
ESTADO LEGAL Y ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

(LEGAL AND CONSTITUTIONAL STATE OF LAW:
THE SPANISH CONSTITUTIONAL TRIBUNAL)

Manuel García Pelayo

SUMARIO

I. Estado legal y Estado constitucional de Derecho. Líneas generales del desarrollo de la idea del Estado de Derecho. El Estado constitucional de Derecho. La división de poderes. Competencia fundamental del Estado y competencia en el Estado. La primacía de la Constitución sobre la ley. La sumisión a la constitución de la totalidad de los poderes públicos. La justiciabilidad constitucional. Jurisdicción constitucional y política. II. El Tribunal Constitucional Español. Composición y organización. Sistema de competencias. Control de constitucionalidad de las normas con rango de ley. Conflictos constitucionales de competencias. Conflictos entre los órganos constitucionales. Los recursos de amparo. Significación del Tribunal dentro del conjunto del sistema jurídico-político español.

SUMMARY

I. The legal and constitutional State of Law. General lines of development of the idea of the State of Law. The constitutional State of law. The division of powers. The fundamental competency of the State and competency within the State. The primacy of the Constitution over law. Subordination of the totality of public powers to the constitution. Constitutional justiciability. Constitutional and political jurisdiction. II. The Spanish Constitutional Tribunal. Composition and Organization. System of competencies. Constitutional control of legally-enforced norms. Constitutional conflict of competencies. Conflict between constitutional organs. Recourses of amparo. General significance of the Tribunal within the Spanish legal- political system.

I. ESTADO LEGAL Y ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

1. El tema de la presente comunicación podría sintetizarse diciendo que la existencia de una jurisdicción constitucional, dentro de un sistema jurídico-político, significa la culminación del proceso de desarrollo del Estado de Derecho o, dicho de modo más preciso, la transformación del Estado legal de Derecho en Estado constitucional de Derecho.

El primero se caracteriza por el principio de legalidad, es decir, por la afirmación de la primacía de la ley sobre los restantes actos del Estado hecha efectiva por el funcionamiento de unos tribunales destinados a garantizar la legalidad de la acción de la Administración estatal. El segundo se caracteriza por el principio de constitucionalidad, es decir, por la primacía de la Constitución sobre la ley y por el funcionamiento de una jurisdicción que entienda de la constitucionalidad de los actos del Estado, incluida la propia ley. El Estado constitucional de Derecho mantiene, pues, el principio de legalidad pero subordina sus formas concretas de manifestarse al principio de la constitucionalidad.

Empleando una famosa expresión escolástica, referida a las relaciones entre gracia y naturaleza, podríamos, pues, decir que el Estado constitucional de Derecho no anula, sino que perfecciona al Estado legal de Derecho. Pero, obviamente esto no basta para caracterizar al Estado de Derecho en la forma actualmente alcanzada en algunos países.

1. Vistas las cosas desde una perspectiva universal, que no considero ociosa para el esclarecimiento de nuestro tema, el Estado de Derecho es la concreción en una época histórica dada de un arquetipo intemporal de convivencia política al que designaremos como "nomocrático" en el sentido de que el poder está investido en las normas. Dicho arquetipo se caracteriza por la articulación de tres ideas de las que podemos encontrar ejemplos a lo largo de toda la historia del pensamiento:

(i) La idea de que la dignidad y la libertad humanas son incompatibles con la sumisión del hombre a otros hombres, pues, como decía Nicolás de Cusa a fines del siglo XV: "Libre es el hombre que no obedece a otros hombres, sino a las leyes"; (ii) la idea de que sólo el imperio de normas abstractas e impersonales garantiza un orden digno, cierto y seguro de convivencia o, para decirlo con palabras de Maquiavelo un **vero vivere político** frente al **vivere corrotto** en el que depende del arbitrio del poderoso, y (iii) que en el antagonismo entre el **kratos** y el **nomos**, entre el poder y la norma, el primero ha de someterse a la segunda.

Tal arquetipo se ha manifestado a lo largo del tiempo en distintas formas. Para referirnos a algunas a título de ejemplo recordemos que ya a comienzos del siglo V a.d.C., Pindaro acuña la bella expresión **Nomos basileus**, es decir, las normas son el Rey. En la Edad Media europea nos encontramos con la imagen del Rey como **lex animata**, es decir, como custodio y realizador del Derecho y, siglos más tarde, con las expresiones conocidas de todos como el **rule of law**, típica del pensamiento jurídico británico, o como la contraposición del **government of law** al **government of men**, que sirve de consigna a la revolución e independencia de Norteamérica.

Entre estas manifestaciones se encuentra ya desde fines del siglo XVIII la noción de Estado de Derecho, típica de un sistema jurídico centrado en la ley escrita y, en este sentido, distinto del **rule of law**, típico del sistema británico centrado en las decisiones judiciales.

2. Líneas generales del desarrollo de la idea del Estado de Derecho

La noción del Estado de Derecho tiene cerca de dos siglos de existencia desde que surgiera como fruto tardío de la Ilustración. Una vida tan larga implica que ha pasado por distintas etapas en función de las modalidades del pensamiento jurídico y político de cada tiempo, si bien siempre ha considerado como uno de sus supuestos la existencia de una constitución que incluya unos derechos fundamentales y la división de poderes. Configurada en sus orígenes como un amplio programa político en la línea del liberalismo progresista, típico de una burguesía en ascenso, va perdiendo cada vez más en abstracción y amplitud de horizonte intelectual para ganar en precisión y tecnicidad destinadas a garantizar la seguridad de una burguesía consolidada frente a las injerencias del Estado.

A) Su primera formulación se le debe a Kant y a Humboldt, y como todos los grandes conceptos jurídico-políticos es, en sus orígenes, un concepto polémico, en este caso doblemente orientado, de un lado, contra el Estado policía típico del absolutismo ilustrado que trataba de hacer la felicidad de sus súbditos a costa de enojosas e impertinentes intervenciones administrativas en la vida privada y, de otro, contra la concepción de la ley como un puro **instrumentum regni** en manos del monarca y totalmente dependiente de su voluntad. Frente al Estado de policía o Estado administrativo, entiende Kant que la felicidad es una cuestión rigurosamente individual insumible en regulaciones administrativas y que, aunque ello fuera posible, lo sería a costa de sufrir el más grande de los despotismos, es decir, de un **regimen paternale**

que tratara a los súbditos como a niños. Frente al carácter instrumental de la ley para el gobierno del Estado, Kant afirma su carácter constitutivo, pues "el Estado es la unidad de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas". No es, pues, el poder, sino el Derecho lo que constituye al Estado, ni es la ley instrumento del poder, sino el poder agente de la ley, bien entendido que por ley jurídica no puede entenderse cualquier norma, es decir, no toda ley es Derecho, sino tan sólo aquella que se derive por necesidad lógica de los principios apriorísticos de la razón, que son los siguientes:

- (i) La libertad de cada miembro de la sociedad como hombre,
- (ii) La igualdad con los otros como súbdito,
- (iii) La autonomía de cada miembro de la sociedad como ciudadano, lo que implica no estar sometido a otras leyes que no sean aquellas en las que ha participado a través de la representación popular.

Estado de Derecho, según esta primera formulación de Kant y Humboldt es aquel Estado que no sólo actúa con sujeción al Derecho, sino que limita su ámbito al establecimiento de un orden jurídico destinado a asegurar las condiciones exteriores para la vigencia de la libertad, la igualdad y la participación en la formación de la ley, excluyendo, por tanto, de su ámbito de acción toda actividad administrativa, salvo la beneficencia.

B) La segunda etapa del desarrollo del Estado de Derecho se inicia en el segundo tercio del siglo XIX y mantiene la idea de que tanto el Estado como el Derecho se legitiman por referencia a unos valores que los trascienden. Pero a diferencia de la etapa anterior, entiende que la actividad administrativa del Estado no sólo es un hecho que se impone por sí mismo, sino también una exigencia axiológica que debe satisfacer el Estado, puesto que es obligación de este promover la realización de los fines humanos racionales, de un lado, estableciendo y garantizando un orden jurídico que proteja la libre consecución de sus objetivos individuales por parte de los ciudadanos, pero, de otro lado, realizando una actividad administrativa destinada a lograr aquellos fines necesarios para la existencia humana pero cuya consecución está más allá de las posibilidades de los individuos.

Planteadas así las cosas, el problema del Estado de Derecho es compatibilizar la garantía del orden jurídico con las actividades de la Administración evitando que las acciones de ésta no signifiquen una intervención despótica en la vida de los ciudadanos. Con ello se llega a lo que constituirá el problema nuclear de la teoría y de la praxis del Estado de Derecho hasta nuestro tiempo, es decir, la sumisión de la actividad

administrativa a la disciplina jurídica, lo que traducido en términos precisos significaba la primacía de la ley sobre los decretos u ordenanzas dictados por el gobierno y la Administración, los cuales siendo simples reglas de detalle para la ejecución de la ley no pueden intervenir en los derechos de los individuos más allá del ámbito delimitado por las leyes, añadiendo que las desviaciones en este sentido son justiciables ante una jurisdicción independiente y neutral.

El Estado de Derecho tiende, así, a configurarse como un Estado centrado en la ley y, por consiguiente, como un Estado legal. Pero no toda norma es ley, sino que para tener tal carácter ha de cumplir con ciertas exigencias. En primer lugar, su contenido ha de derivar de unos postulados de justicia y de unos fines y valores objetivos situados más allá de la voluntad subjetiva del legislador. En segundo lugar, la ley ha de ser una norma de carácter general establecida con el asentimiento de la representación popular a través de la discusión y de la publicidad, requisitos a los que se consideraba ofrecían ciertas garantías en cuanto a la corrección de su contenido. Se entendía, en efecto, que el asentimiento de la representación popular garantizaba que la ley no lesionase el principio de la libertad, ya que es impensable que los representantes del pueblo atenten contra sus propias libertades; la generalidad de la ley no sólo era considerada como garantía de la igualdad, sino también como excluyente de intervenciones arbitrarias de los poderes públicos en función de personas o de situaciones concretas y, en fin, su adopción a través de la discusión y de la publicidad garantizaba la racionalidad de la ley -puesto que de la discusión sale la luz- y su concordancia con los intereses generales.

C) La tercera etapa del desarrollo de la idea del Estado de Derecho y que se corresponde con su identificación plena con el Estado legal de Derecho, tiene lugar a partir del último tercio del siglo XIX y constituye una proyección sobre nuestro tema del positivismo jurídico que, como es sabido, identifica plenamente el Derecho con la ley, a la que define formalmente como un acto de voluntad del Parlamento sin referencia alguna a sus posibles contenidos axiológicos o teleológicos, y sin que tampoco haya que buscar un especial sentido a las notas de generalidad, discusión y publicidad de la ley. Ley es lo que el Parlamento ha decidido que sea ley a través de unas determinadas formas. Desde el punto de vista político ello significa que el Parlamento tiene un poder absoluto de disposición sobre la ley a la que se subordinan los restantes actos del Estado. Como quiera que ello sea, el concepto sufre una reducción en su ámbito teórico y tiende a alojarse cada vez más en la esfera del Derecho Administrativo.

Representativa en este sentido es la concepción de Anschütz para quien el Estado de Derecho significa un determinado orden de relaciones entre la ley,

la Administración y el individuo, de tal manera que la Administración no puede intervenir en la esfera de la libertad de los individuos ni contra la ley (**contra legem**) ni sin fundamento en una ley (**praeter, ultra legem**).

Pero quizá la expresión más precisa de esta concepción legal del Estado de Derecho, alojado en la esfera del Derecho administrativo, sea la formulada por O. Mayer a finales del siglo pasado, pero que conserva su vigencia hasta llegar a nuestro tiempo. El objetivo de Mayer es hacer del Derecho administrativo un verdadero Derecho, es decir, que los derechos del ciudadano contra el Estado, no sólo como fisco, sino también en su dimensión pública sean postulables en términos de Derecho, y de aquí su definición: "El Estado de Derecho es el Estado del Derecho administrativo bien ordenado", caracterizado por las siguientes notas:

- (i). La **justiciabilidad de la Administración**: el sometimiento de su acción por parte de los ciudadanos que se sientan lesionados a una jurisdicción independiente de la propia Administración y que decida en cada caso planteado sobre la legalidad de sus actos.

- (ii). La **primacía de la ley**: que a las normas jurídicas aprobadas por el Parlamento y sólo anulables por otra ley deben someterse las normas sin rango de ley como los reglamentos, ordenanzas, etc. dictadas por el Ejecutivo, las cuales solo serán válidas en la medida en que hayan sido establecidas dentro del ámbito delimitado por la ley y siempre que no sean contrarias a ésta.

- (iii). La **reserva de ley**: toda regulación que se refiera a los derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente a la libertad y a la propiedad, sólo pueden tener lugar en forma de ley o en base a una ley.

3) El Estado constitucional de Derecho.

A. Introducción

El período que sigue a la Primera Guerra Mundial se caracteriza, de un lado, por una crítica al Estado legal de Derecho cuyo formalismo le convierte, según sus críticos, en un defensor del orden y del sistema de intereses establecidos, de donde surge la denominación Estado burgués de Derecho y frente al que se postula un Estado de Derecho de contenido social. Y, de otro lado, se abre paso a la tendencia de la consideración de la Constitución como una norma verdaderamente jurídica y que, por consiguiente, ha de estar

dotada de las debidas garantías jurisdiccionales, pues, un Derecho cuya validez no pueda postularse ante los tribunales no es un verdadero Derecho. Resultado institucional de este criterio es el establecimiento de tribunales constitucionales, primero en Austria y, más tarde, en Checoslovaquia y España.

Pero es sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial cuando tales tribunales se establecen en varios países europeos y con ello se consolida lo que podemos denominar Estado constitucional de Derecho, pues, del mismo modo que no podía hablarse en propiedad de Estado legal de Derecho más que cuando existía una jurisdicción contencioso administrativa, tampoco puede hablarse de un Estado constitucional de Derecho sin una jurisdicción contencioso constitucional. Naturalmente, el Estado constitucional de Derecho adquiere distinta estructura según los órdenes constitucionales vigentes en cada país y según el haz de las competencias de las que disponen sus tribunales constitucionales, pero ello no impide que, desde el punto de vista de la Teoría del Estado y de la Constitución podamos desarrollar un concepto abstracto o, si se quiere, un tipo ideal de tal configuración estatal, tipo que, a nuestro juicio, estaría integrado por las siguientes notas:

1) La división de poderes

A lo largo de toda su historia se ha considerado como uno de los supuestos del Estado de Derecho la distinción clásica entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. El Estado constitucional de Derecho acoge en su estructura este principio de división, con las matizaciones del caso, pero añade a ello tres notas esenciales:

A) Tiene como supuesto esencial de su existencia la división primaria y fundamental entre el poder constituyente y los poderes constituidos, establecida en su día por Sieyes como supuesto del sistema constitucional y según la cual los poderes constituidos no pueden invadir la esfera reservada al constituyente. Esta radical división de poderes, que afecta a la raíz misma del sistema constitucional, si bien reconocida por la teoría, carecía de garantías dado el poder fácticamente absoluto del Parlamento. Pero el Estado constitucional de Derecho parte del supuesto de que el poder constituyente no sólo fundó en su día los poderes constituidos con sus respectivas competencias y límites de acción, sino que los fundamenta permanentemente, pues, la voluntad y racionalidad subjetivas del constituyente se objetivaron en su día en la voluntad y racionalidad objetiva de la Constitución y, por consiguiente, la custodia de ésta es la garantía de la custodia de la diferenciación entre ambos poderes.

B) Ya hacia los años treinta del siglo pasado, Benjamín Constant postuló la necesidad de un cuarto poder políticamente neutral que tuviera la misión de mantener el equilibrio entre los tres poderes restantes y neutralizar las perturbaciones que pudieran producirse entre ellos, así como las posibles desviaciones constitucionales. A reserva de las matizaciones debidas al siglo y medio transcurrido desde Constant a nuestro tiempo, cabe afirmar que este cuarto poder que Constant investía en el monarca y que actuaba más bien con recursos políticos, es ahora investido funcionalmente en una jurisdicción constitucional y orgánicamente en los tribunales constitucionales que actuando con métodos jurídicos tienen a su cargo mantener el debido nivel de constitucionalidad y resolver los conflictos entre los poderes constitucionales del Estado.

C) Dentro del sistema clásico de división de poderes, el legislativo poseía un poder de disposición prácticamente ilimitado sobre la ley especialmente en aquellos sistemas en los que no existía o ejercía un derecho de veto por parte del Jefe del Estado. En cambio un Estado constitucional de Derecho no admite que las decisiones del Parlamento sean absolutas, omnicompetentes y **eo ipso** justas, sino que la validez de tales decisiones depende de su concordancia con la Constitución. Estado democrático de Derecho significa, así, un sistema donde la democracia se ejerce dentro de los límites fijados por la Constitución.

2) Competencia fundamental del Estado y competencia en el Estado.

Es típico del Estado de Derecho en todas sus formas y, por tanto, también del Estado legal de Derecho, la estructuración del Estado como un sistema de órganos cada uno con sus correspondientes competencias, entendiendo por competencia un ámbito de acción configurado por el Derecho en el que se comprenden:

- (i) unas funciones a cumplir;
- (ii) las potestades necesarias para ello, y
- (iii) los límites y formas del ejercicio de esta potestad. Tan decisivo es el concepto de competencia para la idea del Estado de Derecho -y se comprende, pues la competencia significa la juridificación del ejercicio del poder- que algunos autores han dicho críticamente que la perspectiva del Estado de Derecho reduce el Estado a un sistema de competencias con ignorancia de otras de sus notas esenciales.

Pero, como quiera que sea, es característica del Estado constitucional de Derecho no solamente que se organice como un sistema de competencias -lo que, con una u otra denominación es esencial a toda gran organización- sino que, para emplear un concepto de Ermacora, tenga como uno de sus rasgos típicos la distinción entre la competencia fundamental (**Gundkompetenz**) del Estado y el sistema de competencias **en el Estado**. La primera delimita el ámbito entre la esfera en la que lícitamente puede moverse el Estado y la esfera de la autodeterminación de los ciudadanos y de la autorregulación de la sociedad con sus sistemas económico, cultural, social **sensu stricto**, etc. La competencia fundamental no fija, pues, el ámbito de acción de un órgano o de unos órganos, sino el ámbito de acción permitido a la totalidad o globalidad del Estado con todos sus órganos. Pero dado que la competencia fundamental se refiere a la globalidad **del Estado** es el supuesto lógico y jurídico de todas las competencias **en el Estado**, de donde se desprende que ningún órgano de éste podrá traspasar los límites de dicha competencia fundamental.

Tal competencia está implícita y, a veces, explícitamente fijada por la Constitución y muy especialmente por su sistema de derechos fundamentales, los cuales, como reconoce la moderna doctrina, son, de un lado, derechos públicos subjetivos de los ciudadanos frente al Estado y, de otro lado, principios objetivos de ordenación del sistema jurídico-político que deberá orientarse en su desarrollo por los valores en ellos definidos.

3) La primacía de la Constitución sobre la ley

El Estado legal de Derecho identifica el Derecho con la ley o con las normas dictadas en función de una ley. Ciertamente se reconocía la significación jurídica de la Constitución, pero sin que se vieran remedios a sus posibles contravenciones por parte de los poderes públicos. Sólo al Parlamento en cuanto representante de la soberanía popular y en el desarrollo de su función legislativa se lo consideraba competente para la interpretación última de la Constitución, lo que, sin embargo, no evitaba conflictos con otros poderes que habrían de resolverse por la vía política.

En cambio, el Estado constitucional de Derecho eleva la Constitución desde el plano programático al mundo de las normas jurídicas vinculatorias y, por consiguiente, no sólo acoge el principio de la primacía de la ley **in suo ordine** sino que lo complementa con el principio de la supremacía de la Constitución sobre la ley y, por tanto, sobre todo el ordenamiento jurídico, con la consiguiente anulación en la medida que en su conjunto o en algunos de sus preceptos no se adecue a la norma constitucional. Esta primacía de la Constitución sobre la ley se sustenta, en primer lugar, en la doctrina iniciada

por Kelsen y hoy generalmente admitida según la cual el orden jurídico constituye un sistema jerárquico que, iniciándose en la Constitución, se extiende por los sucesivos momentos en el proceso de su creación a través de la ley, el reglamento, el acto administrativo, la sentencia y la ejecución.

Todos estos actos son sucesivos grados de creación del Derecho cuyo carácter jurídico deriva de la Constitución y cuya validez depende de su adecuación a ella. Consideradas las cosas desde la perspectiva de la historia de las ideas, nos encontramos con una resonancia del principio escolástico de la unidad del orden expresado en la famosa fórmula **ad unum derivatur et ad unum reducitur**, es decir, en nuestro caso, todo deriva de la Constitución y todo ha de legitimarse por su concordancia directa o indirecta con la Constitución.

Pero la primacía de la Constitución sobre la ley no se justifica solamente por la división entre poder constituyente y constituido, ni por unos criterios lógicos u ontológicos sobre la estructura del orden jurídico, sino que se justifica también por su aportación a la seguridad jurídica en un tiempo en el que los principios clásicos de generalidad, discusión y publicidad no tienen la significación que tenían en otro tiempo, pues, de un lado, la generalidad de la ley cede frecuentemente ante la necesidad de las llamadas leyes medidas para objetivos singulares y definidos y, de otro, los requisitos de discusión y publicidad tienden a perder contenido real como consecuencia de la creciente importancia de las comisiones en el proceso legislativo y de la de los partidos fuertemente organizados en la estructura del Parlamento. Bajo estos supuestos se acentúa la necesidad de la sumisión de la acción legislativa a la disciplina de la Constitución.

4) **La sumisión a la Constitución de la totalidad de los poderes públicos**

Aparte de la supremacía de la Constitución sobre la ley a la que, por su importancia le hemos dado tratamiento aparte, es característica del Estado constitucional de Derecho que todos los poderes públicos y, particularmente los poderes legislativos, ejecutivo y judicial estén sujetos a la Constitución, es decir, que actúen (i) dentro de los límites de la competencia fundamental del Estado sin que puedan invadir la esfera de autodeterminación de las personas y la de autorregulación de la sociedad y (ii) dentro de los límites de las competencias específicas que a cada uno de ellos le señala la Constitución frente a las competencias atribuidas a los demás órganos constitucionales.

5) La justiciabilidad constitucional

Nos toca ahora decir algo sobre las garantías de las mencionadas exigencias del sistema del Estado constitucional de Derecho. Podemos considerar a tal sistema constitucional como compuesto de dos partes fundamentales: una, a la que podemos llamar estática integrada por las normas constitucionales inmutables, mientras no tenga lugar una reforma de la Constitución, es decir, por los parámetros constitucionales, y otra, a la que podemos llamar dinámica integrada por las variables posibles que la Constitución permite a los distintos órganos del Estado en el ejercicio de sus funciones. Bajo estos supuestos, la estabilidad del sistema exige un mecanismo de control que asegure que los poderes públicos se mantengan dentro de los parámetros constitucionales, y neutralicen las desviaciones en su funcionamiento haciendo volver las cosas al nivel de constitucionalidad requerido.

Y dado que nos movemos en el campo jurídico, parece que tal mecanismo de control no pueda ser otro que una jurisdicción investida en unos tribunales que, dentro de las competencias que les sean atribuidas, entiendan con arreglo a criterios jurídicos y métodos judiciales de decisión de la constitucionalidad de los actos del Estado. Podemos afirmar, en conclusión, que así como el Estado legal de Derecho sólo se constituye cuando existe una jurisdicción contencioso administrativa, así el Estado constitucional de Derecho sólo adquiere existencia cuando se establece una jurisdicción constitucional. De la primera decía Mayer que era condición para la transformación del Derecho administrativo en un verdadero Derecho o en un Estado de Derecho administrativo bien ordenado; de la segunda podemos decir que hace del Derecho constitucional un verdadero Derecho y, con ello un Estado de Derecho constitucional bien ordenado.

La conexión entre la jurisdicción constitucional y los órganos encargados de ejercerla puede tomar distintas formas generadas por el juego de los cuatro criterios de descentralización o centralización, y de especialización o no especialización de los tribunales. Ello puede dar origen a una serie de posibilidades, entre las cuales, una mirada comparativa a los sistemas en distintos países permite destacar las siguientes:

- (i) **Jurisdicción descentralizada y no especializada:** cualquier juez o tribunal pueden entender de la constitucionalidad, sin perjuicio de su apelación hasta la Corte Suprema que, en su caso, decide definitivamente. Tal es, con matizaciones que no son del caso, el sistema originado en los Estados Unidos y extendido a otros países.

- (ii) **Jurisdicción descentralizada y especializada.** Es el caso de Alemania Federal donde junto al Tribunal Constitucional Federal, único competente para juzgar de la constitucionalidad de los actos en relación con la Ley Fundamental, pueden existir tribunales constitucionales de los **Länder** competentes para entender de la constitucionalidad en relación con sus propias constituciones y autoridades.
- (iii) **Jurisdicción centralizada y no especializada:** sólo un tribunal que normalmente es la Corte Suprema y, por tanto, no es específicamente constitucional, puede entender de los litigios constitucionales.
- (iv) **Jurisdicción centralizada y relativamente especializada:** la materia constitucional se encomienda a una Sala especializada de la Corte Suprema, sistema frecuentemente seguido y, hasta podríamos decir, originario de Iberoamérica, aunque también se extiende a otros países.
- (v) **Jurisdicción especializada y centralizada en un tribunal único** para todo el país, caso, por ejemplo de Italia y de España.

El ámbito de las competencias de un Tribunal Constitucional depende de los ordenamientos jurídico-políticos de cada país, pero dado que su función es la defensa de la Constitución y que ésta comprende, para decirlo en términos clásicos, una parte dogmática y una parte orgánica, puede considerarse que sus competencias han de estar integradas por las siguientes funciones:

- (i) La defensa de los derechos fundamentales de las personas físicas y jurídicas en su doble significado de derechos públicos subjetivos y de valores objetivos sobre los que se sustenta el orden constitucional.
- (ii) El control de la constitucionalidad de las normas con rango de ley y la consiguiente expulsión del orden jurídico de las que resultasen contrarias a la Constitución. Dicho control puede tomar distintas formas: Control **abstracto** cuando se ejerce sobre una ley con independencia de su aplicación a un caso **sub iudice**, y control **concreto** cuando se plantea como un incidente judicial con ocasión de un litigio. A estos dos tipos de control hay que añadir los de control **a posteriori** o represivo que tiene lugar cuando la ley es ya vigente, es decir, ha sido debidamente promulgada, y control **a priori** o preventivo cuando el proyecto de ley ha terminado su curso parlamentario y sólo falta su promulgación.

- (iii) La resolución de conflictos constitucionales, es decir, los producidos entre los órganos constitucionales del Estado que coinciden, más o menos, con los poderes clásicos y, en el caso de los Estados federales o autonómicos, los generados entre el poder central y los Estados miembros o entidades autonómicas, siempre que se trate de conflictos que puedan plantearse y resolverse en términos jurídicos.

6) Jurisdicción constitucional y política

Como hemos dicho, la jurisdicción constitucional juzga con arreglo a criterios jurídicos y decide según métodos judiciales. Sin embargo, no es menos cierto que en una buena parte de los casos juzga de materias políticas en el doble sentido de que afectan a la actividad de los órganos políticos del Estado y a las pugnas políticas entre los partidos. Sus fallos, entonces, no son políticos pero tienen una significación política. Por ejemplo, si ante un recurso de inconstitucionalidad de una ley el Tribunal ratifica la decisión de la mayoría parlamentaria ello significa un triunfo para dicha mayoría y una derrota para la minoría y, en caso contrario, los resultados serán inversos; si ante un conflicto entre dos órganos constitucionales el Tribunal decide a favor de uno o de otro, ello tiene efectos más o menos importantes sobre la distribución del poder público entre los órganos del Estado y lo mismo puede decirse de un conflicto de competencias entre el poder central y los poderes periféricos. A ello se añade que algunos asuntos llevados ante la jurisdicción constitucional como, por ejemplo, el aborto, una ley de educación, etc. afectan a las convicciones de la sociedad nacional y, por consiguiente, son objeto de enjuiciamiento político por parte de la opinión que no juzga, desde luego, con arreglo a parámetros jurídicos.

Sin embargo, más allá de este o de aquel episodio -por lo demás común a todos los tribunales cuando juzgan de un caso que apasione a la opinión- la experiencia de los tribunales constitucionales europeos muestra que han contribuido poderosamente a la integración de la sociedad nacional, es decir, al proceso de conversión de la pluralidad en unidad y han contribuido no menos a pacificar las tensiones y pugnas políticas.

En todo caso, para que un tribunal constitucional pueda cumplir sus funciones son necesarios varios requisitos entre los que se cuentan: no actúan por propia iniciativa, sino solamente a impulso de las partes legitimadas para ello; la autorrestricción en el conocimiento de asuntos en la medida y sólo en la medida que lo permitan sus competencias las que, como se sabe, no son renunciables; unos jueces que cualesquiera que sean los órganos de nombramiento y los partidos que estén tras ello, mantengan su neutralidad

frente a las partes y frente al objeto del litigio y que estén dotados de independencia interna frente a sus propias convicciones ideológicas y de independencia externa frente a los partidos, otros órganos del Estado y medios de comunicación social, para lo cual han de estar dotados de las suficientes garantías de independencia e inamovilidad, pero, sobre todo de un espíritu sin temor a los partidos, sin temor a los poderes, sin temor a la impopularidad.

II. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

1. Composición y organización

El Tribunal Constitucional ha sido establecido por el Título IX de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 y regulado por la Ley Orgánica de 3 de octubre de 1979, contando por tanto seis años de existencia. Leyes orgánicas, dentro del sistema jurídico español, son aquellas que la Constitución reserva para determinadas materias enumeradas por la propia Constitución y que necesitan para su aprobación de la mayoría absoluta del Congreso, mientras que las leyes ordinarias sólo precisan de una mayoría simple. El Tribunal comenzó a ejercer sus funciones jurisdiccionales el 12 de julio de 1980, habiendo cumplido, por tanto, seis años de funcionamiento.

El Tribunal Constitucional español pertenece, en sus líneas generales, al tipo de los Tribunales Constitucionales europeos desarrollados en la República austríaca, en la República Federal Alemana, en la República italiana, en Turquía, y, últimamente, en Portugal, pues, si bien el orden competencial de estos tribunales difiere entre sí, todos ellos responden, en mayor o menor grado, al modelo de jurisdicción constitucional concentrada y especializada, frente a la jurisdicción constitucional difusa o ejercida junto con otras jurisdicciones por un mismo tribunal.

Sin entrar en referencias detalladas a otros países europeos diremos simplemente que en Austria, los jueces constitucionales (en número de doce) son nombrados por el Presidente Federal: seis de ellos, a propuesta del Gobierno, tres a propuesta de la Cámara de Diputados (**Nationalrat**) y los tres restantes, a propuesta de la Cámara Federal (**Bundesrat**). En la República Federal de Alemania, la mitad de sus miembros (dieciséis en total), son elegidos por la Cámara de Diputados (**Bundestag**) y la otra mitad, por la Cámara Federal (**Bundesrat**). Por consiguiente, tanto en Austria como en Alemania, los órganos de propuesta o de nombramiento son exclusivamente órganos políticos. No es éste el caso de Italia, donde una tercera parte es nombrada por el Presidente de la República, otra tercera parte conjuntamente

por el Parlamento y otro tercio por las supremas magistraturas de las jurisdicciones ordinaria y administrativa.

En España, el Tribunal Constitucional está compuesto de doce magistrados nombrados por el Rey: cuatro de ellos, a propuesta del Congreso de los diputados; cuatro a propuesta del Senado; dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. Por consiguiente, el Tribunal -que es el órgano constitucional encargado específicamente de velar por la primacía de la Constitución- está integrado por magistrados nombrados a propuesta de los restantes órganos constitucionales, si bien es de advertir (i) que el propio Tribunal juzga de si las personas propuestas reúnen las condiciones exigidas por la Constitución y por la Ley y (ii) que sus componentes no son, ni se consideran representantes de los órganos de su nombramiento, sino custodios inmediatos de la Constitución. Los Magistrados deben ser seleccionados entre juristas de reconocida competencia pertenecientes al profesorado universitario, a la carrera judicial, a la función pública o a la abogacía. Su duración en el cargo es de nueve años, siendo renovados por tercios cada tres. El Presidente es designado por el Rey a propuesta del Pleno del Tribunal, para un período de tres años, renovable por una sola vez. En este punto, el modelo español sigue al modelo italiano y se separa del austríaco, donde el Presidente es nombrado por el Gobierno, y del alemán, donde lo es por el Parlamento.

La ley define al Tribunal como intérprete supremo de la Constitución. En tanto que tal, es un órgano constitucional supremo en su orden e independiente de cualquier otro. No forma parte del poder judicial y sólo está sometido a la Constitución y a la Ley Orgánica que lo regula, de la que, sin embargo, podría declarar la no aplicabilidad o nulidad de algunos de sus preceptos en el caso de que mostrara oposición irreductible entre éstos y las normas constitucionales, y ha entendido de un recurso de inconstitucionalidad contra una reforma de su Ley Orgánica que sustrala de sus competencias el control previo de la constitucionalidad de las leyes. El Tribunal sentenció que la reforma era constitucional, pues, no se trataba de una competencia establecida directamente por la Constitución, sino, en virtud de la autorización de ésta, por Ley Orgánica, de la que disponía el legislador.

No dispone de propia iniciativa, es decir, no actúa de oficio, sino que ha de ser puesto en acción por las partes legitimadas para ello. Sus competencias están enumeradas por la Constitución y por la Ley Orgánica, pero, en ningún caso, se podrá promover su falta de jurisdicción o competencia, la cual sólo podrá ser apreciada de oficio o a instancia de parte por el propio Tribunal.

Sus sentencias son inapelables, vinculan a todos los poderes públicos y deberán ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado, con los votos

particulares, si los hubiere. Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o una norma con fuerza de ley, tendrán eficacia **erga omnes**.

Está dotado de potestad reglamentaria para su propia estructura y funcionamiento, habiendo decretado hasta ahora su propio Reglamento de organización personal y algunas normas de procedimiento. Posee autonomía de gestión y presupuestaria, es decir, elabora su propio presupuesto, no objetable por el Ministro de Hacienda y que ha de ser incluido como sección autónoma en los Presupuestos Generales del Estado, presentados para su aprobación ante las Cortes.

El Tribunal actúa en Pleno y en Salas, en número de dos. El primero, decide sobre la mayoría de los asuntos de competencia del Tribunal y las segundas, sobre los recursos de amparo, que pueden ser, sin embargo, abocados al Pleno por decisión del Presidente o a petición de tres Magistrados. Para las cuestiones de trámite y de admisión o inadmisión de recursos -incluidos los que son competencia del Pleno- cada una de las Salas se constituye en dos Secciones.

Al igual que sus homólogos extranjeros, cuenta con un Cuerpo de Letrados cuya función es proporcionar información para las decisiones de los Magistrados, realizar estudios sobre determinados temas sin referencia a un caso concreto, pero de interés para el Tribunal, etc.

2. Sistema de competencias

Vamos a examinar ahora el haz de competencias de que dispone el Tribunal Constitucional, pero, antes de entrar en ello y como requisito previo para su debido entendimiento, es conveniente recordar que la organización estatal española se estructura no sólo en una distribución horizontal de poderes jurídicamente configurados en competencias, sino también en una división vertical de base territorial de tales poderes y competencias, constitutiva de lo que se ha dado en llamar Estado de las Autonomías. Con arreglo a ello, tenemos los siguientes niveles competenciales:

- (i) El nivel de soberanía, cuyo titular es el Estado o, si se quiere, los órganos centrales del Estado, ya que las Comunidades Autónomas forman parte integrante del Estado.

- (ii) El nivel de autonomía política, cuyos titulares son las Comunidades Autónomas, cada una de ellas dotada de su propio Estatuto, que constituye su norma institucional básica y en el que se establecen el sistema de autogobierno y el orden de competencias exclusivas o concurrentes, legislativas o ejecutivas, a disposición de cada Comunidad Autónoma.

- (iii) El nivel de autonomía administrativa, cuyos titulares son las provincias y los municipios.

Todos los niveles o círculos autonómicos gozan de garantía institucional por parte de la Constitución, es decir, de una garantía orientada no tanto a la defensa de derechos subjetivos, sino establecida en interés primordial o directo de la institución misma. Después de esta digresión, entremos a examinar los conjuntos competenciales de la jurisdicción ejercida por el Tribunal. Tales conjuntos son el control de normas, los conflictos constitucionales y los recursos de amparo.

2.1. Control de constitucionalidad de las normas con rango de ley

Como es sabido, en términos generales, se denomina control de normas la comprobación de la validez de una norma, contrastándola con otra de rango superior. La norma inferior es jurídicamente válida si concuerda con la superior; carece de validez si su contenido o forma de producción no concuerda o se desvía de ella. El control de normas es, por así decirlo, una actividad cotidiana de la praxis jurídica, coherente con la construcción jerárquica del orden jurídico y con los principios del Estado legal de Derecho. Dentro del concepto general del control de normas se encuentra el control de la constitucionalidad de las normas, coherentes con la consideración de la Constitución como verdadera norma jurídica vinculatoria y con la idea, por tanto, del Estado Constitucional de Derecho, fundamentado no sólo en el primado de la ley, es decir, en la preeminencia de la ley sobre los demás actos estatales, sino también en el primado de la Constitución en virtud del cual ningún acto del Estado, incluida la ley, puede entrar en oposición con la Constitución. En este sentido, la competencia del Tribunal Constitucional se extiende a establecer la conformidad o disconformidad con la Constitución (i) de las leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas, (entre las disposiciones normativas con fuerza de ley se encuentran los decretos leyes, por los que se entienden las disposiciones legislativas provisionales tomadas por el Gobierno en caso de necesidad extraordinaria y urgente, y los decretos legislativos que son los establecidos por el Gobierno en virtud de una delegación de las Cortes); (ii) los Estatutos de las Comunidades Autónomas; (iii) los Tratados Internacionales y (iv) los Reglamentos de las Cámaras nacionales y los de las Comunidades Autónomas. En una palabra, entra dentro del ámbito del control constitucional de normas todas aquellas disposiciones que siguen inmediatamente en rango a la constitución y a los Estatutos autonómicos.

El Control de la constitucionalidad puede ser (I) abstracto o concreto y (II) **a posteriori** o **a priori**, también llamado preventivo.

2.1.1. El control abstracto

Es el realizado con independencia de la aplicación de la norma a un caso concreto, es decir, cuando no surge como un incidente procesal en el que plantea la excepción de constitucionalidad, sino cuando lo cuestionado es la validez de la ley en sí misma, o dicho de otro modo, en su dimensión abstracta. Se inicia con la presentación ante el Tribunal del llamado "recursos de inconstitucionalidad", que ha de ser interpuesto dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la disposición objeto del recurso, estando legitimados para ello: (I) el Presidente del Gobierno; (II) El Defensor del Pueblo (comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos fundamentales); (III) cincuenta Diputados o cincuenta Senador y (IV) los órganos legislativos y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, en el caso de que las normas cuestionadas puedan afectar a su propio ámbito de autonomía. Así, pues, todos los legitimados son órganos o parte de órganos del Estado, estando, por tanto, excluidas las personas individuales.

2.1.2. El control concreto

Tiene lugar con ocasión de un caso específico sometido a procedimiento judicial y cuya solución depende de la validez constitucional de una norma con rango de ley. Se inicia con el planteamiento de la llamada "cuestión de inconstitucionalidad" por un juez o tribunal cuando, sea de oficio, sea a instancia de parte, tenga dudas sobre la constitucionalidad de la norma en cuestión. El planteamiento ha de hacerse una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, pudiendo personarse como partes las Cámaras, el Gobierno, el Fiscal General del Estado y los órganos legislativos y ejecutivos de las Comunidades Autónomas, en el caso de que se trate de disposiciones legislativas dictadas por éstas.

2.1.3. El control previo

Actualmente el **control previo** de constitucionalidad sólo puede ejercerse sobre los tratados internacionales. El requerimiento, para el que están legitimados el Gobierno y cada una de las Cámaras, ha de plantearse en el momento en que su texto esté definitivamente fijado y sólo falte la ratificación por el Estado para su incorporación al orden jurídico nacional.

Antes de la reforma de la Ley Orgánica, acaecida en junio de 1985, el Tribunal era competente para entender también el recurso previo de la constitucionalidad de las leyes orgánicas y de los Estatutos de Autonomía, competencia que le fue sustraída por la mencionada reforma. A fin de ilustrar este punto, parece pertinente aludir a dos cuestiones (i) la presencia del control previo de la constitucionalidad de las leyes en los sistemas europeos de jurisdicción constitucional y (ii) la posición que ocupa dicho control en la jerarquía del orden jurídico constitucional español.

Respecto al primer punto, tal control previo no existe más que en tres países: En Francia donde es ejercido por el Consejo Constitucional preceptivamente para las leyes orgánicas y los reglamentos de las Cámaras, y a iniciativa del Presidente de la República o el del Gobierno para las leyes ordinarias; en Irlanda donde el Presidente de la República puede requerir al Tribunal Supremo para que se pronuncie sobre un proyecto de ley, y en Portugal, donde puede solicitarlo al Jefe del Estado o, en ciertos casos, los Ministros.

Respecto al segundo punto, hay que hacer notar que si bien las competencias capitales del Tribunal Constitucional le han sido atribuidas directamente por la constitución, ésta añade una cláusula abierta en virtud de la cual el Tribunal será también competente "para conocer de las demás materias que le atribuyan... las leyes". En uso de esta cláusula, la Ley Orgánica del Tribunal de octubre de 1979 le atribuyó el recurso previo sobre las leyes orgánicas y que le ha sido sustraído por la reforma de dicha Ley en junio de 1985. La razón política de esta modificación de atribuciones parece haber sido, según sus adversarios, el excesivo uso del recurso previo por parte de la oposición que de proseguir podría bloquear la política legislativa y, con ello, la programación gubernamental. Ante tal posición poco podía decir la *ratio iuris* ya que tal recorte de atribuciones del Tribunal no violaba el orden constitucional, puesto que lo añadido por ley orgánica puede ser sustraído por ley orgánica.

Antes de pasar a la exposición de otras competencias, merece la pena añadir un par de consideraciones sobre la significación del control de constitucionalidad dentro del sistema jurídico político español:

- (i) Si bien el recurso de inconstitucionalidad, es decir, el control abstracto de normas, sólo puede plantearse -como hemos dicho- dentro de los tres meses que siguen a la entrada en vigor de los preceptos controvertidos, ello no quiere decir que la no presentación de este recurso suponga que el orden jurídico quede definitivamente invadido por disposiciones legales contrarias a la Constitución, ya que -como también hemos dicho- siempre queda abierta la cuestión de inconstitucionalidad, es decir, la promovida

con ocasión de un litigio concreto por el Juez o Tribunal **a quo**, a lo que se añade que el propio Tribunal Constitucional puede plantearse la inconstitucionalidad de un precepto con ocasión de resolver un recurso de amparo o un conflicto de competencia, según se verá más adelante.

- (ii) Finalmente, la legitimación de cincuenta Diputados o de cincuenta Senadores para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, establece una garantía no solamente para la validez de la constitución, sino también para las minorías parlamentarias frente a los posibles excesos de las mayorías; por eso, decía Kelsen, que el recurso de inconstitucionalidad estaba instituido en interés eminente de las minorías.

2.2. Conflictos constitucionales de competencias

El Tribunal entiende también de los conflictos constitucionales de competencias. Como es sabido, el conflicto de competencias tiene lugar (i) cuando dos órganos se declaran igualmente competentes (conflicto positivo) o igualmente incompetentes (conflicto negativo) para proveer en un determinado asunto o en el ejercicio de una atribución, y (ii) cuando tal conflicto puede formularse y resolverse en términos jurídicos. Se diferencia del control de normas en que, en este último caso, no se trata de la pugna por el ejercicio o no ejercicio de una competencia, sino por el recto uso constitucional de la competencia legislativa, si bien en la praxis ambos temas pueden hallarse implicados en un mismo proceso. El Tribunal entiende de los siguientes conflictos de competencias:

2.2.1. Entre el Estado central y una o más Comunidades Autónomas y de éstas entre sí.

El sistema competencial de cada Comunidad Autónoma está configurado por su Estatuto de acuerdo con las distintas posibilidades que la Constitución pone a disposición de las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, no hay un tipo o unos tipos genéricos de Estatuto, sino que cada uno puede albergar un sistema competencial distinto ofreciéndose así una "pluralidad en la pluralidad". Ahora bien, tanto la Constitución como cada uno de los Estatutos pueden remitir a ciertas leyes que condicionan el ejercicio de determinadas competencias, de donde se desprende que para resolución de los conflictos competenciales el Tribunal Constitucional no sólo ha de tener en cuenta la Constitución y los Estatutos, sino también otras leyes que sean relevantes para

resolver el caso planteado, conjunto al que se denomina "bloque de la constitucionalidad" y que, en virtud de la singularidad de cada Estatuto, puede tener contenidos distintos según la Comunidad de la que se trate. Todo ello hace que el Tribunal Constitucional tenga un papel de primer rango en la construcción del Estado Autónomo ya que se ve obligado a articular en una totalidad la pluralidad de situaciones estatutarias.

Están legitimados para plantear el conflicto positivo el Gobierno Nacional y los órganos ejecutivos superiores de las Comunidades Autónomas, siempre que el caso disputado afecte a su propio ámbito autonómico.

Como hemos dicho, los conflictos positivos puede suscitarse entre el Gobierno Nacional y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí. Ambos casos han de ser precedidos de requerimientos previos para la anulación de la resolución o actos cuestionados, quedando abierta la vía ante el Tribunal Constitucional en el caso de no ser atendidos. Planteado el conflicto por el Gobierno, éste podría solicitar del Tribunal la suspensión del ejercicio de la competencia recurrida, solicitud que ha de ser atendida necesariamente y que será levantada o ratificada al cumplirse el plazo de cinco meses. En el caso de que el conflicto sea planteado por una Comunidad, frente al Gobierno o frente a otra Comunidad, será el Tribunal quien decida sobre la procedencia o improcedencia de la petición de suspensión. El conflicto negativo podrá ser planteado por el Gobierno o por las personas físicas y jurídicas y, en el caso de los particulares, debe agotar las instancias administrativas previas.

2.3. Conflictos entre los órganos constitucionales.

La doctrina considera como órganos constitucionales los caracterizados por las siguientes notas: (i) por recibir directamente de la Constitución su configuración, su **status** institucional y su sistema nuclear de competencias, es decir, todos los atributos constitutivos de su cualidad de órganos; (ii) por ser componentes fundamentales, necesarios e indefectibles de la estructura constitucional, de tal modo que su desaparición o modificación substancial afectaría a la modalidad de ser de la globalidad del sistema constitucional; (iii) por su participación o intervención en la dirección política del Estado y (iv) por no reconocer superior **in suo ordine** y vincularse con los demás órganos constitucionales por relaciones de coordinación. Tales órganos son en el Derecho positivo español, además del Tribunal Constitucional, el Gobierno, cada una de las Cámaras y el Consejo General del Poder Judicial. Antes de acudir al Tribunal, el recurrente deberá solicitar en el plazo de un mes la anulación de la medida. De no ser atendido iniciará el proceso, en el que pueden personarse los demás órganos constitucionales.

2.4. Los recursos de amparo

La Constitución española otorga alta relevancia a los derechos fundamentales en cuanto que los considera como valores superiores del ordenamiento jurídico y de la paz social; encomienda a los poderes públicos la promoción de las condiciones para que la igualdad y libertad de los individuos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, así como la remoción de obstáculos para su plenitud; establece, además, que vinculan directamente a todos los poderes públicos y que sólo podrán ser regulados por la Ley, respetando, en todo caso, su contenido esencial. Instituye una magistratura especial para su defensa - el Defensor del Pueblo-, así como un procedimiento ante los tribunales ordinarios basado en los principios de preferencia y sumariedad, establece que serán interpretados de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros acuerdos internacionales suscritos por España. Y, en fin, coronando esta tutela general, establece el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional ignorado por los Tribunales Constitucionales europeos con excepción del alemán. Dado que los derechos fundamentales tienen la doble función, de un lado, de establecer y garantizar el **status** constitucional de las personas (es decir, el núcleo esencial del status general de ciudadanía) y, de otro, la de ser los valores, el tronco y supuesto fundamental del orden jurídico objetivo. Dada esta doble dimensión subjetiva y objetiva de los derechos fundamentales, el recurso de amparo es tanto una protección de los derechos subjetivos de ciudadanía como del orden objetivo establecido por la Constitución. Y de aquí, que las partes legitimadas para interponerlo no sean sólo las personas físicas o jurídicas, sino también el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal. El recurso puede interponerse:

- a) **Frente a actos firmes sin valor de ley** de los órganos legislativos del Estado o de las Comunidades Autónomas. El recurso en este caso puede plantearse directamente ante el Tribunal sin previa intervención de ninguna instancia intermedia, dentro de un plazo de 30 días.

- b) **Frente a disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho** el Gobierno Nacional o de las Comunidades Autónomas o de sus autoridades, funcionarios o agentes, una vez que se haya agotado la vía judicial precedente que, por ahora, es la contencioso- administrativa, pudiéndose interponer dentro de un plazo de 20 días, a partir de la última resolución recaída.

- c) **Frente a actos u omisiones de cualquier jurisdicción** (civil, penal, contencioso-administrativa, laboral, social o militar) una vez que (i) se hayan agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial, (ii) que la violación del derecho sea imputable a los órganos judiciales, y (iii) siempre que se haya invocado ante ellos el derecho violado. El Tribunal Constitucional no opera aquí como instancia de revisión, no entra en la apreciación y calificación de los hechos que han dado lugar al proceso, ni tampoco en los problemas de seguridad ordinaria sino únicamente en si, en el curso del proceso, se ha violado un derecho fundamental. El plazo es de 20 días.

El otorgamiento del amparo tiene como efectos la nulidad de la decisión que ha lesionado el derecho o libertad y con ello el restablecimiento del recurrente en la integridad de tal derecho. Si se estima que la lesión al derecho se ha debido a la aplicación de una ley atentatoria al mismo, el Tribunal podrá proceder a declarar la inconstitucionalidad de la ley.

3. Desde la iniciación de sus actividades han ingresado en el Tribunal alrededor de 4.000 asuntos. De esta cifra total aproximadamente el 89% han sido recursos de amparo, y el 11%, asuntos de otra naturaleza. Dentro de ellos, el 50% se ha referido a control de normas en sus distintas modalidades y el 45% a conflictos positivos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Como conclusión, vamos a decir unas palabras sobre la significación del Tribunal dentro del conjunto del sistema jurídico-político español:

3.1. El Tribunal es la pieza maestra del Estado constitucional de Derecho, caracterizado no sólo por la primacía de la ley respecto a los actos de los poderes públicos regulados por ella, lo que es característica del Estado legal de Derecho, sino también por la primacía de la Constitución respecto a la legislación misma y a otras decisiones de los poderes públicos. Tal primacía sería imperfecta si careciera de garantía jurisdiccional y, concretamente, si la constitucionalidad de las decisiones y en general de los actos de los poderes públicos no fuera enjuiciable por órganos distintos de aquellos que son sus propios actores. Y por eso se ha dado con razón que si la justicia administrativa es la pilastra angular del Estado de Derecho, la justicia constitucional es su piedra fundamental. El Tribunal Constitucional es, pues, el fundamento jurisdiccional del Estado constitucional de Derecho establecido por la Constitución española.

3.2. Juzgando siempre de actos los órganos del Estado en su sentido global (que comprende también a las Comunidades Autónomas), trata de que el ejercicio de cada función estatal sea simultáneamente el ejercicio de una función jurídicamente configurada, de que el dinamismo y la concurrencia de intereses y de valores inherentes a la vida política se mantenga dentro de los parámetros constitucionales, y de que las tensiones y pugnas políticas puedan ser reductibles a términos y soluciones jurídicas. En una palabra, tiene la función de disciplinar y pacificar por vías jurídicas las pugnas políticas.

3.3. No determina ciertamente el contenido de la ley o de las normas con rango de ley, sino que ha de respetar las distintas opciones políticas compatibles con la Constitución y cuya selección pertenece a las Cámaras; pero sí determina cuáles deben ser los límites constitucionales de su contenido. En este punto y para evitar la inseguridad jurídica y no bloquear innecesariamente la acción de las Cámaras, actúa de acuerdo con el principio de la llamada "interpretación conforme a la Constitución", lo que quiere decir que si, entre todas las posibles interpretaciones razonables que cabe hacer de una norma, hay una de ellas por la que dicha norma es conforme a la Constitución, la ley debe ser considerada como constitucional, siempre que se interprete del modo admitido o establecido por el Tribunal. Ello ha conducido a las llamadas sentencias interpretativas en las que la constitucionalidad de la ley queda vinculada a la interpretación llevada a cabo por el Tribunal en su calidad de "intérprete supremo de la Constitución". Y ha conducido también, en algún caso, a la sentencia indicativa, en las que, declarando la inconstitucionalidad de la ley, se señalan ciertas condiciones bajo las cuales sería constitucional. Tales indicaciones no obligan al legislador, pero sí le orientan sobre las modificaciones que de ser introducidas en la nueva versión de la ley, la convertirían en conforme a la Constitución.

3.4. Tampoco determina el contenido de los actos del Ejecutivo, pero sí decide sobre sus límites constitucionales. O, dicho de otro modo, determina sobre el recto uso constitucional de las competencias de los demás poderes. Y dado que, como sabemos, sólo él tiene facultad para decidir sobre su falta de jurisdicción o competencia, puede concluirse que el Tribunal posee, dentro de los límites que le señalan la Constitución y la Ley Orgánica, la **paramount competence** para decidir sobre el legítimo uso de la competencia por parte de los órganos constitucionales.

3.5. Un tema que parece obligado plantear es el de las relaciones entre la actividad del Tribunal y la actividad política. En este sentido, si bien el Tribunal no juzga con criterios políticos, sino jurídicos, no es menos cierto que sus decisiones tienen en muchos casos, efectos políticos. Si el Tribunal en un recurso de inconstitucionalidad planteado por las minorías de las Cámaras decide que una ley es conforme a la Constitución, la mayoría encuentra ratificada la victoria obtenida en la Cámara, pero si decide en sentido contrario tal victoria se encuentra rectificadas a favor de la minoría.

Por otra parte, dado que la acción política del Estado se expresa en el establecimiento de normas legislativas y en las decisiones políticas de otros órganos y dado que el Tribunal puede expulsar o admitir las normas legales del orden jurídico y determinar el legítimo uso de las competencias, parece claro que, aún sin salirse de la neutralidad que implica el ejercicio de la función jurisdiccional, el Tribunal participa objetivamente en la orientación política del Estado señalando no tanto a donde se debe ir o por donde se ha de ir, cuanto por donde no se puede ir. Pero si esta participación tiene en principio un carácter negativo, puede transformarse en un sentido positivo o al menos directivo en cuanto que la jurisprudencia emanada del Tribunal tiene valor para el futuro y plenos efectos frente a todos. Y de hecho, hay ya disposiciones normativas que justifican su contenido por referencia a sentencias del Tribunal. Todo ello es coherente con la relevancia que en la jurisprudencia constitucional tienen las motivaciones, la *ratio* o el discurso lógico de la sentencia con respecto al fallo, pues, más allá de la resolución de los casos concretos, corresponde al Tribunal desarrollar el Derecho constitucional, adaptarlo a las nuevas coyunturas y esclarecer y perfeccionar sus preceptos, contribuyendo con todo ello a la constante configuración de la realidad constitucional. Para terminar, diremos que el Tribunal no puede, ni quiere ser una tercera o primera Cámara, sino que sólo pretende cumplir con la misión de ser, en toda coyuntura, el custodio de la Constitución con independencia de las partes, con independencia de los poderes y con independencia de la popularidad.

4. En cuanto a los aspectos prácticos podemos añadir que:

4.1. Los recursos de amparo han sido entablados frecuentemente con ignorancia de sus requisitos formales y materiales y en algunos casos ofrecen la sospecha de haber sido intencionalmente utilizados como una práctica dilatoria para la ejecución de una sentencia o resolución, como, por ejemplo, en casos de desahucio, extradición, etc.

Salvo en casos de notoria intención manipuladora el Tribunal ha sido lo menos formalista posible en lo que respecta a la admisión de los recursos

dando ocasión al recurrente para que subsane sus defectos. Pero con todo, sólo el 10% de los recursos presentados ha llegado a sentencia y de ellos aproximadamente el 5% ha reconocido la lesión del derecho, siendo también de señalar que en algunos, aunque pocos casos, el Tribunal ha creído oportuno poner multa por temeridad judicial.

Dicho lo anterior es necesario advertir dos cosas: que las cifras del Tribunal español son superiores en casi el doble a sus homólogas del Tribunal alemán, y que las sentencias del Tribunal han contribuido poderosamente al desarrollo de una doctrina destinada a la defensa de los ciudadanos y a la sumisión de los poderes públicos a las normas y valores establecidos por la Constitución. No obstante, se ha planteado la necesidad de establecer algún sistema de filtraje que neutralice en la medida de lo posible la sobrecarga de trabajo que sufren los Magistrados.

4.2. El recurso abstracto de Inconstitucionalidad ha sido frecuentemente utilizado como instrumento político por parte de la oposición quizá con la esperanza de retardar la entrada en vigor de una ley, de bloquear el desarrollo de una programación política y de convertir la derrota sufrida en el Parlamento en una victoria judicial sobre la mayoría. Pero está en la naturaleza de las cosas que los partidos y las fuerzas políticas continúen sus pugnas por la distribución del poder en campos ajenos al parlamentario y, acudan al judicial transformando la *litis* política en *litis* jurídica.

No estoy formulando un juicio de intenciones, y dicho esto, es necesario añadir que en la mayor parte de las veces el recurso de inconstitucionalidad ha sido establecido en interés de la Constitución y que ha permitido al Tribunal el desarrollo de una rica jurisprudencia que contribuye a recta y profunda afirmación del sistema constitucional.

4.3. Dado que la Constitución es imprecisa en cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tema en que llegó, más bien, a compromisos dilatorios y complejos, es lógico que ambas partes encuentren discrepancias en el uso de sus respectivas competencias y que frecuentemente acudan al Tribunal, el cual con ocasión de un caso concreto fija los criterios generales y contribuye, así, a la integración de la pluralidad en la unidad del Estado.

4.4. No se puede negar la gran acogida que ha tenido el Tribunal entre los legitimados para acudir ante él. Ello es un dato ciertamente positivo en cuanto a las esperanzas puestas en el Tribunal. Pero tiene el lado negativo de

la sobrecarga de trabajo de sus miembros, lo que ciertamente no es algo que afecte solamente al Tribunal Constitucional español sino también a sus homólogos europeos y, en general, a todos los tribunales. Se trata de un problema general y de compleja solución que exigiría quizá alguna reforma legal, un cambio de la organización de los métodos de trabajo y una mayor aplicación del proceso tecnológico siempre dentro de los límites que permite la tarea judicial.