

# LAS NORMAS CONSTITUCIONALES DE CONTENIDO SOCIAL: DELIMITACION Y PROBLEMÁTICA DE SU EFICACIA JURÍDICA

Por ENCARNACION CARMONA CUENCA

## SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO.—II. DELIMITACIÓN.—III. EFICACIA JURÍDICA DE LAS NORMAS DE CONTENIDO SOCIAL: POSIBILIDADES DE APLICACIÓN: 1. *Su configuración como auténticos deberes de los poderes públicos.* 2. *El carácter de parámetro de la constitucionalidad.* 3. *Actuación como criterio interpretativo del resto del ordenamiento.*

### I. PLANTEAMIENTO

El artículo 1.1 de la Constitución española de 1978 configura al Estado como «social y democrático de Derecho», de donde se desprende, obviamente, que uno de los principios que definen al Estado es su calificación como «Estado social». A diferencia de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que fue sin duda, y como es de todos conocido, el modelo de nuestros constituyentes en la redacción del precepto (1), la Constitución española desarrolla ampliamente en su articulado el principio de la socialidad del Estado, que se convierte así en uno de los pilares básicos de nuestro sistema político (2).

---

(1) El artículo 20.1 de la LFB dice: «La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social», y el artículo 28.1: «El orden constitucional en los *Länder* deber responder a los principios de Estado de Derecho republicano, democrático y social, en el sentido de esta Constitución.»

(2) De entre la abundantísima bibliografía sobre el Estado social destacamos aquí, en castellano, M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977; L. PAREJO ALFONSO: *Estado social y Administración pública*,

Trataremos aquí de delimitar cuáles son las normas constitucionales que desarrollan el principio de Estado social del artículo 1.1, las denominadas por la doctrina mayoritaria «normas de contenido social», y nos referiremos en un segundo momento a la principal problemática que plantean estas normas: la de su eficacia jurídica.

Esta misma problemática ya fue planteada por Forsthoff con relación a la declaración de Estado social de la Ley Fundamental de Bonn en 1953 (3), y, a pesar del tiempo transcurrido y de las aportaciones doctrinales posteriores, aún sigue siendo motivo de discusión. Hay que partir del hecho, ya puesto de manifiesto, de que la Ley Fundamental de Bonn no contiene ninguna norma que desarrolle el principio de la socialidad del Estado, por lo que resulta difícil concretar cuál es su verdadero alcance y significación. En la Constitución alemana se han formulado los derechos y libertades clásicos con la mayor concreción posible, y, sin embargo, se ha renunciado a dar forma a los derechos sociales. En este punto no se siguió el ejemplo de la Constitución de Weimar de 1919, que se mostraba aparentemente como mucho más progresiva en lo que se refiere a la determinación de la estatalidad social, a pesar de no incluir este principio en su definición del Estado. En la elaboración de la Ley Fundamental de Bonn se quiso evitar que la Constitución tropezara con las mismas dificultades a las que sucumbió la Segunda Parte de la Constitución de Weimar, en la cual los derechos sociales permanecían como normas meramente programáticas, sin ninguna eficacia práctica ni fuerza jurídica de obligar (4).

Entre nosotros, esta trascendental cuestión ha sido planteada por el profesor Pedro de Vega, eso sí, en los términos constitucionalmente concretos y adecuados a nuestro texto constitucional (5), en relación con el tema de la

Civitas, Madrid, 1983; A. GARRORENA MORALES: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984; H. HELLER: *Escritos políticos*, prólogo y selección de A. López Pina, Alianza, Madrid, 1985; C. DE CABO MARTÍN: *La crisis del Estado social*, Promociones Públicas Universitarias, Barcelona, 1986, y W. ABENDROTH, E. FORSTHOFF y K. DOHERING: *El Estado social*, C. E. C., Madrid, 1986.

(3) E. FORSTHOFF: «Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates» (1954), en E. FORSTHOFF (Hrsg.): *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt, 1968. Existe traducción al castellano: E. FORSTHOFF: «Concepto y esencia del Estado social de Derecho», en W. ABENDROTH, E. FORSTHOFF y K. DOHERING: *El Estado social*, cit.

(4) Vid. W. ABENDROTH: «Sobre el concepto de Estado de Derecho democrático y social tal como se formula en la Constitución de la República Federal de Alemania», en el volumen *Sociedad antagónica y democracia política*, Grijalbo, Barcelona, 1972, pág. 270. [Título original: «Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im GG der BRD» (1954), en E. FORSTHOFF (Hrsg.): *Rechtsstaatlichkeit...*, cit.]

(5) Acerca de la necesidad de una teoría de la Constitución adecuada y concreta,

compatibilidad del principio de Estado social con las garantías del Estado de Derecho clásico. En palabras de este autor:

«Aunque sean los propios textos constitucionales quienes establecen preceptos, a través de los cuales se pretende otorgar valor normativo a los postulados del Estado social (...), es lo cierto que, al intentar compatibilizar esas declaraciones con los principios del Estado liberal y del Derecho constitucional de garantía (...), quedan reducidas a meras declaraciones retóricas» (6).

Si bien la perspectiva desde la que abordamos esta cuestión es fundamentalmente jurídica, no hay que olvidar la necesaria conexión de las normas con la realidad social en la que deben ser aplicadas, tanto más cuando se trata de estas normas de contenido social, cuya eficacia práctica depende no sólo de factores jurídicos, sino sobre todo de factores económicos. En efecto, serán las posibilidades económicas de una sociedad las que determinen fundamentalmente la amplitud de los objetivos sociales.

Esta cuestión ha sido puesta de manifiesto desde diferentes perspectivas por autores como Carlos de Cabo, quien realiza un análisis del Estado social, haciendo hincapié en las disfunciones que presenta para el sistema capitalista. En efecto, a medida que aumentan los gastos sociales, se hace más necesaria la transformación y hasta la desaparición del Estado social para la superación de la crisis y la propia supervivencia del sistema capitalista (7).

Partiendo de estas dificultades que plantea tanto la compatibilización de los postulados del Estado social con las garantías del Estado de Derecho (8) como la eficacia jurídica de las normas que desarrollan el principio de Estado social, intentaremos, por nuestra parte, apuntar algunas fórmulas doctrinales que se han propuesto para articular esta eficacia, así como algunos de los problemas que se suscitan.

Para ello no es indiferente comenzar admitiendo el hecho de que en la Constitución española esta problemática se plantea de forma considerable-

---

vid., por todos, J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado unitario-federal*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 32 y sigs., especialmente pág. 36.

(6) P. DE VEGA: «La crisis de los derechos fundamentales en el Estado social», en J. CORCUERA ATIENZA y M. A. GARCÍA HERRERA (eds.): *Derecho y economía en el Estado social*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 135.

(7) C. DE CABO: *La crisis del Estado social*, cit., pág. 41.

(8) Fundamentalmente, la consecución de un disfrute real y efectivo de los derechos formalmente enunciados con el reconocimiento del dogma liberal de la autonomía de la voluntad privada. Vid., a este respecto, P. DE VEGA: «La crisis de los derechos...», loc. cit. en op. cit., pág. 135.

mente diferente a como se suscita en la Constitución alemana. En efecto, la amplia experiencia acumulada en la interpretación y concreción normativa del principio de Estado social en la Ley Fundamental de Bonn ha influido sin duda en nuestros constituyentes, que a la hora de redactar la norma suprema han incorporado a la misma algunas puntualizaciones producto de aquella experiencia. Haremos, pues, algunas consideraciones que, no por conocidas, resultan innecesarias.

En primer lugar, la calificación del Estado como social y democrático de Derecho no hay que buscarla en diferentes preceptos (como sucede en la Ley Fundamental de Bonn), sino que, de forma unitaria, viene proclamada en el mismo artículo primero de la norma fundamental.

En segundo lugar, se produce en la propia Constitución la concreción de este principio de la socialidad del Estado, a través de diferentes preceptos que contienen las citadas «normas de contenido social» de la Constitución.

En último lugar, se establece también en nuestra Norma Suprema cuál va a ser la eficacia de que van a gozar un número importante de estas normas de contenido social: aquellas que se contienen en el Capítulo Tercero del Título I («De los principios rectores de la política social y económica»). Así, el artículo 53.3 establece que tales principios informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pero sólo podrán ser alegados ante los tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

Se deja claro, pues, que estos «principios rectores» no configuran por sí mismos y desde la Constitución verdaderos derechos subjetivos, accionables ante los tribunales (9). Pero no por ello dejan de plantearse problemas en cuanto a la eficacia jurídica de las normas de contenido social de la Constitución. Por un lado existen algunas de estas normas que no se encuentran afectadas por la limitación del artículo 53.3, como son el propio artículo 1.1, el principio de efectividad de los valores libertad e igualdad del artículo 9.2, los derechos sociales no incluidos en el Capítulo Tercero del Título I y los preceptos de contenido social del Título VII. Y, por otro lado, se siente la necesidad de dotar de alguna eficacia jurídica a aquellas normas que la tienen limitada por la propia Constitución.

En primer lugar, hay que partir del principio general de que toda nuestra Constitución es una auténtica norma jurídica. Así se desprende claramente del artículo 9.1 («Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico») y así ha sido repetida-

---

(9) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1982, pág. 69.

mente afirmado por la doctrina (10) y la jurisprudencia constitucional desde el momento de entrada en vigor de la Constitución.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia constitucional, puede observarse la gran insistencia con que, desde las primeras sentencias (11), se afirma el carácter normativo de toda la Constitución y la negación de la existencia en ella de «normas programáticas». Semejante toma de posición implica la consecuencia de que todos sus preceptos son directamente aplicables y pueden ser alegados ante los tribunales ordinarios sin necesidad de desarrollo legislativo (12).

Este principio queda matizado en la STC 15/1982, de 23 de abril, en la que se afirma que la vinculación directa de las normas constitucionales «no tendrá más excepciones que aquellos casos en que así lo imponga la propia Constitución o en que la naturaleza misma de la norma impida considerarla inmediatamente aplicable» (13).

Inciso este último que nos desplaza a la consideración de los diferentes tipos de normas que pueden coexistir en un mismo texto constitucional, aspecto en el que no vamos a detenernos, sino simplemente reproducir alguna de las inquietudes apuntadas por la doctrina. En efecto, no pocos autores se han preguntado si todas las normas de la Constitución gozan de las mismas posibilidades de aplicación. A este respecto pone de manifiesto Ignacio de Otto que, aun partiendo de la consideración de que toda la Constitución es una auténtica norma jurídica, normatividad no se identifica únicamente con aplicación directa y exigibilidad ante los tribunales de todos sus preceptos (14).

Del mismo modo, Manuel Aragón habla de «la distinta eficacia jurídica

(10) Por todos, el clásico E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La Constitución como norma jurídica», en la obra dirigida por A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980.

(11) Así, entre otras, la STC 4/1981, de 2 de febrero.

(12) En este sentido, vid., entre otras, las SSTC 16/1982, de 28 de abril; 77/1982, de 20 de diciembre; 80/1982, de 20 de diciembre («Que la Constitución es precisamente eso, nuestra norma suprema, y no una declaración programática o principal, es algo que se afirma de modo inequívoco y general en su artículo 9.1, donde se dice que 'los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución', sujeción o vincularidad normativa que se predica en presente de indicativo, esto es, desde su entrada en vigor»); 7/1983, de 14 de febrero; 8/1983, de 18 de febrero, y 15/1983, de 4 de marzo.

(13) Sobre los peligros o excesos de la aplicación directa de la Constitución, que conduciría a una devaluación de la ley y a una potenciación extraordinaria del Derecho judicial, vid. L. DÍEZ PICAZO: «Constitución, Ley, Juez», en *REDC*, núm. 15, 1985.

(14) I. DE OTTO: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1988, págs. 76 y sigs.

de los preceptos contenidos en una misma fuente (el texto constitucional)» (15). O, en palabras de Klaus Stern: «Todas las normas de la Constitución son normas jurídicas vinculantes, pero, no obstante, no todas son del mismo tipo y rango» (16).

Partiendo de consideraciones similares se han establecido tipologías de las distintas normas constitucionales, como la tipología debida a Ulrich Scheuner (17), que clasifica las diferentes normas materiales de la Constitución (excluyendo, por tanto, la parte organizativa) en cuatro apartados: 1) normas que declaran los derechos fundamentales; 2) garantías institucionales; 3) mandatos dirigidos al legislador para que complete la estructura prevista en la Constitución, y 4) principios fundamentales y fines del Estado.

Pues bien: mientras que los dos primeros tipos de normas no plantean excesivos problemas en cuanto a su eficacia jurídica, los mandatos al legislador y los principios fundamentales y fines del Estado tienen esta eficacia mucho más limitada (18).

En primer lugar, por mandatos al legislador se entienden aquellos preceptos que prevén la emanación de normas indispensables para completar la estructura prevista en la Constitución (por ejemplo, la ley electoral —artículo 68— o la ley reguladora del estatuto de los miembros del Gobierno —artículo 98—, etc.), pero sobre todo los mandatos de promulgar leyes indispensables para el ejercicio de determinados derechos, particularmente los derechos de prestación (por ejemplo, derecho al trabajo —artículo 35—, a la salud —artículo 43—, etc.), pero también otros géneros de derechos próximos a los de libertad.

Los mandatos al legislador son fuente del Derecho objetivo e imponen obligaciones, pero su eficacia para engendrar también derechos subjetivos correlativos de estas obligaciones depende de que el legislador pueda ser forzado a dictar estas leyes. Sin ellas no se hará realidad el ejercicio de estos derechos constitucionales.

El cuarto tipo de normas materiales constitucionales, en la tipología de

(15) M. ARAGÓN: «La eficacia jurídica del principio democrático», en *REDC*, número 24, 1988, págs. 18-19.

(16) K. STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Cito la traducción parcial al castellano de J. Pérez Royo y P. Cruz Villalón: *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, C. E. C., Madrid, 1987, pág. 265.

(17) Citado por F. RUBIO LLORENTE: «La Constitución como fuente del Derecho», en la obra colectiva *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, I. E. F., Madrid, 1979, vol. I.

(18) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cit., págs. 68 y sigs.

Scheuner antes recogida, lo constituyen los principios fundamentales y fines del Estado. Se trata de dos clases de normas cuya eficacia jurídica es difícil de determinar. Sí parece claro que, a falta de ley de desarrollo, no pueden fundamentarse en estas normas auténticos derechos subjetivos esgrimibles ante los tribunales, pero ello no impide que gocen de eficacia jurídica en otro sentido (19).

Los principios fundamentales son normas jurídicas de carácter general, en contraposición a las reglas, que contienen disposiciones específicas en las que se tipifican supuestos de hecho, con sus correspondientes consecuencias jurídicas (20). Este carácter generalísimo de los principios (un ejemplo típico sería la propia definición del Estado como social y democrático de Derecho del artículo 1.1 CE) dificulta su aplicabilidad directa y la posibilidad de su invocación ante los tribunales. Ahora bien: cuando están positivizados en la Constitución, su consideración es de verdaderas normas constitucionales, como ha puesto de manifiesto nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia 4/1981, de 2 de febrero, antes citada, según la cual estos principios no sólo tienen eficacia interpretativa, sino también eficacia directa para derogar otras normas en contradicción con ellos.

La dificultad que plantea la eficacia jurídica de las normas que asignan fines determinados a la acción estatal proviene de la misma estructura de estas normas. A este respecto pone de manifiesto Ignacio de Otto la diferencia fundamental entre este tipo de normas de «programación final» y la mayor parte de las normas jurídicas, que son normas de «programación condicional» (21). En éstas, la conducta debida se condiciona a la presencia de un determinado supuesto de hecho, mientras que en las de programación final lo que se prescribe es el logro de un fin. Un caso típico es el del artículo 130.1 («Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, y en particular de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles»).

Una norma de programación final no contiene en sí misma una predeterminación de la conducta a realizar y deja al destinatario un amplio margen de discrecionalidad para elegir los medios adecuados al fin. Por ello estas normas son más difíciles de fiscalizar por los tribunales (22).

---

(19) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cit., pág. 69.

(20) M. ARAGÓN: «La eficacia jurídica...», loc. cit. en op. cit., pág. 19.

(21) I. DE OTTO: *Derecho constitucional...*, cit., pág. 43.

(22) *Op. cit.*, págs. 43-44.

Parece claro que estos preceptos —a los que también se ha denominado normas programáticas— no originan inmediatamente obligaciones exigibles ante los tribunales de justicia, pero sí imponen una obligación a todos los poderes públicos, sí los vinculan y, sobre todo, obligan al juez a la hora de interpretar cualquier otra norma (23).

De todas estas consideraciones podemos concluir que, si bien toda la Constitución es auténtica norma jurídica, sin embargo, no todos sus preceptos gozan de las mismas posibilidades de aplicación, en unos casos porque el mismo texto constitucional limita estas posibilidades y en otros porque la misma estructura de la norma impide alguna de ellas, sobre todo en lo que se refiere a su accionabilidad ante los tribunales. Pues bien: veremos a continuación cómo la mayor parte de las normas de contenido social de la Constitución son normas que tienen limitada su eficacia por alguno de estos motivos, lo cual no significa que carezcan por completo de posibilidades de aplicación.

Lo primero que hay que señalar es que la mayor parte de las normas de contenido social de la Constitución se encuentran en el Capítulo Tercero del Título I, bajo la rúbrica «Principios rectores de la política social y económica».

Algunas de estas normas se enuncian en forma de derechos sociales («Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada»: art. 47); otras constituyen mandatos al legislador («Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca»: art. 51) y la mayor parte de ellas configuran fines a los que debe tender la acción del Estado («Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo»: artículo 40) (24). Pero la eficacia jurídica de todas ellas viene determinada por el artículo 53.3 en los siguientes términos:

«El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo

---

(23) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cit., págs. 95 y sigs.

(24) Vid. E. COBREROS MENDAZONA: «Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 19, 1987.

podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.»

La expresión del último inciso de este artículo ha sido criticada por autores como García de Enterría, quien pone de manifiesto que no puede interpretarse como una prohibición de alegación, y menos de aplicación, de tales principios por los tribunales ordinarios, interpretación que sería contradictoria con el párrafo inmediatamente anterior del mismo precepto, donde se establece que dichos principios «informarán la práctica judicial». Lo que intenta decir el artículo es que al formular tales principios la Constitución no ha pretendido configurar verdaderos derechos fundamentales, sino principios propiamente dichos que han de orientar la acción del Estado como fines determinados de su misión (25).

De acuerdo con esta interpretación, los «principios rectores» del Capítulo Tercero no configuran por sí mismos verdaderos derechos subjetivos accionables ante los tribunales, sino que habrá que esperar a que se dicten las leyes de desarrollo para que surtan este efecto. Sin embargo, ello no significa que no gocen de eficacia jurídica en otro sentido, según hemos afirmado antes. El valor jurídico de estos preceptos puede ser definido en términos similares al de otras normas de contenido social de la Constitución: aquellas que hemos denominado —según la terminología de Scheuner antes recogida— principios fundamentales y normas finales. A ellas podemos añadir las normas constitucionales de contenido social que enuncian valores.

La dificultad que plantea la eficacia directa de estos enunciados jurídicos no reside en su carácter normativo. Por supuesto que se trata de verdaderas normas jurídicas. La respuesta tal vez haya que buscarla en su carácter de normas incompletas (26). Esta propiedad implica, en la formulación de Larenz, que las proposiciones jurídicas que la poseen participan del sentido de validez de la ley (pretenden ser observadas), pero sólo desarrollan su fuerza constitutiva, fundamentadora de consecuencias jurídicas, en conexión con otras proposiciones jurídicas (27).

De este modo, como pone de manifiesto Juan José Solozábal, la incomplitud de la norma constitucional no sólo requiere de su concreción normativa, sino también de su «especificación interpretativa». Y ésta se realizará

---

(25) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cit., pág. 69.

(26) A este respecto, vid. J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «Alcance jurídico de las cláusulas definitorias constitucionales», en *REDC*, núm. 15, 1985, pág. 86.

(27) K. LARENZ: *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Ariel, Barcelona, 1980, pág. 249.

«transponiendo al sistema constitucional, y atribuyendo a los valores y bienes protegidos normativamente, el significado que la conciencia jurídica de la comunidad en cada momento quiera conferirles» (28).

Del mismo modo, este autor se refiere a las dos principales funciones que cumplen las que denomina «normas definitorias» (entre las que se encuentra la propia calificación del Estado como social y democrático de Derecho). No sólo tienen una dimensión estática, como instrumento estructurador del ordenamiento constitucional, sino que presentan también una evidente potencialidad desarrolladora al posibilitar adiciones o rectificaciones en la actualización constitucional que se verifique por vía normativa o jurisprudencial (29).

Esta estructura abierta del Derecho constitucional y su funcionalidad para permitir el libre juego del proceso político ha sido puesta de manifiesto en la doctrina alemana. Así, considera Konrad Hesse que, precisamente para preservar la fuerza normativa de la Constitución, ésta ha de cumplir una serie de condiciones. Entre ellas, en primer lugar, incorporar las circunstancias sociales, políticas, económicas y espirituales de su época, y, en segundo lugar, pero de forma igualmente esencial, la Constitución debe poder adaptarse a un cambio de estas circunstancias (30). En sus propias palabras:

«Si prescindimos de las disposiciones puramente técnico-organizativas, la Constitución debe limitarse, en la medida de lo posible, a unos 'pocos principios elementales' cuya caracterización detallada, teniendo en cuenta una realidad social y política que precisamente hoy día se modifica cada vez con mayor celeridad, pueda tener lugar continuamente, si bien teniendo en consideración dichos principios esenciales» (31).

Del mismo modo, Hans-Peter Schneider habla de «la peculiaridad del Derecho constitucional como orden político fundamental abierto, históricamente acuñado y susceptible de cambios en un futuro» (32).

(28) J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «Alcance jurídico de las cláusulas...», loc. cit. en op. cit., pág. 86.

(29) Loc. cit. en op. cit., pág. 88.

(30) K. HESSE: «La fuerza normativa de la Constitución», en *Escritos de Derecho constitucional* (traducción de P. Cruz Villalón), C. E. C., Madrid, 1983, pág. 72.

(31) *Ibid.*, pág. 72. Entre nosotros esta problemática es abordada por P. DE VEGA, quien pone de manifiesto la necesidad de que la Constitución no se convierta en una «ley eterna», sino que sea capaz de adaptarse a las cambiantes circunstancias sociales. Vid. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 53 y sigs.

(32) H. P. SCHNEIDER: «Continencia judicial y estructura normativa abierta del Derecho constitucional», en el volumen colectivo editado y prologado por A. LÓPEZ

La consecuencia que puede extraerse de esta estructura abierta de la Constitución es la necesidad de autolimitación del juez constitucional en su función de control de conformidad de las leyes con el texto fundamental. Aquellos aspectos que el constituyente ha dejado indeterminados no deben ser concretados primeramente por el Tribunal Constitucional, sino por el legislador democráticamente elegido (33). Sobre este aspecto volveremos más adelante. Basten ahora estas consideraciones para explicar por qué se limita la eficacia directa de estas peculiares normas constitucionales.

Sin embargo, y como decíamos antes, eficacia jurídica limitada no significa ausencia total de eficacia de las normas de contenido social que venimos considerando. Intentaremos ahora poner de manifiesto cuáles son estas normas en nuestra Constitución para luego hacer referencia a las posibilidades de aplicación en que se concreta su eficacia jurídica.

## II. DELIMITACION

En primer lugar, el artículo 1.1 de la Constitución enuncia el principio fundamental del Estado social de Derecho para reconocer seguidamente, entre los valores (34) superiores de nuestro ordenamiento jurídico, el valor igualdad, que se considera la concreción fundamental de aquel principio (35).

En segundo lugar, el artículo 9.2 contiene una importantísima norma de desarrollo de la socialidad del Estado; sin embargo, no está claro en la doctrina qué tipo de norma constituye. Así, para Manuel Aragón es un precepto en el que podemos encontrar la formulación de los valores libertad e igualdad, la expresión del principio de participación y la regla de habilitación

PINA *División de poderes e interpretación. Hacia una teoría de la praxis constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 73.

(33) H. P. SCHNEIDER: «Continencia judicial...», loc. cit. en op. cit., págs. 75-76. En estas consideraciones incide también P. DE VEGA; vid. el prólogo a la obra de C. SCHMITT *La defensa de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1983, págs. 21 y sigs.

(34) Sobre la distinción entre principios y valores constitucionales, Manuel Aragón pone de manifiesto que ni la doctrina ni la jurisprudencia constitucionales ofrecen criterios suficientes de diferenciación. Para este autor, la diferencia se sitúa en el terreno de su eficacia. De este modo, los principios son susceptibles de proyección normativa tanto por el legislador como por el juez, de forma que éste puede obtener la regla de Derecho aplicable al caso directamente del principio constitucional. Sin embargo, los valores, en cuanto que enuncian fines del Estado a los que éste debe tender, sólo pueden recibir proyección normativa del legislador, que ha de concretarlos con criterios de oportunidad. Vid. M. ARACÓN: «La eficacia jurídica...», loc. cit. en op. cit., págs. 23-26.

(35) Vid., entre otros, L. PAREJO: *Estado social...*, cit., pág. 65.

mediante la que se faculta a los poderes públicos para actuar «promoviendo», «removiendo» y «facilitando» (36), mientras que Ignacio de Otto considera que se trata de una norma final (37). En el mismo sentido —y según la interpretación que aquí defendemos— se pronuncian Jiménez Campo y Porres Azcona, quienes ponen de manifiesto las diferentes consecuencias que se derivan de interpretar este precepto como una norma final o como una norma atributiva de competencia. En efecto, si se considerara una mera norma atributiva, entonces no constituiría un mandato a los poderes públicos y no existiría ninguna posibilidad de compulsión sobre el órgano legislativo para adecuar las leyes a una disposición que no encierra mandatos, sino que describe competencias (38).

En tercer lugar, podemos encontrar diversas normas de contenido social en el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución («principios rectores de la política social y económica»), enunciados, según hemos visto, en forma de derechos sociales, mandatos al legislador, principios y fines del Estado.

Por último, hay que destacar las normas de contenido social que se encuentran en el Título VII de la Constitución. En efecto, en este Título, y bajo la rúbrica «Economía y hacienda», aparecen, junto a algunos preceptos relativos a la Hacienda Pública (art. 132, sobre bienes de dominio público; art. 133, sobre tributos del Estado; art. 134, sobre presupuestos generales del Estado; art. 135, sobre deuda pública, y art. 136, sobre el Tribunal de Cuentas), otros preceptos relativos a la política económica que constituyen lo que venimos denominando normas de principio («Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general»: art. 128), mandatos al legislador («La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la seguridad social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general»: art. 129.1) y normas finales («Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción»: art. 129.2).

De este modo, todas estas normas de contenido social a que venimos haciendo referencia han de ser consideradas, a pesar de las dificultades, verda-

---

(36) Vid. M. ARAGÓN: «La eficacia jurídica...», loc. cit. en op. cit., pág. 19, nota 21.

(37) I. DE OTTO: *Derecho constitucional...*, cit., pág. 31.

(38) J. JIMÉNEZ CAMPO y J. PORRES AZCONA: «Conflicto político, técnica jurídica y aplicación inmediata en una Constitución de compromiso: la Constitución española de 1978», en *Revista de Derecho Público*, núm. 74, págs. 101-102.

deras normas jurídicas y su eficacia puede concretarse en diferentes posibilidades de aplicación (39), según se expone en el apartado siguiente.

Sin embargo, entre estas normas de contenido social hay que destacar dos derechos sociales (40) reconocidos en la Constitución, cuya eficacia no se encuentra limitada por el artículo 53.3. Se trata del derecho a la educación del artículo 27 y del derecho al trabajo del artículo 35. Su enunciado constitucional no es el de un principio fundamental o el de una norma final, sino el de verdaderos derechos, y como tales han de ser considerados; por tanto, pueden ser alegados ante los tribunales para demandar su efectividad.

Además, el derecho a la educación se encuentra reconocido en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I («De los derechos fundamentales y las libertades públicas»), lo que supone que goza de la máxima protección constitucional que otorga a estos derechos el artículo 53.1 y 2, y que incluye el recurso preferente y sumario ante los tribunales ordinarios y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

A su vez, el derecho al trabajo se sitúa en la Sección Segunda del Capítulo Segundo del Título I («De los derechos y deberes de los ciudadanos»), por lo que goza de la especial protección que el artículo 53.1 otorga a todos los derechos contenidos en el Capítulo Segundo cuando dice que «vinculan a todos los poderes públicos». Esta expresión recuerda a la del artículo 9.1 («Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico»), pero no es una mera repetición de ésta, sino que viene a significar un plus en la regulación constitucional de los derechos fundamentales, plus que consiste, en palabras de García de Enterría, «en que tal regulación tiene el carácter de derecho inmediatamente aplicable, sin necesidad del intermedio de una ley» (41). El derecho al trabajo no puede ser defendido mediante el recurso preferente y sumario ante los tribunales ordinarios ni mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, como sucedía con los derechos contenidos en la Sección Primera del Capítulo Segundo, pero sí puede ser alegado en un proceso ordinario.

---

(39) A este respecto puede verse A. GARRORENA MORALES: *El Estado español...*, cit., págs. 99 y sigs.; J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *El régimen constitucional español*, Labor, Barcelona, 1980, págs. 342 y sigs., y E. COBREROS MENDAZONA: «Reflexión general...», loc. cit. en op. cit.

(40) Los derechos sociales pueden ser entendidos como aquellos «derechos de cualquier ciudadano a una directa o indirecta prestación positiva por parte de los poderes públicos, en función de la participación en los beneficios de la vida en sociedad, o de la actuación del principio de igualdad». Vid. J. L. CASCAJO CASTRO: *La tutela constitucional de los derechos sociales*, C. E. C., Madrid, 1988, pág. 48.

(41) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cit., pág. 73.

El problema que plantea la alegación de estos derechos sociales o derechos de prestación consiste en la determinación de su contenido. En efecto, estos derechos exigen una conducta activa por parte del Estado que no es fácil de concretar, sino que depende de las circunstancias económicas, culturales y sociales de cada momento histórico (42). Sin embargo, por lo que se refiere al derecho a la educación, la propia Constitución realiza una concreción del mismo en el artículo 27.4, donde se establece que «la enseñanza básica es obligatoria y gratuita». Por tanto, este primer contenido del derecho sí que podría ser reclamado judicialmente. Pero una vez que se haya previsto mediante ley cuáles son las demás prestaciones que concretan el derecho a la educación (el acceso a los niveles superiores siguiendo criterios de mérito y capacidad), éstas sí podrían ser reclamadas judicialmente como contenido del derecho (43).

El contenido del derecho al trabajo tampoco puede establecerse de modo fijo e invariable, sino que ha de adaptarse a las circunstancias históricas. Sin embargo, algunas interpretaciones consideran que no se trata de garantizar a todos los ciudadanos en todo momento un puesto de trabajo, lo que sería imposible en un sistema de economía de mercado. Se trataría más bien de asegurar a todo ciudadano que no pueda disponer de un puesto de trabajo la percepción de un subsidio de desempleo que le permita vivir dignamente (44). Refuerza esta interpretación el mismo artículo 35, ya que no sólo reconoce el derecho al trabajo, sino también el derecho a «una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades [del trabajador] y las de su familia».

De cualquier modo, la actualización real de los derechos individuales recogidos en la Constitución, y particularmente de estos derechos de prestación, exige unas condiciones colectivas mínimas de posibilitación (45). En concreto, el derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar (46), sino que para

---

(42) Vid. J. L. CASCAJO CASTRO: *La tutela constitucional...*, cit., págs. 29 y sigs.

(43) Vid. A. FERNÁNDEZ-MIRANDA: «Artículo 27. Enseñanza», en O. ALZAGA (dir.): *Comentarios a las leyes políticas*, vol. II, Edersa, Madrid, 1983, págs. 127 y 131-133.

(44) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *El régimen constitucional español*, cit., pág. 324. Esta interpretación ha sido defendida con referencia a otras Constituciones, como la alemana (H. P. SCHNEIDER: «Peculiaridad y función de los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, 1979, pág. 31) y la italiana (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Cedam, Padua, 1976, pág. 1137).

(45) J. GARCÍA COTARELO, voz «Estado social», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.): *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984, pág. 272.

(46) STC 22/1981, de 2 de julio.

su eficacia exige el cumplimiento de la prescripción establecida en el artículo 40, por la que el poder público queda obligado a una acción orientada al pleno empleo.

## II. EFICACIA JURIDICA DE LAS NORMAS DE CONTENIDO SOCIAL: POSIBILIDADES DE APLICACION

### 1. Su configuración como auténticos deberes de los poderes públicos

Refiriéndonos de nuevo a las normas constitucionales de contenido social, se puede afirmar, en primer lugar y de modo general, que estas normas configuran verdaderos deberes positivos para todos los poderes públicos —y no sólo para el legislador—, que están obligados a actuar conforme a ellas (47). Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, poniendo de manifiesto la necesidad de que los poderes públicos adopten las medidas oportunas para posibilitar la libertad de los medios de comunicación (48); o especificando, incluso, en qué se concreta la obligación de los poderes públicos: para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales de los artículos 1.1, 9.2 y 35.1, los poderes públicos deben fijar unos techos salariales mínimos (49). Así, también se afirma que los valores constitucionales contenidos en el artículo 10.1 (respeto de la dignidad humana) y en los artículos 39, 41, 43 y 47 (protección de la familia, régimen de prestaciones de la seguridad social, mantenimiento de la salud y derecho a la vivienda) «obligan a los poderes públicos no sólo al despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional, sino además a desarrollar la acción normativa que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de esos mandatos constitucionales...» (50).

Del mismo modo, se pone de manifiesto que la virtualidad de una de estas normas de contenido social (el art. 9.2) consiste en imponer deberes a los poderes públicos, y no en configurar un derecho subjetivo: «Este precepto (el art. 9.2)... refleja la dimensión social del Estado de Derecho e impone

---

(47) En este sentido se pronuncian F. RUBIO LLORENTE: «La Constitución como fuente...», loc. cit. en op. cit., pág. 72; L. PAREJO: *Estado social...*, cit., págs. 63-64; E. COBREROS MENSAZONA: «Reflexión general...», loc. cit. en op. cit., pág. 34, y J. R. COSSÍO: *Estado social y derechos de prestación*, C. E. C., Madrid, 1989, págs. 261 y 262.

(48) STC 6/1981, de 16 de marzo.

(49) STC 31/1984, de 7 de marzo.

(50) STC 113/1989, de 22 de junio.

determinados cometidos a sus poderes, pero no reconoce derecho subjetivo alguno que sea susceptible de protección de amparo» (51).

A pesar de que estas normas de contenido social imponen deberes a todos los poderes públicos, sin duda obligan especialmente al legislador, esto es, a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, puesto que son las encargadas de desarrollar la legislación que transformará estos principios en derechos plenamente exigibles (52). Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional, refiriéndose en concreto al principio de la defensa de los consumidores y usuarios (53).

Sobre esta especial vinculación del legislador a las normas constitucionales de contenido social se ha pronunciado Tomás Ramón Fernández, quien ha escrito, refiriéndose en concreto al desarrollo legislativo de los principios constitucionales recogidos en el Capítulo Tercero del Título I, que «la Constitución exige un modo nuevo de legislar radicalmente diferente al que hasta ahora ha sido habitual entre nosotros y en todos los países de nuestra misma órbita cultural» (54). Se trata, en definitiva, de obviar los defectos de unas leyes que se limiten a autorizar o habilitar a la Administración a efectuar una serie de actividades, pero sin obligar a que lo haga. Esta manera de legislar, que además no establece «unos estándares concretos de prestación en cantidad y calidad capaces de garantizar al ciudadano un nivel mínimo de derechos exigibles, debe ser pura y simplemente erradicada por incompatible con la Constitución, que reclama imperativamente (...) del legislador un desarrollo completo de los derechos económicos y sociales que proclama, capaz de convertir los deberes genéricos de los poderes públicos que ese reconocimiento supone en obligaciones jurisdiccionalmente exigibles por los ciudadanos» (55).

La fijación legislativa de un nivel concreto resulta, pues, completamente necesaria para dar consistencia (es decir, exigibilidad) a tales derechos. Otra cosa será la determinación de ese nivel, que dependerá de otros factores extrajurídicos (fundamentalmente de las posibilidades económicas). «No fijar ninguno, limitándose como hasta ahora a habilitar a la Administración para decidir discrecional y libremente lo que le parezca, equivale a incurrir en flagrante inconstitucionalidad» (56).

(51) STC 120/1990, de 27 de junio.

(52) Vid. E. COBREROS MENDAZONA: «Reflexión general...», loc. cit. en op. cit., pág. 35.

(53) STC 71/1982, de 30 de noviembre.

(54) T. R. FERNÁNDEZ: «Los derechos fundamentales y la acción de los poderes públicos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 15, 1982, págs. 29-30.

(55) *Ibid.*, pág. 32.

(56) *Ibid.* Vid. también E. COBREROS MENDAZONA: «Reflexión general...», loc. cit. en op. cit., págs. 50 y 51.

## 2. *El carácter de parámetro de la constitucionalidad*

En el apartado anterior hemos afirmado que las normas de principio a que venimos refiriéndonos, si bien no confieren derechos subjetivos accionables ante los tribunales, al menos sí configuran verdaderos deberes de los poderes públicos, en especial del legislador. Sin embargo, queda en pie la cuestión de si existe algún instrumento jurídico para obligar a los poderes públicos a cumplir esos deberes.

En el supuesto de que el incumplimiento provenga de una omisión del legislador, no existe un medio efectivo para forzarle a actuar, ya que nuestra Constitución no contempla explícitamente la posibilidad de la «inconstitucionalidad por omisión», como sí hace la Constitución portuguesa de 1976, y además el Tribunal Constitucional ha negado esta posibilidad en lo que se refiere a los «principios rectores», afirmando expresamente que la naturaleza de estos principios «hace improbable que una norma legal cualquiera pueda ser considerada inconstitucional por omisión» (57).

Pero si el incumplimiento proviene de un acto del legislador, esto es, de una ley que contraviene los preceptos constitucionales a que nos referimos, entonces estas normas despliegan íntegramente su eficacia para posibilitar una declaración de inconstitucionalidad de cualquier ley o disposición contraria a ellas.

Así, pues, estas normas constitucionales de contenido social pueden fundamentar un recurso o una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, según se desprende de los artículos 161.1.a) y 163 de la Norma Fundamental, en los que no se establece ninguna distinción entre los diversos preceptos constitucionales a la hora de servir de parámetro de constitucionalidad de las leyes (58). Del mismo modo, toda disposición o acto de

---

(57) STC 45/1989, de 20 de febrero. La cuestión de la inconstitucionalidad por omisión ha sido abordada por el Tribunal Constitucional en otras ocasiones. En concreto, en la STC 24/1982, de 13 de mayo, se afirma: «La inconstitucionalidad por omisión sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace.» Y esta doctrina se ratifica en las SSTC 98/1985, de 29 de julio, y 74/1987, de 25 de mayo.

(58) En este sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cit., págs. 69 y 70; A. GARRORENA: *El Estado español...*, cit., págs. 103-104; L. PAREJO: *Estado social...*, cit., pág. 88, entre otros. En contra se ha manifestado M. HERRERO: «Pueden ser alegados (en concreto, los 'principios rectores'), una vez establecidos los correspondientes servicios, en los términos previstos en las leyes que los desarrollan, pero no puede exigirse ante la jurisdicción constitucional el establecimiento de los correspondientes servicios, o impugnarse por contravenir a men-

los poderes públicos deberán adecuarse a estas normas constitucionales, hecho que deberá ser controlado por los tribunales ordinarios (59).

Algunos autores (60) han puesto de manifiesto las dificultades que plantean estas normas de contenido social para enjuiciar la constitucionalidad de las disposiciones normativas con rango de ley, precisamente por su estructura de «normas de principio» o de «normas finales».

En primer lugar, hay que partir de la consideración de que la ley —aunque subordinada a la Constitución— no es pura ejecución de la misma, no media entre una y otra la relación propia entre ley y reglamento (61). La Constitución es un cuadro o marco en el que el legislador ejerce, con amplio margen de libertad, su potestad de configuración social. De otro modo, el orden constituido sería cerrado, incapaz de afrontar y resolver los cambiantes problemas sociales en una sociedad industrializada y no homogénea (62).

Asimismo, afirma Ignacio de Otto —refiriéndose a los «principios rectores», aunque puede extenderse al resto de las normas de contenido social— que, si bien pueden servir para examinar la constitucionalidad de cualquier ley, sin embargo, su carácter de normas de programación final limita esta posibilidad a la declaración de inconstitucionalidad de aquellas normas que se opongan frontalmente a la regulación constitucional, por cuanto que el Tribunal Constitucional no puede suplantar al legislador en la tarea de decidir cuáles son los medios más adecuados para lograr una finalidad social de la Constitución (63).

En relación con estas consideraciones, podemos plantearnos —de acuerdo con H. P. Schneider— las siguientes cuestiones: «¿Da lugar la primacía de la Constitución sobre la ley necesariamente a una primacía de la jurisdicción constitucional frente al legislador popularmente elegido?», o bien: «¿No

cionados principios rectores una ley por inconstitucional» («Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional», en *REP*, núm. 9, 1979, pág. 95).

(59) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cit., pág. 67.

(60) Así, por ejemplo, I. DE OTTO en *Derecho constitucional...*, cit., pág. 48.

(61) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1980, tomo I, págs. 131 y sigs.

(62) L. PAREJO: *Estado social...*, cit., pág. 90. En estos aspectos insiste también L. VILLACORTA, para quien «la comprensión del Derecho constitucional no puede desligarse de las circunstancias históricas y de los problemas concretos de su objeto» en aras precisamente de la actualidad de la Constitución y de su realización democrática. Véase *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Universidad de Valladolid, 1989, pág. 27.

(63) I. DE OTTO: *Derecho constitucional...*, cit. pág. 48.

deberíamos entender que le corresponde en igual forma la competencia de una interpretación auténtica de la Constitución?» (64).

En este sentido, propone el autor que el Tribunal Constitucional alemán ejerza lo que se conoce comúnmente como *judicial self-restraint*, como una necesidad derivada de la propia estructura de las normas constitucionales. En efecto, la autolimitación judicial no es una renuncia voluntaria por parte del juez constitucional, sino la consecuencia metódica de la «apertura» estructural, funcional y material del Derecho constitucional. De otro modo se correría el peligro de, por vía de un estrechamiento prematuro del contenido material de determinadas normas, reducir su flexibilidad y capacidad de evolución, debilitando cara al futuro la fuerza normativa de la Constitución (65).

El Tribunal Constitucional español se ha pronunciado en diversas ocasiones en contra de un excesivo «activismo» judicial y ha mostrado una prudente actitud en cuanto a la posibilidad de declarar inconstitucional una ley, afirmando que «esta potestad sólo puede ser utilizada cuando así lo exigen razones muy graves y sólidas» (66).

De igual manera, el Tribunal tampoco entra a considerar si los criterios adoptados por una norma son los más idóneos o, por el contrario, resultan desacertados (67), ni si la técnica empleada por el legislador es la más correcta o no (68).

También se ha insistido en que «no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución que aquella en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la ley» (69). Por el contrario, «la Constitución es un marco de coincidencia suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy distinto signo (...). Las opciones políticas y de gobierno no están

(64) P. SCHNEIDER: «Continencia judicial...», loc. cit. en op. cit., pág. 73.

(65) Loc. cit., pág. 75. Entre nosotros esta problemática es abordada por J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, para quien la Constitución se presenta como un «complejo normativo abierto a una interpretación pluralista de sus distintos destinatarios», de modo que no es oportuno hacer recaer únicamente sobre el Tribunal Constitucional la tarea de interpretar la norma fundamental. Vid. *El Estado unitario-federal*, cit., pág. 37. Sobre estos aspectos insiste en «La Constitución y su reforma (con motivo del libro de Pedro de Vega *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*)», en *REDC*, núm. 17, 1986, especialmente pág. 350, nota 15.

(66) STC 17/1981, de 1 de julio.

(67) STC 53/1982, de 22 de julio, si bien en este caso refiriéndose a una norma de rango reglamentario.

(68) STC 64/1982, de 4 de noviembre.

(69) STC 66/1985, de 23 de mayo.

previamente programadas de una vez por todas, de manera que lo único que cabe hacer en adelante es desarrollar ese programa previo» (70). De tal suerte que, «en un sistema de pluralismo político (artículo 1 de la Constitución), la función del Tribunal Constitucional es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas, pues, en términos generales, resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo» (71). Por ello, la política legislativa, «dentro del marco de la Constitución, puede moverse con toda libertad» (72).

Por lo que se refiere en concreto a la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una ley por contradicción con alguna de estas normas de contenido social de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha afirmado, refiriéndose al artículo 9.2, que éste «contiene un mandato a los poderes públicos para que promuevan las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (...), pero no puede pretenderse su aplicación para obtener la declaración de inconstitucionalidad de una norma en la que, presuntamente, se incumple el mandato de promover la igualdad real, pues esta igualdad no opera como un límite concreto en la actuación de los poderes públicos» (73).

Además de esta posibilidad —aunque discutida— de llegar a una «eficacia negativa» o «impeditiva» de las normas constitucionales de contenido social dirigida a anular las disposiciones que las contradigan, se producen algunos intentos doctrinales y jurisprudenciales para acercarse a una «eficacia positiva», encaminada a vincular al legislador a producir el Derecho que haga reales las expectativas constitucionalmente abiertas (74).

Ya vimos que en nuestro ordenamiento constitucional, ante la pasividad del legislador, no existe la posibilidad de obligarle a emanar una determinada legislación en desarrollo de las disposiciones de contenido social de la Constitución, lo que se traduciría en una declaración de «inconstitucionalidad por omisión». Pero si esto no es viable, sí lo es que el Tribunal Constitucional se aproxime, en la medida de lo posible, a ciertos efectos cercanos a esa «eficacia positiva». En concreto:

El juez constitucional puede emplear el instrumento utilizado por la Corte Constitucional italiana y conocido como «recomendaciones» a los órganos legislativos con el intento de llamar su atención sobre ciertos flagrantes hue-

(70) STC 11/1981, de 8 de abril.

(71) STC 4/1981, de 2 de febrero.

(72) STC 57/1985, de 9 de abril.

(73) STC 98/1985, de 29 de julio.

(74) Vid. A. GARRORENA: *El Estado español...*, cit., pág. 104.

cos normativos capaces de reducir a la ineficacia determinadas disposiciones constitucionales (75).

Este instrumento ha sido utilizado por nuestro Tribunal Constitucional en diversas ocasiones. Así, se han empleado fórmulas recominatorias tan claras como: «Convendría que el legislador precisase...», «Es necesario que el legislador elimine...» (76), etc. O se ha dirigido el Tribunal al legislador «recomendándole» que, para superar la excesiva rigidez de la norma, reforme determinados artículos de la LPL a fin de evitar la imposibilidad de recurso en supuestos de falta de medios o de simple falta de liquidez (77). O bien, en otro lugar, parece acercarse el órgano de justicia constitucional a estas «recomendaciones» al legislador cuando le da unas pautas a seguir en la redacción de la ley que exige el artículo 27.9 de la CE (78).

Además de utilizar estas «recomendaciones» para dotar de alguna «eficacia positiva» a las normas constitucionales de contenido social, el Tribunal Constitucional puede dirigirse al legislador, utilizando un instrumental que ya ha empleado el Tribunal alemán para dar cumplimiento a las normas constitucionales que contienen mandatos al legislador, según propone H. P. Schneider (79). De este modo, el Tribunal puede, en primer lugar, emitir una ordenanza de ejecución; si el legislador continúa inactivo, puede censurar su pasividad y fijarle un plazo reglamentario y, finalmente, declarar al legislador incurso en violación constitucional. Schneider pone de manifiesto cómo en la mayoría de los casos resueltos ha bastado que el Tribunal simplemente amenazase con un veredicto de violación constitucional para activar al legislador.

Ante la posibilidad de utilizar estos instrumentos, no hay que perder de vista el peligro, antes aludido, de que una actividad excesiva del juez constitucional pueda llegar a suplantar al legislador, que es el órgano verdaderamente legitimado para desarrollar la Constitución. Sin embargo, creemos que su utilización, en casos muy concretos de manifiesta despreocupación del legislador por cumplimentar los mandatos constitucionales, pueden resultar una útil llamada de atención sobre la importancia de los principios contenidos en la norma fundamental.

---

(75) *Op. cit.*, pág. 105.

(76) STC 76/1983, de 5 de agosto.

(77) STC 3/1983, de 25 de enero.

(78) STC 86/1985, de 10 de julio.

(79) H. P. SCHNEIDER: «Peculiaridad y función...», loc. cit. en *op. cit.*, pág. 32.

### 3. Actuación como criterio interpretativo del resto del ordenamiento

Una importante manifestación de la eficacia jurídica de estas normas —como del resto de la Constitución— consiste en su utilidad como criterio interpretativo de todo el ordenamiento jurídico. En efecto, del carácter de norma suprema que posee toda la Constitución se deriva la obligación, para todos los operadores públicos y privados, de interpretar el conjunto del ordenamiento en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales (80).

El origen de este principio que impone la interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento está en el proceso de constitucionalidad de las leyes (81): antes de que una ley sea declarada inconstitucional, el juez que efectúa el control tiene el deber de buscar aquella posible interpretación de la ley que esté de acuerdo con los principios constitucionales y evitar así el vacío normativo que se produce al anular una norma legal. Este principio fue formulado por el Tribunal Supremo americano y, posteriormente, también por el Tribunal Constitucional Federal alemán en los siguientes términos: «Una ley no debe ser declarada nula cuando puede ser interpretada en consonancia con la Constitución» (82).

Por su parte, el Tribunal Constitucional español ha utilizado profusamente el principio de interpretación conforme a la Constitución desde sus primeras sentencias. Así, refiriéndose en concreto a la legislación preconstitucional, establece que la cláusula derogatoria tercera de la CE entra en juego cuando el citado principio no puede operar por tratarse de una contradicción irreductible (83). O, en palabras del propio Tribunal, «para que opere la derogación de la disposición tercera de la Constitución sobre una ley, la disconformidad de ésta ha de darse en términos de oposición con la Constitución, y sólo podrá declararse cuando su incompatibilidad con la norma su-

(80) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cit., pág. 95, y A. GARRORENA, *El Estado español...*, cit., pág. 101.

(81) A este respecto precisa K. HESSE que este principio, «si bien no presupone la existencia de una jurisdicción constitucional, sí debe, sin embargo, su formación y conformación prácticas a la implantación de la justicia constitucional en la Ley Fundamental». Vid. «La interpretación constitucional», en *Escritos de Derecho constitucional*, cit., pág. 53.

(82) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cit., pág. 96. Vid., asimismo, una relación de las sentencias del TCF que aplican este principio en K. HESSE: «La interpretación constitucional», loc. cit. en op. cit., pág. 54, notas 43 a 49.

(83) STC 4/1981, de 2 de febrero.

prema resulte indudable por ser imposible interpretarla conforme con la Constitución» (84).

En otras ocasiones, el Tribunal Constitucional ha formulado claramente el principio de interpretación de todo el ordenamiento conforme a la Constitución, señalando que, «a partir de la entrada en vigor de la Constitución, es un imperativo para todos los poderes llamados a aplicar la ley», y definiéndolo como la actividad interpretativa consistente en «elegir entre sus posibles sentidos aquel que sea más conforme con las normas constitucionales» (85). Esto supone, entre otras cosas, que «la legalidad ordinaria debe ser reinterpretada a la luz de los preceptos constitucionales» (86).

Este principio ha sido expresamente recogido en la legislación posconstitucional, de tal manera 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).

---

(84) STC 1/1982, de 28 de enero. Con posterioridad, el Tribunal ha venido utilizando este principio interpretativo en multitud de ocasiones: así en las SSTC 63/1982, de 20 de octubre; 93/1984, de 16 de octubre; 126/1984, de 26 de diciembre; etc.

(85) STC 10/1982, de 5 de mayo.

(86) STC 70/1982, de 29 de noviembre.