**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 2**

**LOS VALORES CONSTITUCIONALES SUPERIORES Y LOS PRINCIPIOS EN LA CONSTITUCIÓN. LA SOBERANÍA NACIONAL. LA DIVISIÓN DE PODERES. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA.**

**LOS VALORES CONSTITUCIONALES SUPERIORES Y LOS PRINCIPIOS EN LA CONSTITUCIÓN.**

La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 no se adscribe a una ideología o programa político determinado, pero sí que responde a una concepción valorativa de la vida social e instaura un marco básico de principios que conforman la convivencia.

Ello explica que la Constitución contenga, además de mandatos específicos, declaraciones generales, como hacen los preceptos que se estudian en el presente tema del programa, los cuales no son meras cláusulas retóricas, sino que tienen la misma eficacia normativa vinculante que la entera Constitución, además de estar protegidos por el procedimiento especialmente agravado de reforma constitucional.

De forma amplia, los *valores* constitucionales son más abstractos, y los *principios* más concretos. Pero, en ambos casos, el Tribunal Constitucional pone de relieve que son cánones de interpretación de los mandatos constitucionales, conformando un sistema axiológico que constituye el fundamento material del entero ordenamiento jurídico.

**Los valores constitucionales superiores.**

Dispone el artículo 1.1 de la Constitución que “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”.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las características fundamentales de cada uno de estos valores son las siguientes:

1. El valor *libertad* se proyecta de forma concreta en muchos preceptos constitucionales y, particularmente, en los artículos del Capítulo II del Título I que reconocen y proclaman las diferentes libertades.

En último extremo, la libertad como valor superior tiene su asiento último en la dignidad de la persona, invocada por el artículo 10.1 de la Constitución al establecer que “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 social”.

1. El valor *pluralismo político* deriva del valor libertad, pero el constituyente quiso individualizarlo por su marcada contraposición con el régimen preconstitucional.

Su principal plasmación, además del derecho a la participación en los asuntos públicos con independencia de la ideología, radica en el reconocimiento constitucional de los partidos políticos, que según el artículo 6 de la Constitución “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”.

Además, este valor supone que la orientación político-ideológica de las leyes puede ser también plural.

1. El valor *igualdad* se proyecta sobre diferentes partes del texto constitucional, comenzando por el artículo 14, que es una suerte de disposición preliminar del Capítulo II del Título I de la Constitución, y que afirma que “los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Este precepto proclama la igualdad jurídica o formal, que es ante la ley y en la aplicación de la ley, pero la Constitución se preocupa también de perseguir una igualdad material o de hecho al disponer en su artículo 9.2 que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Además, la igualdad está presente en los siguientes preceptos constitucionales:

1. El artículo 23.2, que reconoce el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.
2. El artículo 31.1, que considera a la igualdad como uno de los principios que inspiran el sistema tributario.
3. El artículo 32.1, que proclama la plena igualdad jurídica de los cónyuges.
4. El artículo 39.2, que recalca la igualdad de los hijos ante la ley con independencia de su filiación.
5. Los artículos 68.1, 69.2 y 140, que destacan el carácter igual del sufragio electoral.
6. El artículo 139.1, que declara que “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”.
7. El artículo 149.1.1º, que atribuye al Estado competencia exclusiva para “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.
8. El valor *justicia* puede ser considerado, en primer lugar, conforme a la clásica definición de Ulpiano de la virtud de la justicia, que es la *constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuere*.

La función constitucional de determinar cuál es el derecho de cada uno, esto es, la de decir el derecho o *ius dicere*, es precisamente la función jurisdiccional, disponiendo el artículo 117.1 de la Constitución que “la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial”, añadiendo el artículo 117.3 de la Constitución que “el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes”.

Sin embargo, la Constitución recoge también una visión distributiva de la justicia, identificable con la llamada justicia social, que es patente en el artículo 9.2, antes citado, pero también en otros preceptos, como el artículo 31.1, que establece que “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario *justo*”, o el 131.1, que fija como uno de los objetivos de la intervención del Estado en la actividad económica la “más *justa* distribución” de la renta y de la riqueza.

**Los principios en la Constitución.**

La Constitución se apoya en una serie de principios, a los que la propia Constitución alude denominándolos *principios de la presente Constitución*, expresión contenida al regular las Fuerzas Armadas en su artículo 8, o *principios constitucionales*, expresión utilizada por el artículo 27 con relación al derecho a la educación.

Algunos de estos principios son organizativos, como los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación de acuerdo con los que actúa la Administración Pública conforme al artículo 103.1, o el de unidad jurisdiccional que es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales conforme al artículo 117.5.

Otros de ellos están limitados a ámbitos concretos, como el principio de reciprocidad en la extradición, conforme al artículo 13.3, el de progresividad propio del sistema tributario o los de mérito y capacidad que deben presidir el acceso a la función pública conforme al artículo 103.3.

Sin embargo, los principios constitucionales que interesa destacar aquí son aquellos subsumibles en los principios generales del derecho que, además de ser fuente de derecho con arreglo al artículo 1.1 del Código Civil de 24 de julio de 1889, tiene un carácter informador del ordenamiento jurídico conforme a su artículo 1.4.

Estos principios están proclamados por el artículo 9.3 de la Constitución, que dispone que “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”.

Estos principios, propios de los ordenamientos jurídicos de tradición liberal, sirven, directa o indirectamente, para garantizar la posición jurídica de los individuos frente a los poderes públicos. Todos ellos, por lo demás, se encuentran en estrecha interrelación, de tal forma que ninguno podría garantizarse plenamente si los demás no estuviesen igualmente protegidos.

De ellos, el más importante es el principio de legalidad, conectado con la cláusula de Estado de Derecho del artículo 1.1 de la Constitución y con el mandato del artículo 9.1, que dispone que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”.

En esta legalidad a la que se refiere el artículo 9.3 no sólo se incluyen las normas en sentido estricto, ya que la propia Constitución reconoce que lo jurídico excede de lo simplemente normativo al indicar en su artículo 10.1 que hay unos derechos de las personas que les son *inherentes* y, por ende, previos a la propia Constitución, al subrayar en su artículo 53.1 que la ley debe respetar el *contenido esencial* de los derechos y libertades al regularlos, y al someter en su artículo 103.1 actuación de la Administración Pública a la ley, pero también *al Derecho*.

**LA SOBERANÍA NACIONAL.**

La tres primeras palabras de la Constitución son *La Nación española*, y con ellas se inicia su preámbulo, el cual se cierra con la afirmación de que es *el pueblo español* el que ratifica la Constitución aprobada por las Cortes, que a su vez conforme al artículo 66.1 de la Constitución representan a tal pueblo español.

Por ende, la relación entre Constitución y pueblo español es genética, la primera emana del segundo, que se la otorga a sí mismo *en uso de su soberanía*, como también expresa el preámbulo constitucional.

Pero es que, además, la Constitución garantiza que el pueblo, del que emanó la Constitución, seguirá siendo soberano a partir de la entrada en vigor de la misma, y ello en un plano estrictamente normativo, que es en el que se sitúa el artículo 1.2 de la Constitución, que dispone que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

No obstante, la Constitución utiliza la expresión soberanía *nacional*, y no soberanía *popular*.

Sin embargo, la Nación no es el pueblo, sino una entidad que trasciende lo puramente demográfico, adquiriendo dimensiones histórico-culturales y simbólicas, pues integra a los españoles del presente, pero también a tradiciones e instituciones que son un depósito del pasado, la más sobresaliente de las cuales es la Monarquía. Pero en un Estado democrático, como por definición constitucional es España, la voluntad de esa nación solo puede expresarla, jurídicamente, el pueblo.

La Nación, además, es identificada por el artículo 2 de la Constitución con la patria, al disponer este precepto que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”, siendo precisamente *todos los españoles* en su conjunto y de forma única, homogénea e indivisible los titulares del poder soberano de la *Nación española*.

El preámbulo de la Constitución, junto a todos los españoles, invoca a los *pueblos de España*, lo cual no supone merma de la unidad e indivisibilidad de la Nación española que *integran* las *nacionalidades y regiones* que existen en la misma, a las que se *reconoce y garantiza* un *derecho a la autonomía* que sólo cobra sentido a la luz de la unidad nacional, ya que la autonomía solamente puede predicarse respecto de un poder más amplio en cuyo seno se incardina.

**LA DIVISIÓN DE PODERES.**

La división de poderes entre ejecutivo, legislativo y judicial tiene su origen doctrinal en la obra de Locke y de Montesquieu, está reflejada en los *checks and balances* propios de la Constitución estadounidense de 1787 y está expresamente recogida por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa de 1789.

La Constitución no proclama expresamente este principio, que es esencial en cualquier Estado verdaderamente democrático, y que debe entenderse como la negación de poderes ilimitados, lo que se concreta en la atribución a los órganos políticos de potestades tasadas y la consiguiente responsabilidad a través de los oportunos controles constitucionalizados.

No obstante, y a pesar de que la Constitución solo utiliza el término poder para referirse al judicial, sí que refleja claramente la división tripartita, de forma que:

1. Su artículo 66.2 dispone que “las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”.
2. Su artículo 97 dispone que “el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes”.
3. Su artículo 117 dispone que “la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley”, que “el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes”, y que “los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas (…) y las que expresamente les sean atribuidas por Ley en garantía de cualquier derecho”.

No obstante, la separación de poderes no es rígida, ya que los tres poderes se relacionan, colaboran y controlan entre sí, de forma que:

1. El Gobierno puede aprobar disposiciones normativas con fuerza de ley, como los decretos-ley y los decretos legislativos, los cuales sin embargo están sujetos a una serie de límites impuestos por las Cortes Generales para tener tal fuerza de ley, tal y como regulan los artículos 82 a 86 de la Constitución.
2. La jurisprudencia no es fuente del Derecho, y los jueces y magistrados están sometidos al imperio de la ley.
3. El Gobierno es responsable ante el Congreso de los Diputados, que otorga y retira la confianza al Presidente del Gobierno, que es la cabeza del poder ejecutivo, conforme regulan los artículos 99, 108, 112, 113 y 114 de la Constitución.
4. El Presidente del Gobierno puede provocar la disolución de las Cortes Generales o de una de sus dos cámaras, conforme al artículo 115 de la Constitución.
5. Las Comunidades Autónomas están dotadas de sus propios poderes ejecutivo y legislativo, que se relacionan con los respectivos poderes estatales en función del principio de competencia, no del de jerarquía, conforme prevé el Título VIII de la Constitución.

Por último, a los tres poderes clásicos, la doctrina suele añadir otros dos poderes regulados por la Constitución:

1. El poder atribuido por el Título IX al Tribunal Constitucional, que es el intérprete supremo de la Constitución y está sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica de 3 de octubre de 1979, tal y como afirma su artículo 1, actuando como una suerte de legislador negativo cuando declara la nulidad de una ley inconstitucional y la expulsa del ordenamiento jurídico.
2. El poder de reforma constitucional, regulado por Título X de la Constitución, que es parte integrante del poder constituyente.

**LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.**

Dispone el artículo 23.1 de la Constitución que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

La representación política es el medio fundamental de participación de los españoles que conforman el pueblo español, titular de la soberanía nacional, en los asuntos públicos.

Tal modalidad de participación política se realiza mediante la elección por el pueblo de sus representantes en elecciones periódicas y a través del sufragio universal, directo, igual, libre y secreto, y ello tanto en el ámbito estatal con las Cortes Generales, como en el autonómico con las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, como en el local con los ayuntamientos, tal y como prevén los artículos 68, 69, 140 y 152 de la Constitución.

Las normas esenciales reguladoras de esta forma de participación política están recogidas en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 9 de junio de 1985, y en ella es esencial la función instrumental de los partidos políticos, antes aludida.

**LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA.**

Al margen de representativa, la participación política puede ser directa, tal y como pone expresamente de relieve el artículo 23.1 de la Constitución.

En el ámbito local, la participación directa se produce en los ayuntamientos que funcionan en régimen de concejo abierto, respecto del que el artículo 140 de la Constitución se remite a la ley para la regulación de sus condiciones, estando previsto en la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, en el que el gobierno y la administración municipales corresponden a un alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores.

Además, la Ley de Bases del Régimen Local regula también las consultas populares sobre aquellos asuntos de competencia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos.

Por otro lado, el artículo 29.1 de la Constitución dispone que “todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley”, derecho regulado por la Ley Orgánica de 12 de noviembre de 2001, como se estudia en el tema 24 de esta parte del programa.

De una forma especial, el artículo 77 de la Constitución dispone que “las cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas” y que “las cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las cámaras lo exijan”.

Es también método de participación política directa la iniciativa legislativa popular, respecto de la que el artículo 87.3 de la Constitución dispone que “una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”. Además, debe entenderse excluida de la iniciativa popular la reforma constitucional, con arreglo al artículo 166 de la Constitución.

Este precepto es desarrollado por la Ley Orgánica de 26 de marzo de 1984, que excluye también de la misma a la planificación de la actividad económica y la elaboración de los presupuestos generales del Estado.

No obstante, la forma más importante de participación directa es el referéndum, que es la consulta al conjunto del cuerpo electoral para que se pronuncie de manera taxativa sobre determinada cuestión.

La Constitución prevé tres clases de referéndum, a saber:

1. El de ratificación de una reforma constitucional, facultativo en el caso del procedimiento agravado si lo solicitan la décima parte de los miembros de Congreso o Senado, y preceptivo en el caso del procedimiento especialmente agravado, conforme regulan los artículos 167 y 168 de la Constitución.
2. El de iniciativa autonómica, para la aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía que lo fueron a través del procedimiento previsto por el artículo 151 de la Constitución o cuando lo establezcan los propios Estatutos de Autonomía.
3. El consultivo previsto por el artículo 92 de la Constitución, que dispone que “las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”, siendo la Ley Orgánica de 18 de enero de 1980 la que dio cumplimiento a este mandato constitucional, que establece las siguientes disposiciones generales:

1. La autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado, conforme prevé el artículo 149.1.32ª de la Constitución.
2. La autorización será acordada por el Gobierno, a propuesta de su Presidente, salvo en el caso en que esté reservada por la Constitución al Congreso de los Diputados.
3. El referéndum se convoca mediante Real Decreto, que contendrá el texto íntegro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta; señalará claramente la pregunta o preguntas a que ha de responder el cuerpo electoral convocado; y determinará la fecha en que haya de celebrarse la votación, que deberá producirse entre los treinta y los ciento veinte días posteriores a la fecha de publicación del Real Decreto.
4. No se podrá celebrar un referéndum durante la vigencia de los estados de excepción o de sitio y durante los noventa días posteriores a su levantamiento o en el período comprendido entre los noventa días anteriores y los noventa posteriores a la fecha de celebración en el territorio a que afecte, de elecciones parlamentarias o locales o de otro referéndum
5. El referéndum se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en el ámbito que corresponda a la consulta, siendo su circunscripción la provincia.

Por último, el artículo 125 de la Constitución dispone que “los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los tribunales consuetudinarios y tradicionales”, y conforme a este precepto:

1. La acción popular está regulada fundamentalmente por la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882, aunque también presenta manifestaciones en el ámbito administrativo, como por ejemplo en la Ley de Costas de 28 de julio de 1988, en el texto refundido de la Ley del Suelo de 30 de octubre de 2015 o en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado de 9 de diciembre de 2013.
2. El jurado está regulado en su Ley Orgánica de 22 de mayo de 1995, estudiada en el tema 55 de Derecho Procesal del programa.
3. El artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 reconoce el carácter de tribunal consuetudinario y tradicional al Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana, al Consejo de Hombres Buenos de Murcia, al Juzgado Privativo de Aguas de Orihuela y al Tribunal del Comuner de Aldaia.

José Marí Olano

27 de septiembre de 2022