

9. FISCALÍA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la memoria de este órgano se puede observar que este tema concierne a algunas de nuestras intervenciones, y, sin ninguna duda, subyace a otros muchos de los que conforman la materia prima con la que opera la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

Resulta evidente que el factor de extranjería, por desgracia, constituye en nuestra sociedad un elemento potencial de restricción, limitación o incluso eliminación del disfrute de derechos fundamentales, y mucho más claramente aún de esos otros derechos –al trabajo, a una vivienda digna, a la salud, etc.– que sin la cualificación por su forma especial de tutela (art. 53.2 CE) forman parte de lo que en su configuración general cabe identificar con el cada vez más cuestionado *estado de bienestar*. Cuando el ciudadano medio piensa en dicho *factor de extranjería*, y, por ejemplo, en su relación con fenómenos delictivos, no piensa, curiosamente, en los futbolistas de primera división defraudadores de impuestos a través de sociedades pantalla, en los *famosos* que tributan en paraísos fiscales o en las operaciones de blanqueo llevadas a cabo por glamorosos protagonistas mediáticos, sino en los forzados pasajeros de las pateras, en los *riders* supuestamente *autónomos* y en las cuadrillas de jornaleros indocumentados que, reducidos a entornos de exclusión social, se aproximan al mundo de la droga –como víctimas que son–, al de la *peligrosa* delincuencia y al resto de la vida marginal en la que el diagnóstico criminológico no tiene exactamente que ver con la nacionalidad, sino con el fenómeno más transnacional que existe: la pobreza.

Esa es una primera conclusión que, desde la perspectiva de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional cabe anticipar: los *extranjeros vulnerables*, y en particular los *migrantes* cuyos problemas llegan a este órgano, suelen tener en común que, además de ser extranjeros, son pobres, y en muchos casos son pobres porque son extranjeros; es decir, porque su condición de extranjeros les dificulta extraordinariamente el acceso al mercado de trabajo o a cualquier actividad económica. De modo que en ese plano sociológico, es perfectamente separable, examinando los asuntos de los que conoce esta Fiscalía, la condición de *extranjero*, de la condición de *migrante*, y de la condición de *extranjero migrante pobre*. La primera configura un sector de población que, sin más precisiones, no se diferencia sustancialmente en el ámbito de la litigiosidad constitucional del resto de la población, pero las otras dos –y sobre todo la tercera– constituyen evidentes ejemplos de población vulnerable.

Un repaso por el resumen de asuntos despachados en 2022 que se ofrece en esta Memoria permite ilustrar esas impresiones.

Por ejemplo, en el ámbito civil se ha mencionado un recurso de amparo, el RA 2744/2019, en el que vuelve a emerger el problema de la determinación de la edad de los menores no acompañados. Esta cuestión ha sido objeto en ocasiones de manipulación por sectores sociales de opinión con posiciones xenófobas, basadas en la identificación de este sector de este colectivo con formas sistémicas de delincuencia generadora de inseguridad ciudadana, por lo que nos encontramos ante un supuesto que combina los factores indicados extranjero, inmigrante, pobre, y, quizá, menor. En el *quizá* reside precisamente el aspecto más dramático del problema, porque como es sabido de lo que se trata es de establecer criterios claros, que nunca acaban de perfilarse bien, para distinguir biológicamente, y en su defecto *jurídicamente*, a los menores de los mayores, por la razón de que los menores, por aplicación del principio de tutela del interés superior del menor, no pueden ser expulsados del territorio nacional, y los mayores sí. Es evidente que el conflicto jurídico en el que la duda sobre la edad se basa en la sospecha de fraude, no tiene como trasfondo el frívolo deseo de hacerse pasar por más joven, sino el trágico designio de que esa simulación, cuando existe, constituye la fina línea que separa la permanencia del interesado en un territorio seguramente hostil, que es muy probable que nunca llegue a ofrecerle la vida que sueña, del regreso forzado a un lugar en el que, sin embargo, ya tiene plena y comprobada certeza de estar destinado a la miseria. El problema técnico, es que no parece acabar de conformarse un consenso suficiente, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, acerca del procedimiento para despejar la duda. Muchas veces, además, resulta que sí son menores.

En el RA 1009/2021 el TC lo consideró de *especial trascendencia constitucional* porque el órgano judicial *podiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este Tribunal* (STC 155/2009, FJ 2, f). La apreciación no es baladí mirada desde el punto de vista en el que ahora nos situamos: una vez más, se trata de un Juzgado de Instrucción que inadmite indebidamente la solicitud de *habeas corpus* de un detenido. El detenido era extranjero, y la privación de libertad para cuyo examen de legalidad reclamaba la intervención de un juez se había producido para proceder a su expulsión del territorio nacional. Según denuncia en el recurso de amparo, y a esta Fiscalía le pareció un hecho que estaba acreditado, ni siquiera se le facilitó la asistencia de un abogado.

Es, sin embargo, al recopilar los asuntos más relevantes procedentes de la jurisdicción contencioso-administrativa donde se puede hallar el verdadero *poso* de esa fatídica convergencia entre la condición de extranjero, la de migrante y, posiblemente, la de una subsiguiente inclusión en la categoría de los *sujetos vulnerables*. En solo el año al que se refiere la Memoria hemos computado nueve recursos de amparo en los que concurren similares elementos: el primero, que se trata de un ciudadano extranjero afectado por una decisión de expulsión del territorio nacional por no ser residente legal en España, en algún caso, con un hijo menor (RA 6324/2020); el segundo, que el Estado español no ha *traspuesto* con la necesaria claridad el derecho derivado de la Unión Europea que regula la materia (en concreto, la Directiva 2008/115/CE, *de retorno*) y eso ha dado lugar a una auténtica ceremonia de la confusión en la interpretación y aplicación judicial de los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Las dudas judiciales acerca de la interpretación y aplicación del principio de *primacía* y *efecto directo* del Derecho europeo en este contexto llevaron a sucesivas y zigzagueantes interpretaciones, que pueden resumirse, en los siguientes términos:

La norma en cuya interpretación surge el problema, el artículo 57.1 de la *Ley de Extranjería*, dice así:

Cuando los infractores sean extranjeros y realicen conductas de las tipificadas como muy graves, o conductas graves de las previstas en los apartados a), b), c), d) y f) del artículo 53.1 de esta Ley Orgánica, podrá aplicarse, en atención al principio de proporcionalidad, en lugar de la sanción de multa, la expulsión del territorio español, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo y mediante la resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción.

Dicha norma fue en su día impugnada por el Parlamento Vasco ante el Tribunal Constitucional porque, según los recurrentes, vulneraba lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución, al dejar un margen discrecional indefinido en la aplicación del tipo sancionador. La STC 260/2007, de 20 de diciembre, desestimó el recurso tras concluir, en síntesis, que la elección entre la multa o la expulsión no era discrecional, sino reglada, respondiendo a la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados conforme a los parámetros objetivos establecidos en la propia Ley Orgánica, confirmando así los argumentos del ATC 409/2007, de 6 de noviembre, por el que se inadmitió a trámite la

cuestión de inconstitucionalidad núm. 422/2007, suscitada por un Juzgado de Oviedo.

El FJ 7 de dicha sentencia decía que:

... el precepto cuestionado no define conductas, sino que establece sanciones para las conductas tipificadas en el art. 53 de la Ley, disponiendo que cuando aquéllas se realicen «podrá aplicarse en lugar de la sanción de multa la expulsión del territorio español, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo», sin que de tal posibilidad se derive incumplimiento de lo dispuesto en el art. 25.1 CE en relación con la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. Dicha predeterminación normativa supone la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) las conductas infractoras y conocer de antemano a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción de que pueda hacerse merecedor el infractor (SSTC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 4; 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; y 133/1999, de 15 de julio, FJ 2). Por ello, en la STC 113/2002, de 9 de mayo, y en el citado ATC 409/2007 ya señalamos que:

«la necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta. Así lo ha reconocido este Tribunal al decir en su STC 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 3, que el establecimiento de dicha correspondencia «puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa»; lo que en modo alguno puede ocurrir es que quede «encomendada por entero a ella», ya que ello equivaldría a una simple habilitación en blanco a la Administración por norma legal vacía de contenido material propio, lo cual, como hemos dicho anteriormente (con cita de la STC 42/1987), contraviene frontalmente las exigencias constitucionales» (FJ 6).

«Pues bien, la norma cuestionada no contiene esa habilitación en blanco a la Administración, tal como sostiene el órgano promotor de la presente cuestión. En primer lugar, el art. 57, apartados 5 y 6 de la Ley Orgánica 4/2000 acota negativamente el ámbito de aplicación de la sanción de expulsión. En segundo lugar, el art. 55, apartado 3 establece criterios para la aplicación de dicha sanción al regular la graduación de las sanciones establecidas en la Ley. Finalmente, el art. 50 remite a lo establecido en el art. 131 de la Ley 30/1992 en concreción

del principio de proporcionalidad y los criterios de graduación de la sanción a aplicar en el curso de un procedimiento administrativo que deberá acomodarse a las exigencias del art. 20, apartado 2 de la misma Ley Orgánica 4/2000», así como que:

«En la misma STC 113/2002, el Tribunal declaró que el hecho de que la sanción pueda imponerse con carácter potestativo, como así lo hace el precepto ahora cuestionado ("podrá aplicarse..."), sin fijar unos criterios específicos que sirvan como orientación para decidir sobre su imposición y graduación, no supone la consagración legal de una inadmisibile discrecionalidad a favor de la Administración sancionadora (FJ 7). Al igual que en aquella resolución, también aquí se puede afirmar, en un examen preliminar, que el precepto cuestionado cumple con las exigencias de predeterminación normativa y certeza que se derivan de los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los arts. 25.1 y 9.3 CE, pues la imposición de la sanción de expulsión no depende de la absoluta discrecionalidad de la Administración, cuya actuación se encuentra condicionada, de una parte, por la existencia de una conducta tipificable como infracción grave [art. 53, a) de la Ley Orgánica 4/2000], y, por otra, por la concurrencia de los criterios establecidos en la misma Ley o por la remisión de esta a la Ley 30/1992. Tal como afirma el Fiscal General del Estado en sus alegaciones, la Ley establece unos presupuestos objetivos y subjetivos, así como unos criterios de aplicación que condicionan normativamente a la Administración para decidir cuándo procede la imposición de la sanción de expulsión y permiten el control jurisdiccional de sus decisiones».

Por lo expuesto, debemos desestimar la inconstitucionalidad del art. 57.1 de la Ley Orgánica 4/2000, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 8/2000. Lo anterior conduce también derechamente a desechar la inconstitucionalidad de los apartados 5, 6 y 7 del mismo art. 57 pues su impugnación no es autónoma sino que, como señala el propio escrito de recurso, se encuentra vinculada a la del apartado 1.

El Tribunal Constitucional volvió a supervisar este régimen sancionador en varias sentencias posteriores, en recursos de amparo interpuestos por extranjeros sancionados con expulsión. Y lo hizo validando el criterio legal de prevalencia de la multa sobre la expulsión e insistiendo en la necesidad de motivar esta última en atención a las concretas circunstancias del caso (SSTC 140/2009, de 15 de junio; 145/2011, de 26 de septiembre; y 169/2012, de 1 de octubre).

Sin embargo, esta interpretación fue objeto, como se ha dicho, de controversia posterior en el contexto de la aplicación de la doctrina emanada de cuatro sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

a) STJUE de 22 de octubre de 2009 (asuntos C 261/08 y C-348/08) *Zurita y Choque c. Delegación del Gobierno en Murcia*, que sustancialmente ratificó la conformidad de la norma cuestionada con el Derecho europeo.

b) STJUE de 23 de abril de 2015 (asunto C-38/1) *Zaizoune c. Subdelegación del Gobierno en Guipúzcoa*. El TJUE considera la norma incompatible con la Directiva 2008/115/CE debido a la concreta interpretación del Derecho nacional que hizo el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. En concreto, el TJUE entendía (§ 29) que *«la situación irregular de los nacionales de terceros países en territorio español puede ser sancionada exclusivamente mediante una multa, que es incompatible con la expulsión del territorio nacional, medida esta que sólo se acuerda si existen circunstancias agravantes adicionales»*. A raíz de esa sentencia, la Red de Expertos en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial emitió un «comunicado no oficial a título informativo» el 27 de abril de 2015, que remitió a toda la carrera judicial, en el que se indicaba que *«[e]sta sentencia del Tribunal de Justicia tiene gran trascendencia práctica pues supone que, en aplicación del principio de primacía del Derecho de la Unión sobre la Ley española de extranjería, la Administración ya no podrá multar sino que habrá que expulsar al extranjero que esté en situación irregular en España salvo en casos excepcionales previstos en la Directiva 2008/115/CE, y los tribunales españoles no podrán sustituir la sanción de expulsión por una multa»*.

c) STJUE de 8 de octubre de 2020 (*MO vs. Subdelegación del Gobierno en Toledo*). En esta sentencia el Tribunal de Luxemburgo resuelve dos cuestiones prejudiciales planteadas por el TSJ de Castilla La Mancha (núms. C-568/19 y C-731/19), concluyendo que *«[l]a Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, debe interpretarse en el sentido de que, cuando la normativa nacional, en caso de situación irregular de nacionales de terceros países en el territorio de un Estado miembro, imponga, o bien una sanción de multa, o bien la expulsión, teniendo en cuenta que la segunda medida solo puede adoptarse si existen circunstancias agravantes en la persona de dichos nacionales, adiciona-*

les a su situación irregular, la autoridad nacional competente no podrá basarse directamente en lo dispuesto en la Directiva para adoptar una decisión de retorno y hacer cumplir dicha decisión aun cuando no existan circunstancias agravantes».

A raíz de este pronunciamiento el Tribunal Supremo modificó el criterio que venía manteniendo desde junio de 2018. Con su sentencia de 17 de marzo de 2021 [Rec. 2870/2020] inauguró una línea jurisprudencial que, en esencia, supuso la vuelta al sistema anterior a la STJUE Zaizoune de 2015 –no se puede sancionar directamente con la expulsión la permanencia irregular si no se determinan circunstancias agravantes, conforme al principio de proporcionalidad–, pero con un importante matiz: no es posible sancionar la mera permanencia irregular con la multa establecida en la LOEX. De este modo, se limita a anular la resolución de expulsión, sin multa alternativa. Concluye que la sanción de las situaciones de permanencia irregular con multa pecuniaria es incompatible con la Directiva de retorno, que en este particular, que resulta favorable a los interesados, sí prevalece con efecto directo sobre la norma española.

Esta jurisprudencia se consolida con los posteriores pronunciamientos del Alto Tribunal de 27 de mayo de 2021 (rec. 1739/2020), 12, 18 y 26 de enero de 2022 (recs. 7746/2020, 6884/2020 y 5003/2020, respectivamente), 9 y 17 de febrero de 2022 (recs. 5952/2020 y 818/2021).

d) STJUE de 3 de marzo de 2022 (*UN vs. Subdelegación del Gobierno en Pontevedra*). Declara que la Directiva «no se opone a una normativa de un Estado miembro que sanciona la permanencia irregular de un nacional de un tercer país en el territorio de ese Estado miembro, cuando no concurren circunstancias agravantes, en un primer momento, con una sanción de multa que lleva aparejada la obligación de abandonar el territorio de dicho Estado miembro en el plazo fijado salvo que, antes de que este expire, se regularice la situación del nacional de un tercer país y, en un segundo momento, si no se ha regularizado su situación, con una decisión en la que se ordena obligatoriamente su expulsión, siempre que dicho plazo se fije de conformidad con las exigencias establecidas en el artículo 7, apartados 1 y 2, de esta Directiva.»

El TJUE indica en esta sentencia (§40) que dicha Directiva no pretende «armonizar totalmente» en los países miembros el régimen de reacción frente a las situaciones irregulares de los extranjeros. Deja margen para que los estados «establezcan sanciones para disuadir de la comisión de dicha infracción y para reprimirla». La propia Direc-

tiva 2008/115/CE de retorno así lo admite al disponer en su artículo 4.3 que «se entenderá sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a adoptar o mantener disposiciones que sean más favorables para las personas a quienes se aplica, a condición de que tales disposiciones sean compatibles con la presente Directiva».

Sin embargo, conviene advertir que esa era la respuesta a una cuestión prejudicial planteada por un Juzgado de Pontevedra a partir de una interpretación de la norma aplicable que no coincide con la que se le había sometido en ocasiones anteriores. La propia sentencia advierte esa divergencia de interpretaciones:

35. Con carácter preliminar, ha de señalarse que el órgano jurisdiccional remitente plantea su consulta al Tribunal de Justicia en un asunto en el que resulta aplicable la misma normativa nacional que la controvertida en el asunto en el que recayó la sentencia de 23 de abril de 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260). Según el apartado 29 de esa sentencia, del auto de remisión resultaba que, con arreglo a la referida normativa nacional, la situación irregular de los nacionales de terceros países en territorio español puede ser sancionada exclusivamente mediante una multa, que es incompatible con la expulsión del territorio nacional, medida esta que solo se acuerda si existen circunstancias agravantes adicionales.

36. Pues bien, el órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto indica que es cierto que dicha normativa nacional prohíbe imponer a un nacional de un tercer país que se encuentra en situación irregular en el territorio nacional una sanción de multa y una sanción de expulsión conjuntamente, pero que, no obstante, sí contempla la posibilidad de imponerle ambas sanciones sucesivamente. Así pues, según el órgano jurisdiccional remitente, la imposición de la multa tiene como consecuencia obligar al nacional de un tercer país de que se trate respecto del que no concurren circunstancias agravantes a abandonar el territorio español en el plazo fijado salvo que, antes de que transcurra ese plazo, su situación sea regularizada por una autoridad nacional; además, la imposición de esa multa va seguida, en caso de que no se regularice la situación de dicho nacional, de una resolución que ordena la expulsión forzosa de este.

Pues bien, la posibilidad de esa interpretación *conforme* a la Directiva ha sido explícitamente rechazada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su STS 337/22, de 16 de marzo, que, partiendo del tenor literal del citado art. 57 LOEX que más arriba se ha transcrito, y del Reglamento de la Ley, tras repasar toda la evolución jurisprudencial relacionada con esta materia, llega a la conclusión (FJ 4 de la citada

sentencia) de que dicho precepto legal no puede interpretarse como lo fue en el planteamiento de la última cuestión prejudicial reseñada, y por tanto reitera su doctrina anterior, no incompatible entiende— con el pronunciamiento del TJUE en cuanto se refiere a la alternativa (que no *imposición sucesiva*) multa-expulsión, en los siguientes términos:

...la única sanción viable para el caso de estancia irregular es la expulsión; por lo mismo, las sentencias de 17 de marzo y 27 de junio de 2021 no suponen la vuelta a la jurisprudencia clásica de este Tribunal Supremo en el sentido de considerar preferente la multa y secundaria la expulsión en atención al principio de proporcionalidad, en razón de la concurrencia de circunstancias agravantes. Otra cuestión es que, la expulsión como única respuesta a la situación de estancia irregular, comprensiva de la decisión de retorno y su ejecución, exija, en cada caso y de manera individualizada, la valoración y apreciación de circunstancias agravantes que pongan de manifiesto y justifiquen la proporcionalidad de la medida adoptada y que, como tales circunstancias de agravación puedan considerarse las que se han venido apreciando por la jurisprudencia en relación a la gravedad de la mera estancia irregular, bien sean de carácter subjetivo o de carácter objetivo.

Por otra parte, las razones expuestas en las referidas sentencias de esta Sala, desvirtúan igualmente las alegaciones de la representación de la Administración fundadas en la consideración de que la legislación española no prevé la sanción de multa y la expulsión como excluyentes, pues es precisamente la previsión de opción entre ambas la que ha determinado el pronunciamiento del TJUE y los de esta Sala al respecto, siendo la expulsión, comprensiva de la decisión de retorno y su ejecución, la respuesta que procede en los casos de estancia irregular, sin que pueda sustituirse por la multa que lleve consigo la salida obligatoria del territorio nacional y en caso de incumplimiento en plazo la tramitación de un nuevo procedimiento sancionador, como se sostiene en la oposición al recurso, lo cual supondría, además, una considerable demora en la resolución de la situación, que resultaría contraria al efecto útil de la Directiva 2008/115/CE (EDL 2008/232774), como ya puso de manifiesto la sentencia del TJUE de 23 de abril de 2015. Por otra parte, la resolución de la controversia sobre la legalidad de la resolución administrativa ha de ajustarse a la interpretación de la normativa aplicable en el momento en que se adopta la decisión judicial en aplicación de la Ley, en este caso la que resulta de las referidas sentencias de 17 de marzo y 27 de junio de 2021.

Por consiguiente, el único punto que parece realmente claro es que la expulsión forzosa de un extranjero nacional de un Estado no perteneciente a la UE solo es conforme a Derecho en el caso de que «*se aprecien las circunstancias agravantes que pongan de manifiesto y justifiquen la proporcionalidad de la medida adoptada*», entre las que el propio Tribunal Supremo cita «*la indocumentación, el carecer de domicilio conocido, desconocerse cuándo y por dónde se entró en territorio español, tener antecedentes penales, haber incumplido una obligación de salida previa y otras análogas, de manera que, en definitiva, la decisión de expulsión aparece adoptada por la sola situación de estancia irregular, por lo que, de acuerdo con la doctrina establecida en nuestras sentencias, no puede entenderse debidamente justificada la proporcionalidad de la medida de expulsión*».

Esa es precisamente la cuestión en la que inciden los numerosos recursos de amparo que llegan al Tribunal Constitucional y a esta Fiscalía, en que no es habitual –de hecho, no consta hasta el momento ningún caso– que se plantee directamente la imposición de una sanción de multa, sino la simple insuficiencia de motivación, en términos de proporcionalidad, de la sanción de expulsión que ha sido impuesta al demandante.

Sin embargo, el dato verdaderamente relevante a los efectos del tratamiento de este asunto en este apartado de la Memoria es otro: la Directiva en torno a cuya aplicación gira este conflicto jurídico es de 2015. Esta es la Memoria de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional correspondiente al ejercicio de 2022 y el debate prosigue, materializándose como se ha dicho en la abundante sucesión de pretensiones de amparo que, por ahora, no han tenido una respuesta explícita del Tribunal Constitucional.

Es probable que esa respuesta no tarde en llegar, pero no lo es menos que tal respuesta previsiblemente no pueda exceder de la esfera de la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a una motivación jurídicamente fundada, que incluya la apreciación de las mencionadas *circunstancias agravantes* añadidas a la mera estancia irregular. Es decir, podrá confirmar la dimensión constitucional de esa exigencia de justificación de la *proporcionalidad* del acto de expulsión, pero no impedir que el control de ese *canon de proporcionalidad* deba seguir produciéndose caso a caso, frente a un interminable goteo de resoluciones administrativas que no cumplen ese estándar y decisiones judiciales que no las corrigen, cuando en un ámbito tan *sensible* como en el que nos ocupa, en el que la condición *vulnerable* de los afectados no constituye el mejor presupuesto –en todos los sentidos del término– para que puedan defender su pretensión ante el Tribunal

Supremo o el Tribunal Constitucional, o incluso el TJUE, cabría esperar un esfuerzo dirigido a procurar la aplicación *directa* de esas garantías. Quizá un esfuerzo de aclaración y mejora de las normas jurídicas. Quizá también un esfuerzo de aplicación *favorable* al disfrute de los derechos y garantías que emanan de la Constitución.

El Derecho, y en particular esos derechos fundamentales y las garantías constitucionales, son para todas las personas, pero evidentemente los poderes públicos han de realizar un esfuerzo complementario para que puedan disfrutarlos quienes precisamente carecen de los recursos necesarios para hacerlos valer *frente* al propio Estado de derecho.