

VALORES Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Petra María Thomàs Puig

Profesora Ayudante de Derecho Constitucional

Universidad de las Islas Baleares

SUMARIO

- I. La constitucionalización de valores y principios*
- II. Legitimación de la creación judicial de un estado constitucional*
- III. Incorporación de la ética pública al derecho*
- IV. Los principios. Su carácter normativo. El rango superior de los principios constitucionales*
- V. Los principios constitucionales*
- VI. Principios y valores*
- VII. Carácter normativo de los valores. Su eficacia jurídica*
- VIII. Contenido de los “valores superiores”*

1. La constitucionalización de valores y principios

La superación del normativismo positivista por nuestra Constitución se plasma en el establecimiento de un orden valorativo que debe inspirarla a ella misma y a todo el ordenamiento. Así, el art. 1.1 CE dispone que la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político se configuran como valores superiores del ordenamiento jurídico, en el marco de un Estado social y democrático de Derecho. El establecimiento de este sistema de valores, como base del consenso constitucional, es, precisamente, lo que confiere a la Constitución su función de legitimidad y una función de justicia¹.

Aparte de los valores, el Texto Constitucional recoge también numerosas referencias a principios (principios positivados constitucionalmente), a los que la doctrina añade los que puedan extraerse a través de un proceso hermenéutico constitucional.

Esta constitucionalización de valores y principios produce una revalorización de la función judicial. La vinculación inmediata de la jurisdicción al orden normativo constitucional y, por tanto, también a sus valores y principios está en la base de lo que se ha denominado el paso del Estado legislativo al Estado constitucional². En la medida en que los valores plantean diversidad de opciones jurídicas libres y que los principios (concreciones de aquellos valores) comportan cierta discrecionalidad del intérprete, la interpretación y aplicación de todo el ordenamiento conforme a los mismos supone una creación jurídica, que, en un Estado de Derecho en el que el sistema no esté cerrado, deberá ser siempre acorde con las convicciones sociales mayoritarias.

Una vez superada la concepción clásica de la ley³, no parece posible negar eficacia jurídica dinámica a los valores que fundamentan los distintos textos positivos, con el fin de adecuar éstos a la sociedad. Si el Derecho es un medio para intentar que la coexistencia en el mundo se produzca de acuerdo con unos ideales y valores, su objetivo es que reciban la adecuada satisfacción las justas pretensiones. Este planteamiento no es incompatible con la defensa de la segu-

1. Vid una concepción funcionalista en Peces-Barba, Gregorio: *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 66.

2. Vid, en este sentido, Ibañez, Andrés (dir): *La experiencia jurisdiccional: del estado legislativo de derecho al estado constitucional de derecho*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999.

3. Vid sobre ello, García de Enterría, Eduardo: *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho*, Civitas, Madrid, 1984, pág. 26.

ridad jurídica (art. 9.3 CE); si cambian los supuestos sociales sobre los que opera la norma, la seguridad jurídica puede demandar, precisamente, un cambio jurídico y una interpretación adaptadora, con el fin de que el resultado (razonablemente previsible) siga siendo el mismo⁴.

Hay que advertir, no obstante, que la interpretación conforme a los principios y valores constitucionales por parte de los tribunales ordinarios, no puede llegar a convertirse en un sistema para inaplicar las leyes (también dictadas según aquellos principios y valores o, más bien, según las convicciones mayoritarias, en un determinado momento, sobre los mismos). En nuestro sistema, la duda sobre la adecuación actual de una ley –en principio, constitucional– con el contenido de los principios y valores constitucionales, sólo puede ser resuelta por el Tribunal Constitucional⁵.

II. Legitimación de la creación judicial en un estado constitucional

Dada la trascendencia de la dimensión creativa de las decisiones judiciales, se impone la necesidad de establecer un adecuado sistema de control y de responsabilidad judicial que las legitime.

El sistema de legitimación del poder político judicial a través de elecciones parece ser –con matizaciones– el mejor de los posibles. En nuestro sistema, en cambio, como señala Luis Prieto Sanchís⁶, la falta de representatividad democrática de la producción jurídica judicial ha de verse compensada por el cumplimiento de ciertas garantías formales y procedimentales. De este modo, las condiciones del órgano y del procedimiento vienen garantizadas en el título VI de la Constitución Española, mientras que los criterios materiales de interpretación –y de creación judicial– se reducen a los principios y valores constitucionales. Todo ello se entiende sin perjuicio de la introducción de elementos democráticos en el gobierno del Poder Judicial e independientemente de las formas, más o menos efectivas, de participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia.

4. Sobre la equívocidad del término seguridad jurídica, vid Díez-Picazo, Luis: *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*, Ariel, Barcelona, 1993, pág. 295 y ss.

5. En las sentencias interpretativas, la unidad de actuación se consigue en virtud del art. 5 LOPJ: “Los Juzgados y Tribunales interpretarán y aplicarán las leyes y 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”.

6. Vid Prieto Sanchís, Luis, *Ideología e interpretación jurídica*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 125.

Si afirmamos que la legitimidad de la función del Poder Judicial no es tanto de origen como de ejercicio, es imprescindible que sea posible realizar una auténtica fiscalización de su comportamiento. La motivación ha de ser un medio eficaz para la crítica judicial y no lo será si las resoluciones judiciales, sin ser –ni pudiendo ser– consecuencias necesarias de ciertas premisas, se presentan sin que consten en ellas las verdaderas razones que las han determinado.

Aunque en la interpretación judicial se adopte un punto de vista interno⁷ que presupone la aceptación del sistema normativo, los valores de un Estado democrático son suficientemente amplios como para permitir diversas interpretaciones. La abstracción consustancial a los principios y valores permite llegar a diversas soluciones materiales, constitucionalmente admisibles, ya que su simple enunciado, al no precisar su alcance, aunque sí limita, no elimina la inseguridad jurídica. La determinación del contenido de una norma, cristalizada de forma más o menos perfecta, ha de realizarse según las convicciones mayoritariamente aceptadas en la sociedad y no según el juicio subjetivo del jurista. Ello implica que el intérprete, a través de los criterios hermenéuticos y de los razonamientos jurídicos, deberá demostrar la vigencia social de la idea que trata de aplicar.

Los razonamientos jurídicos, como señala Luis Díez-Picazo⁸, no son estrictamente lógicos, sino también dialécticos. En éstos, las proposiciones se legitiman por su verosimilitud y general aceptación. Previa aplicación suficientemente generalizada de una idea, servirán para demostrar que esta idea no es un mero juicio subjetivo de valor. Más dudoso parece que los razonamientos jurídicos puedan ser, según este mismo autor, retóricos o persuasivos. En éstos, las proposiciones utilizadas no sólo se justifican por la general aceptación, sino, incluso, en “fundamentos puramente intuitivos, carácter emotivo o valor sentimental”. No se entiende muy bien como la seguridad jurídica, puede quedar salvaguardada con este tipo de razonamientos, máxime, si como considera el propio Díez-Picazo, el intérprete debe renunciar a la libre búsqueda de la justicia, en aras de la seguridad jurídica (art. 9. 3 CE).

Si el fundamento del ordenamiento jurídico son los valores de la sociedad, sólo serán legítimas las resoluciones judiciales que expresen las convicciones

7. Vid Atienza, Manuel: *Introducción al Derecho*, Barcanova, Barcelona, 1989, pág. 275.

8. Vid Díez-Picazo, Luis: *Experiencias jurídicas...*, op. cit., pág. 247 y ss.

del pueblo –soberano– (art. 1.2 CE)⁹. Como ha afirmado García de Enterría¹⁰, “el pueblo no es para el Derecho el simple conjunto de destinatarios de las normas, sino que está en su mismo origen, tanto en cuanto que es su voluntad cristalizada la que crea Derecho, como porque en sus vivencias sociales profundas y en la voluntad de perfección ética es en donde surge precisamente la exigencia de justicia; justicia que órganos especializados simplemente administran”. En realidad, ya desde Aristóteles, se entiende que la moralidad colectiva (conjunto de fines que la sociedad debe alcanzar, o conjunto de valores, principios y derechos de la cultura jurídico-política) se transmite al poder y al Derecho, convirtiéndose en moralidad política y jurídica. Si falta esta conexión, la sociedad solucionará sus conflictos, por vías no estrictamente jurídicas. Por tanto, es imprescindible que la interpretación judicial sea evolutiva de acuerdo con la realidad social, lo cual, sin duda, influirá en un futuro cambio legislativo.

La interrelación entre valores y sociedad y la importancia de las convicciones sociales a la hora de determinar el contenido de los valores, impone la necesidad de constatar el orden valorativo real y efectivo vigente en ella. Ello exige no sólo la comprobación empírica y estadística del mismo, sino también el estudio de los factores psico-sociales que determinan su aceptación y concreción.

III. Incorporación de la ética pública al derecho

El texto constitucional contiene normas jurídicas con forma de regla, de principio y de valor que son, en definitiva, tres cauces de incorporación de la ética pública al Derecho. La regla se define, en general, como la disposición jurídica que define de forma abstracta un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica anudada a la realización de este supuesto, mientras que los principios y los valores tienen contornos más difusos. Esta mayor determinación de la regla le supone la posibilidad de atribuir derechos y potestades e imponer obligaciones; de ahí que las reglas tengan una dimensión subjetiva y una dimensión objetiva, a diferencia de los principios y valores que sólo la tienen objetiva. Los valores (más abstractos) se concretan en principios y reglas y, en la determinación de éstas, los principios complementan a los valores.

9. Sobre principio democrático, vid Aragón Reyes, Manuel: *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989.

10. Vid García de Enterría, Eduardo: “Principio de legalidad, Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia en la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm 10, 1984, págs. 99–100.

Comúnmente, se dice que el art. 1.1 de la Constitución Española de 1978, siguiendo la pauta, entre otras, de la Ley Fundamental de Bonn, representa una vía intermedia entre el positivismo y el iusnaturalismo (iusnaturalismo renovado). Para Garrido Falla¹¹, algunos de los principios de Derecho Natural que informan el ordenamiento jurídico (art. 1.4 CC) se “positivizan” por la Constitución, convirtiéndose entonces, según este autor, en auténticas normas jurídicas. Algunos autores, no obstante, se declaran (un tanto ingenuamente) claramente positivistas, por entender que no cabe fundamentar una decisión jurídica en nada que no esté expresa o implícitamente positivado.

En definitiva, lo que importa es que una vez recibidos los valores y principios por la Constitución, son Derecho Positivo y han de tratarse como tal, en su vertiente de prescripciones jurídicas. Ello se entiende sin perjuicio de la relevancia que tiene, en la concreción de su abstracción, el contenido ético-social –no positivado– de los mismos.

IV. Los principios. Su carácter normativo. El rango superior de los principios constitucionales

La mayoría de la doctrina española atribuye carácter normativo a los principios. Otro sector doctrinal, minoritario en España pero predominante en el Derecho comparado, considera que principios y normas son fenómenos jurídicos diferentes. En definitiva, todo depende de lo que se entienda por norma. Si, como aquí se entiende, se define la norma jurídica como prescripción jurídicamente vinculante, se identifican norma y principio. Si, por el contrario, se entiende norma como regla, es decir, como prescripción concreta frente a los principios más abstractos hay que distinguir ambos conceptos. Así, R. Dworkin¹² sostiene que un sistema de derecho positivo está integrado por normas y principios. Éstos serían:

directrices o enunciados que establecen objetivos sociales, económicos y políticos (es decir, valores); o bien

principios propiamente dichos, exigencias de equidad, justicia y moral positivas (así, el art. 9.2 o el art. 14 CE). Si bien estos principios no son normas, según este autor, ya que no están determinadas con precisión las condiciones de su aplicación, sí juegan un importante papel a la hora de determinar por vía interpretativa el significado de las normas del sistema.

11. Vid. Garrido Falla, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, vol. I, pág. 395 y ss.

12. Vid Dworkin, Ronald: *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1999, capítulos. II y III.

Aún hay otras posiciones doctrinales que condicionan la fuerza normativa de los principios al hecho de que éstos sean recogidos por la Ley o por la Jurisprudencia. Esser¹³, en una posición difícilmente trasladable a nuestro Derecho, si se tienen en cuenta los arts. 1.1 y 1.6 CC, distingue entre principios (*guides*) encarnados en una institución, por un acto constitutivo del poder legislativo, de la jurisprudencia o de la vida jurídica y razones de las normas, creencias y convicciones del grupo social, que son meras estimativas o juicios de valor. Tampoco parece ajustarse muy bien a la enumeración del art.1.1 CC el concepto de “normas principales” de Díez-Picazo¹⁴. Para este autor, los principios en sentido estricto son simples juicios de valor que inspiran e informan una normativa o la disciplina de una institución. Por otra parte, las normas principales sí son normas jurídicas de carácter básico en la organización del grupo social o en la disciplina de instituciones que a su vez son básicas para el grupo social. Su carácter normativo procede de su fuente de producción (ley o costumbre), mientras que su carácter “principal” se fundamenta en las creencias, convicciones y juicios de valor de la comunidad.

El que estas dos últimas posiciones nieguen el carácter normativo únicamente a los principios no positivados, no afecta a los principios constitucionales. Ahora bien, una vez superada por la doctrina mayoritaria la concepción positivista del derecho, parece más adecuado defender la autonomía de los principios en general respecto de las otras fuentes. En realidad, los principios tienen una única función, la calificada por Prieto Sanchís como “función normativa”¹⁵. Los principios pueden constituir el fundamento inmediato de una determinada decisión, además de ser el fundamento de las normas jurídicas y criterios a utilizar en su interpretación. Entre los principios y las demás fuentes del Derecho, no hay ninguna diferencia funcional sino meramente estructural, en cuanto a la generalidad del mandato jurídico; generalidad que supone una menor eficacia cualitativa y una mayor eficacia cuantitativa.

Precisamente porque los principios son una fuente del Derecho que representa con carácter general la ética jurídica del grupo social, todas las expresiones que aluden a principios, se refieren al mismo fenómeno. Siendo, no obstante, la naturaleza jurídica la misma, cierta trascendencia jurídica puede tener la

13. Vid Esser, Josef: *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del Derecho Privado*, Bosch, Barcelona, pág. 169 y ss.

14. Vid Díez-Picazo, Luis: *Experiencias jurídicas ...*, op. cit., pág. 209 y ss.

15. Vid Prieto Sanchís, Luis: *Sobre principios y normas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pág. 155.

distinción entre principios jurídicos y principios positivados (en los que su eficacia jurídica procede de la ley que los recoge y no del valor que expresan) y, sobretudo, entre principios constitucionales y no constitucionales.

En caso de incompatibilidad entre una ley y un principio, la propia comunidad (art. 1.1 CC), en aras de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), concede preferencia a lo regulado por el legislador, frente a sus propios juicios de valor¹⁶. Sólo prevalecerá el principio sobre la ley si se trata de un principio constitucional, puesto que la validez de lo jurídico viene determinada por el bloque de constitucionalidad (art. 28.2 LOTC)¹⁷. En definitiva, si en la jerarquía de fuentes los principios no constitucionales están por debajo de la ley, la primacía de los principios constitucionales no deriva de su condición de principios jurídicos, sino del hecho de venir recogidos en la Constitución¹⁸.

Si se ha dicho anteriormente que, en virtud de una interpretación adaptadora, no pueden los juzgados y tribunales ordinarios dejar de aplicar las leyes, no es porque se niegue la superioridad jerárquica de los valores y principios constitucionales respecto a ellas, sino porque en un sistema constitucional como el español es el Tribunal Constitucional (por su especial posición) el encargado de decidir qué leyes son constitucionales y cuáles no, así como qué interpretaciones resultan aceptables y cuáles deben excluirse por incompatibles con la Constitución.

V. Los principios constitucionales

En nuestro Texto Constitucional, aparte de los numerosos preceptos que expresamente recogen principios, hay multitud de normas que por su estructura también son principios y no reglas, aunque no se denominen así (p. ej. el llamado Derecho al Trabajo del art. 35 CE). Ante tal variedad de principios constitucionales que sólo pueden identificarse por su estructura, hay que advertir, desde

16. Vid Beladiez Rojo, Margarita: *Los principios jurídicos*, Tecnos, Madrid, 1994, pág. 117. Señala esta autora como el fundamento de la preferencia de la Ley sobre los principios está únicamente en la mayor incertidumbre de éstos y no en el hecho de que la Ley sea expresión de la voluntad popular, ya que los principios también lo son (pág. 108).

17. Vid Rubio Llorente, Francisco: “El bloque de constitucionalidad”, en *Estudios sobre la Constitución Española* (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría), Civitas, Madrid, 1991, vol.I, pág. 3 y ss.

18. Vid. García de Enterría, Eduardo: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1982, pág. 95 y ss.

un principio, que los principios inspiradores de la Constitución tienen la eficacia directa e inmediata de ésta y, por ello, no deben confundirse con los principios generales del Derecho que sólo se aplican como fuente jurídica subsidiaria.

En la Constitución se pueden identificar, al menos, los siguientes principios:

* El art. 9.3 CE constitucionaliza una serie de principios generales, complementarios entre sí y que no son sino distintas manifestaciones de los dos principios básicos que recoge: el de legalidad y el de seguridad jurídica.

* El art. 31.1 CE se refiere a los principios de igualdad y progresividad, como los principios que han de inspirar la regulación tributaria.

* Asimismo, el Capítulo III del título I de la Constitución lleva por rúbrica “De los principios rectores de la política social y económica” (arts. 39–52 CE). Estos principios son una serie de concreciones de los valores superiores, principalmente del valor igualdad. El art. 53 CE, reconoce su valor jurídico (aunque de su tenor literal pudiera deducirse otra cosa), al establecer, en su párrafo 3º, que estos principios “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”. Los juzgados y tribunales ordinarios deberán interpretar y orientar su decisión de acuerdo con los principios, ejercer el control previo de constitucionalidad sobre la ley que los desarrolle (si la hay) y, en su caso, elevar la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. No obstante, a pesar de su carácter jurídico, por su propia naturaleza, estos principios (como cualesquiera otros) no pueden crear obligaciones en sentido técnico, ni atribuir derechos subjetivos. Su mandato consiste en el deber de respetar su contenido¹⁹, lo cual ha de entenderse tanto en sentido negativo (no ir contra ellos), como positivo (actuar de acuerdo con sus orientaciones).

En la medida, sin embargo, que las políticas sociales y económicas no se acomodan, ni parece que vayan a acomodarse en un futuro a las orientaciones de los principios rectores, algunos autores han señalado que quizás sería conveniente configurar como derechos subjetivos aquellos derechos sociales que así lo admitiesen y suprimir los demás, dejando únicamente subsistente la cláusula del Estado Social de Derecho (art. 1.1 CE)²⁰.

19. Vid Lucas Verdú, Pablo: *Estimativa y política constitucional*, Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1984, pág. 152.

20. Esta es la propuesta de Sánchez González, Santiago y Pereira Menaut, Antonio Carlos: “Los derechos sociales y los principios rectores de la política social y económica”, en *Revista de Derecho Político*, núm 36, 1992, págs. 257-276. Entienden estos autores que como contrapeso a esta supresión, podría crearse un órgano independiente que vetara políticas manifiestamente insolidarias (veto que sería superable por una mayoría parlamentaria cualificada).

* El art. 103.1 CE se refiere a los principios que deben inspirar la actuación administrativa y el apartado tercero del mismo artículo alude a los principios que deben ordenar el acceso a la función pública.

* El art. 117.5 CE proclama el principio de unidad jurisdiccional.

* En el art. 132.1 CE se recogen los principios del régimen de los bienes de dominio público.

* Finalmente, el título VIII CE (“De la organización territorial del Estado”) se inicia con un capítulo I que se denomina “principios generales”, y en el art. 138.1 de este capítulo se habla del principio de solidaridad (consagrado en el art. 2 CE).

Aparte de los principios recogidos expresamente en la Constitución, también son derecho positivo constitucional los principios o ideas básicas sobre las que se articulan determinadas instituciones y que, en la medida en que se extraen del ordenamiento, no son origen sino consecuencia del sistema. En este sentido, la doctrina denomina principios y, más concretamente principios constitucionales, a las estructuras básicas de la “forma de Estado” o de la “forma de Gobierno”. Así, son también principios constitucionales los que se obtienen por inducción de los preceptos de la Constitución y los que puedan deducirse con una interpretación estructural y sistemática de la misma.

VI. Principios y valores

Tanto los principios como los valores expresan la ética jurídica de la comunidad. Ambos tienen, por tanto, el mismo origen, además de idéntica estructura normativa. La mayor indeterminación de los valores no parece constituir fundamento suficiente para configurar una categoría normativa propia distinta de la de los principios²¹. Precisamente, porque sólo difieren en su densidad prescriptiva y, consiguientemente, en su aplicación a casos concretos, la mayoría de formulaciones doctrinales basan la distinción en el grado de concreción de la norma, siendo los valores más generales y abstractos que los principios.

La “superioridad” de los valores a que alude el art. 1.1 CE no radica en la jerarquía²², sino en su universalidad y necesaria concreción en todas y cada una

21. Vid. Beladiez Rojo, Margarita: *Los principios...*, op. cit., pág. 142.

22. Así lo entiende p. ej., Parejo Alfonso, Luciano: *Constitución y valores del ordenamiento*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990, pág. 122 y ss. Señala este autor, como la diferencia entre y valores superiores es irrelevante si se entiende que no hay diferente naturaleza jurídica entre ambos y que, consecuentemente, la jerarquía no es aplicable a estos conceptos.

de las instituciones y normas del ordenamiento jurídico, pues son su fundamento. A esta generalidad de los “valores superiores” se refiere Peces-Barba al señalar que “la situación de los valores superiores en el art. 1.1 CE, auténtico pórtico normativo de nuestra Constitución, y la relación que se hace con el ordenamiento en su conjunto, permiten concluir que se utilizan como los objetivos generales a alcanzar por el Estado social y democrático de Derecho a través del ordenamiento jurídico. Son el fundamento y la meta, el fin del Derecho, que el legislador constituyente, expresión de la soberanía, se propone”²³.

También Parejo, tras analizar todo el proceso de elaboración del art. 1.1 CE, entiende que este artículo representa “una opción consciente por un orden constitucional, y desde él un orden total jurídico, que superando cualquier formalismo descansa y se nutre de aspiraciones y metas ideales, contenidos espirituales sociales estimados comunes sobre la base del consenso alcanzado en el momento constituyente”²⁴.

VII. Carácter normativo de los valores. Su eficacia jurídica

Los juicios de valor se parecen a las normas en que ambos son enunciados que no tratan primariamente de dar información, sino de dirigir la acción. Pero se distinguen, al menos según algunos autores, en que los valores no expresan ninguna forma definida de conducta²⁵. Sin embargo, el carácter normativo de los valores constitucionales ha sido reconocido por la doctrina mayoritaria. Los valores constitucionales son normas prescriptivas y vinculantes, orientadas a la producción de normas. Precisamente porque los valores del art. 1.1 CE son normas y no meras orientaciones programáticas, tienen una protección reforzada en la reforma constitucional y cabe plantear la inconstitucionalidad de una ley que los vulnere (cosa distinta es que llegue a declararse esta inconstitucionalidad). El control de los valores compete a los tribunales ordinarios y al Tribunal Constitucional, mientras que su desarrollo corresponde a todos los operadores jurídicos, teniendo en cuenta la concreción que de los mismos hace la propia Constitución.

Difieren, no obstante, los autores en la eficacia jurídica (que no conveniencia política) que la proclamación constitucional entraña. La doctrina mayoritaria

23. Vid Peces-Barba, Gregorio: *Los valores...*, op. cit., págs. 37–38.

24. Vid Parejo Alfonso, Luciano: *Constitución y valores...*, op. cit., pág. 45.

25. Vid Atienza, Manuel: *Introducción...*, op. cit., pág. 91 y ss.

acepta la eficacia interpretativa de los valores como normas “de segundo grado” y sin otro valor que el hermenéutico. A ello objeta Rubio Llorente que el art. 1.1 CE puede construirse como una norma, pero será, en todo caso, “una norma vacía, de la que no cabe derivar derechos, ni deberes, ni obligaciones –jurídicamente exigibles–”²⁶. Opina este autor, analizando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto (en la que se previene a los jueces para que no excusen el cumplimiento de las normas con el pretexto de los valores), que éste tendrá siempre necesidad de apoyarse en otros preceptos de la Constitución para imponer una interpretación determinada de su propia concepción de los valores, si bien el caso del pluralismo político, por su diferente estructura, resulta más dudoso. Así, lo que, en definitiva, importa es la instrumentalización que de los valores se hace en la misma Constitución; el pluralismo político se realza mediante el reconocimiento de los partidos políticos en el art. 6 CE y la igualdad en los arts. 9.2 y 14 CE. Parece, no obstante, que negar la cobertura en los valores si además no se vulneran otras disposiciones constitucionales supone, en definitiva, prescindir del carácter normativo del art. 1.1 CE.

Como se ha señalado, la doctrina mayoritaria reconoce la eficacia interpretativa propia de los valores, estando orientados a la producción de normas. Desde este punto de vista, suelen situarse los principios y valores en distinto plano. Mientras que los principios se consideran mandatos debidos referidos a perspectivas concretas que indican la intención del constituyente en relación con una norma o con un conjunto de normas, los valores son conceptos axiológicos que no crean deber alguno y con eficacia meramente limitada al ámbito interpretativo. Esta posición, restrictiva en cuanto a la simple eficacia interpretativa de los valores, pretende evitar el decisionismo y activismo judicial. Sin embargo, Prieto Sanchís²⁷ señala con acierto que los valores superiores más bien suponen una reducción del ámbito de discrecionalidad de los poderes públicos e imponen una interpretación finalista de acuerdo con ellos, ya que “la Constitución española supone la cristalización de los valores que dotan de sentido y cierran el ordenamiento y que, de no existir tendrían –entonces sí– que ser creados por los órganos de aplicación del Derecho”. Y añade: “En cierto modo puede decirse que las disposiciones de principio restan legitimidad a una judicatura que pretenda ser política, que pretenda ser la voz política del pueblo, precisamente porque determinan, no ya las reglas de interpretación, sino el sentido que ésta haya

26. Rubio Llorente, Francisco: *Derechos Fundamentales y principios constitucionales*, Ariel, Barcelona, 1995, pág. XI Prólogo.

27. Vid Prieto Sanchís, Luis: *Ideología ...*, op. cit., pág. 122 y ss.

de tener”. Además, como acertadamente advierte Parejo, reducir la eficacia de los valores a la meramente interpretativa supone “negar la normatividad de los valores o al menos limitarla muy seriamente”²⁸.

Por su parte, Peces-Barba²⁹, atribuye a los valores una virtualidad no meramente interpretativa; tienen también una función complementaria para solucionar conflictos en caso de laguna legal, pues “no son sólo metanormas materiales para la interpretación de otras normas, sino también para la creación de otras normas... Y no sólo suponen criterios materiales para crear nuevas normas en el supuesto de lagunas, de casos no contemplados por aquéllas, sino en otras perspectivas de ampliación, o de nueva regulación, de supuestos hasta entonces no regulados por el Derecho. Estamos ante una norma material sobre normas, la norma material básica sobre normas”. En la medida que se afirma, por este autor, que los valores no se agotan en su contenido normativo, recibe la crítica de L. Parejo³⁰ por colocar a los valores en la frontera misma del derecho y la política, la moral y la ética, por contraposición a los principios que se sitúan de lleno en el derecho. Si bien es cierto que los valores tienen un contenido moral, aparte del jurídico, en su análisis como normas jurídicas adquiere principal importancia su condición de prescripciones jurídicas. Desde este punto de vista, están plenamente situados en el ámbito del Derecho al igual que los principios; no son meras normas programáticas y su cumplimiento puede exigirse judicialmente. Los valores son principios jurídicos y su mayor o menor densidad prescriptiva facilitará o dificultará su aplicación en casos concretos, pero no son categorías jurídicas diferentes y no puede atribuirseles distinta eficacia jurídica³¹.

De este modo, Luciano Parejo, en una posición que comparto plenamente, afirma que “el orden de valores no sólo posibilita, sino que impone... la extracción de las correspondientes precisas consecuencias en todos los planos en que se despliega la eficacia de aquel orden: el interpretativo, el crítico y el de proyección normativa”³².

28. Vid. Parejo Alfonso, Luciano: *Constitución y valores...*, op. cit., pág. 124 y ss. En el mismo sentido, cfr. Prieto Sanchís, Luis: *Sobre principios...*, op. cit., pág. 141.

29. Vid. Peces-Barba, Gregorio: *Los valores...*, op. cit., págs. 99 y 100.

30. Vid. Parejo Alfonso, Luciano: *Constitución y valores...*, op. cit., pág. 142 y 143.

31. Vid. Prieto Sanchís, Luis: *Sobre principios...*, op. cit., pág. 139 y ss.

32. Vid. Parejo Alfonso, Luciano: *Constitución y valores...*, op. cit., pág. 145.

VIII. Contenido de los “valores superiores”

El Estado Social y Democrático de Derecho (punto de vista político) y los valores superiores del ordenamiento (punto de vista jurídico) son dos expresiones de la concepción ideológica que estuvo en la base del consenso constitucional. El elemento social del Estado se traduce principalmente en el valor igualdad, mientras que el elemento democrático tiene una mayor relación con el valor libertad, del que podría decirse que es una manifestación más concreta el pluralismo político. No obstante, el pluralismo político no se agota en una simple perspectiva de libertad ideológica, sino que nuestra Constitución recoge cuatro vertientes del mismo: la autonómica (art. 2.2 CE), la lingüística (art. 3.2 y 3 CE), la simbólica (art. 4.2 CE) y la político-social (arts. 6 y 7 CE). La justicia, por su parte, parece ser más bien una idea compleja que incluye los contenidos materiales de libertad y de igualdad³³.

En todo caso, los valores superiores del art. 1.1 CE se complementan entre sí, sin que pueda decirse que exista superioridad jerárquica de ninguno de ellos respecto a los demás. La primacía de alguno de ellos dependerá de la forma en que se entienda la libertad, la igualdad y, en definitiva, la justicia, en cada caso concreto.

Entre los valores, se encuentran los antedichos, no sólo porque el art. 1.1 CE ordene al Estado propugnarlos en abstracto, sino también porque todas las normas constitucionales, en mayor o menor grado, están orientadas a su realización.

El art. 1.1 CE no es una enumeración cerrada y ha de entenderse necesariamente en relación con el art. 10 CE, que es la base axiológica de todo el orden constitucional. “El acuerdo –sobre los valores– ... recoge una moralidad basada en la dignidad humana y con la pretensión de que la organización de la vida social favorezca, profundice y desarrolle esa dignidad humana”³⁴. Es precisamente, en la opción axiológica básica del art.10.1 C.E. y en la tensión individuo-sociedad inherente a la misma, donde radica la diferencia y específica construcción jurídica de los contenidos del título I CE³⁵. El libre desarrollo de la perso-

33. Así lo entiende Peces-Barba, Gregorio: *Los valores...*, op. cit., pág. 26. Señala este autor que la primera formulación del art. 1.1 CE, presentada por el grupo socialista, era precisamente del siguiente tenor: “España se constituye como Estado Democrático de Derecho que propugna, como valor superior de su ordenamiento jurídico, la justicia en la libertad y la igualdad”.

34. Vid Peces-Barba, Gregorio: *Los valores...*, op. cit., pág. 112.

35. Vid Parejo Alfonso, Luciano: *Constitución y valores...*, op. cit., pág. 126.

nalidad y los derechos inviolables inherentes a la persona constituyen precisamente el contenido esencial de los derechos y libertades que, en todo caso, ha de respetar la ley que los regule (art. 53 CE).

En la medida que la “superioridad” de los valores no se basa en la jerarquía, sino en su universalidad, puede haber valores “inferiores” en la Constitución (aparte de los que se recogen en la legislación ordinaria e, incluso, de los no positivados). Los valores “no superiores” constitucionales tendrán, en el sistema de fuentes, la superioridad jerárquica de la Constitución. La confusa línea divisoria, de hasta dónde llegan los valores y dónde empiezan los principios, pierde entidad si se entiende, como aquí se ha mantenido, que valores y principios tienen idéntica naturaleza jurídica.