permitiendo su conocimiento por los ciudadanos de acuerdo con su función (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3; 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 5).

La doctrina constitucional, inspirándose en los rasgos propios del Estado de Derecho, ha sometido a límites estrictos la aprobación de leyes singulares: esto es, aquellas leyes aprobadas por un Parlamento que no contienen reglas generales, sino una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto (leyes autoaplicativas); o bien, las leyes de destinatario único o que han sido dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro. Las leyes singulares “no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa” y, en consecuencia, están sujetas a una serie de límites contenidos en la

propia Constitución: entre ellos destacan el principio de igualdad; la prohibición de condicionamiento del ejercicio de los derechos fundamentales, materia reservada a leyes generales; y la restricción a “aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios” (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11; 48/2005, de 3 de marzo, FFJJ 6, 7; 129/2013, de 4 de junio, FJ 4; 231/2015, de 5 de noviembre, FJ 10; 170/2016, de 6 de octubre, FJ 4). La jurisprudencia ha añadido que todas las leyes autoaplicativas, sean o no expropiatorias, deben confrontarse con la garantía de la tutela judicial (Art. 24.1 CE), especialmente si la ley conlleva la inejecución de sentencias firmes: no tiene cabida en nuestra Constitución aquella ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme (SSTC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 11; 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 4; 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 15).

Finalmente, la jurisprudencia se ha visto obligada a recordar que los titulares de cargos públicos tienen el deber de acatar la Constitución: este deber no exige una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero sí el compromiso de realizar sus funciones de acuerdo con ella y en el respeto al resto del ordenamiento jurídico: “Que esto sea así para todo poder público deriva, inexcusablemente, de la condición de nuestro Estado como constitucional y de Derecho” (STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 4). El sometimiento de todos a la Constitución es “otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente” (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 18; 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 6). En el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que “requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella” (STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4). Por consiguiente, la resolución del Parlamento de Cataluña que inició un proceso de autodeterminación en Cataluña, tras las elecciones del 27 de septiembre de 2015, “trastoca no solo los postulados del Estado de Derecho, basado en el pleno sometimiento a la Ley y al Derecho, sino la propia legitimidad democrática del Parlamento de Cataluña, que la Constitución reconoce y ampara. En el Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda: la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Sin conformidad con la Constitución no puede predicarse legitimidad alguna. En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la fundada en la Constitución” (STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 5).

4. ¿Existe jurisprudencia sobre el contenido del principio del imperio de la ley? ¿Cuáles son los elementos esenciales de este principio según la jurisprudencia? En caso afirmativo, ponga ejemplos de la jurisprudencia.

Véase la respuesta a la pregunta 2.

5. *¿El concepto de imperio de la ley ha cambiado a lo largo del tiempo en su país? En su caso, describa los cambios con ejemplos.*

No hay cambios perceptibles.

6. *¿El Derecho internacional influye en la interpretación del principio del imperio de la ley en su país?*

Sí. El artículo 10.2 de la Constitución española de 1978 dispone:

“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

El ingreso de España en el Consejo de Europa¹ y en la Unión Europea² ha dado un sesgo claramente europeo a la aplicación de este precepto constitucional. El Convenio europeo de derechos humanos y sus Protocolos³ es el texto legal que ha ejercido un mayor influjo interpretativo en la aplicación de la Constitución española. La jurisprudencia ha recibido igualmente los efectos del Derecho de la Unión Europea en materia de derechos fundamentales, mucho antes de que el Tratado de Lisboa (2007 - 2009) otorgara fuerza jurídica vinculante a la Carta de derechos fundamentales⁴.

9

El Reino de España ha ratificado numerosos convenios internacionales en materia de derechos, especialmente en el ámbito de la ONU. Los Pactos internacionales de 1967, tanto el de derechos civiles y políticos como el dedicado a los derechos económicos y sociales, forman parte del Derecho español⁵. Lo mismo cabe decir de otros muchos, entre los que descuellan los

¹ El Reino de España se adhirió al Estatuto del Consejo de Europa, hecho en Londres el 5 de mayo de 1949, mediante Instrumento de 22 de noviembre de 1977 (“Boletín Oficial del Estado” 51, 1/03/1978).

² La adhesión de España a la Unión Europea fue acordada en el Tratado firmado el 12 de junio de 1985, en Lisboa y Madrid, relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (BOE 1, 1/01/1986; Diario Oficial de las Comunidades Europeas L-302, 15/11/1985).

³ Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950. Fue ratificado por España mediante Instrumento de 26 de septiembre de 1979 (BOE 243, 10/10/1979).

⁴ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000, 2007, texto consolidado publicado en el DOUE C-202, 7/06/2016).

⁵ El Pacto internacional de derechos civiles y políticos y el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, hechos en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, fueron ratificados por España mediante Instrumentos de 13 de abril de 1977 (BOE 103, 30/04/1977).

Convenios relativos a la prevención y punición del genocidio, a los derechos de las mujeres, y a los derechos del niño⁶.

Puede ser interesante advertir que, según la Constitución de 1978, los tratados internacionales válidamente celebrados por España forman parte del ordenamiento interno, una vez publicados oficialmente (art. 96.1 CE; SSTC 140/1995, de 28 de septiembre, FJ 3; 197/2006, de 3 de julio, FJ 3). Por otra parte, la Constitución ha previsto que, mediante “ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución” (art. 93 CE). Este precepto es el fundamento de la participación del Reino de España en la Unión Europea y su Derecho propio (Declaraciones del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio, y 1/2004, de 13 de diciembre).

El art. 10.2 CE pone de manifiesto la decisión del poder constituyente español de reconocer nuestra coincidencia con el ámbito de valores e intereses que protegen los instrumentos internacionales a que remite, “así como nuestra voluntad como Nación de incorporarnos a un orden jurídico internacional que propugna la defensa y protección de los derechos humanos como base fundamental de la organización del Estado” (STC 91/2000, de 30 de marzo, FJ 7). Como dijo el Tribunal español en la Sentencia 21/1981, de 15 de junio, los derechos fundamentales responden a un sistema de valores y principios de alcance universal que subyacen a la Declaración universal y a los diversos convenios internacionales sobre derechos humanos, ratificados por España, y que, asumidos como decisión constitucional básica, han de informar todo nuestro ordenamiento jurídico (STC 21/1981, FJ 10).

10

La jurisprudencia constitucional que ha dado cuerpo al Estado de Derecho en España ha sido inspirada muy directamente por el Derecho europeo de los derechos humanos: en especial, por el Convenio de Roma de 1950. Pueden mencionarse, entre otros muchos ejemplos, la doctrina que protege con rigor la publicidad de los juicios: la Sentencia 96/1987, de 10 de junio, alcanzó la conclusión de que “la publicidad del proceso ocupa una posición institucional en el Estado de Derecho que la convierte en una de las condiciones de la legitimidad constitucional de la administración de justicia” apoyándose en el artículo 6.1 del Convenio de Roma tal y como había sido interpretado en varias sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STC 96/1987, FJ 2; 56/2004, de 19 de abril, FJ 5). Lo mismo puede decirse de la garantía del derecho a la imparcialidad del juez, como vimos anteriormente (y resume la STC 133/2014, de 22 de julio, FJ 3). El artículo 5 del Convenio de Roma ha jugado un papel decisivo en la interpretación garantista del derecho a la libertad personal, por ejemplo al limitar estrictamente el tiempo que puede durar una detención por parte de la policía (SSTC 31/1996, de 27 de febrero, FJ 8; 224/1998, de 24 de noviembre, FJ 3) o al abordar el espinoso

⁶ Convenio para la prevención y la sanción del delito de genocidio, Naciones Unidas, 9 de diciembre de 1948: la adhesión de España fue documentada mediante Instrumento de 13 de septiembre de 1968 (BOE 34, 8/02/1969); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, firmada en Nueva York el 18 de diciembre de 1979 (entre otros): España lo ratificó por Instrumento de 16 de diciembre de 1983 (BOE 69, 21/03/1984); Convención sobre los derechos del niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989: ratificada por España mediante Instrumento de 30 de noviembre de 1990 (BOE 313, 31/12/1990).

problema del derecho a una indemnización por razón de prisión provisional, adoptada legalmente, en caso de absolución (STC 8/2017, de 19 de enero, FFJJ 6, 7).

II. Nuevos desafíos al imperio de la ley

7. ¿Existen o han existido amenazas al imperio de ley a nivel nacional en su país (por ejemplo, crisis económicas)?

El principal problema actual procede del intento, por parte de la mayoría política nacionalista que rige una de las diecisiete Comunidades Autónomas que forman España, de proclamar unilateralmente su independencia para establecer una República en Cataluña. El Tribunal Constitucional ha sostenido, en numerosas resoluciones, que la Constitución de 1978 debe ser reformada previamente para alcanzar ese resultado. Su artículo 2 declara que “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”: por consiguiente, ni puede admitirse que el pueblo de Cataluña sea soberano, como declaró el Parlamento catalán en 2013; ni tienen validez alguna las declaraciones o las leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña que contradicen la Constitución española. La “primacía incondicional de la Constitución requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella” (STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 3).

11

En las subsiguientes elecciones autonómicas, una coalición de partidos nacionalistas obtuvo una mayoría de escaños del Parlamento catalán (con el 48 por 100 de los votos populares). El nuevo Parlamento acordó iniciar un “proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015”, fundado nuevamente en la soberanía del pueblo catalán y destinado a lograr su independencia. Dicha resolución parlamentaria fue anulada por el Tribunal Constitucional (STC 259/2015, de 2 de diciembre). También han sido declarados nulas, por vulnerar la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, diversas leyes aprobadas para formar “estructuras de Estado” que preparen la independencia: Administración tributaria, agencia de protección social y catálogo de infraestructuras estratégicas (STC 128/2016, de 7 de julio); relaciones exteriores de la Generalidad de Cataluña (SSTC 228/2016, de 22 de diciembre, y 77/2017, de 21 de junio); consultas populares mediante referéndum (STC 51/2017, de 10 de mayo); establecimiento de un comisionado para la transición nacional y planes ejecutivos para preparar estructuras de Estado (STC 52/2017, de 10 de mayo); registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de Cataluña (STC 67/2017, de 25 de mayo); comunicación audiovisual (SSTC 78/2017, de 22 de junio, y 86/2017, de 4 de julio); excesos en la regulación del catalán como lengua oficial, junto con el castellano (SSTC 87/2017, 88/2017 y 89/2017, de 4 de julio); partidas de la ley de presupuestos para hacer frente a los gastos derivados de la organización, gestión y convocatoria de un proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña (STC 90/2017, de 5 de julio). Asimismo, el Tribunal ha declarado inconstitucionales diversas actividades de los órganos de gobierno del

Parlamento catalán, que han incumplido la Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre (Autos 141/2016, de 19 de julio, 170/2016, de 6 de octubre, y 24/2017, de 14 de febrero).

Esta situación se debe a que los partidos nacionalistas han decidido desobedecer las resoluciones del Tribunal Constitucional. En la declaración de inicio del proceso político, anulada por la Sentencia 259/2015, se afirmó que “El Parlamento de Cataluña, como depositario de la soberanía y como expresión del poder constituyente, reitera que esta cámara y el proceso de desconexión democrática del Estado español no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional, que considera falta de legitimidad y de competencia a raíz de la sentencia de junio de 2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, votado previamente por el pueblo en referéndum, entre otras sentencias” (Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, punto 6). De ahí que los medios de comunicación hablen de que se va a producir un “choque de trenes” entre el Estado española y la Comunidad Autónoma catalana, cuyo punto álgido podría ser el referéndum inconstitucional de autodeterminación anunciado para el próximo 1 de octubre de 2017.

8. ¿Han tenido los acontecimientos y progresos internacionales influencia en la interpretación del imperio de la ley en su país (por ejemplo, la migración, el terrorismo)?

Sin duda alguna. Sin embargo, la jurisprudencia no ofrece indicaciones al respecto.

12

9. ¿Ha dirimido su Tribunal colisiones de normas entre el derecho nacional y el internacional? ¿Existen casos en que su Tribunal haya interpretado un derecho o libertad de forma diferente respecto de otros tribunales regionales e internacionales (por ejemplo, el africano, el interamericano o el europeo) u otros órganos internacionales (en particular, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas)? ¿Existen dificultades relacionadas con la ejecución de las decisiones de estos tribunales/órganos? ¿Cuál es la principal de estas dificultades? Ofrezca ejemplos, por favor.

No hay divergencias sustanciales entre la doctrina constitucional española y la europea. La doctrina del Tribunal Constitucional español sigue fielmente la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como regla general. Existe alguna discordancia menor, en materia de igualdad ante la ley, presunción de inocencia y de intimidad familiar.

El Tribunal Constitucional español ha construido el derecho a la igualdad (art. 14 CE) inspirándose en la doctrina del Tribunal de Estrasburgo (art. 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, CEDH y, ahora, su Protocolo núm. 12, de 4 de noviembre de 2000). Sin embargo, no ha aceptado su criterio en un punto: como resume la STC 181/2000, de 29 de junio (FJ 11), “es doctrina reiterada y constante de este Tribunal que el derecho a la igualdad del art. 14 de la Constitución no consagra un derecho a la desigualdad de trato (STC 114/1995, de 6 de julio, FJ 4), ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no

existe 'ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual' (STC 16/1994, de 20 de enero, FJ 5), siendo ajena al ámbito de este precepto constitucional la llamada 'discriminación por indiferenciación' (STC 308/1994, de 21 de noviembre, FJ 5). En definitiva, 'el principio de igualdad no puede fundamentar un reproche de discriminación por indiferenciación' (STC 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 7)". Lo que le llevó a rechazar de plano que la ley sobre el seguro de vehículos a motor, que había establecido un sistema de valoración de daños personales mediante baremo, pudiese vulnerar el derecho a la igualdad porque estableciese un tratamiento igual de supuestos diversos.

La Constitución española consagra el derecho a ser presumido inocente (art. 24.2 CE), como lo hace el Convenio de Roma (art. 6.2 CEDH). La jurisprudencia española apenas ha desarrollado la faceta externa del derecho fundamental: "El derecho a ser presumido inocente ... opera en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina por ende el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo" (STC 109/1986, de 24 de septiembre, FJ 1). O, en las palabras de la STC 137/1988, de 7 de julio (FJ 1): que "una persona acusada de una infracción no puede ser considerada culpable hasta que así se declare en Sentencia condenatoria"; premisa de la regla de juicio: "siendo sólo admisible y lícita esta condena cuando haya mediado actividad probatoria que, producida con las garantías procesales y libremente valorada por los Tribunales penales, pueda entenderse de cargo". En la casi totalidad de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional español es este segundo aspecto el que se discute: la actividad probatoria que sustenta la condena; no el primero, la prohibición de tratar como culpable a quien no ha sido declarado tal por un tribunal tras un juicio justo. Ésta es, sin embargo, una dimensión muy cuidada por la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo.

Esta aparente discordancia se puso de manifiesto en el *Lizaso Azconebieta*. Esta persona fue mencionada en una rueda de prensa del Ministerio de Interior, en la que se afirmó que formaba parte de un comando de la organización terrorista ETA que había sido desarticulado; aunque era cierto que el interesado había sido detenido en la operación policial, era erróneo que estuviera implicado, por lo que fue prontamente puesto en libertad. La STC 244/2007, de 10 de diciembre, consideró que la denegación de la indemnización solicitada por haber sido acusado en público de cometer graves delitos como miembro de una organización terrorista no vulneraba sus derechos fundamentales. En lo relativo a la presunción de inocencia, la sentencia mantuvo que la demanda de amparo invocaba "una dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia que ha sido reconocida por este Tribunal y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (entre otras, en la invocada STEDH, de 5 de febrero de 1995, caso *Allenet de Ribemont c. Francia*), que consiste en 'el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina por ende el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo' (STC 109/1986, de 24 de septiembre, FJ 1)"; sin embargo, a renglón seguido afirmó que "en el caso que examinamos esa eficacia extraprocesal de la presunción de inocencia encuentra específica protección en nuestro

sistema de derechos fundamentales a través o por medio de la tutela del derecho al honor ... (STC 139/2007, de 4 de junio, FJ 2)” (STC 244/2007, FJ 2). Concluyendo, posteriormente, que el derecho al honor del afectado no había sido vulnerado por la información ofrecida por la Administración a los medios de comunicación. El Tribunal de Estrasburgo, por el contrario, declaró vulnerado el derecho del Sr. Lizaso; y consideró determinante la presunción de inocencia, no el derecho al honor. La Sentencia de 28 de junio de 2011 (asunto núm. 28834/08) afirma rotunda que, aunque el principio de la presunción de inocencia forma uno de los elementos del proceso penal equitativo, “no se limita a una simple garantía procesal en materia penal. Su ámbito es más amplio, y exige que ningún representante del Estado o de una autoridad pública declare que una persona es culpable de una infracción antes de que su culpabilidad haya sido declarada por un tribunal” (§ 37). Por añadidura, la sentencia reafirma que “la vulneración de la presunción de inocencia puede proceder, no solamente de un juez o un tribunal, sino asimismo de otros agentes del Estado y de personalidades públicas” (§ 38, con cita de jurisprudencia). En la medida en que las declaraciones del Gobernador civil sobre el interesado dieron por sentada su culpabilidad, no una situación de duda o sospecha; y, decisivamente, fueron pronunciadas antes incluso de presentar al detenido ante el Juzgado y, por ende, antes de la apertura de un procedimiento judicial, vulneraron su presunción de inocencia.

Otro punto de aparente fricción lo ofrece el derecho a la intimidad familiar (art. 18.1 CE) y el derecho al respeto de la vida familiar (art. 8.1 CEDH). En la Sentencia 236/2007, de 7 de noviembre, se declaró que la regulación del derecho de los extranjeros que residen en España a la reagrupación familiar no está sujeta a reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE) ni a la reserva de ley establecida para los “derechos y libertades reconocidos en el capítulo II” (art. 53.1 CE), por lo cual las remisiones al reglamento que efectuaba la Ley de derechos de los extranjeros no habían infringido aquellas disposiciones constitucionales, porque la ley no desarrolla el derecho fundamental a la intimidad. La Sentencia 236/2007 no dejó de constatar que la “jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en contraste con la de este Tribunal, ha deducido de aquel precepto [art. 8.1 CEDH] un ‘derecho a la vida familiar’, que comprendería como uno de sus elementos fundamentales el disfrute por padres e hijos de su mutua compañía (STEDH caso *Johansen*, de 27 de junio de 1996, § 52)” ; “nuestra Constitución no reconoce un ‘derecho a la vida familiar’ en los mismos términos en que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha interpretado el art. 8.1 CEDH, y menos aún un derecho fundamental a la reagrupación familiar, pues ninguno de dichos derechos forma parte del contenido del derecho a la intimidad familiar garantizado por el art. 18.1 CE” (FJ 11; en ese sentido, STC 60/2010, de 7 de octubre, FFJJ 8, 9, aunque resta importancia a esa aparente contradicción). No obstante, la Sentencia de la Sala Primera 11/2016, de 1 de febrero, otorga amparo frente a la denegación de licencia para incinerar los restos resultantes del aborto padecido por la demandante aplicando directamente el derecho a la vida familiar del art. 8 CEDH.

En relación con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se aprecia alguna disonancia en el ámbito del derecho a la igualdad (art. 14 CE), en materia de garantías salariales; y respecto a algunas garantías procesales (art. 24.2 CE), en relación con la orden europea de detención y

entrega, cuando atañe a un requerido que ha sido condenado en un juicio celebrado en su ausencia. Este último punto ha dado lugar a una cuestión prejudicial (caso *Melloni*).

La legislación laboral española ha creado un Fondo de Garantía Salarial que se hace cargo de los créditos salariales de los trabajadores que, por insolvencia del empresario, resultan insatisfechos, dentro de determinados límites y cuantías. Los tribunales del orden social sostenían que el Fondo sólo debía abonar las deudas reconocidas en sentencia o resolución administrativa firme; pero no las deudas reconocidas en virtud de pacto o conciliación, incluso la alcanzada ante la Administración laboral o ante el Juez. El Tribunal Constitucional español consideró que esa diferencia de trato no vulneraba el derecho a la igualdad, porque no había un “tratamiento diferenciado de situaciones idénticas que permita trabar cabalmente un juicio constitucional de igualdad, toda vez que la situación de partida (trabajadores que acuerdan la conciliación) es objeto de igual tratamiento en la interpretación del órgano judicial” (STC 306/1993, de 25 de octubre). Sin embargo, el Tribunal de Justicia llegó a una solución opuesta: “el principio general de igualdad, tal y como se reconoce en el ordenamiento jurídico comunitario, exige que cuando, según una normativa nacional ... en caso de insolvencia del empresario, la institución de garantía se haga cargo del pago de las indemnizaciones legales debidas por la finalización del contrato de trabajo establecidas por una sentencia judicial, las indemnizaciones de la misma naturaleza reconocidas en un acuerdo entre trabajador y empresario celebrado en presencia judicial y con la aprobación del órgano judicial deben recibir el mismo trato” (STJ *Cordero Alonso*, de 7 de septiembre de 2006, asunto C-81/05). En esta sentencia, que reiteraba pronunciamientos anteriores, el Tribunal de Luxemburgo añadió una observación relevante: “Dado que el principio general de igualdad y de no discriminación es un principio de Derecho comunitario, los Estados miembros están vinculados por dicho principio tal como lo ha interpretado el Tribunal de Justicia. Ello también es así cuando, según la jurisprudencia constitucional del Estado miembro de que se trate, la normativa nacional en cuestión es conforme a un derecho fundamental análogo reconocido por el ordenamiento jurídico interno” (§ 41). Lo cual le llevó a fallar que “El juez nacional debe dejar sin aplicar una norma interna que, vulnerando el principio de igualdad, tal y como éste se reconoce en el ordenamiento jurídico comunitario, excluye que la institución de garantía competente se haga cargo del pago de las indemnizaciones por finalización del contrato reconocidas en un acuerdo entre trabajadores y empresarios celebrado en presencia judicial y con la aprobación del órgano judicial”. La discordancia de jurisprudencias duró poco, gracias a la rauda intervención del legislador español. Antes de que acabase el año 2006, la legislación laboral fue reformada para acomodarla al Derecho de la Unión Europea.

En materia de garantías del acusado en el proceso penal, el Tribunal Constitucional español venía sosteniendo que la Constitución garantiza de forma absoluta (sea cual fuere el foro judicial competente) el derecho de quien ha sido condenado a penas graves, sin estar presente en el juicio, a una ulterior posibilidad procesal de impugnación de la condena. Por esta razón, la Sentencia 91/2000, de 30 de marzo, otorgó amparo a una persona, acusada y condenada por el Estado italiano de graves delitos como miembro activo de una mafia, y cuya extradición había sido concedida por la Audiencia Nacional. La Sentencia 91/2000 declaró que no es contrario al derecho de defensa y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) que un

tribunal español acceda a la extradición solicitada por países que den validez a condenas a penas graves dictadas en ausencia; pero solo en tanto en cuanto la concesión de la extradición quede sometida a la condición de que el condenado pueda impugnar la condena ante los tribunales que dictaron condena contra él, para salvaguardar sus derechos de defensa. El firme criterio de la Sentencia 91/2000 se mantuvo en sucesivas resoluciones, sin mayor controversia. Donde sí surgió un debate fue al aplicar la doctrina, nacida al calor del control de extradiciones, a las órdenes europeas de detención y entrega como muestran los Votos particulares a la Sentencia 199/2009, de 28 de septiembre. Finalmente, en un caso análogo de entrega en virtud de euroorden para cumplir pena de prisión impuesta en una condena dictada en ausencia del reo, el Tribunal Constitucional español suscitó su primera cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El Auto de Pleno 86/2011, de 9 de junio, suspendió la tramitación del recurso de amparo y planteó al Tribunal de Luxemburgo un conjunto de cuestiones prejudiciales que han sido respondidas por la Sentencia *Melloni* (de 26 de febrero de 2013, asunto C-399/11). El Tribunal español ha modificado su doctrina, acomodándola a lo fallado por el Tribunal de Justicia (STC 26/2014, de 13 de febrero).

El Tribunal de Estrasburgo, cuando ha tenido que abordar las cuestiones suscitadas por la interceptación de barcos en alta mar, ha tenido expresamente en cuenta el criterio del Tribunal español (ATEDH *Rigopoulos c. España*, 1999; SSTEDH *Medvedyev c. Francia*, 2008 y 2010). En el ámbito de la Unión Europea, la Sentencia *Unión de Pequeños Agricultores* (2002), que reconoció el derecho de los particulares a “una tutela judicial efectiva de los derechos que les confiere el ordenamiento jurídico comunitario”, tiene un inequívoco acento español.

III. La Ley y el Estado

10. ¿Cómo influye la jurisprudencia de su Tribunal para garantizar que las autoridades públicas actúen dentro de los límites constitucionales de sus potestades?

Los poderes públicos españoles se encuentran sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (Art. 9.2 CE). Corresponde al Tribunal Constitucional, en su función de intérprete supremo de la Constitución (Art. 161 CE, art. 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), asegurar que todas las autoridades respetan la Constitución (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4; 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 4; 83/2016, de 28 de abril, FJ 5). Las sentencias que dicta el Tribunal Constitucional deben ser publicadas en el “Boletín Oficial del Estado”; producen el efecto de cosa juzgada y tienen plenos efectos frente a todos (art. 164 CE). El efecto de cosa juzgada es, en primer lugar, formal: no cabe recurso alguno contra la sentencia constitucional (art. 93.1 LOTC). En segundo lugar, la cosa juzgada despliega un efecto material: el conflicto resuelto en el fondo queda decidido definitivamente, sin que ninguna autoridad, ni siquiera el propio Tribunal Constitucional, pueda desligarse o ignorar la decisión acordada. Los “plenos efectos” frente a todos de la sentencia constitucional implican que la doctrina que ofrece el fundamento de la decisión es vinculante para todos los poderes públicos. La Constitución, aplicada por su intérprete supremo, adquiere un significado inequívoco. Cualquier conflicto igual o similar que pudiera suscitarse en el futuro tendrá que

ser resuelto siguiendo los mismos criterios, salvo modificación de la doctrina constitucional por parte del Tribunal en Pleno (art. 13 LOTC).

La sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley declara, como regla general, la nulidad de los preceptos que son contrarios a la Constitución (art. 39.1 LOTC). Esa declaración de nulidad tiene el valor de cosa juzgada; vincula a todos los poderes públicos; y produce efectos generales desde la fecha de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (art. 38.1 LOTC). Por consiguiente, cuando el Tribunal ejerce su función de “legislador negativo”, no es preciso modificar la ley declarada inconstitucional: los artículos o incisos inconstitucionales son nulos por efecto directo de la sentencia constitucional. Así ocurre normalmente, como muestran algunas Sentencias que pueden traerse a colación: la que declaró la nulidad de diversos preceptos de la Ley de protección de la seguridad ciudadana (STC 341/1993, de 18 de noviembre), lo que dio lugar a la dimisión del Ministro de Interior que había promovido la Ley; la Sentencia que declaró nula gran parte de la legislación estatal de urbanismo (STC 61/1997, de 20 de marzo); o la que ha declarado nulos algunos preceptos del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (STC 31/2010, de 28 de junio). Como afirmó, entre otras muchas, la Sentencia 54/2002, de 27 de febrero (FJ 8), la “declaración de nulidad de una norma legal ... ha de tenerse por una forma adecuada de reparación o superación de la situación de inconstitucionalidad constatada y declarada por este Tribunal, cuyo efecto inmediato es que el precepto inconstitucional y nulo quede definitivamente expulsado del ordenamiento jurídico (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 6) y que, por lo mismo, resulte inaplicable desde que la declaración de nulidad se publica en el ‘Boletín Oficial del Estado’ (STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11)”.

Cuando el Tribunal resuelve conflictos entre órganos constitucionales del Estado, el Tribunal Constitucional debe determinar en su sentencia a qué órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas; asimismo, puede declarar nulos los actos ejecutados con invasión de atribuciones y resolver, en su caso, sobre las situaciones jurídicas producidas entre tanto (arts. 73.1 y 74.2 LOTC). El Tribunal Constitucional español ha resuelto únicamente dos conflictos interorgánicos en su historia: La Sentencia 45/1986, de 17 de abril, juzgó tres conflictos que el Consejo General del Poder Judicial había formulado contra los actos con que el Congreso y el Senado dieron aprobación a los textos que desembocaron en la actualmente vigente Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, reformada). Por su parte, la Sentencia 234/2000, de 3 de octubre, decidió el conflicto suscitado por el Gobierno contra el Senado en relación con el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara que no había admitido a trámite la declaración de urgencia del Gobierno respecto a la tramitación del proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, lo que impidió que se completase la discusión y votación del proyecto de ley antes de las elecciones generales celebradas en marzo de 1996.

11. ¿Tienen las decisiones de su Tribunal fuerza vinculante sobre otros tribunales? ¿Respetan o siguen otros tribunales ordinarios la jurisprudencia de su Tribunal en todos los casos? ¿Existen conflictos entre su Tribunal y otros tribunales (superiores)?

En el caso de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por Tribunales judiciales, el Tribunal Constitucional comunica su sentencia “inmediatamente al órgano judicial competente para la decisión del proceso. Dicho órgano notificará la sentencia constitucional a las partes. El Juez o Tribunal quedará vinculado desde que tuviere conocimiento de la sentencia constitucional y las partes desde el momento en que sean notificadas” (art. 38.3 LOTC). Los efectos generales (*erga omnes*) de las sentencias constitucionales se producen con su publicación oficial: a partir de ese momento, las sentencias que se pronuncian sobre la constitucionalidad de leyes “vincularán a todos los poderes públicos” (art. 38.1 LOTC). La propia Constitución tuvo el cuidado de precisar que la “declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada” (art. 161.1.a CE). La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional detalla un aspecto importante de esta norma: “Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad” (art. 40.1 LOTC).

Los órganos judiciales no solo están vinculados por el fallo o parte decisoria de las sentencias constitucionales; también lo están por sus razonamientos (*ratio decidendi*), en la medida en que interpretan las normas de la Constitución. Así lo ha previsto con rotundidad la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1979 y la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985. La Ley de 1979 introduce dos precisiones: La primera, que “la jurisprudencia de los tribunales de justicia recaída sobre leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional habrá de entenderse corregida por la doctrina derivada de las sentencias y autos que resuelvan los procesos constitucionales” (art. 40.2 LOTC). La segunda precisión atañe a que “Las sentencias desestimatorias dictadas en recursos de inconstitucionalidad y en conflictos en defensa de la autonomía local impedirán cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por cualquiera de las dos vías [recurso o cuestión de inconstitucionalidad], fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional” (art. 38.2 LOTC).

La Ley Orgánica del Poder Judicial, por su parte, afirma que “La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las Leyes y los Reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos” (art. 5.1 LOPJ). Revisten una importancia especial los derechos y libertades reconocidos en la Constitución: estos derechos y libertades “vinculan, en su integridad, a todos los Jueces y Tribunales y están garantizados bajo la tutela efectiva de los mismos”; y “se reconocerán, en todo caso, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado, sin que las resoluciones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar dicho contenido” (art. 7, apartados 1 y 2, LOPJ).

Estos preceptos legales no hacen más que poner de manifiesto principios que se deducen del sistema institucional establecido por la Constitución española. La doctrina constitucional, que se genera con ocasión de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional cuando enjuicia leyes, resuelve conflictos de competencia o ampara derechos fundamentales, tiene un alcance general que vincula a los órganos judiciales. Tal y como afirmó la Sentencia 302/2005, de 21 de noviembre, “de conformidad con lo ordenado en el art. 87.1 LOTC, los órganos judiciales están obligados al cumplimiento de lo que este Tribunal Constitucional resuelva, no pudiendo, en consecuencia, desatender a lo declarado y decidido por el mismo. En algunas ocasiones el cumplimiento por el órgano judicial de una Sentencia de este Tribunal puede requerir una interpretación del alcance de la misma, a fin de dar un cabal cumplimiento a lo resuelto en ella y adoptar, en consecuencia, las medidas pertinentes para hacer efectivo el derecho fundamental reconocido frente a la violación de la que fue objeto. Pero semejante consideración y aplicación por el órgano judicial no puede llevar, sin embargo, como es claro, ni a contrariar lo establecido en ella ni a dictar resoluciones que menoscaben la eficacia de la situación jurídica subjetiva allí declarada ... Por lo demás, la especial vinculación que para todos los poderes públicos tienen las Sentencias de este Tribunal no se limita al contenido del fallo, sino que se extiende a la correspondiente fundamentación jurídica, en especial a la que contiene los criterios que conducen a la *ratio decidendi* (STC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4)” (En el mismo sentido, STC 195/2009, de 28 de septiembre, FJ 4).

En los primeros años de funcionamiento del Tribunal Constitucional se produjeron algunas fricciones menores con el Tribunal Supremo (Salas de lo Civil y de lo Penal). Estos desajustes quedaron zanjados con la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional llevada a cabo en 2007 (Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo) y la STC 133/2013, de 5 de junio. En la actualidad, ambos Tribunales colaboran asiduamente en el marco de un convenio de colaboración, firmado por sus Presidentes el 21 de noviembre de 2014.

12. ¿Ha desarrollado o contribuido la jurisprudencia de su Tribunal en los parámetros de los procesos legislativos y de la aplicación de la ley? (Por ejemplo, desarrollando conceptos como independencia, imparcialidad, actuación de acuerdo con la ley, non bis in idem, nulla pena sine lege, etc.).

Sin duda. Véase la respuesta a las preguntas 2 y 3.

13. ¿Tiene jurisprudencia relacionada con el respeto al imperio de la ley por los actores privados que ejercen funciones públicas?

La Constitución española proclama que los ciudadanos, junto con los poderes públicos, están “sujetos” a ella y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). Pero esta sujeción “se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos

(arts. 30 y 31, entre otros), los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en los arts. 166 y siguientes de la Norma Fundamental” (STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3).

Por circunstancias históricas ligadas a su origen, la Constitución de 1978 se sustenta en la más amplia garantía de los derechos fundamentales, que no pueden limitarse en razón de que se utilicen con una finalidad anticonstitucional. Como se sabe, en nuestro sistema —a diferencia de otros de nuestro entorno— “no tiene cabida un modelo de «democracia militante», esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución” (SSTC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7; 52/2017, de 10 de mayo, FJ 5). Esta concepción “se manifiesta con especial intensidad en el régimen constitucional de las libertades ideológica, de participación, de expresión y de información... pues implica la necesidad de diferenciar claramente entre las actividades contrarias a la Constitución, huérfanas de su protección, y la mera difusión de ideas e ideologías. El valor del pluralismo y la necesidad del libre intercambio de ideas como sustrato del sistema democrático representativo impiden cualquier actividad de los poderes públicos tendente a controlar, seleccionar, o determinar gravemente la mera circulación pública de ideas o doctrinas” (STC 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 4). Ciertamente, la Constitución establece unas normas y principios que vinculan y obligan “a los ciudadanos y a los poderes públicos (art. 9.1 CE), incluso cuando se postule su reforma o revisión y hasta tanto ésta no se verifique con éxito a través de los procedimientos establecidos” (SSTC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7; 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4). Esta libertad individual protege asimismo a los partidos políticos, que no son poderes públicos ni órganos del Estado; lo único que cabe exigirles es el “respeto a los valores constitucionales, respeto que ha de guardarse por los partidos en su actividad y que es compatible con la más plena libertad ideológica” (STC 48/2003, FJ 10).

En otro orden de consideraciones, la jurisprudencia española admite un cierto grado de eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. Ciertamente, el art. 53.1 del Texto constitucional tan sólo establece de manera expresa que los derechos fundamentales vinculan a los poderes públicos; pero ello no implica una exclusión absoluta de otros posibles destinatarios, dado que “en un Estado social de Derecho no puede sostenerse con carácter general que el titular de tales derechos no lo sea en la vida social” (STC 18/1984, de 7 de febrero, FJ 6). El Tribunal español ha declarado que los actos privados puedan lesionar los derechos fundamentales y que en estos supuestos los interesados pueden acceder a la vía de amparo si no obtienen la debida protección de los Jueces y Tribunales a los que el ordenamiento encomienda la tutela general de los mismos. Las relaciones entre particulares, si bien con ciertas matizaciones, no quedan excluidas del ámbito de aplicación del principio de igualdad, y la autonomía de las partes ha de respetar tanto el principio constitucional de no discriminación como aquellas reglas, de rango constitucional u ordinario, de las que se derive la necesidad de igualdad de trato. No cabe olvidar que el artículo 1.1 CE propugna entre los

valores superiores del ordenamiento jurídico la igualdad, y que su artículo 9.2 encomienda a todos los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas. Lo que no impide matizar que en el ámbito de las relaciones privadas, los derechos fundamentales han de aplicarse matizadamente, haciéndolos compatibles con otros valores que tienen su origen en el principio de la autonomía de la voluntad (SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FFJJ 4, 5; 171/1989, de 19 de octubre, FJ 1; 2/1998, de 12 de enero, FJ 2; 27/2004, de 4 de marzo, FJ 4).

14. ¿Son los funcionarios públicos responsables por su actuación, tanto en la ley como en la práctica? ¿Existen problemas con el alcance de la inmunidad de algunos funcionarios, por ejemplo, en la prevención de la lucha efectiva contra la corrupción? ¿Existe jurisprudencia relacionada con la responsabilidad de los funcionarios públicos?

La Constitución española garantiza “la responsabilidad de los poderes públicos”, como ingrediente esencial del Estado de Derecho. Este principio, enunciado en el artículo 9.3 CE, inspira distintas previsiones de la arquitectura constitucional: así, está prevista la responsabilidad política y penal del Presidente y los demás miembros del Gobierno (Arts. 108, 102 CE); la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (Art. 106.2 CE), así como la de las autoridades y funcionarios públicos (Arts. 103, 136.2 CE). También los jueces, independientes y sometidos únicamente al imperio de la ley, son “responsables” (Art. 117.1 CE). Principio que se aplica también al Poder Judicial en su conjunto, que responde de “Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia” (Art. 121 CE).

La responsabilidad ante la ley rige incluso en situaciones de emergencia: “La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes” (Art. 116.6 CE). Estas situaciones están regidas por una ley orgánica específica (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio). La Constitución se cuida de precisar que “La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes” (Art. 55.2 CE).

Es doctrina constitucional que las “autoridades designadas por el voto de sus conciudadanos nunca deben confundir el desarrollo de sus legítimas opciones políticas con el ejercicio ilegal y arbitrario de las potestades públicas puesta en su mano temporalmente por el cargo que ostentan”. No se vulnera ningún derecho fundamental cuando una autoridad pública resulta condenada por una sentencia, emitida después de un juicio público y con todas las garantías por un tribunal de justicia, en virtud de una norma establecida por el Código penal que ha sido aplicada sin incurrir en modo alguno en arbitrariedad (ATC 154/1992, de 25 de mayo). En la medida en que un Tribunal penal haya declarado que quien ejerce funciones públicas ha dictado resolución injusta a sabiendas, y aun cuando desempeñe mando o jurisdicción, su ejercicio recae en asunto administrativo, resulta evidente que es lícito que la ley prevea la pérdida de su cargo, y la imposibilidad de asumirlo durante un período proporcionado a la

gravedad de la falta cometida. Si “es exigible una cierta ejemplaridad social a quien ejerce cualquier función pública, con más intensidad debe hacerse respecto de aquellos cargos cuya función consiste precisamente, por ser representantes de los ciudadanos, en actuar de manera directa en los asuntos públicos” (STC 151/1999, de 14 de septiembre, FJ 3).

Quizá sea clarificador advertir que la “guerra sucia” contra la banda terrorista ETA, que dio lugar a la desaparición y muerte de varios jóvenes, desembocó en la condena a penas de prisión de un Ministro de Interior y otros altos cargos de la seguridad del Estado, así como varios y relevantes funcionarios de las fuerzas policiales. Condenas que fueron revisadas en sede de amparo constitucional, donde se observó que los derechos fundamentales de los acusados habían sido respetados (STC 69/2001, de 17 de marzo, y relacionadas).

IV. La Ley y los particulares

15. ¿Tienen los particulares acceso (directo/indirecto) a su Tribunal para impugnar actos generales o individuales? Explique brevemente las modalidades/procedimientos.

La Constitución española de 1978 ha establecido un Tribunal Constitucional, competente para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes, el amparo de los derechos y libertades fundamentales y la resolución de los conflictos de atribuciones entre órganos del Estado y de los conflictos de competencia entre las instituciones generales del Estado y las comunidades autónomas. El Tribunal es un órgano constitucional, regulado en sus rasgos básicos directamente por el texto fundamental (título IX de la Constitución, arts. 159-165, así como los arts. 95 y 123 CE). Ha sido establecido como una institución separada del Poder judicial (título VI de la Constitución, arts. 117-127). El Tribunal es único en su orden; ejerce su jurisdicción en todo el territorio nacional; y tiene su sede en Madrid, capital del Estado (art. 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, LOTC: Ley Orgánica 1/1979, de 3 de octubre, versión 2010). El Tribunal es el intérprete supremo de la Constitución y es el órgano jurisdiccional superior en materia de garantías constitucionales (art. 123 CE y art. 1 LOTC). En ningún caso se le puede promover cuestión de jurisdicción o competencia; sus resoluciones no pueden ser enjuiciadas por ningún órgano jurisdiccional del Estado; y cualquier acto público que menoscabe su jurisdicción es nulo y puede ser declarado así por el Tribunal Constitucional actuando de oficio (art. 4 LOTC; STC 133/2013, de 5 de junio).

El control jurisdiccional de la Constitución es mixto. El Tribunal Constitucional ejerce en exclusiva la potestad de declarar la nulidad de cualquier ley, posterior a 1978, que contradiga la Constitución. Sin embargo, los tribunales de justicia deben controlar la constitucionalidad de las leyes y, si aprecian alguna disconformidad de sus preceptos con las normas constitucionales, deben: a) plantear cuestión de inconstitucionalidad (art. 165 CE; STC 17/1981, de 1 de junio); o b) declarar la derogación de las leyes aprobadas antes de la entrada en vigor de la Constitución que incurran en inconstitucionalidad sobrevenida, salvo que opten por suscitar la cuestión (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1). Los tribunales de justicia, no obstante, aplican el Derecho de la Unión Europea, cuyas normas prevalecen sobre las normas de los Estados miembros que sean disconformes con aquél; lo cual justifica la inaplicación

judicial de leyes, tanto del Estado central como de las Comunidades autónomas, cuando contradicen el Derecho de la Unión Europea (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4; SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 6; 145/2012, de 2 de julio, FFJJ 5-7; 61/2013, de 14 de marzo, FJ 5).

Los particulares tienen derecho a que el Tribunal Constitucional proteja sus derechos y libertades fundamentales. Pueden solicitarlo indirectamente, pidiendo al juzgado o sala de justicia que conoce de un asunto que plantee cuestión de inconstitucionalidad sobre la ley aplicable al caso (Art. 163 CE; STC 133/1987, de 21 de julio, FJ 1). También pueden solicitarlo directamente, mediante el recurso de amparo constitucional (arts. 53, 161 CE): éste se plantea después de que el Poder Judicial haya resuelto el proceso civil, penal, contencioso-administrativo, social o militar donde son relevantes los derechos fundamentales del ciudadano. En el recurso de amparo no se puede impugnar directamente leyes u otras disposiciones con rango de ley; pero el Tribunal Constitucional puede revisar la constitucionalidad de la ley aplicada por los tribunales judiciales en el caso concreto (Arts. 42, 55.2 LOTC; SSTC 41/1981, de 18 de diciembre, FJ 1; 83/2016, de 28 de abril, FJ 11).

16. ¿Ha desarrollado su Tribunal jurisprudencia relacionada con el acceso a los tribunales ordinarios/inferiores (por ejemplo, requisitos, incluyendo, costas, representación letrada, plazos)?

Existe una amplia jurisprudencia constitucional en la materia, fundada en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (Art. 24.1 CE, equivalente al art. 6.1 CEDH). Aquí solo es posible ofrecer algunas ideas generales.

Es doctrina constante que el derecho a la tutela judicial efectiva, incluye el derecho a obtener una resolución judicial de fondo cuando no existen obstáculos legales para ello; puede satisfacerse igualmente con una decisión judicial que inadmita una demanda o querrela, “siempre y cuando esta respuesta sea consecuencia de la aplicación razonada y proporcionada de una causa legal en la que se prevea tal consecuencia” (SSTC 107/1993, de 22 de marzo, FJ 2; 158/2000, de 12 de junio, FJ 5; 39/2015, de 2 de marzo, FJ 5).

Existen numerosas facetas del derecho de acceso a los tribunales de justicia. En general, la jurisprudencia diferencia la tutela constitucional del acceso a la jurisdicción y del acceso a los recursos establecidos por la ley. El derecho a poder dirigirse a un Juez en busca de protección para hacer valer el derecho de cada quien tiene naturaleza constitucional por nacer directamente de la propia Ley suprema; mientras que, una vez recaída la primera respuesta judicial, que es el núcleo del derecho fundamental, el derecho a interponer ulteriores recursos se defiende a las leyes (SSTC 37/1995, de 7 de febrero; 149/2016, de 19 de septiembre), que sólo están obligadas a asegurar el derecho del reo de un proceso penal a la revisión de su condena (SSTC 76/1982, de 14 de diciembre, FJ 5; 48/2008, de 11 de marzo, FJ 2).

Las condiciones económicas del acceso a la justicia son definidas por la ley, pero deben respetar el artículo 24 de la Constitución. Es lícito exigir el pago de tributos por el ejercicio de

la potestad jurisdiccional, pero su cuantía no debe ser desproporcionada (SSTC 20/2012, de 16 de febrero; 140/2016, de 21 de julio). La Constitución reconoce el derecho a la justicia gratuita a quienes acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar (SSTC 16/1994, de 20 de enero, FJ 3; 128/2014, de 21 de julio, FJ 3).

17. ¿Ha desarrollado su Tribunal jurisprudencia sobre otros derechos individuales relacionados con el imperio de la ley?

Existe abundante jurisprudencia sobre todos los derechos implicados en el imperio de la ley o el Estado de Derecho: véanse las respuestas a las preguntas 2 y 3.

18. ¿El concepto de imperio de la ley se usa como concepto general cuando no existen derechos fundamentales específicos o garantías en el texto de la Constitución de su país?

No. Las referencias al Estado de Derecho en la jurisprudencia constitucional siempre acompañan la cita de preceptos de la Constitución con reglas más específicas (como uno o varios derechos fundamentales) o, en su caso, alguno de los principios enumerados en el artículo 9.3 CE que, como vimos, enuncian varios principios esenciales del Estado de Derecho.

Las referencias al imperio de la ley, por su parte, se concentran en sentencias relativas a la independencia e imparcialidad de los tribunales del Poder Judicial. Se hacen eco de la redacción del artículo 117.1 CE (“Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial ... independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley”).