

JORGE ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES  
FERNANDO REVIRIEGO PICÓN  
MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ

# **ELEMENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL**

Cuarta edición

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2025

# ÍNDICE

	Pág.
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	15
I. EL ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL.....	15
II. ORGANIZACIÓN Y UTILIZACIÓN DEL LIBRO.....	17
III. INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA .....	19
<b>I. ESTADO CONSTITUCIONAL</b>	
<b>CAPÍTULO 1. EL DERECHO</b> .....	25
I. EL DERECHO COMO ORDENACIÓN SOCIAL.....	26
II. LA APLICACIÓN DEL DERECHO .....	31
III. LOS VALORES DEL DERECHO .....	33
<b>CAPÍTULO 2. EL ESTADO</b> .....	41
I. EMERGENCIA DEL ESTADO SOBERANO .....	42
II. EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO .....	44
III. PERSPECTIVAS DEL MODELO DE ESTADO .....	49
<b>CAPÍTULO 3. LA CONSTITUCIÓN</b> .....	53
I. CONCEPTOS DE CONSTITUCIÓN .....	54
II. PROCESO CONSTITUYENTE ESPAÑOL .....	57
III. DECISIONES FUNDAMENTALES .....	61
<b>CAPÍTULO 4. LA NORMATIVIDAD DE LA CONSTITUCIÓN</b> .....	69
I. EFICACIA DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES.....	70
II. LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL .....	74
III. ESTABILIDAD Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN .....	78

## II. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

<b>CAPÍTULO 5. ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO.....</b>	85
I. LA FORMA DE ESTADO Y LA DIVISIÓN DE PODERES.....	86
II. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA.....	89
III. LA CORONA COMO JEFATURA DEL ESTADO .....	93
<b>CAPÍTULO 6. LAS CORTES GENERALES.....</b>	97
I. ESTRUCTURA BICAMERAL.....	98
II. SISTEMA ELECTORAL .....	100
III. FUNCIONES DE LAS CORTES GENERALES.....	104
<b>CAPÍTULO 7. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS</b>	109
I. EL ESTATUS DE LAS CÁMARAS Y DE LOS PARLAMENTARIOS ....	110
II. LA ORGANIZACIÓN DE LAS CÁMARAS .....	113
III. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS.....	115
<b>CAPÍTULO 8. EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO .....</b>	121
I. NOMBRAMIENTO DEL GOBIERNO .....	122
II. CONTROL POLÍTICO DEL GOBIERNO .....	125
III. RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL GOBIERNO .....	127
<b>CAPÍTULO 9. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN .....</b>	131
I. COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL GO- BIERNO .....	132
II. FUNCIONES DEL GOBIERNO.....	135
III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	138
<b>CAPÍTULO 10. EL ESTADO AUTONÓMICO.....</b>	143
I. CONSTRUCCIÓN Y CARACTERES DEL ESTADO AUTONÓMICO ...	144
II. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	149
III. RELACIONES EN EL ESTADO AUTONÓMICO.....	153
<b>CAPÍTULO 11. EL PODER JUDICIAL .....</b>	157
I. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL .....	158
II. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO .....	161
III. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL .....	164

	Pág.
<b>CAPÍTULO 12. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL .....</b>	169
I. POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ..	170
II. COMPOSICIÓN, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO .....	172
III. FUNCIONES .....	175

### **III. CREACIÓN DEL DERECHO**

<b>CAPÍTULO 13. LA LEY.....</b>	183
I. CONCEPTO DE LEY Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO .....	184
II. RESERVA DE LEY Y LEY ORGÁNICA.....	189
III. CENTRALIDAD DE LA LEY .....	192

<b>CAPÍTULO 14. LAS NORMAS PRODUCIDAS POR EL GOBIERNO.....</b>	197
I. EL DECRETO-LEY.....	198
II. EL DECRETO LEGISLATIVO .....	201
III. EL REGLAMENTO.....	203

<b>CAPÍTULO 15. EL DERECHO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ....</b>	209
I. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y OTRAS NORMAS DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS .....	210
II. LAS RELACIONES ENTRE DERECHO ESTATAL Y DERECHO AUTONÓMICO .....	213

<b>CAPÍTULO 16. DERECHO INTERNACIONAL .....</b>	219
I. DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO DE LOS ESTADOS.....	220
II. TRATADOS INTERNACIONALES.....	223
III. TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL .....	226

<b>CAPÍTULO 17. DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA .....</b>	231
I. LA INTEGRACIÓN EUROPEA.....	232
II. EL ORDENAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA .....	235
III. EL DERECHO DE LA UNIÓN Y EL DERECHO DEL ESTADO .....	238

### **IV. DERECHOS FUNDAMENTALES**

<b>CAPÍTULO 18. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES</b>	
I. CONCEPTO.....	246

	Pág.
II. TITULARIDAD, OBJETO, CONTENIDO Y LÍMITES .....	249
III. INTERNACIONALIZACIÓN .....	253
<b>CAPÍTULO 19. DESARROLLO Y GARANTÍAS DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES</b> .....	257
I. EL ASPECTO OBJETIVO DE LOS DERECHOS.....	258
II. EL DESARROLLO LEGISLATIVO .....	261
III. LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES .....	263
<b>CAPÍTULO 20. IGUALDAD</b> .....	269
I. PRINCIPIO DE IGUALDAD FORMAL .....	270
II. PRINCIPIO DE IGUALDAD MATERIAL.....	273
III. DERECHO A LA IGUALDAD.....	276
<b>CAPÍTULO 21. VIDA, SEGURIDAD Y TUTELA JUDICIAL</b> .....	281
I. DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD FÍSICA Y MORAL .....	282
II. LIBERTAD Y SEGURIDAD PERSONAL.....	285
III. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA .....	289
<b>CAPÍTULO 22. PRIVACIDAD</b> .....	295
I. DERECHO AL HONOR, LA INTIMIDAD Y LA PROPIA IMAGEN.....	296
II. INVOLABILIDAD DEL DOMICILIO.....	299
III. SECRETO DE LAS COMUNICACIONES .....	302
<b>CAPÍTULO 23. LIBERTAD</b> .....	307
I. LIBERTADES IDEOLÓGICA Y RELIGIOSA .....	308
II. LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN .....	310
III. LIBERTADES DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA.....	314
<b>CAPÍTULO 24. SOCIABILIDAD</b> .....	319
I. DERECHOS DE LA EDUCACIÓN.....	320
II. DERECHOS DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN .....	322
III. DERECHO DE ASOCIACIÓN .....	325
<b>CAPÍTULO 25. ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO</b> .....	331
I. PROPIEDAD PRIVADA, LIBERTAD DE EMPRESA Y DERECHO AL TRABAJO .....	332

	Pág.
II. LIBERTAD SINDICAL Y DERECHOS DE HUELGA, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y CONFLICTO COLECTIVO .....	335
III. PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA .....	338
<b>CAPÍTULO 26. PARTICIPACIÓN POLÍTICA.....</b>	<b>345</b>
I. DERECHOS DE PARTICIPACIÓN.....	346
II. DERECHO DE PETICIÓN .....	349
III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	350
<b>ÍNDICE CRONOLÓGICO DE AUTORES CITADOS .....</b>	<b>355</b>
<b>ÍNDICE DE CONCEPTOS Y MATERIAS .....</b>	<b>361</b>

# PRESENTACIÓN

**SUMARIO:** I. EL ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL.—II. ORGANIZACIÓN Y UTILIZACIÓN DEL LIBRO.—III. INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA.

## I. EL ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

1. La Constitución es un documento político adoptado en 1978, dentro de un contexto social y político muy peculiar; tras procesos de negociación largos y complejos. Su contenido recoge los consensos fundamentales de aquel momento en torno a las grandes cuestiones que se plantean a la hora de articular una comunidad política: los derechos de sus miembros y la organización de sus poderes. Este valor político de la Constitución es relativamente fácil de captar por parte de cualquiera que esté atento a las noticias cotidianas que se producen en torno a las Cortes Generales o al Gobierno, a los grandes debates ideológicos, a los conflictos entre partidos...

La Constitución  
como documento  
político y como  
norma jurídica

Pero la Constitución es, al mismo tiempo, «la ley fundamental» de la comunidad estatal. Se sitúa en la cúspide de su sistema de normas jurídicas e influye en la vida social a través de los mecanismos propios del Derecho, con la garantía incluso de los tribunales. Ese alcance jurídico está en la misma base de su valor político: la Constitución no sería tan relevante políticamente si no tuviera una posición suprema en el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, frente a lo que ocurre con el valor político de la Constitución, su alcance jurídico es más difícil de comprender: solo se aprecia tras haberse familiarizado con el lenguaje especializado del Derecho, que tiene sus propios términos técnicos, sus propias reglas de argumentación, sus propias tradiciones y sus propias finalidades. Ello supone una dificultad inicial en el estudio: el lenguaje nuevo hace que la primera lectura de los primeros capítulos pueda resultar complicada, se trata de la inseguridad que siente cualquiera que se adentra en un ambiente desconocido. Pero, a medida que el estudiante se familiariza con ese lenguaje peculiar, no solo irá comprendiendo mejor los capítulos ulteriores, sino que se iluminarán para él aspectos que habían quedado confusos en los primeros temas. Por eso, el alumno que encuentre dificultades en las cuatro o cinco

Dificultades iniciales  
del estudio  
del Derecho

y modo  
de afrontarlas

primeras lecciones no debe frenar su avance, menos aún claudicar: si sigue hacia adelante, pronto verá que no solo las lecciones sucesivas le resultan más fáciles de entender, sino que estas le ayudan a asimilar lo que antes parecía haber quedado confuso.

El Derecho constitucional en los estudios de Derecho

y en otros estudios universitarios

Razones para estudiar Derecho constitucional

2. El Derecho constitucional no interesa solo a quienes realizan estudios universitarios de Derecho. Estos, naturalmente, deben conocerlo con detalle, y por eso le dedican tres o incluso cuatro cuatrimestres. Pero también en otros estudios universitarios aparecen asignaturas de Derecho constitucional, que de ordinario comprimen todos esos contenidos en un solo cuatrimestre. Este libro está pensado para esos estudiantes universitarios que no van a formarse en el ámbito del Derecho, sino en Trabajo Social, Ciencias de la Información, Economía, Ciencia Política y de la Administración o Criminología, por ejemplo, y a los que, sin embargo, se les piden algunos conocimientos básicos de Derecho constitucional.

Muchos de ellos se preguntan qué sentido tiene incorporar esta asignatura a sus planes de estudios. No se trata aquí de justificarlo en detalle. Pero confiamos en que, al terminar con su formación universitaria, con todos los saberes acumulados a lo largo de varios años, comprendan mejor el papel que el Derecho constitucional desempeña dentro de ese conjunto. Y también esperamos que mucho antes, mediante la lectura de este libro, vayan comprobando la utilidad del Derecho constitucional para abordar algunas dudas que se pueden encontrar en su vida diaria. El Derecho constitucional no debe entenderse como un saber reservado para los estudiantes de Derecho.

El Derecho constitucional como saber con importancia autónoma

a) En algunos casos, el estudio del Derecho constitucional se justifica con facilidad: los sociólogos han de asumir que el Derecho de un país, encabezado por su Constitución, supone un decisivo sistema de control social, y por tanto deben conocer sus contenidos y orientaciones fundamentales; los estudiantes de Ciencias Políticas entenderán que el Derecho constitucional ofrece un marco normativo que condiciona el desarrollo de toda la acción pública... Argumentos de este tipo se pueden proyectar sobre otros muchos estudios: la economía de un país funciona en un marco institucional diseñado en sus rasgos esenciales por la Constitución, que protege por ejemplo la propiedad privada y el intercambio de bienes; las prestaciones sociales para personas con discapacidad o para inmigrantes se ofrecen a través de instituciones públicas cuyas competencias y tareas están fijadas por la Constitución, y se orientan precisamente a promover el disfrute de los derechos fundamentales que la Constitución garantiza a estos colectivos...

El Derecho constitucional como referencia para otras disciplinas jurídicas

Por lo demás, muchos estudios universitarios incluyen asignaturas de Derecho que se incardinan de modo natural en los saberes propios de la especialidad: Derecho mercantil en los estudios de Economía o de Ciencias Empresariales, Derecho del Trabajo en los de Relaciones Laborales, Derecho de la Información en los de Periodismo, Derecho de los Servicios Sociales en los estudios de Trabajo Social... Pues bien: el Derecho constitucional es, en todos esos casos, el presupuesto necesario para comprender debidamente esas otras asignaturas jurídicas; y ello es así porque cada rama específica del Derecho solo cobra sentido en el marco

general de un sistema de normas jurídicas que tiene como norma suprema la Constitución, encargada de dotar de unidad a todo el conjunto. Sin conocer los principios contenidos en la Constitución, su estructura y su función, es imposible comprender debidamente ninguna de las ramas particulares del Derecho.

b) El Derecho constitucional resulta útil, además, para afrontar, al menos en primera instancia, numerosos problemas cotidianos.

Los problemas que permite afrontar

Unos conocimientos básicos sobre el orden político y jurídico en el que estamos insertos deberían formar parte del patrimonio compartido por todos los ciudadanos: es importante saber qué derechos básicos tenemos, qué poderes nos gobiernan y cómo se organizan, qué mecanismos concretos nos permiten participar en su configuración... Muchos debates cotidianos tratan temas en los que es decisiva la regulación constitucional: los partidos políticos o las Comunidades Autónomas, la eutanasia o la libertad de expresión... Este libro puede servir como introducción al Derecho constitucional para todas las personas interesadas en disponer de una información elemental sobre estas cuestiones.

a los ciudadanos en general

Un conocimiento más detallado, sin embargo, puede ser necesario para poder reaccionar ante problemas que se pueden plantear en el ejercicio de muy diversas profesiones. Pongamos un ejemplo. Hace ya unos años, todos los medios de comunicación informaron de que el Gobierno había aprobado una nueva ley reguladora de la interrupción voluntaria del embarazo. Ese mismo día un ginecólogo tenía planificadas dos intervenciones; un trabajador social tuvo que asesorar a una mujer embarazada; un economista tenía que redactar un informe sobre el crédito solicitado a un banco por un centro de planificación familiar; muchos periodistas fueron preguntados por su opinión. Sería bueno que todos ellos supieran que la noticia encerraba un grave error; porque las leyes nunca son aprobadas por el Gobierno, sino por las Cortes Generales, que además son las únicas competentes para regular las cuestiones que afectan a los derechos fundamentales de las personas. No era posible, por tanto, que el Gobierno hubiera aprobado una ley, y menos aún sobre la interrupción voluntaria del embarazo. Se trataría quizá de un proyecto de ley; o, como ocurría en este caso, de un mero anteproyecto, que todavía tenía que pasar por un largo proceso para convertirse en ley, o que, como aquí ocurrió finalmente, puede quedar bloqueado a medio camino. Un cierto conocimiento de Derecho constitucional habrá servido a cualquiera de esos profesionales para, al menos, descartar reacciones apresuradas e indebidas. A lo largo del libro se encontrará el lector con muchos más ejemplos como este, formulados en forma de casos prácticos al comienzo de cada lección, que le ilustrarán sobre el tipo de problemas que pueden afrontarse con su estudio.

a los profesionales del Trabajo Social, de la Economía, del Periodismo...

## II. ORGANIZACIÓN Y UTILIZACIÓN DEL LIBRO

1. Los capítulos del libro comienzan con el planteamiento de tres casos prácticos, por lo general extraídos de supuestos reales y siempre referidos a las cuestiones que se tratarán en los epígrafes de dicho capítulo.

Casos prácticos e introducción a cada capítulo

Luego se esboza, en una brevísima introducción, el contenido general del tema. Con esa presentación, el alumno puede identificar qué sentido tiene el estudio de esa lección: qué pretende enseñar en líneas generales y qué tipo de problemas podrán resolverse con su ayuda.

Contenidos teóricos  
I, II y III

1, 2, 3...  
A), B), C)...  
a), b), c)...

referencias  
al margen

A continuación se exponen los contenidos teóricos del tema. Están siempre divididos en tres apartados, identificados con números romanos (I, II, III), y casi siempre subdivididos a su vez en números arábigos (1, 2, 3...); en su caso, estos están a su vez organizados conforme a la serie de letras mayúsculas (A, B, C...); para las relaciones de rango inferior hemos reservado las letras minúsculas (a, b, c...). También hemos colocado en el borde de la página unas palabras que identifican la idea que se desarrolla en el texto paralelo, como ayuda para el seguimiento del discurso y para la localización de los conceptos. Todo ello pretende facilitar la elaboración de esquemas y el acercamiento sistemático y ordenado a los contenidos que se explican.

Respuesta  
a los casos

Cada uno de los tres casos prácticos del principio del capítulo se relaciona con uno de esos tres apartados de contenidos teóricos. Por eso, inmediatamente después de cada uno de estos apartados aparece la resolución del correspondiente caso práctico. La respuesta dada al problema, resumida a menudo a partir de la sentencia judicial que lo abordó en la vida real, pretende servir como modelo de razonamiento jurídico-constitucional ante problemas prácticos inmediatos.

Reflexiones  
complementarias

En todos los apartados incluimos, por último, unas brevísimas reflexiones complementarias, en cada caso con objetivos diferentes: unas veces sirven para enlazar los conocimientos de un apartado con los de otros temas anteriores o posteriores, otras permiten profundizar en cuestiones particulares o plantear concretos problemas teóricos o prácticos... En definitiva: se trata de que el lector comprenda que los contenidos teóricos no forman un cuerpo cerrado sobre sí mismo, sino que están abiertos a otras conexiones, a nuevos desarrollos y a diferentes tipos de problemas.

Preguntas de  
autoevaluación

Cada capítulo se cierra con dos breves epígrafes: unas preguntas de autoevaluación y una referencia bibliográfica. Las tres preguntas, referidas a cada uno de los apartados del tema, se formulan en la forma clásica del test; pero, en realidad, de nada vale acertar con la respuesta correcta de modo más o menos casual o intuitivo. La comprensión del tema solo se acredita cuando la decisión se explica correctamente, razonando por qué una proposición es correcta y por qué no lo son las demás. Lo importante no es el acierto, sino la argumentación, y por eso se exige aportarla en la propia formulación de las preguntas.

Bibliografía

En cuanto a la bibliografía, nos ceñimos a unas mínimas referencias básicas especializadas para cada tema, como primera orientación para el alumno que desee profundizar en alguna cuestión específica. Hubiera sido muy fácil ampliarla, pero creemos que la selección puede ser de más ayuda que la mera acumulación.

Índice  
de autores

El libro, tras el mencionado modelo de examen, termina con dos índices, uno cronológico de autores y otro de conceptos y materias. El primero de ellos, que aporta una mínima información sobre cada autor citado

en el texto, pretende que los alumnos puedan situarlos en la trayectoria histórica del pensamiento constitucional; porque hemos optado por mencionar a muy pocos, solo a algunos de los indudablemente clásicos. El índice de conceptos y materias permite localizar fácilmente el epígrafe en que se explica cada uno de los tecnicismos propios de la asignatura.

Índice  
de conceptos  
y materias

2. Lo expuesto hasta aquí ya orienta sobre el modo en que, a nuestro juicio, puede usarse el libro del modo más fructífero. Se trata simplemente de ir leyendo con atención, comprendiendo lo que se dice y respondiendo razonadamente, al final de cada capítulo, a las preguntas que se formulan, verificando con el propio texto si las respuestas acreditan un nivel suficiente de asimilación. El alumno que con la ayuda del texto no acierte a responder a una de las preguntas necesitará volver a leer con detenimiento el capítulo correspondiente. Releer los casos, las reflexiones complementarias y volver a afrontar las preguntas es un buen método para profundizar en la materia. Al final, naturalmente, conviene repasar de nuevo los contenidos teóricos, para retener la información básica.

Cómo trabajar con  
el libro

Cómo profundizar  
y cómo retener los  
contenidos

En cualquier caso, el libro no pretende que los alumnos memoricen de forma sistemática tales contenidos, con el objetivo de reproducirlos luego. Es cierto que hay contenidos teóricos cuyo aprendizaje es inexcusable; pero exigir su reproducción de forma más o menos automatizada no garantiza su debida comprensión; mientras que, en sentido contrario, el alumno que acredita capacidad para argumentar sobre proposiciones relacionadas con los contenidos de la asignatura es porque conoce suficientemente el significado y el contexto de dichos contenidos. En definitiva: el libro no está pensado para ser memorizado, y los alumnos debieran esforzarse en la comprensión de la materia, no en retener las formulaciones del manual o el contenido literal de las normas constitucionales.

Memoria y  
razonamiento

### III. INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

1. Como hemos dicho, cada capítulo concluye con una bibliografía específica. Pero en esta introducción conviene hacer referencia a obras generales que, con diversos formatos, abordan el conjunto de la asignatura en términos que pueden resultar útiles a los alumnos.

Bibliografía general

A) Existen excelentes y extensos manuales de la asignatura pensados para alumnos de Derecho; cualquiera de ellos puede servir para ampliar los temas aquí tratados. Aquí destacaremos especialmente el dirigido por el Prof. Alzaga y en cuya elaboración participamos en su momento los autores de este libro (la experiencia, naturalmente, nos ha sido de gran ayuda para redactarlo):

Manuales

Óscar Alzaga Villaamil, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Fernando Reviriego Picón, María Salvador Martínez y Jorge Alguacil González-Aurioles, *Derecho Político español según la Constitución de 1978*, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces (Tomo I, *Constitución y fuentes del Derecho*, 6.<sup>a</sup> ed., 2016; Tomo II, *Derechos fundamentales y órganos del Estado*, 6.<sup>a</sup> ed., 2017).

De igual forma, debemos reseñar estos volúmenes que los autores del presente manual hemos preparado para alumnos del Grado en Derecho:

Jorge Alguacil González-Aurioles y Juan Luis de Diego Arías. *Constitución española y fuentes del Derecho*, Madrid: Marcial Pons, 2021.

Fernando Reviriego Picón y María Salvador Martínez (coords.), *La organización del poder público en la Constitución española*, Madrid: Marcial Pons, 2.<sup>a</sup> ed., 2024.

#### Introducciones

B) También se han publicado unas cuantas introducciones al Derecho, al Derecho público o incluso al Derecho constitucional, pensadas sea para el primer cuatrimestre de la asignatura en los estudios de Derecho, que a veces tiene ese carácter introductorio, sea para el cuatrimestre único que se cursa en otros estudios universitarios, y que en ese sentido cumplen una función similar a la de este mismo libro, aunque no siempre con el mismo enfoque. También nos referiremos a un solo título, que de algún modo podemos situar como precedente remoto de este manual:

Antonio López Pina e Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, *Elementos de Derecho Público*, Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 2002.

C) Existen, en fin, otras obras generales de referencia cuya consulta puede ser útil.

#### Comentarios sistemáticos

Así, se han publicado varios *comentarios sistemáticos* al texto de la Constitución, en los que cada artículo es abordado con detalle por un especialista; pueden ser una referencia interesante para profundizar en aquellas cuestiones que se plantean en relación directa con un concreto precepto constitucional. Cabe citar uno clásico:

Óscar Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, 12 vols., Madrid: Cortes Generales-Edersa, 1996-1999.

Otros dos, más actualizados:

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, 2 vols., Madrid: BOE-Fundación Wolters Kluwer, 2018 (se puede descargar de modo gratuito en la biblioteca jurídica de la *web* del BOE).

Alejandro Sáiz Arnáiz y Rafael Bustos Gisbert, *Comentarios a la Constitución española*, 2 vols., Valencia: Tirant lo Blanch, 2024.

Y un cuarto, frecuentemente actualizado por los letrados de las Cortes Generales, accesible en el Portal de la Constitución del Congreso de los Diputados:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>.

#### Siglas y abreviaturas

2. En los libros de Derecho es muy frecuente el uso de siglas y abreviaturas para referirse a textos legales o a determinadas instituciones: CC es Código Civil, CP es Código Penal, LOPJ es Ley Orgánica del Poder Judicial, LEC es Ley de Enjuiciamiento Civil, LECr es Ley de Enjuiciamiento Criminal, TS es Tribunal Supremo, AN es Audiencia Nacional... Pero ello puede desembocar en un lenguaje cifrado, solo inteligible por los especialistas; por eso, en este libro nos serviremos de ese recurso de modo muy limitado, solo para referirnos ocasionalmente

— a algunas normas concretas muy importantes o que se citan de modo reiterado en varios capítulos:

*CE* se refiere a la Constitución española de 1978.

*LOTC* es la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

*LOREG* es la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

*LOPJ* es la Ley Orgánica del Poder Judicial.

*RCD* es el Reglamento del Congreso de los Diputados.

*RS* es el Reglamento del Senado.

*TUE* es el Tratado de la Unión Europea.

*TFUE* es el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, complementario del anterior.

*CEDH* es el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

— al Boletín oficial que publica las del Estado,

*BOE* es el *Boletín Oficial del Estado*

— a las divisiones más usuales en los textos legales,

*art.* es artículo (*art. 2 CE* es, por tanto, artículo 2 de la Constitución española; como algunos artículos se dividen en apartados numerados, *art. 1.3 CE* identifica el apartado 3 del art. 1 CE).

*Cap.* es Capítulo.

*Tít.* es Título.

— a unas pocas instituciones u organizaciones de carácter público

*TC* es Tribunal Constitucional.

*TS* es Tribunal Supremo.

*CGPJ* es Consejo General del Poder Judicial.

*CCAA* son las Comunidades Autónomas.

*TEDH* es Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

*UE* es Unión Europea.

*TJUE* es Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

*ONU* es la Organización de las Naciones Unidas.

— y a ciertos tipos de resoluciones del Tribunal Constitucional, cuyo significado específico estudiaremos en su momento

*STC* es Sentencia del Tribunal Constitucional; el plural es *SSTC* (Sentencias del Tribunal Constitucional).

*ATC* es Auto del Tribunal Constitucional.

*DTC* es Declaración del Tribunal Constitucional.

3. Este es también buen momento para indicar que las resoluciones del Tribunal Constitucional español se identifican con dos números separados por una barra; el segundo indica el año en el que fue pronunciada, el primero el número de orden entre las de ese año. De este modo, *STC 11/1981* es la undécima Sentencia de las emitidas por el Tribunal Constitucional en el año 1981. Con esos datos es ya fácil localizarlas en el buscador de jurisprudencia constitucional de la página web del propio Tribunal: <http://www.tribunalconstitucional.es>. Esas Sentencias se dividen luego en varias secciones: preámbulo, antecedentes, fundamentos jurídicos, fallo y, en su caso, votos particulares (emitidos por magistrados que no están de acuerdo en algún punto con lo sostenido por la mayoría); los argumentos que han llevado al fallo se contienen en sus Fundamentos Jurídicos (*FJ* o *FFJJ*), que se numeran

CE

LOTC

LOREG

LOPJ

RCD

RS

TUE

TFUE

CEDH

art.

Cap.

Tít.

TC

TS

CGPJ

CCAA

TEDH

UE

TJUE

ONU

STC, SSTC

ATC

DTC

Identificación  
de las SSTC

para facilitar su lectura y localización; por eso, aunque aquí apenas hagamos tales precisiones, es frecuente ver una referencia como *STC 11/1981, FJ 9*.

Identificación  
de las normas

De modo similar se identifican los diversos tipos de normas, al menos cuando no tienen una sigla propia; pero entonces se añaden la fecha y el título: la *Ley 3/2019*, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer, fue la ley aprobada por las Cortes Generales en esa fecha del año 2019, y era la tercera de las leyes de ese año; el *Real Decreto 308/2019*, de 26 de abril, por el que se aprueba la norma de calidad para el pan, es el Real Decreto número 308 de los aprobados en el año 2019; la *Ley Orgánica 2/1979*, de 3 de octubre, es la segunda ley orgánica aprobada por las Cortes Generales en el año 1979, que precisamente fue la *LOTC* (Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Cualquiera de ellas puede localizarse en el buscador de legislación del *BOE* (<http://www.boe.es>), que ofrece además el llamado «texto consolidado»: aquel que recoge la versión actual de la norma, incorporando las modificaciones que pueda haber tenido desde su aprobación.

### Sobre los autores

Este libro es el resultado de un fructífero trabajo colectivo. La primera edición del libro se apoyó en borradores de cada capítulo elaborados por alguno de los autores; que, tras valorar las sugerencias de todos los demás, propuso una versión revisada del mismo. En esas tareas iniciales, correspondió a Ignacio Gutiérrez preparar la presentación y los capítulos 1, 2, 3, 4, 5, 14 y 16; Fernando Reviriego elaboró los capítulos 6, 7, 8, 9, 12 y 21; María Salvador asumió la tarea respecto de los capítulos 10, 11, 20, 22, 23 y 24; y Jorge Alguacil preparó los capítulos 13, 15, 17, 18, 19, 25 y 26, además de los índices de autores y de conceptos. El resultado de esas segundas versiones, refundido por el coordinador ya como obra completa, fue leído y comentado de nuevo por todos. Y, con esos comentarios a la vista, se fue acordando la redacción final para incorporar sugerencias, homogeneizar el estilo, depurar el texto... Con ese mismo método de trabajo se prepararon las siguientes ediciones de este libro. En esta edición ya no ha participado activamente Ignacio Gutiérrez, aunque el texto actual mantiene la huella de sus aportaciones. Ignacio ha sido, sin duda, el motor de este y muchos otros proyectos, una de esas personas que, como decía Camus, ayudan a vivir y a quien vamos a echar mucho de menos en el curso de nuestra labor docente, aunque no en la esfera personal, donde, afortunadamente, seguiremos disfrutando de su compañía. Con su jubilación la academia ha perdido una cabeza privilegiada y aguda; sus compañeros un referente, un faro; y los alumnos, al mejor de los docentes. En estas condiciones, no debe sorprender que esta nueva edición se la dediquemos a él, maestro y compañero.

Somos conscientes de que, pese al trabajo acumulado, el texto puede presentar aspectos discutibles y también deficiencias: omisiones injustificables incluso en un texto tan comprimido como este y también algunas redundancias, imprecisiones y vaguedades o erratas. Cualquier observación que pueda contribuir a mejorar ulteriores ediciones será acogida con gratitud; puede dirigirse a

Jorge Alguacil González-Aurioles: [jalguacil@der.uned.es](mailto:jalguacil@der.uned.es)

Fernando Reviriego Picón: [fernando.reviriego@der.uned.es](mailto:fernando.reviriego@der.uned.es)

María Salvador Martínez: [msalvador@der.uned.es](mailto:msalvador@der.uned.es)

I

**ESTADO CONSTITUCIONAL**

# CAPÍTULO 1

## EL DERECHO

**SUMARIO:** I. EL DERECHO COMO ORDENACIÓN SOCIAL.—II. LA APLICACIÓN DEL DERECHO.—III. LOS VALORES DEL DERECHO.

### CASOS

**Caso 1.** Las Cortes Generales aprobaron en 2005 una ley que abría la posibilidad de que contrajeran matrimonio en España las personas del mismo sexo. Frente a tal ley se alegó que el matrimonio siempre había sido heterosexual y que el legislador no podía cambiar una institución tradicional consagrada por la Constitución.

*¿Deben estar las leyes sujetas a la tradición? ¿Pueden las leyes actualizar los contenidos más tradicionales de la Constitución?*

**Caso 2.** Un juez no encuentra una norma penal adecuada para condenar a un acusado por una conducta claramente reprobable. Pero decide no defraudar a la opinión pública y le impone una pequeña pena de prisión, argumentando que la ausencia de norma jurídica idónea para resolver el caso no puede impedir que se dé respuesta al mismo, y que los jueces, en su tarea de aplicar el Derecho, deben atender a la conciencia jurídica de la comunidad, que decide sobre lo permitido y lo prohibido.

*¿Resulta admisible esta condena? ¿Pueden los jueces imponer penas no previstas en las leyes?*

**Caso 3.** Una persona condenada a varios cientos de años de prisión por diversos atentados terroristas esperaba ya su liberación gracias a las normas sobre el tiempo máximo de prisión (por encima del cual se entiende que la condena ya no cumple su función social) y a los beneficios penitenciarios (que permiten reducir el tiempo de condena efectiva, por ejemplo, por el trabajo desarrollado en prisión o por la participación en actividades de reinserción social). Sin embargo, se cambió el régimen de beneficios penitenciarios y, de ese modo, su tiempo de estancia en prisión se prolongó unos años más.

*¿Puede endurecerse durante la condena el régimen de cumplimiento de las penas? ¿Puede aplicarse un cambio que prolonga la estancia en prisión de un condenado?*

## QUÉ EXPLICA ESTE CAPÍTULO

Para iniciarse en el estudio del *Derecho constitucional* es necesario, en primer lugar, tener una cierta noción de lo que es *el Derecho*. Pero el Derecho es un fenómeno complejo que presenta aspectos diversos.

A menudo se percibe como una suma de códigos, leyes, reglamentos, artículos...; una montaña de normas producidas por las Cortes Generales, por el Gobierno, por las instituciones europeas y por otros organismos. Tal grupo de normas, en su conjunto, configura y ordena la vida cotidiana (pensiones, herencias, alquileres, hipotecas...), pero solo unos pocos expertos pueden explorarlo a fondo.

En el imaginario colectivo, conformado en buena medida a través del cine, el Derecho se asocia también al proceso judicial. Allí, con la intervención de abogados, jueces y fiscales, se trata de dar respuesta a unos hechos concretos: mediante la condena penal de un supuesto delincuente, con el resarcimiento de daños por una actividad contaminante, atribuyendo la propiedad intelectual al verdadero descubridor de un determinado avance tecnológico...

Finalmente, el Derecho se vincula también con una aspiración general a la justicia: «¡no hay derecho!» equivale en el lenguaje cotidiano a «¡no es justo!», aunque a la vez sepamos que el Derecho es algo mucho más concreto y complejo que el inmediato sentimiento de agravio e injusticia.

Esas tres perspectivas distintas (el Derecho como ordenación general de la vida social, su aplicación en casos concretos de conflicto, su servicio a los valores de justicia) se desarrollarán a lo largo de este primer capítulo. Su primera lectura puede entrañar alguna dificultad, como ocurre siempre que alguien se aventura en un terreno novedoso, con un lenguaje propio. Pero la mayor parte de los términos técnicos que aquí se adelantan resultan explicados y desarrollados con detenimiento en capítulos ulteriores: el progreso en la lectura del libro iluminará retrospectivamente los conceptos que hayan podido quedar confusos en este capítulo inicial.

## I. EL DERECHO COMO ORDENACIÓN SOCIAL

Libertad, regularidad  
y reglas

1. Los hombres y las mujeres somos libres, y por eso nuestros actos resultan relativamente imprevisibles. Pero, a la vez, todos nos sometemos a ciertas *reglas*, algunas tan elementales como los horarios de comida o las normas de cortesía en el trato con los amigos y la familia; de este modo, nuestra conducta resulta previsible para los demás, al menos hasta cierto punto. De los demás esperamos que también tengan una conducta más o menos regular; esto es, sometida a reglas. En términos muy generales, se dice que los grupos sociales existen y se mantienen en la medida en que las conductas de sus miembros están regularizadas y ordenadas; cada grupo, desde una familia hasta una empresa, desde una asociación deportiva hasta la comunidad estatal en su conjunto, resulta definido por sus específicas regularidades. La libertad de cada uno consiste, en buena medida, en seguir las reglas de los grupos en los que se integra o en apartarse de ellas.

Reglas  
y normas

El cumplimiento de las reglas resulta *normal*. Pero, en algunas ocasiones, no basta con esa regularidad casi espontánea, de la que cualquiera se puede apartar. Hay reglas que se imponen a la libertad: son las *normas*, un tipo de reglas cuyo cumplimiento se considera *exigible*. El incumplimiento de las normas (también llamadas preceptos) puede ir ligado a algún tipo de sanción, aunque no siempre se aplique; por ejemplo, no

todos los conductores que se saltan un semáforo en rojo son multados. En cualquier caso, las normas siguen en pie aunque sean incumplidas en un caso concreto. Por eso se dice que son *contrafácticas*, porque perviven aunque algunos hechos se opongan a ellas: la norma que prohíbe matar sigue en pie después de que se produzca un asesinato.

2. Existen normas de diversa naturaleza: *normas morales*, que obligan desde la conciencia, y *normas religiosas*, que obligan frente al Dios en el que se cree; también tienen carácter normativo los *usos sociales* consolidados en un determinado grupo; y, finalmente, llegamos a las *normas jurídicas*, que forman el *Derecho*.

Tipos de normas

Las *normas jurídicas* son aquellas cuyo reconocimiento y aseguramiento depende del poder político institucionalizado en un ámbito determinado; ese poder se concentra hoy en los Estados. Lo que singulariza a las normas jurídicas es, por tanto, su relación con el poder político, fundamentalmente con el Estado: son normas jurídicas las que el Estado reconoce como tales, comprometiéndose además a garantizar que se cumplan.

Normas jurídicas y Estado

La función de estas normas es asegurar las regularidades que se consideran decisivas para la vida colectiva dentro de la comunidad política. Tales normas pueden afectar a muy variados sectores de la vida social, desde las relaciones familiares y las herencias hasta la actividad de las empresas y sus relaciones con los trabajadores, desde la protección del medio ambiente hasta el régimen de los impuestos, desde las pensiones hasta el sistema educativo.

3. Quien crea normas jurídicas configura el grupo social, porque esas normas sirven para mantener o definir de nuevo sus pautas fundamentales de comportamiento. Ese poder, el de crear normas jurídicas, corresponde a órganos diversos dentro del Estado: las Cortes Generales, el Gobierno de la Nación, los parlamentos autonómicos, los gobiernos de las Comunidades Autónomas... El Estado también puede transferir ese poder a organizaciones supranacionales, como la Unión Europea, cuyas normas pasan a integrarse de ese modo en el Derecho del Estado.

Creación del Derecho

Las normas jurídicas que crea cada uno de esos órganos son de distintos tipos: los parlamentos aprueban leyes, los gobiernos aprueban reglamentos... Esos diversos tipos de normas (ley, reglamento...) se llaman también *fuentes del Derecho*.

Fuentes del Derecho

El espacio formado por el conjunto de las normas jurídicas, por la multitud de normas singulares sobre materias distintas, de tipos diferentes y originadas en momentos diversos, ha sido comparado a una ciudad en cuyo trazado arquitectónico se acumulan los estratos históricos y culturales. Si el objetivo del Derecho es conseguir que un grupo social funcione de modo ordenado, ha de comenzar poniendo orden en esa multitud de normas que lo integran. Un primer paso para ello consiste en ordenar los diversos tipos de normas, las fuentes del Derecho, para lograr que formen un sistema.

Sistemas de fuentes

Los tres principios fundamentales que articulan el llamado *sistema de fuentes* son los siguientes:

Principios de articulación

Competencia

a) En primer lugar, el principio de *competencia*, conforme al cual unos tipos de normas no pueden entrar en el espacio reservado a otros. Así, las normas producidas por las Comunidades Autónomas no pueden regular materias que la Constitución ha reservado en exclusiva al Estado central; pero los órganos de este tampoco pueden regular las materias que los Estatutos de Autonomía han definido como exclusivas de las Comunidades Autónomas.

Jerarquía

b) Entre las fuentes con competencia en la misma materia opera el principio de *jerarquía*. Las fuentes se ordenan entonces según su rango, en una pirámide jerárquica, de modo que las situadas en un escalón superior prevalecen sobre las situadas más abajo. Por ejemplo, y como veremos con más detalle, un reglamento aprobado por el Gobierno nunca podrá imponerse a una ley parlamentaria, que se sitúa en un escalón superior de la pirámide.

Temporalidad

c) Ya dentro del mismo rango, la norma posterior deroga las anteriores. La *derogación* significa que la norma anterior deja de obligar, que ya no es vinculante para las conductas que se produzcan en adelante; cuando aparece una nueva norma, las conductas han de regirse por ella, no por la antigua.

Estos principios fundamentales que ordenan el sistema de fuentes están acompañados por otros complementarios, y todos ellos se articulan de modo muy matizado.

Cualidades de las normas

4. Como resultado de la aplicación de estos principios se determina la *validez* y la *vigencia* de una norma concreta.

Validez

Una norma será *válida* si ha sido producida por el órgano idóneo para ello y a través del procedimiento adecuado, si se mueve en el círculo de competencias que le corresponde y no se opone a una norma de rango superior. Para controlar que las normas respetan todos esos presupuestos, el propio Derecho pone en manos de los jueces diversos mecanismos de control. Si un juez, a la hora de resolver un caso concreto, considera que la norma que debería aplicar no es válida, tendrá a su disposición, según el tipo de norma, diferentes instrumentos para evitar su aplicación; e incluso, en ciertos casos, se podrá llegar a declarar formalmente la *nulidad* de esa norma inválida, expulsándola del sistema jurídico de modo definitivo.

Vigencia

Una norma está *vigente* desde que comienza a obligar (es el momento en que entra en vigor). Y pierde su vigencia cuando otra posterior, de su mismo rango o de rango superior, la deroga: no pierde entonces su validez, porque suponemos que fue producida de modo regular, sino solo su fuerza de obligar en el futuro. También pierde su vigencia una norma, por supuesto, cuando los jueces declaran su nulidad: también entonces deja de obligar con vistas al futuro, e incluso se pueden revisar algunos de los efectos que la norma nula pudiera haber producido en el pasado.

Sin embargo, una norma ya derogada puede seguir siendo aplicable a situaciones ocurridas antes de su derogación, cuando la norma aún estaba en vigor; por ejemplo, un cambio en la edad de jubilación no devuelve al trabajo a los ya jubilados. Eso sucede en virtud de reglas particulares sobre la aplicación de las normas en el tiempo, orientadas a preservar

la seguridad de las relaciones sociales frente a los cambios normativos. Estos fenómenos y otros similares se explican con la ayuda de un tercer concepto, situado al lado de la validez y la vigencia: el de *eficacia*, que se refiere a la aplicabilidad concreta de una norma a cada caso particular, y que se determina teniendo en cuenta el tiempo y el lugar en el que se han producido los hechos relevantes del mismo.

Eficacia

5. Con todo ello se forma un cierto *sistema jurídico*, concebido como una acumulación ordenada de las normas establecidas por el poder público; por eso se habla también, en el mismo sentido, de *Derecho positivo* (*Derecho puesto* o creado por los poderes públicos).

Derecho positivo

Se suele considerar, sin embargo, que el Derecho es algo más que ese conjunto sistemático de normas positivas. Como la función propia del Derecho es ordenar de modo armónico la vida de un grupo social, se entiende que el propio Derecho ha de constituir, por su parte, un todo armónico, un *ordenamiento jurídico*, cuyas notas características serían la unidad, la coherencia y la plenitud, y que ofrecería así orientaciones para cualquier conducta humana con efectos sociales. Ahora bien, para alcanzar esta armonía característica de la idea de ordenamiento hay que complementar las normas positivas con valores y principios que las completan, las articulan y dotan al conjunto de un sentido global. Tales elementos resultan, en definitiva, más importantes y más estables que las propias normas positivas, y no dependen de norma alguna, aunque puedan haber sido recogidos por alguna de ellas. En la construcción del ordenamiento actúan entonces, al lado de los poderes creadores del Derecho positivo, los juristas teóricos y los prácticos del Derecho (funcionarios, jueces, abogados, notarios...), mediante un trabajo colectivo de interpretación y articulación de normas, principios y valores.

Ordenamiento jurídico

6. Al Derecho en su conjunto, entendido como sistema jurídico o como ordenamiento jurídico, se le denomina también *Derecho objetivo*. Con ello se alude a su existencia como una realidad objetiva, con la que hay que contar cuando las personas se plantean realizar una determinada conducta.

Derecho objetivo

Pero la expresión sirve también para diferenciarlo de los llamados *derechos subjetivos*. Estos derechos subjetivos identifican los concretos intereses de los particulares que resultan protegidos por el Derecho (objetivo). Pueden ser de muy diverso tipo: derechos patrimoniales que cada uno puede disfrutar (propiedades, salarios...), libertades personales que se pueden ejercer (de reunión, de asociación...), derechos personalísimos que simplemente se tienen (derecho al honor, a la intimidad...), etc. En todo caso, los derechos subjetivos permiten a los particulares solicitar de los jueces la defensa de los correspondientes intereses.

y derechos subjetivos

7. Las normas jurídicas, por lo general, se cumplen; en otro caso, el grupo político ya se habría deshecho. Pero a veces no se respeta el orden establecido por las normas jurídicas. Tras la infracción de la norma, ese orden puede ser restaurado coactivamente o también cabe la posibilidad de sancionar al infractor. Las transgresiones de las normas jurídicas, en

Derecho y sanción