

EL «STATUS» DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (*)

MANUEL GARCÍA-PELAYO

INTRODUCCIÓN.—I. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL: 1. *Configuración inmediata por la Constitución*. 2. *El Tribunal como componente fundamental de la estructura constitucional*: a) Significación del Tribunal Constitucional para el Estado de Derecho. b) Su significación en el sistema de división de poderes. 3. *Participación en la dirección política del Estado*. 4. *La paridad de rango y las relaciones de coordinación*.—II. RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL.

INTRODUCCIÓN

El artículo 1.º-1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en lo sucesivo, LOTC) define a éste no sólo como un Tribunal de determinadas características, sino también como uno de los órganos constitucionales. Tal artículo de la LOTC —inspirado, sin duda, en el precepto correspondiente de la *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* (1) recoge la tesis dominante entre los tratadistas alemanes, italianos y austríacos (2) según la cual los Tribunales Constitucio-

(*) Este artículo es una reimpresión del que en su día fuera publicado en el núm. 1, vol. 1, de esta Revista, págs. 11-34.

(1) «Gesetz über das Bundesverfassungsgericht» (12 de marzo de 1951), artículo 1: *Das Bundesverfassungsgericht ist ein allen: übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbständiger und unabhängiger Gerichtshot des Bundes* («El Tribunal Constitucional Federal es un Tribunal de la Federación, autónomo e independiente respecto de todos los demás órganos constitucionales»).

(2) El doble carácter de tribunal y de órgano constitucional ha sido reiteradamente puesto de relieve por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, en adelante, BVG (véase *Entscheidungen, des Bundesverfassungsgerichts*, repertorio citado en lo sucesivo como «E», vols. 7,

nales de sus respectivos países son simultáneamente órganos constitucionales y tribunales de justicia *sui generis*, siendo precisamente la articulación o, más bien, la interacción entre ambos términos lo que les otorga su nota peculiar y distintiva dentro de la estructura institucional del Estado y lo que determina su *status* dentro del orden constitucional.

La noción de órgano constitucional fue ya implícitamente formulada por Jellinek en 1892 (3) y explícitamente por Santi Romano en 1898 (4), quien se plantea el problema de su distinción frente a los órganos administrativos. Conceptos próximos fueron en la literatura del tiempo los de órganos inmediatos (Gierke) o los de órganos supremos, capitales o fundamentales del Estado. En todo caso, los conceptos de órgano constitucional y sus fines responden a la necesidad inherente a cualquier organización de cierta amplitud y complejidad —y, por tanto, al Estado— de jerarquizar sus unidades y subunidades de decisión y acción, es decir, sus órganos.

Dicha noción de órgano constitucional, formulada, como acabamos de ver en la última década del siglo pasado, entró en una cierta penumbra hasta el período del nuevo constitucionalismo europeo que sigue a la Segunda Guerra

págs. 10 y 40, págs. 363 y sigs., correspondientes, respectivamente, a los años 1958 y 1976). En cuanto a los tratadistas, *vid.* MAUNZ, SCHMIDT BLEIBTREU, KLEIN y ULSAMER: *Bundesverfassungsgerichtsgerztz. Kommentar*, München, 1967 y sigs., pág. 26; H. LECHNER: *Bundesverfassungsgerichtsgerztz*, München, 1973, págs. 56 y 94; G. LEIBHOIZ y R. RUPPRECHT: *Bundesverfassungsgerichtsgerztz: Rechtsprechungskommentar*, Köln, 1968, págs. 18 y sigs.; MAUNZ, DÜRIG y otros: *Grundgesetz. Kommentar*, München, 1978, t. III, art. 94.1.2; SCHMIDT-BLEIBTREU KLEIN: *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, 1977, pág. 284; I. VON MONCH: *Grundgesetzkommentar*, München, 1978, págs. 664 y sigs.; Th. MAUNZ: *Deutsches Staatsrecht*, München, 1967, pág. 277; K. HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Karlsruhe, 1978, pág. 264; K. ENGELMANN: *Prozessgrundsätze im Verfassungsprozessrecht*, Berlin, 1977, págs. 94 y sigs. Decisivo para el tema es el *Jahrbuch des Oeffentlichen Rechts. Neue Folge*, t. VI, págs. 109-223, que contiene varios trabajos y documentos sobre «Der Status des Bundesverfassungsgerichts», entre los que destacan los debidos a LEIBHOLZG, GEIGER y THOMA R. MARCIC: «Die Deutung der Natur des Verfassungsgerichts», en P. HÄBERLE (ed.): *Verfassungsggerichtsbarkeit*, Darmstadt, 1967, págs. 314 y sigs.; J. WINTRICH: «Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gesamtgefüge der Verfassung», en P. HÄBERLE, *ob. cit.*, págs. 214 y sigs. Entre la literatura italiana, *vid.* P. BARILE: «La Corte Costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche», en *Studi in onore di E. Crosa*, 1960, t. 1, págs. 42 y sigs.; del mismo BARILE: «Legami fra la Corte costituzionale e le funzioni esecutiva e legislativa e influenza di queste su quella», en *Studi in onore di G. Zanobini*, t. III, págs. 51 y sigs.; en estos mismos *Studi*, *vid.* A. M. SANDULLI: «Sulla posizione della Corte costituzionale nell sistema degli organi supremi dello Stato», t. 111, págs. 621 y sigs.; M. ANGELLICI: *La giustizia costituzionale*, Milano, 1974, vol. 1, págs. 172 y sigs. *Id.*, en fin, manuales de *Diritto costituzionale* como los de VIRGA, BISCARETTI DI RUFFIA, etc.

(3) G. JELLINEK: *Sistem der Subjektiven öffentlichen Rechte*, 1892.

(4) SANTI ROMANO: *Nozione e natura degli organi costituzionale dello Stato*, Palermo, 1898, recogido en SANTI ROMANO: *Scritti Minori*, Milano, 1950, por la que citamos en el futuro.

Mundial, en el que el concepto de órgano constitucional adquiere una gran relevancia en la doctrina y en las *praxis* jurídico-públicas alemana e italiana. El remozamiento del concepto se originó, sin duda, con motivo de las polémicas en torno al *status* del Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana (5). Pero más allá de su explicación *évènementielle*, tal concepto es lógicamente coherente con la idea del Estado constitucional de Derecho de nuestro tiempo, con la idea de que los órganos fundamentales del Estado no pueden ser otros que aquellos que reciben directamente de la Constitución su *status* y competencias esenciales a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden jurídico político fundamental proyectado por la misma Constitución.

Si bien es cierto que la Constitución española no emplea la denominación «órganos constitucionales» —como tampoco la Ley Fundamental de la República Federal Alemana o la Constitución de la República Italiana—, no es menos cierto que tal denominación es recogida, como acabamos de ver, por la LOTC, que en su artículo 1.1 considera al Tribunal Constitucional como uno de los órganos constitucionales; que dedica el capítulo III del título IV a «los conflictos de los órganos constitucionales del Estado, y que en el artículo 59.3 establece una enumeración de tales órganos. Veamos, ahora, en qué sentido el Tribunal Constitucional es un órgano constitucional y en qué sentido es un Tribunal.

I. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL

1. Configuración inmediata por la Constitución

Una primera característica de los órganos constitucionales consiste en que son establecidos y configurados directamente por la Constitución, con lo que quiere decirse que ésta no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus funciones o de alguna competencia aislada, como puede ser el caso de los órganos o instituciones «constitucionalmente relevantes», sino que determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su *status* institucional y su sistema de competencias, o, lo que es lo mismo, reciben *ipso iure* de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición y posición de órganos (6). Esta configuración directa

(5) *Vid.* los documentos y dictámenes recogidos en «Der Status des Bundesverfassungsgericht», *loc. cit.*, págs. 109-221.

(6) JELLINEK, *ob. cit.*, en la nota 3, pág. 223 (citamos por la edición de Tübingen, 1919). K. STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. II, Munich, 1980, pág. 344. H. J. WOLFF y O. BACHOF: *Verwaltungsrecht*, t. II, Munich, 1978, págs. 62 y sigs., distingue entre órga-

por las normas constitucionales es una consecuencia lógico-institucional de la importancia decisiva que la Constitución concede a ciertos órganos, de un lado, porque en ellos se condensan los poderes últimos de decisión del Estado, siendo, así, el *vertice dell'organizzazione statale* (7), y, de otro, porque son la expresión orgánica no sólo de la división de las tareas en distintas unidades del sistema estatal, sino también y ante todo de la idea del Estado proyectada por la Constitución.

Órganos constitucionales, en los sentidos hasta ahora mencionados, son, además del Tribunal Constitucional (art. 1.º-1 de la LOTC), el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial (art. 59.3 de la LOTC). En lo que se refiere al Tribunal Constitucional su composición, condiciones y métodos de designación de sus miembros, así como el sistema esencial o troncal de sus competencias, están establecidas directamente por el título IX de la Constitución. La misma Constitución ha previsto (art. 165) una Ley orgánica destinada a regular su funcionamiento, el estatuto de sus miembros y el procedimiento ante el mismo, la cual según el artículo 161.1.d) puede aumentar sus competencias (y así lo ha hecho), pero no disminuirlas, ni tampoco alterar las normas básicas por las que el Tribunal se configura y cobra existencia *ipso iure* como órgano, ya que ello es materia reservada a una reforma constitucional.

2. *El Tribunal como componente fundamental de la estructura constitucional*

Que los órganos constitucionales estén directamente establecidos y estructurados por la Constitución es —como hemos dicho— una consecuencia lógica de la consideración de tales órganos como troncales para la configuración del modelo de Estado establecido por la Constitución o, dicho de otra manera, como «constitutivos» de la modalidad de ser y existir de un orden constitucional dado. Cada Estado históricamente concreto tiene sus peculiares órganos constitucionales de acuerdo con los principios, valores y criterios organizativos que

nos constitucionales inmediatos, que son aquellos cuyo establecimiento está regulado en la Constitución y que ejercen su voluntad y acción sin mediación de otro órgano, y órganos constitucionales mediatos, cuyo establecimiento no está regulado por la Constitución, y que forman parte de otros órganos o están subordinados a ellos. Distinción importante, pero que no afecta directamente a los objetivos del presente trabajo.

(7) SANTI ROMANO: *Principii di Diritto costituzionale generale*, Milano, 1946, pág. 156.

lo inspiran (8), cada estructura constitucional tiene unos órganos que le son propios, *necessari e indefettibili* (9), cuya desaparición afectaría a la sustancialidad y, con ello, a la globalidad del sistema constitucional, ya que un sistema está integrado por unos componentes (que en la teoría del Estado suelen designarse como órganos) y por un conjunto de relaciones fundamentales entre ellos, de tal manera que un cambio significativo en uno de los términos (órganos y/o relaciones fundamentales) produce un cambio en el sistema.

A esta clase de órganos pertenece el Tribunal Constitucional en tanto que, como regulador de la constitucionalidad de la acción estatal, está destinado a dar plena existencia al Estado de Derecho y a asegurar la vigencia de la distribución de poderes establecida por la Constitución, ambos componentes inexcusables en nuestro tiempo del verdadero «Estado constitucional».

a) Significación del Tribunal Constitucional para el Estado de Derecho

El Tribunal Constitucional tiene como función perfeccionar la vigencia del Estado de Derecho en el que se constituye la nación española en virtud de una decisión fundamental expresada en el preámbulo y en el artículo 1.º-I de la Constitución, complementada y desarrollada por otros preceptos en cuyo detalle no es necesario entrar aquí.

Antes de proseguir quizá sea conveniente recordar, de un lado, que el Estado de Derecho ha sido una construcción de los juristas que sólo en nuestro tiempo ha encontrado reconocimiento expreso en el Derecho positivo y, de otro lado, que si bien el principio nomocrático que inspira a dicho tipo de Estado ha tenido una presencia permanente en la historia del pensamiento (10), no hay, en cambio, un concepto, una concreción universalmente válida, de tal tipo de

(8) G. JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre*, Kronberg/Taunus, 1976, pág. 545. «En cada Estado existen necesariamente unos órganos inmediatos cuya existencia constituye la forma de la entidad (*Verband*), cuya eliminación o bien desorganizaría completamente al Estado o bien lo transformaría fundamentalmente.»

SANTI ROMANO: «Gli organi...», *loc. cit.*, págs. 8 y sigs.: «Los órganos constitucionales son —y la frase no parece contener una petición de principio— los órganos institucionales del Estado; aquellos que son necesarios para individualizar a este último en un momento histórico dado, para darle efectiva existencia, para reducirlo de una abstracción simple a un ente vital y capaz de continuar organizándose para alcanzar sus fines.»

(9) BARILE: «La Corte costituzionale...», *loc. cit.*, pág. 43.

(10) *Vid.* CARL SCHMITT: *Ueber drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens*, Hamburgo, 1934, págs. 13 y sigs. Una de las más bellas y antiguas expresiones del principio del gobierno de las normas y no de los hombres es la de *Nomos basileus*, formulada por Píndaro.

Estado, sino que, como todos los conceptos e instituciones jurídico-políticas, existe en su historia y se configura por su adaptación a las sucesivas coyunturas históricas (11). No es éste el lugar para estudiar sus mutaciones conceptuales, pero, con los riesgos inherentes a toda simplificación, quizá sea pertinente, para nuestro objetivo, hacer una alusión a las tres etapas capitales del desarrollo de la idea y concepto del Estado de Derecho.

La primera estuvo polémicamente orientada contra las representaciones políticas del absolutismo y especialmente del Estado-policía. Iniciada por Kant y terminada por Mohl, considera al Estado de Derecho como el *Verstandesstaat*, como el Estado sustentado sobre los principios de la racionalidad, lo que se especifica, de un lado, en la secularización de las representaciones del Estado, en la limitación de sus objetivos a la garantía de la libertad, de la propiedad y de la seguridad, es decir, en la creación de un área para el libre despliegue de la personalidad, y, de otro, en una organización del Estado racionalmente adecuada a la consecución de tales objetivos (12). Esta imagen del Estado de Derecho es, a la vez, material y formal: responde a un *Geist* y a un sistema axiológico, y si bien la ley es uno de sus componentes centrales, se la considera como expresión de la racionalidad y la libertad tanto por los principios y criterios que la inspiran como por el método de su formación.

En la segunda etapa, que se inicia con J. F. Stahl (1856) y que llega hasta la Segunda Guerra Mundial, el concepto se formaliza, pierde su carácter axiológico y su correspondiente contenido material para ganar en cambio en rigurosidad y tecnicidad jurídicas y tiende con el curso del tiempo a alojarse más en el campo del Derecho administrativo que en el del Derecho político. Según Stahl, la noción de Estado de Derecho supone la inviolabilidad del orden legal con independencia de cuál sea su contenido y siendo, por tanto, compatible con la idea del Estado como «institución divina» o «reino moral».

En el pensamiento posterior a Stahl, la noción de Estado de Derecho se articula a las posiciones del liberalismo alemán o, dicho de modo más preciso, a las tensiones entre Parlamento y monarca, ley y ordenanza (reglamento); pasa a designar «un orden de relaciones entre la ley, la Administración y el individuo»,

(11) Sobre la historicidad del concepto Estado de Derecho, *vid.* MANGOLD-KLEIN: *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, 1957, glosa el artículo 20, pág. 600. LEIBHOLZ: «Einleitung» a «Der Status...», *loc. cit.*, pág. 110. A. ALBRECHT: «Rechtsstaat», en *Staatslexikon*, Herder Verlag, 1961, t. VI, págs. 686 y sigs. K. STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1977, t. I, págs. 604 y sigs. E. W. BÖCKENFÖRDE: *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, Frankfurt a. M., págs. 65 y sigs. P. VON OERTZEN: *Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus*, Frankfurt a. M., 1974, págs. 72 y sigs.

(12) BÖCKENFÖRDE, *ob. cit.*, pág. 89.

y constituye una decisiva contribución al perfeccionamiento jurídico del Derecho administrativo. Según Otto Mayer, «el Estado de Derecho es el Estado del Derecho administrativo bien ordenado» (13). En este sentido, la ley, identificada con la voluntad del legislador y a la que se reserva toda intervención en los derechos de libertad y propiedad, tiene la función de establecer el marco y el límite de la acción administrativa del Estado: «la Administración no puede intervenir en la esfera de libertad del individuo ni contra una ley (*contra legem*), ni sin fundamento legal (*praeter, ultra legem*)» (14). Pero la sumisión de la Administración a la ley no puede ser garantizada por la sola acción de la Administración, sino que tal garantía únicamente puede radicar en el control jurisdiccional de la acción administrativa: «Estado de Derecho significa la máxima justiciabilidad posible de la Administración» (15). En todo caso, la noción de Estado de Derecho dominante en esta segunda etapa de su desarrollo no se plantea el problema de la constitucionalidad de la ley misma o, dicho de otro modo, la limitación estatal por el Derecho no alcanza al legislador.

En nuestro tiempo, el concepto y la praxis del Estado de Derecho se plantea en nuevos términos. En primer lugar, ya no es sólo una construcción teórica formulada por los juristas, sino que ha pasado a formar parte del Derecho constitucional positivo, en algunos países —como en la República Federal Alemana y en España— de modo patente y expreso; en otros, no tan expreso, pero no por eso menos sustancial, lo que tiene, por lo pronto, como consecuencia que el significado del Estado de Derecho haya que determinarlo en cada caso «en el marco de la Constitución» en que esté inserto (16), es decir, que sin perjuicio de la validez que puedan tener sus definiciones abstractas, lo que sea en concreto el Estado de Derecho ha de precisarse de acuerdo con el sistema constitucional concreto al que se articula.

En segundo lugar, como resultado de un proceso en cuyos detalles no es menester entrar —pero que, en todo caso, está conexionado con la experiencia de los Estados totalitarios (17), con la idea de la Constitución como norma fundamental y con la teoría de la construcción escalonada del orden jurídico— se abre paso a las tesis:

(13) O. MAYER: *Verwaltungsrecht*, 1895, pág. 58.

(14) G. ANSCHÜTZ, cit. por BOCKENFORDE, *ob. cit.*, pág. 75.

(15) O. MAYER, *ob. cit.*, pág. 62.

(16) LEIBHOLZ: «Der Status...», *loc. cit.*, pág. 110.

(17) «La extraordinaria autoridad con la que se ha equipado al Tribunal Constitucional (de la RFA), como “plenitud del Estado de Derecho”, es sólo comprensible sobre el fondo de las amargas experiencias con el Estado antiderecho (*Unrechtsstaat* nacionalsocialista)» (H. SÄCKER: *Das Bundesverfassungsgericht*, München, 1975, pág. 16).

a) Que la Constitución, en tanto que norma fundamental positiva, vincula a todos los poderes públicos incluido el Parlamento y que, por tanto, la ley no puede ser contraria a los preceptos constitucionales, a los principios de que éstos arrancan o que se infieren de ellos, y a los valores a cuya realización aspira. Tal es lo que configura la esencia del Estado constitucional de Derecho frente al mero Estado legal de Derecho, bien entendido que el primero no es la negación, sino el perfeccionamiento del segundo. Es decir, Estado constitucional de Derecho es aquel en el cual la primacía del Derecho se configura: (i) en la primacía de la Constitución con respecto a la ley y a otras decisiones de los poderes públicos, y (ii) en la primacía de la ley sobre los actos de los poderes públicos regulados por ella (es decir, reservados a la ley) (18).

b) Que la primacía de la Constitución, como la de cualquier otra normatividad, es jurídicamente imperfecta si carece de garantía jurisdiccional y, concretamente, si la constitucionalidad de las decisiones y actos de los poderes públicos no son enjuiciables por órganos distintos de aquellos que son sus propios actores. Así pues, la jurisdicción constitucional es la garantía institucional básica del Estado constitucional de Derecho. Por eso se ha dicho con razón que la inserción (*Einbau*) de la jurisdicción constitucional en la vida estatal asegura y perfecciona el Estado de Derecho (19), que es «su coronación» (20), que el Estado material de Derecho exige una instancia equipada con la potestad de controlar la vinculación de los poderes superiores del Estado a las normas, valores y principios constitucionales, y consecuentemente que la garantía del Estado de Derecho precisa la complementación de la jurisdicción administrativa por la jurisdicción constitucional, con la consecuencia de que el recurso de amparo devenga una institución constitucional indispensable para el Estado de Derecho (21); que la jurisdicción constitucional ejerce «una función absolutamente necesaria en un Estado de Derecho» (22). Y, en fin, que si la justicia administrativa es «la pilastra angular» (*Eckpfeiler*) del Estado de Derecho, la justicia constitucional es su «pilar fundamental» (*Grundpfeiler*) (23). No es difícil percibir en el conjunto de las anteriores opiniones una extensión al Derecho constitucional de conceptos y técnicas originados en el Derecho administrativo.

(18) HESSE, *ob. cit.*, pág. 81. STERN, *ob. cit.*, t. II, págs. 955 y sigs.

(19) «Der Status...», *loc. cit.*, págs. 120 y 198.

(20) STERN, *ob. cit.*, t. I, pág. 657; t. II, pág. 953.

(21) ALBRECHT, *ob. cit.*, págs. 692 y 702.

(22) N. GONZÁLEZ DELEITO: *Tribunales constitucionales*, Madrid, 1980, pág. 17.

(23) FLEINER-GIACOMETTI: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich, 1949, págs. 898 y 975.

Cuáles sean los órganos competentes para conocer jurisdiccionalmente de las normas constitucionales es algo que varía de unos órdenes constitucionales a otros de acuerdo con los criterios de funcionalidad organizativa que los inspiran, pues tampoco en esta materia hay soluciones de validez general y todas ellas pueden ser, en principio, compatibles con el Estado constitucional de Derecho (24).

Entre las soluciones posibles, la Constitución española, sin perjuicio de afirmar la vinculación a la misma de todos los poderes públicos y, por tanto, de la facultad de todo juez o tribunal para conocer de la constitucionalidad de las normas aplicables al caso planteado, se ha inspirado en el modelo occidental europeo iniciado en Austria y seguido por la República Federal Alemana, la República Italiana y otros países, es decir, en el modelo de un Tribunal de jurisdicción especializada, cuya función esencial es contribuir —a través del ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas— a que la realización de las funciones del Estado no se desvíe de las normas constitucionales que lo disciplinan o, dicho de otro modo, a que en la máxima medida posible el ejercicio de cada función estatal sea simultáneamente el legítimo ejercicio de una función constitucional. El Tribunal es, así, la garantía jurisdiccional sin la que no hay un verdadero Estado constitucional de Derecho.

Nuestra Constitución establece en su artículo 1.º-1 que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho: Las medidas legislativas, gubernamentales y administrativas postuladas y orientadas por los correspondientes preceptos constitucionales darán vigencia y desarrollo al *Estado social*. Las Cámaras elegidas por sufragio universal son la máxima expresión institucional del *Estado democrático*. Y el Tribunal Constitucional, en fin, culmina el sistema del *Estado de Derecho* tal como ha sido ideado y configurado por nuestra Constitución (25).

b) Su significación en el sistema de división de poderes

La naturaleza del Tribunal Constitucional como órgano esencial de la Constitución se muestra en su posición y función en el sistema de la división de poderes, sistema que hoy día suele ser considerado como parte integrante del

(24) Vid. STERN, *ob. cit.*, t. II, págs. 936 y sigs. J. ALMAGRO NOSETTE: *Justicia constitucional (comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)*, Madrid, 1980, págs. 9 y sigs. N. GONZÁLEZ DELEITO, *ob. cit.*

(25) Vid. el discurso de su presidente en la inauguración del Tribunal Constitucional (*El Tribunal Constitucional*, Madrid, 1880).

Estado material de Derecho, pero que todavía goza de la suficiente entidad para merecer un tratamiento autónomo. Actualmente, el sistema de división de poderes es más complejo que el formulado en su día por Montesquieu, pero ello no excluye que esté igualmente orientado a impedir una concentración del poder estatal que genere su abuso o su ejercicio anómico. Sin necesidad de tratar *in extenso* el problema de la división de poderes en los sistemas políticos de nuestro tiempo (26), podemos distinguir los siguientes criterios de distribución, que se hacen presentes en la Constitución española:

a) La división entre el poder constituyente y el poder constituido, división cuya efectividad no se limita al momento de la elaboración o del establecimiento de la Constitución, sino que ha de manifestarse a lo largo de toda la vigencia de ésta ya que ello es condición de su propia existencia. Función del Tribunal es garantizar que los poderes constituidos actúen dentro del marco y de los límites establecidos por la decisión del constituyente tal y como quedó objetivada en las normas constitucionales. En realidad, todas las competencias del Tribunal tienen como sentido custodiar esta dimensión primaria de la división de poderes.

b) La división entre la esfera del Estado y la esfera de la sociedad, es decir, entre el poder estatal y los derechos y libertades de los individuos y grupos. Este principio de distribución del poder, establecido implícitamente en el capítulo II del título I y otros preceptos constitucionales —y que, junto con el anterior delimita el ámbito de la *Grundkompetenz* del Estado— está garantizado por el Tribunal Constitucional especialmente por la vía del recurso de amparo. En todo caso, el Tribunal es guardián de los límites impuestos por la Constitución al poder del Estado y correlativamente de los derechos y libertades fundamentales de los individuos y de las entidades sociales en cuanto titulares de los mismos.

c) División horizontal de poderes, es decir, la distribución de competencias atribuidas a órganos de un mismo rango dentro del orden constitucional. Esta división está garantizada por la jurisdicción constitucional tanto a nivel de los poderes centrales del Estado (órganos constitucionales) como al de los poderes periféricos (Comunidades Autónomas).

Al nivel de los órganos constitucionales, el Tribunal entiende de los conflictos de competencias del Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial o de cualesquiera de estos órganos entre sí (art. 59.3 de la LOTC). Al nivel de los poderes periféricos,

(26) *Vid.* los trabajos contenidos en W. RAUSCHLEDIT: *Zur heutigen Problematik de i Gewalttrennung*, y especialmente los de W. KAGI y W. STEFANI.

es decir, de la distribución territorial de competencias entre las distintas Comunidades Autónomas, el Tribunal tiene la función de decidir entre los conflictos que puedan plantearse entre ellas, contribuyendo así a garantizar la integración entre los distintos sectores territoriales del poder estatal (art 63 de la LOTC).

Además, a través del recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal no sólo asegura que los órganos legislativos mantengan su actividad dentro de los límites constitucionales, sino que actúa también como correctivo de la acumulación fáctica de poderes producida por la articulación del principio parlamentario con la democracia de partidos y que, como se sabe, tiene la consecuencia de que la dualidad formal de Gobierno y Parlamento se transforme en la unicidad real de la decisión encarnada en los centros decisorios del partido o del conjunto de partidos a los que se subordinan tanto la mayoría parlamentaria como el Gobierno; y en fin, proporciona también la defensa de los grupos parlamentarios minoritarios frente a las posibles arbitrariedades de los mayoritarios, razón por la cual ha dicho Kelsen que la minoría «tiene un interés eminente en (el control de) la constitucionalidad de las leyes» (27).

d) La división vertical, es decir, la distribución de competencias entre los poderes centrales del Estado y los poderes de las Comunidades Autónomas. A través del recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional garantiza que las leyes y otras disposiciones normativas con fuerza de ley no invadan el ámbito de las Comunidades Autónomas, ni éstas las reservadas a los poderes centrales; y a través de su conocimiento de los «conflictos de competencia», que tanto los poderes centrales como los periféricos se mantengan dentro de sus propios límites.

Si a todo lo anterior añadimos que sólo el Tribunal —y ningún otro órgano— tiene la potestad para establecer su falta de jurisdicción o competencia, puede concluirse que si no posee la competencia de las competencias (que sólo corresponde a la Constitución), sí tiene, en cambio, dentro de los límites que le señalan la Constitución y la LOTC, el monopolio de la competencia para decidir sobre el legítimo uso de las competencias por parte de los órganos constitucionales.

(27) KELSEN: «La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle)», en *Revue du Droit Public*, t. XLV (1928), pág. 253, y añade: «La simple amenaza de recurso al Tribunal Constitucional puede ser en manos de la minoría un instrumento apropiado para impedir a la mayoría violar sus intereses jurídicamente protegidos... y oponerse en último análisis a la dictadura de la mayoría, que no es menos peligrosa para la paz social que la de la minoría.»

3. Participación en la dirección política del Estado

Una característica esencial de los órganos constitucionales es su participación en la dirección política del Estado, en «la formación de la voluntad estatal», en «la dirección del poder supremo del Estado», en «las funciones de dirección y estructuración políticas» (28), en el *indirizzo politico generale* (29), etc. O dicho en términos de Santi Romano y otros, los órganos constitucionales son partícipes inmediatos en la soberanía a los que está confiada la actividad directa del Estado (30).

Antes de seguir adelante creemos conveniente hacer una digresión sobre el concepto de política, en la breve medida necesaria para los objetivos de este trabajo. En un sentido amplio entendemos por políticos: (i) los procesos concernientes a la toma de decisiones por una entidad colectiva organizada, sea para regular y asegurar su orden interno, sea para la determinación y realización de sus objetivos existenciales; (ii) las relaciones de conflicto, de concurrencia y de cooperación entre las personas y/o los grupos para determinar o influir las decisiones de la entidad social de la que forman parte. En este sentido amplio puede afirmarse que allí donde hay una entidad social, allí hay política sea que se trate de las Naciones Unidas, de la OCDE o de una gran compañía multinacional, sea que se trate de una Facultad universitaria, de un club, de una comunidad de vecinos o hasta de una familia relativamente amplia.

De aquí que, limitando nuestras consideraciones al ámbito de una sociedad nacional y dejando de lado, por tanto, las dimensiones transnacional e internacional, deba distinguirse entre micropolítica, presente en unidades de nivel inferior al Estado, y macropolítica extendida al sistema político nacional, dentro del cual cabe distinguir, a su vez, dos subsistemas: (i) el subsistema que podemos denominar sociopolítico, orientado a influir o determinar las decisiones estatales por los grupos sociales, y cuyos actores principales son los partidos

(28) HESSE, *ob. cit.*, págs. 227 y sigs. ENGELMANN, *ob. cit.*, pág. 102. LEIBHOLZ: «Der Status...», *loc. cit.*, págs. 120 y sigs. Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, E 7, págs. 1 y sigs.; aquí, 14.

(29) Según P. BISCARETTI DI RUFFIA (*Diritto Costituzionale*, 11.ª ed., Nápoles, 1977, pág. 162), la noción de *indirizzo politico generale* comprende «*tutti quelli atti (siano essi sostanzialmente legislativi, esecutivi o giurisdizionali) che appunto intervengono a indirizzare in modo essenziale l'attività costituzionale dello Stato*». Vid. también P. BARILE, *ob. cit.*, págs. 46 y sigs.

(30) SANTI ROMANO: «Gli organi...», *loc. cit.*, pág. 10.

políticos y las organizaciones de intereses, y (ii) el subsistema político estatal destinado a tomar decisiones por y en nombre del Estado que vinculen o que comprometan a la sociedad nacional, decisiones que adquieren principalmente la forma de normas imperativas y de líneas de acción (*policies*) del Estado y cuyos actores son los órganos constitucionalmente competentes para tal objeto, lo que puede dar lugar a conflictos entre ellos, los cuales tendrán carácter político en la medida que signifiquen una pugna por la participación en el ejercicio del poder estatal.

Importa advertir que no toda decisión y acción del Estado, no toda expresión de su voluntad, tienen carácter político. Sin necesidad de entrar en este momento en el análisis detallado del tema, podemos convenir en que carecen de tal carácter aquellas decisiones que significan la mera aplicación de un precepto legal o de un precedente a un supuesto de hecho, y que tienen, en cambio, tal carácter aquellas que se mueven dentro de una esfera en la que la libertad de decisión de los órganos sólo está limitada por la Constitución y los instrumentos normativos previstos por ésta para fijar o regular el ejercicio de sus competencias decisorias, pero que en ningún caso pueden predeterminar el contenido concreto de la decisión, sino tan sólo quién ha de tomarla, bajo qué formas y con qué límites. Por consiguiente, quedan al margen de tal esfera las actividades ordinarias de la Administración pública y de los Tribunales de justicia, y están dentro de ella aquellas actividades destinadas a determinar las normas integrantes del orden jurídico y las acciones gubernamentales propiamente dichas, es decir, distintas de las de la mera administración (31). Como es sabido, un órgano puede cumplir distintas funciones y una misma función puede ser cumplida por distintos órganos o a través de la coordinación de distintos órganos: la función de determinar las normas integrantes del orden jurídico pertenece primordialmente a las Cámaras; la función de establecer y operacionalizar las líneas políticas pertenece principalmente al Gobierno. Pero, en uno y otro caso, las decisiones del Tribunal Constitucional en materia de control de normas y del conocimiento de los conflictos horizontales y verticales de competencia entre los distintos órganos del Estado pueden tener efectos políticos.

Antes de entrar a considerar la participación del Tribunal en el *indirizzo politico* es pertinente advertir que dentro de un mismo orden jurídico (y aun reconociendo que en el establecimiento de nuevo Derecho o en la conservación del establecido subyace una decisión política) hay unidades

(31) Vid. H. HELLER: *Gesammelte Schriften*, Leiden, 1971, t. III, págs. 38 y 312. En sentido análogo, U. SCHEUNER, en *Festgabe R. Smend*, cit. por STERN, *ob. cit.*, t. I, pág. 16.

o conjuntos jurídicos cuya materia no es rigurosamente política, aunque en una determinada coyuntura algunos de sus preceptos o instituciones puedan sufrir un proceso de politización y, consecuentemente, adquirir significación política (por ejemplo, el divorcio, regulaciones de la propiedad, etc.). Hay en cambio otras subunidades, dentro del orden jurídico, cuyo objeto es precisamente regular la materia política (32). Esta distribución que aquí sólo podemos enunciar pero no desarrollar, no coincide con la de Derecho público y privado o, dicho de otro modo, no todo el Derecho público tiene contenido ni significación políticos. Sí, en cambio, lo tienen el Derecho político y el Derecho constitucional, términos que en ocasiones se consideran sinónimos y en ocasiones interseccionados (33). Después de esta digresión volvamos a nuestro tema.

Planteada la cuestión en términos genéricos, el Tribunal Constitucional incide en la dirección política del Estado ya que su función es interpretar y aplicar con carácter supremo el Derecho constitucional, es decir, un Derecho de contenido político al menos en el sentido de que establece los principios configuradores de la unidad política nacional, normativiza los valores en que ésta se sustenta, establece límites y directrices para la acción estatal y, a través de la institución de órganos, de la determinación de sus competencias y del sistema de las relaciones entre ellos, regula la estructura y las funciones políticas del Estado. Un Derecho que establece las pautas normativas firmes dentro de las cuales acontece el dinamismo político, que crea el marco normativo fundamental de la acción política del Estado y que establece las vías de transformación de los poderes sociales en poderes estatales y de los valores políticos en normas vinculatorias o en directivas de la acción estatal. A ello se añade que las demandas planteadas ante el Tribunal son en muchas ocasiones (especialmente en los recursos de inconstitucionalidad y en los conflictos de competencias) la formulación en términos de *litis* jurídica de cuestiones o conflictos políticos, lo que tiene como consecuencia que sus decisiones, aun orientadas y fundamentadas en parámetros y valores jurídicos, tengan una significación y unos efectos no sólo para el ejercicio de las actividades políticas del Estado, sino también (en un Estado de partidos, como necesariamente lo es el Estado democrático de nuestro tiempo) respecto a las posiciones de los partidos o agrupaciones de partidos. Para poner el ejemplo más manifiesto: si cincuenta diputados o senadores del partido o partidos minoritarios plantean un recurso de inconstitucio-

(32) Vid. por todos H. J. KOCH (Hrsg.): *Seminar: Die juristische Methode im Staatsrecht*, Frankfurt a. M., 1977.

(33) Vid. HESSE, *ob. cit.*, pág. 11. STERN, *ob. cit.*, t. I, pág. 9.

nalidad, la sentencia del Tribunal, siempre fundamentada en razones jurídicas, si es afirmativa, rectifica la victoria parlamentaria de la mayoría; si es negativa, la ratifica, y entre ambos extremos caben resultados intermedios cuando la sentencia declara constitucionales algunos de los preceptos impugnados e inconstitucionales otros.

Dejando de lado su significación y efectos sobre la dimensión extraestatal del sistema político y ciñendo nuestras consideraciones a la dimensión política de la acción del Estado, puede afirmarse que el Tribunal participa en las típicas funciones políticas de éste, a través del ejercicio de sus competencias de control, pues el ejercicio de control sobre los componentes o relaciones de un sistema es una modalidad de participación en el funcionamiento del sistema:

A) Así, el Tribunal aunque carece de competencias legislativas directas, puede no admitir o excluir ciertas normas del orden jurídico. En efecto,

a) En el caso del control llamado preventivo o *a priori* que la Constitución (art. 95.2) y la LOTC (título VII) establecen para los tratados internacionales no ratificados, los proyectos de Estatutos autónomos y (otras) leyes orgánicas, el pronunciamiento de su inconstitucionalidad por parte del Tribunal tiene como efecto la no admisión de sus normas o de algunas de ellas en el orden jurídico nacional. En este sentido el Tribunal, puesto en acción por los actores legitimados para ello, tiene una intervención en un momento dado del proceso legislativo y actúa como selector o filtro de entrada de normas en dicho orden jurídico.

b) En el caso del control llamado represivo o *a posteriori* [art. 161.1.a), Const.; tít. VII LOTC], la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos de una Ley o actos o disposiciones con fuerza de ley del Estado, de las Comunidades Autónomas, de los tratados internacionales ya ratificados, así como de los órganos legislativos nacionales y regionales, produce la nulidad de tales preceptos y, por consiguiente, su expulsión del orden jurídico. El Tribunal no interviene en ninguno de los momentos del proceso legislativo (iniciado con la presentación del proyecto o proposición de ley y terminado con la sanción y promulgación), pero puede corregir *a posteriori* el resultado de tal proceso (34).

(34) Dejamos de lado los problemas que puedan plantear en este respecto las llamadas por los italianos «sentencias creativas», que introducen en el texto de la norma sujeta a control jurisdiccional ciertas correcciones, a fin de salvar su constitucionalidad, sea eliminando alguna parte de su texto (*sentenza riduttiva*), sea sustituyéndolo por otro (*sentenza sostitutiva*), sea añadiéndole otro (*sentenza aggiuntativa*).

B) En cuanto a la participación en la función gubernamental, nos remitimos a lo dicho más arriba (especialmente 2.B) sobre la posición clave del Tribunal Constitucional dentro del sistema de distribución de los poderes constitucionales. Debemos, sin embargo, añadir que el Tribunal entiende de los llamados por la LOTC «conflictos constitucionales», que, en los términos de la misma LOTC, son «conflictos de competencia» de los órganos constitucionales entre sí, del Estado con una o más Comunidades Autónomas y de éstas entre sí. Dada la posición en el sistema estatal de los órganos antedichos, dado que la competencia es la atribución jurídica de un poder de decisión y acción, dado, en fin, que tales órganos son los actores del proceso político constitucional, es claro que en los conflictos de competencia planteados el Tribunal no puede sustituir a tales órganos en el ejercicio de sus poderes de decisión y acción, no puede determinar el contenido de tales decisiones o acciones, pero sí puede determinar el ámbito constitucional en el que han de moverse la decisión y acción de cada uno de ellos.

C) Nos queda decir unas palabras sobre la función integradora del Tribunal Constitucional. Nuestro tiempo se caracteriza por una acentuada tendencia pluralista no sólo de la sociedad, sino también del Estado; por la consideración del pluralismo como un valor político y como un componente necesario de la democracia del presente, e incluso por su elevación a principio constitucional en unos casos expresamente proclamado y en otros subyacente a distintas normas constitucionales. Testimonio de esta penetración de criterios pluralistas en el sistema estatal son expresiones tales como «Estado de partidos», «Estado de organizaciones», «Estado de las autonomías», a lo que se añade que, como resultado de su crecimiento en complejidad (35), la misma organización interna del Estado está dominada por la fuerte presencia de tendencias pluralistas. Una unilateral extensión del pluralismo podría conducir a un proceso acumulativo de atomización o factorialización y, en caso límite, a la destrucción misma de la estructura o sistema de la que forman parte los componentes pluralistas. Tal posibilidad sólo puede ser neutralizada por la presencia de la integración, concepto caracterizado, precisamente, por la síntesis dialéctica entre pluralidad y unidad, por la superación de la antinomia entre la simple suma o agregación, de un lado, y la uniformidad o la socialización en pautas homogéneas, de otro; por la transformación en interdependencia del antagonismo entre independencia total y dependencia unilateral. Después de estas consideraciones podemos definir como factores integradores los destinados a realizar el proceso constantemente renovado de conversión de la pluralidad de componentes, de actos y de actores

(35) M. GARCÍA-PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1979.

políticos en la unidad de acción y decisión del Estado. En este sentido, la participación en el proceso de integración es una de las dimensiones capitales de la acción política y contribuir a su realización una de las notas definitorias de los órganos constitucionales.

No es nuestra misión desarrollar aquí unas consideraciones sobre las distintas vías y factores de integración, ni criticar las teorías desarrolladas en este sentido, ni tampoco lo es, en fin, determinar en qué medida contribuyen a ello cada uno de los órganos constitucionales. Para nuestro objeto nos basta recordar que es misión del Tribunal Constitucional afirmar la primacía de la Constitución y que la Constitución tiene decisiva función integradora que se muestra en la afirmación de unos valores que sustentan y orientan el proceso integrador (no es posible una integración sin la participación en unos valores); en el establecimiento de unas normas por referencia a las cuales la pluralidad de los preceptos se integra en la unidad fundamental del orden jurídico y la pluralidad funcional y territorial de órganos y de otras instituciones o actores de la vida política en la unidad de acción y decisión del Estado global, compuesto por el Estado central y las Comunidades Autónomas en la medida en que les corresponde el ejercicio de ciertas funciones estatales.

4. *La paridad de rango y las relaciones de coordinación*

A) Todos los órganos constitucionales pertenecen al mismo rango jurídico-público. No son agentes, comisionados, partes integrantes o subórganos de otros órganos, sino que cada uno de ellos es supremo *in suo ordine*, lo que en una estructura racionalizada del Estado quiere decir que son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas por el orden constitucional y entre las que se comprende el establecimiento de reglas para su organización y procedimientos internos. De acuerdo con el principio de división de funciones y poderes del Estado, la paridad jurídica de los órganos constitucionales es compatible con el predominio de uno de ellos con relación al ejercicio de sus propias competencias, y con las potestades que el orden constitucional pueda conferir a otros órganos para el nombramiento de sus titulares, para iniciar su acción o para ciertas formas de control, siempre que no afecten a su independencia decisoria.

Por otra parte, es obvio que el Estado no es un simple agregado, sino una organización, un sistema de órganos relacionados entre sí, mutuamente condicionados y de cuya integración surge como productora unidad de acción y deci-

sión del Estado, de donde se desprende que la independencia jurídica del órgano respecto a una voluntad extraña en lo que se refiere al ejercicio de sus competencias no excluye la interdependencia organizativa o sistemática de los órganos entre sí, sino que más bien supone que el producto de la acción de los unos sea condición para la acción de los otros o que, cuando menos, tenga efectos sobre ella. Precisamente una de las funciones de la Constitución es el establecimiento de unas normas que regulen las relaciones de interacción y, por tanto, de interdependencia objetiva entre los órganos instituidos por ella. Al conjunto de estas relaciones destinadas a conexas órganos paritarios e independientes *in suo ordine* se les suele denominar relaciones de coordinación (36).

B) Los magistrados del Tribunal Constitucional son nombrados por el Rey a propuesta del Congreso de los Diputados, del Senado, del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial, es decir, es el único órgano constitucional en el que intervienen en el proceso de nombramiento de sus miembros todos los restantes órganos constitucionales, lo que, junto a otros significados posibles, tiene el de reforzar su dignidad y acentuar su significación integradora. Las posibilidades de propuesta a Su Majestad se mueven dentro del límite amplio, pero límite al fin, de que los candidatos han de ser seleccionados entre juristas de reconocida competencia. La duración en el cargo de los magistrados los hace independientes de las coyunturas o contingencias políticas de los portadores de los órganos que intervienen en su nombramiento. Además, es el propio Tribunal quien verifica si las personas designadas para magistrados reúnen los requisitos exigidos por la Constitución y la LOTC, a lo que se añade que los magistrados sólo podrán ser cesados o suspendidos en su cargo por el propio Tribunal y de acuerdo con los motivos expresados en la LOTC (arts. 10 y 22). Las Cortes pueden ser disueltas y el Gobierno está sujeto al control del Parlamento, quien puede negarle su confianza; el Tribunal Constitucional no puede ser disuelto ni está sometido al control o la confianza de otro órgano en el ejercicio de sus competencias.

En tanto que intérprete de la Constitución es supremo en su orden, sólo sometido a la Constitución y a la Ley Orgánica (art. 1.º-I LOTC), sus decisiones vinculan a todos los demás órganos del Estado sin que se admita recurso alguno contra ellas (art. 164 Const.; art. 93.1 LOTC). Si bien sólo actúa por impulso exterior, su jurisdicción se extiende al conocimiento de los límites jurisdiccio-

(36) SANTI ROMANO: «Gli organi...», *loc. cit.*, pág. 12, procede a la siguiente formulación, aceptada por la generalidad de los autores: «Órganos constitucionales son aquellos órganos a los cuales les es confiada la actividad directa del Estado y que gozan, en los límites del Derecho objetivo que los coordina entre sí, pero que no subordina el uno al otro, de una completa independencia recíproca.»

nales de la acción de otros órganos y de los conflictos de competencias entre ellos, pero sólo él tiene potestad para establecer su falta de jurisdicción o de competencia (art. 4.º-1 LOTC).

Es independiente de cualquier otro órgano para nombrar a sus propias autoridades (presidente y vicepresidente), para aprobar y modificar sus propios reglamentos de organización, personal, servicios y procedimiento, para elaborar su propio presupuesto que figura como sección independiente, dentro de los Presupuestos Generales del Estado, y dispone, en fin, de funcionarios propios en parte designados por el mismo Tribunal y en parte por su iniciativa y, en todo caso, sujetos a la potestad administrativa del Tribunal.

II. RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO ÓRGANO JURISDICCIONAL

El Tribunal Constitucional decide en forma de sentencia, con arreglo a unas normas preestablecidas y siguiendo un procedimiento contradictorio, sobre las pretensiones formuladas en términos de Derecho, que le someten las partes legitimadas para ello por la Constitución y la LOTC. Es, pues, un verdadero Tribunal, si bien posee unas notas peculiares —en parte consecuencia de su carácter de órgano constitucional— que le dan un perfil propio.

En primer lugar, su función dentro del sistema de los órganos constitucionales es una función de control llevada a cabo por métodos jurisdiccionales. Tal control tiene como finalidad contribuir a que el dinamismo y la concurrencia de intereses, objetivos y valores inherentes a la vida política se mantenga dentro de los parámetros y límites constitucionales. Como parte de su función general de control, el Tribunal ejerce una acción de regulación entendiendo por tal aquella operación mediante la cual se neutralizan los disturbios y obstáculos al funcionamiento constitucional del sistema político. En este sentido puede ser considerado como una expresión de la idea del *pouvoir neutre* enunciada por Constant, es decir, de un poder «no activo», pero independiente de los demás poderes y cuya sola función es evitar las desviaciones de éstos, si bien en la doctrina de Constant el titular de tal poder neutro era el monarca constitucional (37). El

(37) El poder neutro es concebido por Constant como un regulador y sólo como un regulador del sistema político estatal, mientras que para Montesquieu la regulación se producía espontáneamente por la simple interacción de los tres poderes. Merece, quizá, la pena de citar el texto: «El poder real (entendiendo el del jefe del Estado, cualquiera que sea el título que lleve) es un poder neutro. El de los ministros es un poder activo. El poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial son tres resortes que deben cooperar, cada uno en la parte que le corresponda, al movi-

Tribunal, sin embargo, no es un órgano de control homeostático —para emplear un término de la teoría de sistemas— que asegure constantemente y por su sola operación el adecuado nivel de constitucionalidad del orden jurídico y de la acción de los órganos estatales, ya que no puede actuar por su propia iniciativa, sino solamente cuando es puesto en acción por los actores legitimados, lo que quiere decir que el orden jurídico puede albergar normas y actos inconstitucionales si tal inconstitucionalidad no es directa o indirectamente planteada ante la jurisdicción constitucional.

Es un Tribunal independiente, único en su orden y que, en coherencia con su carácter de órgano constitucional, no forma parte de la Administración de Justicia ni está, por tanto, bajo el gobierno del Consejo General del Poder Judicial. Está compuesto por jueces juristas (art. 159.2 Const.) elegidos para un tiempo determinado por los restantes órganos constitucionales y equipados con las garantías de independencia judicial, a lo que se añade (art. 22 LOTC) que «no podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones», lo que aproxima su *status* al de los representantes parlamentarios. Sus normas constitutivas —únicas a las que está sometido— son la Constitución y la LOTC (art. 1.1 LOTC), lo que no excluye el carácter supletorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en ciertas materias adjetivas de carácter meramente procedimental (art. 80 LOTC).

Ejerce la jurisdicción constitucional, característica que necesita de una cierta precisión. En primer lugar, no existe una cláusula general de jurisdicción constitucional, sino que tanto las competencias del Tribunal como las partes legitimadas para iniciar un proceso ante el mismo están rigurosamente enumeradas por la Constitución y la LOTC. En segundo lugar, es necesario distinguir entre jurisdicción constitucional en sentido formal y en sentido material (38). La primera no parece *prima facie* difícil de determinar: la jurisdicción constitucional está formada por las competencias de un tribunal que se designa como constitucional. Más difícil es la determinación de la segunda, puesto que pueden tomarse distintos criterios, tales como la naturaleza de las partes legitimadas para tener acceso a ella, o la materia a que se refiera en cada caso el recurso

miento general; pero cuando estos resortes desarreglados se entrecruzan, entrechocan y entranban, se necesita una fuerza que les ponga en su lugar. Esta fuerza no puede estar en uno de los resortes, porque serviría a la destrucción de los otros. Es preciso que esté fuera, que sea neutra, de algún modo, para que su acción se aplique necesariamente en todas partes donde se necesite que sean aplicada.» «Principios de politique», pág. 1079 de la ed. de *La Pléiade*.

(38) Vid. MAUNZ y otros: *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, *ob. cit.*, págs. 2 y sigs. LECHNER, *ob. cit.*, págs. 37 y sigs.

ante el Tribunal o el carácter normativo o político de su objeto, etc., hasta tal punto que se ha dudado de la posibilidad de establecer un concepto claro y distinto de jurisdicción constitucional en sentido material. Sin ánimo de entrar aquí en la discusión a fondo del tema y planteando las cosas en sus términos más generales, podemos entender que pertenecen a la materia de jurisdicción constitucional los problemas relativos a la determinación del área del poder estatal y al sistema de derechos fundamentales y de libertades públicas de los ciudadanos que delimitan el ámbito de la *Grundkompetenz* del Estado; los referentes a la formación de la voluntad estatal principalmente en forma de ley o de actos gubernamentales, en la medida que puedan rebasar los límites constitucionales, los tocantes a la distribución horizontal y vertical de competencias entre los poderes superiores de la organización estatal y, eventualmente, los que afecten a instituciones u órganos constitucionalmente significativos, aunque no sean, propiamente hablando, órganos constitucionales. Parecería, pues, que la jurisdicción constitucional en sentido material puede extenderse a aquellos temas que se albergan en el concepto material de Constitución, bien entendido que dentro de las funciones de tal jurisdicción se encuentra la de garantizar que la Constitución en sentido material se exprese y realice en concordancia con la Constitución en sentido formal.

La relativa correspondencia entre la dimensión formal y la material de la jurisdicción constitucional depende de las competencias de los tribunales constitucionales de cada país y de la estructura constitucional en la que están insertos. Algunos tribunales extranjeros —ante todo el austríaco— disponen de competencias que difícilmente pueden calificarse de constitucionales en sentido material. No es éste el caso del Tribunal Constitucional español, del que puede afirmarse que todas sus competencias son materia constitucional, aunque no todas las materias constitucionales —como, por ejemplo, la constitucionalidad de los partidos o los contenciosos electorales— pertenezcan a la jurisdicción del Tribunal Constitucional. Lo que en todo caso puede sostenerse es que se trata de un Tribunal que juzga siempre sobre la constitucionalidad de los actos de los órganos del Estado.

Hemos examinado hasta ahora la peculiaridad del Tribunal en lo que se refiere a su función general dentro del sistema de los órganos constitucionales, a su independencia del poder judicial y al contenido de su jurisdicción. Pero el Tribunal Constitucional se tipifica también por los efectos y el sentido de sus sentencias. Sus decisiones, en cuanto que juzgan de la constitucionalidad de la acción de los órganos del Estado, no solamente tienen el valor de cosa juzgada, sino que vinculan a los poderes públicos, de modo que las conductas jurídicamente imputables a éstos deben ser conformes a las decisiones del Tribunal, en

razón de lo cual sus sentencias han de ser publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*.

El texto de la LOTC se inicia con la definición del Tribunal como «intérprete supremo de la Constitución», de donde se desprende que las interpretaciones del Tribunal en materia constitucional prevalecen sobre las llevadas a cabo por otros tribunales y, consecuentemente, que la jurisprudencia de éstos recaída sobre las leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional se entenderá corregida por la doctrina derivada de las sentencias y autos que resuelvan recursos y cuestiones de inconstitucionalidad (art. 40.2 LOTC). Se comprende que la Ley Orgánica considere a la interpretación como el núcleo básico de la función del Tribunal, pues, en efecto, la función interpretativa tiene en materia constitucional más relevancia que en otras materias jurídicas, dada la mayor presencia de principios generales, de valores susceptibles de distinta interpretación y especificación, de cláusulas generales y de preceptos indeterminados, cuyos significados sólo pueden determinarse en cada caso y momento a través de las concretizaciones resultantes de la interpretación, por lo que se ha dicho con razón que si los límites entre la aplicación y la creación del Derecho son fluidos en todas las esferas jurídicas, tienden a confundirse plenamente en materia constitucional (39).

Dada la preeminencia que tiene la interpretación en materia constitucional puede afirmarse —y así lo muestra la práctica de los tribunales de otros países— que las motivaciones, la ratio o el discurso lógico de la sentencia, tiene con respecto al fallo una mayor importancia que en otras jurisdicciones. Si extremando las cosas suele decirse que lo importante de una sentencia es el fallo, de la jurisdicción constitucional podría decirse que lo fundamental es la motivación. Ello está en conexión con el sentido que suele asignarse al ejercicio de la función de la jurisdicción constitucional. En este aspecto el Tribunal Constitucional alemán ha sostenido que incluso cuando juzga de lesiones de derechos o del cumplimiento de obligaciones «lo hace menos al servicio de la prosecución de derechos subjetivos que al servicio de la garantía objetiva del Derecho constitucional» (40); que más allá de la mayor o menor actualidad de los casos concretos corresponde al Tribunal, a través de la solución de éstos, desarrollar el Derecho constitucional y proporcionar la paz jurídica para el

(39) MAUNZ y otros, *ob. cit.*, pág. 11 a.

(40) (E 2, págs. 79 y sigs.; aquí, 86 y sigs.) Lo cual puede que sea una manera demasiado unilateral de ver las cosas, pues defender los derechos o pretensiones subjetivas garantizados por la Constitución significa concretizar la defensa del orden constitucional objetivo, y defender a éste significa defender los derechos y pretensiones que ampara: lo abstracto vive en lo concreto, y lo concreto es la específica articulación en un caso de notas abstractas.

futuro, y, en fin, que entre sus funciones primordiales se cuenta el desarrollo ulterior del Derecho constitucional, esclareciendo y perfeccionando sus preceptos y contribuyendo con ello a la configuración de la realidad constitucional.