

---

# La dimensió institucional del dret. L'estat de dret

---

PID\_00258050

David Martínez Zorrilla

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores

---



**David Martínez Zorrilla**

# Índex

<b>Introducció.....</b>	<b>5</b>
<b>1. L'estat de dret. Concepte i característiques.....</b>	<b>7</b>
1.1. Separació o divisió de poders .....	7
1.2. Supremacia de la llei .....	8
1.3. Submissió dels poders públics al dret .....	9
1.4. Drets fonamentals .....	9
<b>2. Les principals institucions polítiques de l'Estat espanyol.....</b>	<b>11</b>
2.1. El Cap de l'Estat: la Corona .....	11
2.2. Les Corts Generals .....	13
2.3. El Govern .....	15
2.3.1. Les relacions entre les Corts Generals i el Govern .....	17
2.4. El Poder Judicial .....	19
2.5. El Tribunal Constitucional .....	21
<b>3. Els drets fonamentals.....</b>	<b>24</b>
3.1. Tipologia dels drets fonamentals .....	24
<b>Resum.....</b>	<b>29</b>



## Introducció

En el mòdul anterior hem centrat l'atenció en els elements que componen el sistema jurídic (normes o disposicions). Però, com sabem, una característica distintiva fonamental del dret que el diferencia d'altres sistemes normatius és el seu caràcter institucionalitzat. L'existència del dret és inseparable de la d'un entramat d'òrgans i institucions que, en conjunt, integren el que anomenem «estat». Aquestes institucions, en els estats moderns, són creades i configurades per normes jurídiques, que en determinen també les competències i el funcionament. A més, moltes d'aquestes institucions tenen la capacitat de dictar al seu torn noves normes jurídiques.

En aquest mòdul ens detindrem breument en alguns dels principals òrgans que formen l'Estat espanyol i en com estan configurats jurídicament. Però abans serà convenient que ens detinguem en un concepte de gran importància en els estats desenvolupats actuals, ja que predetermina en gran mesura com és la configuració institucional: es tracta del concepte d'*estat de dret*.



## 1. L'estat de dret. Concepte i característiques

La Constitució espanyola estableix en el seu article 1 que «Espanya es constitueix en un Estat social i democràtic de dret (...)». Cadascun d'aquests tres qualificatius («social», «democràtic» i «de dret») té importants repercussions des del punt de vista polític i jurídic, però centrarem l'atenció únicament en l'últim, és a dir, en la noció d'«estat de dret».

El primer que suggereix aquesta denominació és que hi ha una estreta vinculació entre les nocions d'«estat» i de «dret», o, dit altrament, que el dret exerceix un paper central en la configuració de l'estat. Si bé això és cert, és necessari entrar en més detalls, perquè encara que pot afirmar-se que tot estat té dret, no tot estat és necessàriament un *estat de dret*. El concepte d'«estat de dret» es va començar a configurar al segle XIX, paral·lelament al desenvolupament del constitucionalisme i les revolucions liberals. La idea central consistia (i encara consisteix) en la limitació i supeditació de l'actuació de l'estat i els poders públics al dret, encara que des del principi hi ha hagut una important evolució.

Seguint el professor Elías Díaz, podem dir que l'estat de dret contemporani es caracteritza pels quatre elements següents: 1) separació o divisió de poders; 2) supremacia de la llei, entesa com a expressió de la voluntat general; 3) submissió dels poders públics al dret; 4) reconeixement i protecció de drets fonamentals.

### Referència bibliogràfica

Elías Díaz (1998). *Estado de derecho y sociedad democrática* (9a. ed.). Madrid: Taurus.

### 1.1. Separació o divisió de poders

Tota estructura que pugui qualificar-se com a «Estat», des de les seves primeres manifestacions a l'Orient Mitjà en el II mil·lenni a. de C., exerceix poder sobre una comunitat i un territori (el poder públic), que es manifesta fins i tot per mitjans coactius. El poder esmentat es pot configurar de múltiples maneres, i és habitual històricament la seva concentració en una sola persona (rei, emperador, tirà, etc.) o en un reduït grup de persones o estructures.

La concentració o acumulació de molt poder en poques mans ha mostrat (i encara mostra) una marcada tendència a l'abús i a la corrupció. Per això, al llarg de la Modernitat i la Il·lustració diversos pensadors van insistir en la necessitat de distribuir el poder polític entre diverses persones o òrgans, tant per a evitar una concentració excessiva com per a permetre que el poder d'uns servís com a contrapès i limitació del dels altres i es facilités un control mutu.

Encara que la primera proposta moderna de separació de poders va ser la del filòsof anglès John Locke (1632-1704), la més coneguda és la que va plantejar Montesquieu en *De l'esprit des lois* (1748). L'autor proposa atribuir a òrgans diferents cadascuna de les tres principals manifestacions del poder de l'estat: el legislatiu (capacitat de dictar normes jurídiques), l'executiu (executar o fer complir les lleis) i el judicial (resoldre controvèrsies de conformitat amb el dret). Aquesta classificació és la que, en major o menor mesura, s'ha adoptat en la majoria de països en els quals s'ha implementat la idea de la separació de poders. Tanmateix, en la pràctica cap estat no ha optat per una separació «pura» o absoluta en els termes plantejats per Montesquieu, sinó que tots, en major o menor grau (depenent sobretot de si es tracta de sistemes parlamentaris o presidencialistes, com veurem més endavant), plantegen connexions o relacions entre els poders legislatiu i executiu (en contrast, el poder judicial sí que se sol configurar com un poder estrictament independent). Per això, alguns autors prefereixen parlar de «divisió» en lloc de «separació», en un sentit similar al d'una «divisió del treball» que no implica que hi hagi una separació o desconexió absoluta.

En el model institucional espanyol dissenyat per la Constitució (que respon a l'esquema de la denominada *monarquia parlamentària*), la potestat legislativa és exercida fonamentalment per les Corts Generals (Congrés dels Diputats i Senat) i els parlaments de les comunitats autònomes, mentre que la potestat executiva recau en els governs (el central i els autonòmics), i la judicial, en els jutges i tribunals.

## 1.2. Supremacia de la llei

El concepte d'estat de dret no solament atorga un paper central al sistema jurídic en la configuració i actuació dels poders públics, sinó que incideix també en el sistema de fonts i atribueix un paper preponderant a les normes jurídiques que es poden considerar com una expressió de la voluntat general, és a dir, provinents dels òrgans que poden considerar-se com a representatius d'aquesta voluntat.

Per aquest motiu, en l'estat de dret la llei (com a norma parlamentària, emanada dels representants de la comunitat) ocupa un lloc destacat en el sistema de fonts, superior al de les normes governamentals o reglamentàries (ja que el govern manté una relació més indirecta amb la voluntat general que el parlament). De fet, la jerarquia de les fonts als països democràtics sol tenir una relació directa amb la legitimitat democràtica del seu origen (això és es veu molt clarament en els sistemes parlamentaris): el nivell superior és el constitucional (norma aprovada directament pel poder constituent o sobirà, per mitjà de referèndum), seguit del legal (normes aprovades pels representants triats pel poble) i del reglamentari (normes aprovades per òrgans governamentals, triats pels parlaments).



### 1.3. Submissió dels poders públics al dret

Es tracta sens dubte de l'aspecte que identifica millor la noció d'estat de dret. Si per alguna cosa es caracteritza especialment un estat de dret, és pel fet que totes les institucions i poders públics actuen d'acord amb l'establert per les normes jurídiques. Aquestes normes determinen tant la seva pròpia existència, composició i competències, com el seu funcionament i el marc de les decisions que poden prendre. Tota la seva activitat està determinada i limitada pel dret, per la qual cosa les seves decisions han d'ajustar-s'hi i no poden contradir l'establert per les lleis ni extralimitar-se'n.

Això anterior constitueix una de les principals garanties de la seguretat jurídica i dels drets dels ciutadans. Com hem vist anteriorment, de poc serveix disposar de normes clares i públiques si els poders públics no s'hi ajusten, ja que aleshores seria impossible determinar les conseqüències legals dels nostres actes. I no solament té un impacte directe en la previsibilitat, sinó també en la garantia i respecte dels drets dels ciutadans. Els drets només es poden garantir en la mesura en què els poders públics respectin les lleis, perquè no serveix de res que la llei reconegui un dret, ja sigui davant del mateix estat o davant d'un individu, si després no el garanteix d'acord amb la llei (ja sigui mitjançant l'administració pública o els tribunals).

La principal raó subjacent a la submissió dels poders públics al dret és la idea que, si bé és dolent que els individus incompleixin les normes i que cal fer el possible per evitar-ho, és molt pitjor que sigui el mateix estat (responsable del compliment de la llei) el que no actuï d'acord amb les seves pròpies regles, ja que en aquest cas més que com una autoritat estaria actuant com una organització criminal o mafiosa. Per això, es considera que la primera i més important obligació dels poders públics és complir i fer complir les lleis, atès que els drets i llibertats dels ciutadans i la mateixa legitimitat del seu poder depenen d'aquesta exigència prèvia.

### 1.4. Drets fonamentals

L'últim element, però no per ser l'últim el menys important (fins i tot més aviat al contrari), per a considerar que un estat és un estat de dret, és el del reconeixement i protecció d'una sèrie de drets fonamentals. Hi pot haver diferències en el catàleg concret d'aquests drets entre els diferents estats, però hi ha un nucli compartit de drets bàsics (vida, integritat física, llibertat ideològica, religiosa i d'expressió, llibertat de moviment, inviolabilitat del domicili, dret d'associació i manifestació, etc.).

Però més important que el fet que el sistema jurídic reconegui o enumeri una sèrie de drets, és que es disposi de mecanismes legals per a garantir-los amb efectivitat, de manera que no es tracti de simples proclames sense valor. Com veurem amb una mica més de deteniment a l'apartat 3, alguns d'aquests mecanismes en el nostre sistema són, per exemple, el fet que tinguin un reconei-

xement constitucional (cosa que els situa en una posició jeràrquica privilegiada, ja que la resta de normes de rang inferior han de respectar-los), l'exigència de desenvolupament per llei orgànica (encara que no n'és necessari el desenvolupament legislatiu perquè siguin directament vinculants) o l'existència de mecanismes judicials específics per a protegir-los.

## 2. Les principals institucions polítiques de l'Estat espanyol

### 2.1. El Cap de l'Estat: la Corona

Si bé les funcions o competències que a cada país té el Cap de l'estat depenen del que estableixin les seves respectives constitucions, hi ha una atribució que és constant i sens dubte la més característica del càrrec, que és de tipus simbòlic i que consisteix a ser la màxima representació de l'estat, tant internament com (sobretot) internacionalment. És a dir, al marge d'altres funcions que puguin anar associades a la institució dins de l'estat, el cap de l'estat és el símbol que representa el mateix estat en les relacions internacionals. Aquesta representativitat és principalment formal i simbòlica i no implica que el cap de l'estat tingui veritables atribucions o poders polítics o normatius (encara que pot tenir-ne).

Segons com es configuri el Cap de l'estat, pot parlar-se fonamentalment de dos models diferents: la monarquia i la república. En les monarquies el càrrec de cap de l'estat és vitalici, hereditari i no electe, mentre que en les repúbliques no sol reunir aquestes tres característiques alhora, si bé hi ha molta varietat. En les repúbliques democràtiques occidentals el cap de l'estat és el president de la república, que sol ser un càrrec temporal, electe i no hereditari.

En alguns casos, però, la simple denominació de «república» no serveix com a criteri perquè hi hagi diferències reals o significatives, ja que en algunes autodenominades repúbliques el càrrec es té de manera vitalícia i no electa, i, en alguns casos concrets, com el de Corea del Nord, resulta difícil trobar alguna diferència amb una monarquia, ja que malgrat que formalment és una república, el cap d'Estat és també vitalici, no electe i hereditari i s'assembla més a una monarquia absolutista.

En el cas d'Espanya, el Cap de l'Estat és una monarquia (denominada «Corona» i regulada fonamentalment en el títol II de la Constitució, «De la Corona», articles 56 a 65), que es configura, igual que la resta de monarquies europees que encara existeixen (com Suècia, Dinamarca, Regne Unit, Holanda o Bèlgica, entre altres), com una *monarquia parlamentària*. Això significa que, si bé el cap d'Estat compleix les condicions d'una monarquia (caràcter vitalici, no electe i hereditari), aquest òrgan té un caràcter estrictament simbòlic i sense poder polític o capacitat de decisió efectius, per la qual cosa s'ajusta a la dita que «el rei regna però no governa». En les monarquies parlamentàries el rei es limita a fer *actes deguts*, configurats per la Constitució o les lleis i sobre els quals el monarca no té la capacitat ni de modificar-los ni de refusar-los. Així, per exemple, quan la Constitució (article 62) estableix que correspon al rei «sancionar i promulgar les lleis» (que són actes simbòlics després de la seva

aprovació per les Corts Generals), el rei no pot decidir si ho fa o no, sinó que té l'obligació de fer-ho, encara que el contingut de la llei aprovada no li agradi. De manera similar, quan li correspon nomenar el president del Govern o qualsevol altre càrrec, s'ha de limitar a fer-ho, però ni li correspon decidir qui ocuparà el càrrec ni pot oposar-se al nomenament.

L'únic àmbit en el qual el rei gaudeix de cert marge (molt limitat) d'actuació és en la proposta al Congrés d'un candidat a la investidura com a president del Govern, però fins i tot en aquest cas el marge de maniobra és més teòric que efectiu, ja que proposarà el candidat amb més probabilitats d'aconseguir la investidura (que no necessàriament serà el candidat del partit polític més votat).

Com a contrapartida a aquesta manca (gairebé) absoluta de poder de decisió, la Constitució estableix el caràcter inviolable del rei (article 56.3). La inviolabilitat implica que el rei no està subjecte a responsabilitat (no pot ser sancionat, ni tan sols en l'àmbit penal). Perquè els seus actes tinguin conseqüències jurídiques, han de ser *contrasignats*, normalment pel president del Govern o per un ministre (article 64), que són els qui assumeixen la responsabilitat que pugui derivar-se de l'acte. Sense la contrasignatura corresponent, els actes del rei no tenen validesa ni cap tipus de conseqüències jurídiques. Correlativament, contrasignar un acte implica assumir-ne la responsabilitat.

Malgrat les evidents limitacions de les atribucions de la monarquia en el nostre model constitucional, en la mesura en què continua tenint la màxima representació institucional de l'Estat, amb el valor simbòlic que això implica, pot tenir un paper molt rellevant en certes situacions excepcionals en les quals pugui estar en perill la mateixa supervivència institucional de l'Estat, com quan s'esdevé un intent de cop d'estat (un intent d'enderrocar l'ordre constitucional il·legalment i per la via dels fets, normalment –encara que no necessàriament– fent ús de la violència). En aquestes situacions extremes el rei actua com a representació o encarnació del mateix Estat, i com a garant últim de l'ordre constitucional. L'exemple més famós en aquest sentit va ser el de la intervenció televisiva del rei Joan Carles I després de l'intent colpista del 23-F de 1981.

Hans Kelsen, un dels principals teòrics del dret del segle XX i de tota la història del pensament jurídic, es refereix al concepte de «cop d'estat» en diverses ocasions al llarg de la seva obra. Així, en la *Teoria general del dret i de l'estat*, el caracteritza com la situació en la qual «l'ordre jurídic d'una comunitat és anul·lat i substituït il·legítimament per un nou ordre». En la seva obra més coneguda i influent, la *Teoria pura del dret*, afirma el següent:

(El) cop d'estat és tota modificació no legítima de la constitució –és a dir, no efectuada d'acord amb les disposicions constitucionals–, o el seu reemplaçament per una altra. Vist des d'un punt de vista jurídic, és indiferent que aquesta modificació de la situació jurídica es compleixi mitjançant un acte de força dirigit contra el govern legítim, o efectuat per membres del mateix govern (...) Si la revolució no triomfés (...), l'antiga constitució romandria en vigència i no hi hauria ocasió de pressuposar una norma fundadora bàsica nova en lloc de l'antiga. Llavors la revolució no seria entesa com un procés de producció de nou dret, sinó com un delictes d'alta traïció, d'acord amb la vella constitució i les lleis penals que s'hi fonamenten i que són considerades vàlides.

**H. Kelsen** (1960). *Reine Rechtslehre* (traduït de la traducció castellana de 2000, *Teoría pura del derecho* (pàg. 218-219) (11a. ed.). Mèxic: Porrúa.

#### Referència bibliogràfica

En podeu veure la intervenció en la següent URL: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/fue-noticia-en-el-archivo-de-rtve/archivo-mensaje-del-rey-juan-carlos-tras-intentona-golpista-del-23/393739/>

## 2.2. Les Corts Generals

En els països democràtics la potestat legislativa és exercida fonamentalment en assemblees o parlaments triats per sufragi universal, de manera que la seva composició reflecteix, almenys en principi, les preferències i la ideologia política dels ciutadans. Depenent del país, es pot tractar d'òrgans unicamerals (una sola cambra o assemblea) o bicamerals (dues cambres).

En el cas de l'Estat espanyol, aquestes assemblees legislatives són les *Corts Generals*<sup>1</sup>, pel que fa a l'Estat central, i els parlaments autonòmics (amb la denominació que correspongui segons el que estableixin els seus respectius estatuts d'autonomia), en el cas de les comunitats autònomes.

<sup>(1)</sup>I no les «Corts Espanyoles» com es diu de vegades en alguns mitjans de comunicació; les Corts Espanyoles eren un òrgan del règim franquista que va desaparèixer amb l'aprovació de la Constitució de 1978.

La regulació bàsica de les Corts Generals es troba en el títol III de la Constitució (articles 66 a 96). Es tracta d'un òrgan bicameral (a diferència de les assemblees legislatives autonòmiques, que són unicamerals), format pel *Congrés dels Diputats* i pel *Senat*, si bé amb una clara preponderància del primer.

La Constitució estableix que el Congrés dels Diputats (comunament anomenat «cambra baixa»), l'integren entre tres-cents i quatre-cents diputats (actualment són tres-cents cinquanta), triats per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret (article 68). Les circumscripcions són provincials i de representació proporcional (com més proporció de vots, més representants), i el nombre de representants augmenta d'acord amb la població de cada província, encara que l'establiment d'un mínim de representants per circumscripció, juntament amb la llei de D'Hondt en la distribució d'escons, i les barreres electorals (percentatge mínim de vots en la circumscripció per a obtenir representació), fan que el model espanyol no sigui gaire proporcional.

La segona cambra (o «cambra alta») és el Senat. Està format per quatre senadors per província (amb independència de la població), amb regles especials per a les illes, Ceuta i Melilla, i les comunitats autònomes, que també poden nomenar un determinat nombre de senadors. Tret d'aquests últims, els senadors també són triats per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret (article 69.2).

Històricament, la segona cambra no era triada per sufragi universal, sinó que era representativa de certs sectors o estaments socials (per exemple, l'aristocràcia), i tenia com a funció principal la de «temperar» les decisions de la cambra baixa, que solien ser excessivament «apassionades» o «radicals» (és a dir, massa allunyades dels interessos de la noblesa i d'altres classes privilegiades). Amb el temps, la seva funció va canviar a la de cambra de representació territorial en els estats federals o descentralitzats, per equilibrar així els interessos de tots els territoris (cadascun té un nombre igual o molt semblant de representants) i evitar que prevalguin sempre els interessos dels territoris més poblats (amb més representants a la primera cambra). En la pràctica, hi ha un ampli consens que el Senat espanyol mai no ha funcionat gaire bé com a cambra territorial, encara que fins avui tampoc no ha prosperat cap proposta de reforma.

La funció o competència fonamental de les Corts Generals és l'exercici de la potestat legislativa (elaborar i aprovar les lleis, en sentit tècnic), encara que no és l'única funció que tenen atribuïda. Com estableix l'article 66.2 de la Constitució, «Les Corts Generals exerceixen la potestat legislativa de l'Estat, n'aproven els pressupostos, controlen l'acció del Govern i tenen les altres competències que els atribueixi la Constitució». S'hi distingeixen, doncs, quatre funcions bàsiques:

- a) L'exercici de la potestat legislativa (aprovar, modificar o derogar lleis, inclosa la reforma constitucional quan aquesta no requereixi referèndum).
- b) L'aprovació dels pressupostos generals de l'Estat.

Les lleis de pressupostos són un tipus específic de lleis que regulen la despesa pública (quant pot gastar l'Estat i en què ho pot gastar). Són, per tant, un instrument fonamental de la política econòmica. Són proposades pel Govern i constitueixen una de les eines fonamentals de la seva política, per la qual cosa en cas que no siguin aprovats es pot desencadenar una crisi de govern. En condicions normals, la llei de pressupostos té una vigència d'un any natural. Si no s'aprova, es prorroguen automàticament els pressupostos de l'any anterior.

- c) El nomenament, control i cessació del Govern.

Aquesta funció és pròpia dels sistemes parlamentaris (per contraposició als sistemes presidencialistes) i la veurem amb més detall a l'apartat 2.3.1 («Les relacions entre les Corts Generals i el Govern»).

- d) Altres funcions o competències específiques que hi atribueixi la Constitució.

La Constitució atribueix en diferents llocs certes funcions a les Corts Generals (o a una de les cambres), com ara el nomenament de membres d'altres òrgans (com el Defensor del Poble o alguns dels magistrats del Tribunal Constitucional), la creació de comissions d'investigació o la declaració d'estats excepcionals (estat d'alarma, d'excepció o de setge), entre altres.

Pel que fa a l'estructura i funcionament de les Corts Generals, els seus òrgans principals són els següents:

- La **Mesa de la cambra** (Congrés o Senat). És l'òrgan que presideix i dirigeix tota l'activitat parlamentària: la convocatòria dels plens, l'elaboració de l'ordre del dia de les sessions, la gestió dels torns d'intervencions, de les votacions, etc. És triada per la mateixa cambra, d'acord amb el seu Reglament, i està formada pel president (que exerceix la representació institucional de la cambra), els vicepresidents i els vocals.
- Els **grups parlamentaris**. Són agrupacions de diputats (Congrés) o de senadors (Senat) d'acord amb les seves adscripcions polítiques o ideològiques per a actuar de manera coordinada en l'activitat parlamentària (per exemple, per a assignar torns de paraula en els debats). Solen coincidir amb els partits polítics que han obtingut representació a les eleccions, però no ha

de ser així necessàriament. Es requereix un nombre mínim de parlamentaris i/o percentatge de vots obtinguts per a poder constituir un grup; si no se n'han obtingut suficients per a tenir un grup propi, passen a formar part de l'anomenat «grup mixt». Cada grup té un portaveu. El conjunt dels portaveus, juntament amb la Mesa, formen la *Junta de Portaveus*, que participa en activitats com la de discutir i decidir l'ordre del dia de les sessions.

- **Les comissions parlamentàries.** Són grups de treball formats per parlamentaris dels diferents grups per a discutir sobre àmbits o qüestions determinats (per exemple, sanitat, justícia, agricultura, esport, afers exteriors, cultura, defensa, etc.) dins del context de l'activitat legislativa (debat i discussió dels projectes i proposicions de llei), abans de passar al debat en el ple, amb tots els parlamentaris. Cada diputat o senador sol formar part almenys d'una comissió parlamentària (i normalment de diverses). A més de les comissions de caràcter permanent (per àrees temàtiques), poden constituir-se comissions especials, entre les quals destaquen les comissions d'investigació, que, com el seu nom indica, es creen per a aclarir els fets sobre una qüestió determinada d'interès general.
- **La Diputació Permanent.** L'activitat parlamentària es desenvolupa en diferents períodes de sessions (de febrer a juny i de setembre a desembre), però de vegades és necessari prendre decisions fora d'aquests períodes establerts. Per a aquests casos hi ha la Diputació Permanent de cada cambra, que vindria a ser com el «parlament de guàrdia». Està formada per un mínim de vint-i-un parlamentaris (article 78.1), amb una composició proporcional a la dels grups parlamentaris, i presidida pel president de la Mesa (article 78.2).

### 2.3. El Govern

El poder executiu és exercit pels governs, sigui el Govern central o els de les comunitats autònomes, cadascun en l'àmbit de les seves competències. La regulació bàsica de l'estructura i les funcions del Govern de l'Estat es troba en el títol IV de la Constitució, titulat «Del Govern i de l'Administració» (articles 97 a 107). Cada estatut d'autonomia fa el mateix respecte als seus òrgans executius.

D'acord amb l'article 98.1 «El Govern es compon del President, dels Vicepresidents, si escau, dels Ministres i dels altres membres que estableixi la llei». D'aquí s'extreu que podem trobar fins a quatre tipus de figures diferents: a) president, b) vicepresident(s), c) ministres i d) altres membres, en el cas que així ho estableixi la llei. Des del punt de vista constitucional, només són obligatòries les figures del president i dels ministres, encara que en la pràctica tots

els governs constituïts des de l'entrada en vigor de la Constitució han tingut un o diversos vicepresidents. Per contra, fins al moment no s'han introduït mai altres figures per via legal.

Dins del conjunt del Govern, el president té una posició clarament preponderant. A més de dirigir i coordinar la resta de membres, és l'únic membre que és triat pel Parlament (concretament, pel Congrés dels Diputats, com estableix l'article 99), que també pot cessar-lo abans que s'acabi el seu mandat (les relacions entre les Corts Generals i el Govern es tractaran amb més detall en el següent apartat). A més, pot nomenar i cessar lliurement la resta de membres (vicepresidents i ministres), sense que les Corts Generals puguin intervenir-hi.

Els vicepresidents i els ministres solen estar a càrrec d'un o diversos ministeris, que són, per dir-ho d'alguna manera, els diferents «sectors» o àmbits en què es divideix i organitza l'Administració pública. Cada ministeri té al seu càrrec tot un entramat d'òrgans i institucions, organitzats jeràrquicament (com les secretaries d'estat, les direccions generals, etc.), mitjançant les quals l'Estat exerceix les seves funcions i presta els seus serveis, d'acord amb la llei. El nombre de ministeris i els àmbits que abasta cadascun queda a lliure disposició del president del Govern.

De totes maneres, no és necessari que tots els ministres dirigeixin un (o diversos) ministeris, ja que també hi ha la possibilitat (si bé rarament és utilitzada) de nomenar «ministres sense cartera», que participen en la presa de decisions del Govern, però no tenen cap àmbit de l'Administració pública al seu càrrec.

Segons estableix l'article 101 de la Constitució, el Govern cessa en la seva activitat en acabar la legislatura, en perdre la confiança del Congrés (com veurem en el següent apartat), per dimissió del president o per defunció d'aquest. Mentre no sigui nomenat un nou president i prengui possessió del càrrec, el Govern cessant continua en funcions.

Quant a les funcions o competències del Govern, són molt àmplies i estan enumerades genèricament en l'article 97 de la Constitució: «El Govern dirigeix la política interior i exterior, l'Administració civil i militar i la defensa de l'Estat. Exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària d'acord amb la Constitució i les lleis».

Això anterior significa que, d'una banda, exerceix funcions purament executives, administratives o de gestió (fer que la «maquinària» de l'Estat funcioni i que s'apliquin les normes, per mitjà de l'entramat de l'Administració pública), però també, i de manera molt important, «dirigeix la política interior i exterior», és a dir, intenta implementar un programa polític, per les vies i els mecanismes que la Constitució i les lleis posen a la seva disposició. En aquest sentit, és molt important, per exemple, la iniciativa legislativa del Govern, mitjançant la presentació de *projectes de llei* a les Corts Generals, perquè aquestes els discuteixin i eventualment aprovin les lleis corresponents (amb o sense modi-

#### Ministeris actuals

En el moment d'escriure aquestes línies, els ministeris són els següents: Agricultura, Pesca, Alimentació i Medi Ambient; Afers Exteriors i Cooperació; Defensa; Educació, Cultura i Esport; Ocupació i Seguretat Social; Energia, Turisme i Agenda Digital; Foment; Hisenda i Funció Pública; Justícia; Presidència i Administracions Territorials; Sanitat, Serveis Socials i Igualtat; Interior.



ficacions respecte al projecte presentat). També, com hem vist anteriorment, té la capacitat d'aprovar, en determinats casos i amb certs límits, normes amb rang de llei (decrets legislatius i decrets llei). També té la potestat reglamentària, és a dir, la capacitat d'aprovar normes amb rang reglamentari, sotmeses a la Constitució i a les lleis. Controla les forces de seguretat i l'exèrcit, per mantenir l'ordre i la seguretat interior i exterior, i dirigeix la política exterior i les relacions internacionals (ambaixades i consolats, negociacions de tractats internacionals, etc.).

### 2.3.1. Les relacions entre les Corts Generals i el Govern

Encara que tots els països que es poden considerar democràtics segueixen un esquema institucional basat en el model de Montesquieu de divisió de poders, no n'hi ha cap on hi hagi una separació absoluta o radical, especialment pel que fa al legislatiu i a l'executiu.

Segons com siguin les relacions entre tots dos poders, podem parlar de models *parlamentaris* (amb un grau de col·laboració més alt) i de models *presidencialistes* (amb un grau de col·laboració més baix).

La Constitució de 1978 configura un clar exemple de model parlamentari, semblant al britànic, a l'alemany, al suec i al d'altres països europeus (i al d'alguns països no europeus com Canadà, Japó o Austràlia). L'exemple més clar i conegut de model presidencialista és el d'Estats Units, però és també molt comú en tota l'Amèrica Llatina i en estats de creació relativament recent (països africans, antigues repúbliques soviètiques, etc.).

a) En els règims **parlamentaris**, el parlament o poder legislatiu és la institució representativa (que no titular) de la sobirania estatal, i el govern o poder executiu hi està subjecte per una relació de confiança o *fiduciària*. Això significa que el govern deu la seva pròpia existència al fet de tenir el suport o la confiança del parlament, que té la capacitat de nomenar i de fer cessar l'executiu, i també de controlar-ne l'activitat. Com a contrapartida, habitualment en els sistemes parlamentaris els governs tenen importants atribucions normatives (iniciativa legislativa, possibilitat de dictar normes amb el mateix rang que les del parlament en certs casos, etc.), i també la possibilitat de dissoldre el parlament i convocar noves eleccions abans que s'acabi la legislatura.

b) En els règims **presidencialistes**, en canvi, i sempre que siguin democràtics, tant el parlament com el president de l'executiu o cap de govern (que en molts casos és també el cap de l'estat, com a Estats Units) tenen legitimitat democràtica directa, ja que són triats directament pels ciutadans. Per tant, el parlament no pot ni nomenar ni cessar el govern, i el cap de l'executiu no pot dissoldre el parlament. Les capacitats de control per part del parlament sobre el president de l'executiu són nul·les o molt limitades, i les potestats normatives d'aquest

últim en relació amb l'activitat legislativa també ho són (per exemple, a Estats Units el president només té la possibilitat de veto a una llei aprovada pel Congrés, però aquest pot ser superat per majoria qualificada d'ambdues cambres, Congrés i Senat).

El títol V de la Constitució, titulat «De les relacions entre el Govern i les Corts Generals» (articles 108 a 116), regula els aspectes fonamentals de les relacions entre els poders legislatiu i executiu. Aquestes relacions poden agrupar-se en diferents àmbits: 1) nomenament i cessament del president del Govern, 2) control de l'activitat governamental i 3) activitat legislativa.

1) Com s'ha apuntat, en els sistemes parlamentaris s'estableix una relació fiduciària o de confiança entre el legislatiu i l'executiu. A Espanya, aquesta es concreta en *la investidura* (pel que fa al nomenament) i en la possibilitat d'una *moció de censura* (pel que fa al cessament).

- **La investidura.** El president del Govern no és triat directament per sufragi universal, sinó que el Congrés dels Diputats (no el Senat) vota el candidat proposat pel rei, després de la corresponent ronda de consultes amb tots els grups que han obtingut representació parlamentària. El candidat exposa el seu programa de govern, i després es fa la corresponent votació. Si obté la majoria absoluta en la primera votació, o la majoria simple en la segona, és nomenat president del Govern.
- **La moció de censura.** En situacions en què presumiblement el Govern pugui haver perdut la confiança del Congrés dels Diputats (com en una crisi de govern), aquest pot utilitzar el mecanisme de la moció de censura per a fer cessar el Govern i investir un altre president. En el nostre sistema, les mocions de censura són de tipus *constructiu*, la qual cosa significa que alhora que s'intenta fer cessar el Govern, s'ha de proposar un candidat alternatiu (cosa que implica més dificultat perquè prosperi, ja que és més difícil obtenir un consens no solament pel que fa a retirar la confiança al president actual, sinó també a nomenar un president alternatiu). Si aquest candidat obté la majoria absoluta dels vots de la cambra, automàticament serà el nou president del Govern.

Per la seva banda, el president del Govern també disposa del mecanisme de la *moció de confiança*, que consisteix a sol·licitar, per pròpia iniciativa, la confiança de la cambra per a continuar en el càrrec. Això se sol fer quan, per alguna circumstància, el Govern es planteja prendre alguna mesura important i que sol ser impopular, o quan es veu forçat, per decisió pròpia o per les circumstàncies, a canviar la seva proposta de govern o el seu projecte polític, i vol tenir garanties que té el suport suficient per a dur-lo a terme (per exemple, perquè s'aprovin les lleis que vol presentar a les cambres). A diferència de la moció de censura, per a superar la moció de confiança n'hi ha prou d'obtenir la majoria simple.

Finalment, i com s'ha comentat anteriorment, el president del Govern té la capacitat de dissoldre el Parlament (només una cambra, o ambdues), la qual cosa implica automàticament la convocatòria d'eleccions.

2) Els sistemes parlamentaris es caracteritzen també per les capacitats que té el parlament per a controlar l'activitat de l'executiu. Aquest control es manifesta òbviament en la possibilitat d'una moció de censura, però al marge d'aquesta, es disposa d'altres mecanismes, entre els quals destaquen les sessions parlamentàries de control, en què es plantegen preguntes, interpellacions o mocions a membres de l'executiu. El president o els ministres tenen l'obligació d'acudir a la cambra si aquesta ho sol·licita, i de respondre a les preguntes que se'ls plantegen. Els membres del Govern, per iniciativa pròpia, també poden sol·licitar acudir al Congrés o al Senat.

3) El Govern també té importants atribucions relacionades amb l'activitat legislativa de les Corts Generals. Al marge de la potestat reglamentària que tots els governs solen tenir atribuïda, a Espanya el Govern té importants competències d'iniciativa legislativa mitjançant la presentació de *projectes de llei* per a la seva discussió i eventual aprovació parlamentària. També, com s'ha assenyalat anteriorment, en determinats casos excepcionals i amb els límits establerts per la Constitució, pot aprovar directament disposicions amb el mateix rang jeràrquic que les lleis parlamentàries: els decrets legislatius i els decrets llei.

## 2.4. El Poder Judicial

El tercer dels poders «clàssics» de l'estat és el judicial, que se sol descriure com la capacitat de jutjar i fer complir allò jutjat, o, dit en termes una mica més precisos, la capacitat de resoldre controvèrsies d'acord amb el dret, i d'executar les resolucions dictades en les seves actuacions. Això anterior implica poder determinar amb autoritat (vinculant) si s'ha vulnerat alguna norma jurídica i establir les conseqüències legals que hi corresponguin.

El poder judicial de l'Estat es regula en el títol VI de la Constitució («Del poder judicial», articles 117 a 127). S'exerceix per mitjà d'un conglomerat d'òrgans que, en conjunt, es coneix com a «Administració de justícia». L'Administració de justícia està formada per jutjats (òrgans unipersonals, els jutges) i tribunals (òrgans col·legiats, de tres o cinc magistrats, segons els casos), als quals s'ha d'afegir el Consell General del Poder Judicial, que exerceix tasques de coordinació i govern intern del poder judicial (nomenaments, ascensos, inspeccions, sancions disciplinàries, formació, etc.), i que també està format per jutges i magistrats, vint-i-un en total.

L'actuació de jutges i magistrats es regeix per una sèrie de principis bàsics enumerats en l'article 117: independència, inamovilitat, responsabilitat i exclusiva submissió a l'imperi de la llei.

a) El principi d'**independència** implica que els jutges i tribunals actuen sense instruccions ni ingerències d'altres òrgans o institucions, ja siguin d'altres poders (executiu o legislatiu) o d'altres òrgans judicials. És a dir, no existeix una organització jeràrquica en el si de l'Administració de justícia. Si bé hi ha casos en què les decisions d'un òrgan poden ser revocades o invalidades per un altre òrgan quan no comparteixen el mateix criteri (per exemple, com a conseqüència d'un recurs), això no vol dir que els tribunals «inferiors» actuïn sota les ordres o seguint les instruccions dels òrgans «superiors», a diferència de l'Administració pública que depèn del Govern.

b) El principi d'**inamovibilitat** implica que una vegada nomenats, els jutges i magistrats no poden ser rellevats o expulsats de les seves funcions, excepte per les causes establertes en la llei i després dels processos corresponents. Per tant, un jutge no pot ser inhabilitat o expulsat simplement perquè «no agraden» les seves decisions des del punt de vista polític. La inamovibilitat també és, per tant, una garantia de la seva independència.

c) El principi de **responsabilitat** consisteix en el fet que, com a conseqüència de la seva submissió a la llei, els jutges i els tribunals han de respondre de les possibles conseqüències legals dels seus actes i decisions (per exemple, si dicten una resolució contrària al dret). Com qualsevol poder públic en un estat de dret, la seva actuació està sotmesa i limitada per la llei, per la qual cosa han d'assumir les conseqüències de qualsevol transgressió que en facin.

d) Finalment, la **submissió de l'imperi de la llei** ve a ser una síntesi i un recordatori de tot l'anterior: en la mesura en què estan subjectes solament a la llei, no estan sotmesos a les ordres o instruccions d'altres òrgans o instàncies «superiors», i han d'assumir les conseqüències (responsabilitat) de les actuacions que hi siguin contràries.

La competència o *jurisdicció* de cada òrgan (és a dir, la capacitat de dictar decisions amb efectes legals vinculants) està delimitada tant des del punt de vista territorial com substantiu o material. Així, des del punt de vista territorial, la competència d'un òrgan judicial pot limitar-se al partit judicial (com en els jutjats de primera instància o els jutjats d'instrucció), a la província (les audiències provincials), a la comunitat autònoma (els tribunals superiors de cadascuna), o a tot el territori de l'Estat (com l'Audiència Nacional o el Tribunal Suprem). Des del punt de vista material o substantiu, hi ha diversos *ordres jurisdiccionals*: el civil, el mercantil, el penal, el contenciós administratiu, el social i (molt residual) el militar. A més, dins de cada ordre jurisdiccional hi pot haver òrgans especialitzats en qüestions més concretes (per exemple, els jutjats de menors o els de violència de gènere en l'àmbit penal).

La competència o jurisdicció de cada òrgan està, doncs, delimitada tant per la matèria com pel territori. Per exemple, un jutjat social té competència sobre assumptes de dret del treball i de la seguretat social en l'àmbit d'un partit judicial. En el cas dels tribunals, com ara les audiències provincials o el Tribunal Suprem, es divideixen en *sales*. Així, el Tribunal Suprem té la Sala 1a. (civil i mercantil), la Sala 2a. (penal), la Sala 3a. (contenciós administratiu), la Sala 4a. (social) i la Sala 5a. (militar).

La jurisdicció militar té un àmbit molt concret i limitat, ja que es refereix únicament a les infraccions penals en l'àmbit castrense (les que es recullen en el Codi penal militar, i que no s'apliquen a la població civil).

Les decisions (o *resolucions*, com se'n diu tècnicament) dels òrgans judicials són de tres tipus: *providències*, *interlocutòries* i *sentències*. Aquestes últimes són les més importants, ja que són les que donen una resposta sobre el fons de l'assumpte i posen fi al procediment. Les resolucions judicials habitualment poden ser objecte d'impugnació o *recurs*, ja sigui davant del mateix òrgan o d'un altre de diferent. El recurs pot ser estimat (i revocar la resolució impugnada que se substitueix per una de nova) o desestimat (i aleshores es confirma la resolució impugnada). Quan s'han esgotat tots els recursos, o quan ha transcorregut el termini per a recórrer sense haver-ho fet, la resolució esdevé *ferma* i vinculant amb caràcter general.

Les resolucions judicials són de compliment obligatori, tant per a les parts com per a les altres persones o institucions afectades. Els poders públics i els particulars han de prestar col·laboració als òrgans judicials quan aquests ho requereixen. Una manifestació concreta i especialment rellevant de la col·laboració amb els òrgans judicials és la de la *policia judicial*. No es tracta d'un cos especial de policia, sinó d'efectius que les diferents forces i cossos de seguretat (Guàrdia Civil, Cos Nacional de Policia o policies autonòmiques) posen a la disposició dels jutges i tribunals per a l'acompliment de les tasques que aquests els assignen (recerques, registres, detencions, etc.), i que actuen directament sota les ordres del jutge o tribunal i no del ministeri o conselleria corresponent.

## 2.5. El Tribunal Constitucional

Encara que avui dia ningú no posa en dubte el caràcter jurídic i vinculant de les constitucions (formals), i també la seva posició de supremacia dins del sistema jurídic, no sempre ha estat així. Històricament, els textos constitucionals eren vistos més aviat com a declaracions polítiques, sense veritable poder normatiu vinculant, de manera que no existien mecanismes jurídics (sinó com a molt polítics) per a assegurar la supremacia o prevalença constitucional davant de la llei parlamentària, de manera que si aquesta contravenia el disposat en la constitució, aquest fet no tenia més conseqüències.

Per tal d'evitar aquesta situació i garantir la jerarquia normativa i la prevalença constitucional com a norma suprema de l'ordenament jurídic, Hans Kelsen va idear un òrgan la funció del qual consistís precisament a dur a terme un control

de la constitucionalitat de les lleis, i que tingués la capacitat d'invalidar qualsevol disposició legal que contravingués la Constitució. Es tracta, doncs, d'un *legislador negatiu*, en el sentit que no pot promulgar cap disposició legal però sí que pot anul·lar o invalidar les que no s'ajusten al que estableix la Constitució, de manera que es garanteix amb efectivitat la supremacia d'aquesta última en la jerarquia de fonts. Kelsen va anomenar aquest òrgan *tribunal constitucional*, i es va implementar per primera vegada en la Constitució austríaca de 1920 (més tard, el mateix Kelsen va ser president d'aquest òrgan), i a partir de llavors es va anar convertint en una institució cada vegada més habitual en les diferents constitucions que s'han anat aprovant en molts països del món. A Espanya un òrgan similar es va implementar per primera vegada en la Constitució republicana de 1931, denominat Tribunal de Garanties Constitucionals.

L'actual Constitució de 1978 regula el Tribunal Constitucional (o TC per a abreujar) en el títol IX (articles 159 a 165). Tot i que es denomini «tribunal», que els seus membres siguin «magistrats» i que actuï de manera similar als òrgans judicials, dictant resolucions que reben el nom d'interlocutòries i sentències, estructuralment no forma part del poder judicial, sinó que és un òrgan especial separat i que té unes competències i funcions molt específiques i limitades (encara que també, com veurem, molt importants).

Està format per dotze magistrats, amb un mandat de nou anys (es van renovant tres membres cada tres anys), que no necessàriament han de ser prèviament jutges (també poden ser fiscals, professors d'universitat, advocats o funcionaris públics, però tots han d'haver exercit professionalment almenys quinze anys). Quatre dels magistrats són designats pel Congrés, quatre més pel Senat (en tots dos casos per majoria qualificada de tres cinquenes parts), dos pel Govern i dos pel Consell General del Poder Judicial (article 159.1). El president el TC és triat pels seus mateixos membres, amb un mandat de tres anys (article 160).

Quant a les seves competències, com s'ha indicat, són molt delimitades, però també molt importants. Es recullen en l'article 161 i són les següents:

a) El **control de la constitucionalitat** de les normes amb rang de llei (el control de la constitucionalitat de les normes reglamentàries l'exerceixen els òrgans del poder judicial directament, que poden invalidar un reglament si consideren que és inconstitucional o il·legal). Aquest control és exercit per dues vies: el *recurs d'inconstitucionalitat* i la *qüestió d'inconstitucionalitat*.

- El **recurs d'inconstitucionalitat** només poden interposar-lo certs òrgans (article 162.1) i durant un termini establert (determinat per la Llei orgànica del Tribunal Constitucional) després de l'aprovació de la disposició amb rang de llei.
- La **qüestió de constitucionalitat**, en canvi, és un mecanisme que tenen a la seva disposició els òrgans judicials quan a l'hora de resoldre un cas han d'aplicar una norma amb rang de llei i tenen dubtes respecte de la

seva constitucionalitat (article 163). En aquesta situació, plantegen la seva consulta al TC i deixen la decisió del cas en suspens tot esperant la resposta d'aquest òrgan. Segons quina sigui la decisió del TC, decidiran el cas que estan jutjant com correspongui.

La decisió del TC pot declarar la constitucionalitat de la norma (això és, la seva compatibilitat o adequació a la Constitució) o, per contra, determinar que certs aspectes o continguts són inconstitucionals, i, en aquest cas, seran nuls de ple dret. També, si la situació ho permet, poden dictar una *sentència interpretativa*: si la disposició analitzada és incompatible amb la Constitució sota una determinada interpretació però compatible si s'interpreta d'una altra manera, el TC pot establir l'obligació d'optar per la interpretació de la disposició que resulti compatible amb la Constitució.

**b) La defensa i protecció dels drets i llibertats fonamentals** reconeguts constitucionalment (bàsicament en el títol II de la Constitució), mitjançant el *recurso d'amparo* (es veurà amb més detall en el següent apartat, referit als drets fonamentals).

**c) La resolució dels conflictes de competència** entre l'Estat i una comunitat autònoma, o entre diferents comunitats autònomes. La distribució competencial a Espanya és bastant complexa perquè depèn tant de l'establert en la Constitució com en els diversos estatuts d'autonomia, que en ser diferents donen lloc a una distribució competencial *asimètrica* (cada comunitat autònoma té competències diferents), a diferència del que sol ocórrer en la majoria d'estats federals. De vegades es plantegen discrepàncies o conflictes amb relació a qui és competent en quina matèria, i correspon al TC donar-hi una resposta.

**d) Altres competències** que estableixi la Constitució o la Llei orgànica del TC. En aquest sentit, el Tribunal també és competent, per exemple, per a imposar sancions per l'incompliment de les seves decisions.

### 3. Els drets fonamentals

Una de les principals conquestes socials, reflectida en la configuració dels estats liberals democràtics, és el reconeixement i protecció legal d'un catàleg de drets i llibertats fonamentals, ja sigui com una part integrant dels mateixos textos constitucionals, o en declaracions de drets amb valor constitucional. Des de la famosa *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789, els estats liberals (primer) i democràtics (després) han anat recollint, i també en molts casos ampliant, un conjunt de drets i llibertats fonamentals com a part del seu ordenament constitucional.

#### 3.1. Tipologia dels drets fonamentals

Els historiadors del dret solen parlar de diferents *generacions* de drets fonamentals, fent referència a diferents tipologies de drets i llibertats que s'han anat incorporant als sistemes jurídics i que responen a evolucions en el model d'estat i al paper d'aquest en la vida social i en l'economia. En aquest sentit, se sol parlar dels *drets liberals* o de primera generació (propis del model d'estat liberal), dels *drets democràtics* o de segona generació (propis del model d'estat liberal i democràtic) i dels *drets socials* o de tercera generació (propis del model d'estat liberal, democràtic i social).

1) En primer lloc, els drets fonamentals més «clàssics» o de «primera generació» són els drets de tipus liberal, ja que es basen en el pensament propi de la Il·lustració subjacent a les primeres revolucions liberals, com la francesa i l'americana. Aquests drets es caracteritzen per consistir bàsicament en esferes o àmbits de llibertat individual en què no es poden entremetre altres individus, ni (sobretot) els poders públics. Es tracta, doncs, en la seva major part de *drets negatius*, o deures d'abstenir-se d'interferir en l'àmbit de llibertat i autonomia protegit per tals drets.

Exemples típics d'aquests drets són la llibertat ideològica i religiosa, la llibertat de circulació i residència, la inviolabilitat del domicili, el dret a la intimitat, el dret a l'honor, la llibertat d'expressió i de premsa, el secret de les comunicacions, la llibertat d'associació, la protecció contra detencions arbitràries i la presumpció d'innocència, el dret a la vida i a la integritat física, la propietat (a no ser-ne privat arbitràriament), etc.

2) Amb el transcurs del temps, amplis sectors de la població no es van accontentar de disposar d'àmbits de llibertat o autonomia protegits davant d'ingerències de l'estat, sinó que reclamaven poder participar en la vida pública i en la presa de decisions col·lectives. Es tractava del moviment democràtic, que reclamava ampliar i generalitzar els drets de participació política i que va



aconseguir importants conquestes al llarg del segle XIX i principis del XX, amb el reconeixement del sufragi universal (primer únicament masculí i després també femení).

A aquesta categoria pertanyen drets com els d'associació, reunió, manifestació i, sobretot, els drets de sufragi actiu (votar per a triar els representants i càrrecs públics) i sufragi passiu (dret a presentar-se per a ser triat).

3) Als segles XIX i XX també va tenir una gran importància el moviment obrer i la ideologia socialista i comunista, que aspiraven a la superació del model d'estat liberal, que consideraven burgès i elitista. Encara que aquests moviments no van aconseguir el seu objectiu als països occidentals, sí que van tenir un paper determinant en el reconeixement i implantació (durant el segle XX i especialment després de la Segona Guerra Mundial) d'una sèrie de *drets socials*, caracteritzats per implicar una sèrie de prestacions o serveis de caràcter socio-econòmic (educació pública gratuïta, pensions, protecció contra la desocupació, assistència sanitària, etc.), especialment dirigits als sectors més humils o vulnerables de la població.

A diferència dels drets liberals i democràtics, el reconeixement i implementació dels quals té un cost econòmic nul o molt petit, els drets socials requereixen grans inversions econòmiques, per la qual cosa la seva extensió depèn dels recursos que els poders públics tinguin a la seva disposició. Per això, aquests drets estan vinculats al model de l'anomenat *estat social* o *estat del benestar*, caracteritzat per més presència i més intervencionisme en l'activitat econòmica i en la redistribució de la riquesa i els recursos de la societat.

Si bé la classificació en tres «generacions» de drets és la més habitual, alguns autors fan referència a una «quarta generació» de drets, que ja no es referirien estrictament a prestacions relacionades amb les condicions materials de vida, sinó més aviat a aspectes més genèrics vinculats a la *qualitat* de vida, com l'accés a la cultura, el dret a l'oci i al temps lliure, a l'esport o a gaudir d'un medi ambient adequat (lliure de contaminació, soroll, etc.), entre altres. I fins i tot es comença a parlar d'uns drets de «cinquena generació» vinculats a la societat digital, com el dret d'accés a la xarxa, a l'accés i protecció de les nostres dades personals a internet, etc.).

La Constitució regula els drets fonamentals en el títol I (articles 10 a 55), en què se'n recullen tant l'enumeració com els aspectes bàsics que s'han de seguir en el seu desenvolupament legislatiu, i també els seus mecanismes de protecció.

En el títol I es recullen drets de tot tipus (liberals, democràtics, socials i fins i tot de «quarta generació»), encara que entre tots aquests drets hi ha diferències importants respecte dels nivells de garantia i protecció. Se'n poden diferenciar almenys tres grups:

a) En primer lloc, tenim un nucli especialment protegit de drets (articles 14 a 30), que principalment són de tipus liberal i democràtic: la igualtat davant de la llei (article 14); el dret a la vida i la integritat física, prohibició de la tortura, dels tractes inhumans o degradants i de la pena de mort (article 15); la llibertat

ideològica i religiosa (article 16); el dret a la llibertat i la seguretat i garanties davant de la detenció (article 17); el dret a l'honor, a la intimitat i a la pròpia imatge, la inviolabilitat del domicili i el secret de les comunicacions (article 18); la llibertat de circulació i residència (article 19); la llibertat d'expressió i informació (article 20); el dret de reunió i manifestació (article 21); el dret d'associació (article 22); el dret de sufragi actiu i passiu (article 23); el dret a la tutela judicial efectiva –el dret a acudir als tribunals per a la defensa dels nostres drets i interessos i que aquests proporcionin una resposta basada en dret– (article 24); garanties penals i limitacions a les penes (article 25); la prohibició dels «tribunals d'honor» –un tipus d'institucions de l'anterior règim franquista– (article 26); el dret a l'educació (article 27); el dret de vaga i a la sindicació (article 28); el dret de petició als poders públics, d'acord amb la llei (article 29); i el dret a l'objecció de consciència al servei militar (article 30).

Aquest conjunt de drets subjectius són els més protegits de tot el sistema jurídic espanyol. A més de la seva posició jeràrquica prevalent com a preceptes constitucionals (raó per la qual cap altra disposició de rang legal o reglamentari pot contravenir-los), s'exigeix que el seu desenvolupament legislatiu es faci mitjançant llei orgànica (article 81), i que aquest desenvolupament o regulació legal del seu exercici respecti sempre el seu contingut essencial (article 53.1).

Aquest aspecte de la regulació legal de l'exercici dels drets fonamentals és important. Malgrat ser normes jurídiques vinculants i de rang constitucional, no n'hi ha prou simplement d'al·legar que s'està exercint un dret per a tenir la corresponent protecció institucional. L'exercici dels drets pot estar subjecte a una sèrie de condicions, requisits, procediments o limitacions legalment establerts, que tenen com a objectiu primordial protegir i assegurar els drets dels altres. Com a exemples molt obvis, no es pot al·legar la llibertat d'expressió per a insultar o amenaçar els altres, o la llibertat d'associació per a fundar una organització que tingui com a finalitat adoptar o promoure comportaments delictius (com ara promoure la mutilació genital femenina o intercanviar continguts protegits per drets d'autor), o la llibertat de manifestació per a impedir la lliure circulació dels altres, o la llibertat ideològica per a promoure el genocidi d'una minoria ètnica o religiosa. Per això, la llei (i en molts casos la mateixa Constitució) pot establir requisits formals i substantius, com l'exigència de comunicació o autorització prèvia (en casos de vaga o manifestacions), un registre (com quan es vol crear una associació o un partit polític), etc. La llei també pot establir certes limitacions, com quan un jutge ordena un escorcoll en un domicili o la intervenció de les comunicacions en el curs d'una investigació criminal.

Però no hi ha dubte que el mecanisme de protecció més destacable és la possibilitat d'acudir al Tribunal Constitucional servint-se del *recurs d'empara* (article 53.2). Com a normes jurídiques vinculants, és possible acudir als tribunals ordinaris quan considerem que se'ns ha vulnerat algun dret fonamental, i aquests examinaran si ha existit o no tal vulneració i prendran les decisions oportunes en cada cas. Però, a més, si es tracta dels drets aquí indicats (articles 14 a 30), hi ha la possibilitat d'acudir al Tribunal Constitucional una vegada esgotada la via judicial ordinària per a la defensa dels nostres drets, utilitzant un mecanisme processal específic denominat *recurs d'empara*, l'objecte exclusiu del qual és determinar si hi ha hagut una violació de drets fonamentals, i, si aquest fos el cas, prendre les decisions pertinents per a la seva protecció o

restabliment. Cal destacar que és una via excepcional i subsidiària, perquè el mecanisme normal de protecció dels drets és la via judicial ordinària i només es pot recórrer al TC una vegada esgotats tots els recursos judicials.

b) Un segon grup de drets són els enumerats en els articles 31 a 38, entre els quals hi ha, per exemple, el dret a contraure matrimoni amb plena igualtat jurídica d'homes i dones (article 32), la propietat privada (article 33), la negociació col·lectiva entre treballadors i empresaris (article 37) o la llibertat d'empresa (article 38).

Aquests drets també són directament vinculants i invocables davant dels tribunals, però no estan protegits pel recurs d'empara, ni tampoc se n'exigeix el desenvolupament i regulació per llei orgànica (encara que sí per llei ordinària, que ha de respectar sempre el contingut essencial d'aquests drets).

c) El tercer grup o categoria de drets fonamentals constitucionalment reconeguts és el que es recull en el capítol tercer del títol I («Dels principis rectors de la política social i econòmica»). Com el seu nom suggereix, es tracta principalment de drets socials o de tercera generació (inclosos també alguns de «quarta generació»); és a dir, relacionats amb serveis i prestacions socials per part dels poders públics. Així, es recull el dret a la protecció de la salut, de la família, de la infància, de la tercera edat, a un règim públic de seguretat social, a l'atenció dels disminuïts, a la protecció de consumidors i usuaris, a l'habitatge digne, a l'accés a la cultura, a la promoció de la ciència, a la protecció del medi ambient, etc.

La diferència jurídica fonamental entre aquests drets i els de les categories anteriors (determinada bàsicament pel seu impacte econòmic) és que no resulten directament invocables davant dels tribunals, sinó que tan sols «informaran la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics» (article 53.3). Això significa que únicament poden ser al·legats en els processos judicials en la mesura i en els termes en què hagin estat desenvolupats per la legislació. És a dir, aquestes normes constitucionals obliguen el legislador a desenvolupar i protegir aquests drets, però els ciutadans només poden reclamar-los jurídicament en la mesura en què hagin estat reconeguts i desenvolupats per les lleis.

Això significa que, per exemple, no es pot acudir als tribunals per exigir que l'Estat ens proporcioni un habitatge digne (article 47). El dret a l'habitatge digne es manifesta en les mesures que les lleis estableixen per a la seva protecció, com ara la promoció d'habitatges protegits més econòmics, o els lloguers socials, o els avantatges fiscals per a l'adquisició o rehabilitació de l'habitatge habitual. Són aquestes mesures les que sí que poden exigir-se jurídicament, en els termes previstos en les lleis.

Finalment, també cal tenir en compte els tractats internacionals sobre drets ratificats per Espanya. En aquest sentit, a més del seu caràcter vinculant pel fet mateix de ser tractats ratificats i en vigor (cosa que pot comportar el reconeixement de nous drets o de nous mecanismes per a la seva protecció i garantia), són importants en la mesura en què afecten la interpretació dels drets pels tri-

bunals i la resta de poders públics. Tal com estableix l'article 10.2 de la Constitució, «Les normes relatives als drets fonamentals i a les llibertats que la Constitució reconeix s'interpretaran de conformitat amb la Declaració universal de drets humans i els tractats i acords internacionals sobre les mateixes matèries ratificats per Espanya». Alguns d'aquests tractats, a part de la Declaració universal de drets humans de l'ONU, són el Pacte internacional de drets civils i polítics i el Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals, tots dos de 1966. Espanya és a més un estat membre del Consell d'Europa (no s'ha de confondre amb la Unió Europea), una organització internacional fundada el 1949 i que agrupa gairebé tots els estats europeus per a la promoció dels drets humans, la democràcia i l'imperi de la llei, i que destaca entre altres aspectes per tenir el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) d'Estrasburg, al qual poden acudir els ciutadans de qualsevol estat membre una vegada esgotades totes les instàncies internes per a la defensa dels drets fonamentals.

## Resum

Una característica principal dels sistemes jurídics és el seu caràcter institucionalitzat, la qual cosa implica que està indissolublement lligat a tot un entramat d'estructures, que en conjunt són el que denominem «estat». L'estat i el dret, en conseqüència, són conceptes inseparables, en la mesura en què l'estat és la manifestació politicoinstitucional del dret i que aquest és creat per l'estat.

En aquest cinquè mòdul hem examinat breument alguns aspectes relacionats amb la dimensió institucional del dret espanyol. En primer lloc, ens hem detingut en el concepte d'*estat de dret*, que no consisteix merament en l'existència de normes jurídiques, sinó que requereix els quatre elements següents: divisió de poders, supremacia de la llei, submissió dels poders públics al dret i reconeixement i protecció dels drets fonamentals.

En segon lloc, s'han exposat breument algunes de les característiques principals de les institucions fonamentals del sistema espanyol: el Cap de l'Estat (la Corona), el poder legislatiu (les Corts Generals), el poder executiu (el Govern), el poder judicial (l'Administració de justícia), i el Tribunal Constitucional. També s'han examinat les relacions existents entre els poders legislatiu i executiu, que responen al disseny institucional conegut com a «sistema parlamentari de govern», per contraposició al model presidencialista.

En el tercer i últim apartat, s'ha exposat el model espanyol de reconeixement i protecció dels drets fonamentals i se n'ha fet una enumeració; també s'ha diferenciat entre diferents tipus o categories de drets fonamentals i s'han mostrat els principals mecanismes per a protegir-los.

