

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Miguel RODRÍGUEZ-PIÑEIRO Y BRAVO-FERRER*

Para un adecuado estudio del Tribunal Constitucional español, es preciso hacer una referencia a los tribunales constitucionales de Europa, unos particulares órganos constitucionales que existen en estos países europeos, aunque con grandes diferencias en cuanto a su composición, funciones y funcionamiento. Sin embargo, junto a estos elementos de diferenciación, que pueden resultar notables en la comparación inmediata entre unos y otros, existen otros elementos de acercamiento o identificación que permiten una consideración conjunta de los mismos, sobre todo si se contrastan con otras experiencias de control judicial de la Constitución. Con el riesgo de una excesiva simplificación, se tratará aquí de exponer, de forma sumaria y descriptiva, unas instituciones, existentes en algunos países de la Europa Occidental democrática en los que cumplen una importante función constitucional, subrayando también los elementos de diferenciación, o contraste con otras fórmulas de justicia constitucional, especialmente las que responden a la tradición norteamericana. Así quedarán bien precisadas las notas definidoras esenciales del Tribunal Constitucional español que se acomoda al modelo europeo.

Me quiero referir, en concreto, a la jurisdicción constitucional en algunos países europeos realizada por un tribunal único especializado en la justicia constitucional. Ello ocurre en Austria (a la que corresponde el mérito de creación originaria del sistema), en Italia, en la República Federal de Alemania, en España, en Portugal, países en los que el órgano

* Presidente del Tribunal Constitucional de España.

decisor recibe el nombre de Tribunal Constitucional, así como en Francia, donde existe el Consejo Constitucional, y en Bélgica, donde se ha creado recientemente un "Tribunal de Arbitraje", aunque sólo para examinar la regularidad de las leyes en cuanto a la delimitación de las competencias del Estado y de las Regiones. No existe en Grecia, donde hay un Tribunal Especial Superior, con algunas peculiaridades en su organización y funciones, aunque cada vez más en cuanto a su funcionamiento se acerca a los otros tribunales constitucionales.

El sistema europeo de justicia constitucional por medio de tribunales constitucionales responde a una particular concepción del papel del juez "ordinario" y del control por éste de las normas legales. El punto de partida de este sistema se encuentra, en su aspecto positivo, en el artículo 89 de la Constitución austriaca de 1920, que prohíbe a los tribunales judiciales el controlar la constitucionalidad de las leyes, pero a su vez, en su artículo 140 establece un *Verfassungsgerichtshof*, único autorizado para conocer de la constitucionalidad de las leyes estatales o de los *Laender*.

Se entrecruzan así dos ideas fundamentales. Una primera, de carácter negativo (no es nueva, pues tiene una larga tradición en el constitucionalismo europeo del siglo XIX), y es la de que los jueces no pueden conocer ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes. En segundo lugar, y aquí está el aspecto más novedoso de la aportación austriaca al derecho constitucional, la necesidad de establecer un sistema que garantice la preeminencia de la Constitución, como norma jurídica vinculante, sobre las decisiones del legislador. El nuevo sistema no "judicial" (en el sentido de no estar en manos de los jueces ordinarios), pero sí jurisdiccional, pues se realiza a través de un procedimiento judicial que utiliza, para el control de la constitucionalidad de las normas legales, el método del proceso, tanto en lo que se refiere a la forma de discusión contradictoria de las partes como a la forma de decisión por un órgano independiente e imparcial que decide en derecho por medio de una sentencia.

El elemento negativo es, pues, el rechazo de la posibilidad de que los tribunales ordinarios estén legitimados y sean competentes para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes, que es la base precisamente del llamado "sistema

norteamericano" de *judicial review*. Responde a la muy diversa concepción europea del papel de los jueces, del papel del legislador y la supremacía del Parlamento, de acuerdo con la vieja fórmula de la separación de poderes. Desde la Revolución francesa se acepta en la Europa del siglo XIX la idea de la supremacía del legislador, por un lado, y por otro lado, la de la supremacía de la ley de la sujeción a esta ley del juez que había de limitarse a aplicar la ley. En puridad, ni siquiera se planteó el problema de la necesidad de un control de constitucionalidad, pues en aquel momento la Constitución no se concebía como una norma jurídica que pudiera entrar en colisión con la norma legal, a diferencia de la concepción norteamericana que desde un primer momento entendió la Constitución como "ley suprema", lo que permitiría al juez Marshall afirmar que toda ley no conforme con la Constitución es nula, y que los jueces, la igual que todos los demás poderes públicos, están vinculados por la Constitución (*Marbury v. Madison*).

Un mismo objetivo democratizador dio lugar a soluciones tan contrapuestas. En los Estados Unidos la propia legitimidad democrática lleva a considerar a la Constitución como una norma que delimita todos los poderes, vincula también al Parlamento, y ha de prevalecer, como ley superior, frente a las leyes que la contradigan, las cuales, por tanto, no pueden ser aplicadas por el juez. En el caso europeo, el Parlamento se configura como el órgano representativo de la voluntad popular, por lo que la lucha por la democracia se persigue también a través de lo que Rubio ha llamado "la maximalización de los poderes del Parlamento", "órgano que representa al pueblo ante el soberano, y al que, en consecuencia, se le puede encomendar sin temor la definición y la defensa de los derechos ciudadanos". La primacía del Parlamento, y por ende de la ley, como expresión de la voluntad popular, responde a una visión democrática y liberal, que cabría calificar de "progresista", y que hace del principio de legalidad, y de la supremacía de una ley legitimada por su origen parlamentario, la base misma del sistema jurídico.

En esta concepción no existía espacio alguno para un control judicial de la ley. Se entiende que los jueces están sometidos a la ley, y que carecen de la "legitimidad representativa" que tenía el Parlamento. Implícitamente existe

también una cierta desconfianza hacia los jueces. Ello explica que cuando se revisa la doctrina de la incontrolabilidad de las leyes y de la "infallibilidad" del Parlamento (Rousseau) se trate de buscar una "salida" que evite que se encomiende a los órganos judiciales ordinarios el control de inconstitucionalidad de las leyes.

El otro elemento, positivo, lo constituye ese rechazo a la presunta incontrolabilidad de la constitucionalidad de las leyes, y que supone la crisis de la idea de la supremacía de la ley y su sustitución por la idea de la *supremacía de la Constitución*. Este importante cambio tiene unas variadas raíces doctrinales, pues diversos juristas europeos desde finales del siglo XIX habían venido afirmando la necesidad de asegurar el respeto por el legislador de los preceptos constitucionales. Fueron sobre todo juristas germánicos, Mohl, Jellinek, Renner, y sobre todo Kelsen los que trataron de asegurar un *control jurídico* de la tarea legislativa pero sin que ello supusiera permitir una intervención de los jueces ordinarios. La "salida" al respecto será la idea kelseniana del "control concentrado", que supone residenciar en un órgano *ad hoc* un tribunal "especial" constitucional no judicial el control jurídico de constitucionalidad de las leyes. Se reconoce así la crisis de la ley pero sin caer en un activismo judicial, con lo que se salva el conflicto entre el Parlamento y el Poder Judicial.

El punto de partida kelseniano es el que la Constitución es una norma jurídica que vincula al legislador, pero que no es una norma justiciable como cualquier otra, pues los jueces ordinarios no podrían proceder por sí mismos a inaplicar la ley que entendieran inconstitucional. De hacerlo así invadirían el campo del legislador, ya que la anulación de un acto legislativo significa adoptar una norma general, y tal anulación posee el mismo carácter de generalidad que la formación de la ley; es una "creación de signo negativo". Para evitar que los jueces detenten o invadan el Poder Legislativo ha de crearse un órgano *ad hoc* que, aunque se organice en forma de tribunal en garantía de independencia de sus miembros, "no ejerce una verdadera función jurisdiccional", pero que tampoco es un verdadero legislador, pues su función no es libre, sino vinculada, y sometida a reglas y límites procedimentales, y es la de examinar el juicio de compatibilidad

lógica entre la ley y la Constitución, sin descender a valorar los intereses apreciados por el legislador.

El “juez constitucional”, que, en la versión originaria kelseniana es sólo juez del examen abstracto de la compatibilidad lógica de la Constitución y de la ley, sometida a aquélla, se contrapone al “juez ordinario” sometido en todo caso a la ley, y con la función de administrar justicia en los casos concretos, por lo que se le prohíbe el controlar la validez de la ley.

Esta concepción originaria se plasma en la citada Constitución austriaca de 1920, que al crear el Tribunal Constitucional permitió un control de constitucionalidad de las leyes desvinculado por completo de los casos concretos, y realizado a través de una acción abstracta que podían poner en marcha sólo determinados órganos políticos, a la vez que prohibió al juez conocer y pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley. Sin embargo, desde 1929 se permite que los tribunales superiores de la jurisdicción ordinaria puedan plantear al Tribunal Constitucional de forma incidental, y por tanto en el curso de un proceso planteado ante ellos, la cuestión de constitucionalidad, para no verse obligados a aplicar una ley de cuya constitucionalidad tengan dudas.

El “sistema austriaco” de justicia constitucional se encuentra “en las antípodas” del sistema norteamericano (Cappelletti): instaura un sistema de jurisdicción concentrada, impide que el juez ordinario examine la validez de las leyes, y además separa totalmente al órgano de justicia constitucional de cualquier conexión con los órganos del Poder Judicial. Esta separación tiene un razonamiento adicional, pues se trata de hacer de este tribunal un órgano “constitucional”, fuera de todos los poderes estatales, y constituyendo “un poder independiente cuyo papel consiste en asegurar el respeto de la Constitución en todas las materias” (Crisafulli). La idea kelseniana es la de que este Tribunal es un órgano de la *Gesamtverfassung*, no encuadrable en ninguno de los poderes que controla. Ello le hace también apto para cumplir una función “arbitral” entre la Federación y los *Länder*. No puede desconocerse la conexión existente entre la aparición de los tribunales constitucionales y la estructuración federal o regionalizada de los Estados nacionales. De nuevo aquí el contraste con el sistema norteamericano es significativo, pues en este

último la revisión judicial de la ley en su origen también se conecta con una estructura federal, pero tratando de asegurar la unidad de la Federación. En el caso austriaco, al contrario, se trataba de asegurar que la unidad de la República austriaca no pusiera en peligro los poderes y competencias de los *Länder*.

Este modelo "austriaco" de justicia constitucional va a tener una limitada influencia en la Europa de entreguerras, pues sólo es aceptado por la coetánea Constitución checoslovaca de 1920 (formalmente anterior a la austriaca) y por la Constitución española de 1931. Estas experiencias van a morir con la onda de los fascismos de los años treinta, que termina con la democracia constitucional en Austria, en Checoslovaquia y en España. Tras la posguerra de 1945 los países que sufrieron sistemas políticos autoritarios son precisamente los que tras la restauración de la democracia parlamentaria van a establecer en sus Constituciones un tipo de órgano específico y concentrado de justicia constitucional. El Tribunal Constitucional aparece en todos ellos como instrumento de consolidación y garantía del sistema democrático.

Se trataba con ello de asegurar la primacía de la Constitución y de los valores constitucionales tanto frente al legislador que podía ser opresor como también frente a unos jueces que, en muchos casos, habían aplicado sin reticencias las leyes fascistas o nazis. Como ha afirmado Favoreu: "son las terribles lecciones de las experiencias nazi y fascista las que están en el origen de la creación de los tribunales constitucionales en Alemania e Italia y en establecimiento del Tribunal austriaco". Es igualmente la voluntad de establecer una verdadera democracia después de los periodos de dictadura lo que explica, sin duda, la creación de los Tribunales español y portugués.

Estos nuevos tribunales constitucionales, y también el español, coinciden respecto al antecedente austriaco, en una idea común: conferir a un órgano constitucional e independiente de toda autoridad estatal, y por tanto fuera también de la organización judicial, el monopolio de la justicia constitucional, y en particular el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, pero utilizando este órgano para sus decisiones el método del proceso judicial. Sin embargo, en las Constituciones de las posguerras y en la española

se han introducido novedades muy significativas, que alejan los modernos tribunales constitucionales del modelo teórico kelseniano, y que en la práctica supone un cierto acercamiento al modelo norteamericano, en cuanto sistema concreto de control de constitucionalidad. En particular, resulta especialmente significativo el que a través de la justicia constitucional pueda garantizarse también una defensa jurisdiccional de ciertos derechos fundamentales del ciudadano, que pueda tener acceso directo o indirecto para ello al propio tribunal. Ello constituye la "culminación del Estado de derecho" (Lechner) no sólo encaminado a hacer efectivos los derechos fundamentales, sino también a establecer un equilibrio adecuado de los poderes estatales.

La trascendental importancia que asumen los tribunales constitucionales en estos países europeos explica que la propia Constitución trate de dotar a los mismos de un estatuto que asegure su *independencia* frente a aquellos poderes que aquél tiene que controlar. Ello significa no sólo la autonomía de funcionamiento del órgano y las garantías de independencia de sus miembros, lo que constituye incluso un requisito conceptual para poder calificar como tribunal constitucional a un órgano encargado del control de constitucionalidad, sino también la particularidad de la composición de este tribunal, con una forma de designación sustancialmente distinta a la tradicional de elección de los jueces en el continente europeo, de carácter burocrático y basado en una idea de "carrera" con promociones internas.

El número de jueces constitucionales varía según los países. En el Consejo Constitucional francés son nueve; dieciséis en la República Federal de Alemania; catorce en Austria; quince en Italia; doce en España; trece en el Tribunal Constitucional portugués, y doce en el Tribunal de Arbitraje belga. En Austria y en Bélgica los nombramientos son permanentes, donde actúan los jueces en activo hasta los setenta años. En Francia son teóricamente miembros vitalicios del Consejo Constitucional francés los antiguos presidentes de la República; en otro caso, los miembros de ese Consejo tienen mandato de nueve años; la misma duración tiene el nombramiento de los jueces constitucionales en Italia y en España, mientras que en Alemania es de doce años, y en Portugal de seis años. Este número restringido y reducido de miembros y en la mayor

parte de los casos la duración temporal de sus mandatos contrasta con las atribuciones y el funcionamiento de los tribunales supremos de la justicia ordinaria en estos países compuestos por decenas de magistrados permanentes repartidos en diversas salas diferenciadas en razón de las materias, que dan lugar a órdenes jurisdiccionales diversos (civil, penal, administrativo, laboral).

A todo ello se agrega una característica muy importante, y es la *forma de designación* de estos jueces y las *cualidades* exigidas para poder ser designados. Una nota común en todos los países es la de que los jueces constitucionales no tienen que ser o haber sido magistrados jueces de carrera, salvo en los casos portugués y alemán, en que se exige un determinado porcentaje de magistrados dentro de los componentes del Tribunal Constitucional. Un dato muy significativo es el de alto porcentaje de juristas, profesores o catedráticos de universidad que forman parte de los tribunales constitucionales. Con ello se ha tratado de asegurar no sólo la calidad de las decisiones, sino también la independencia de criterio que tradicionalmente ha caracterizado al estudioso del derecho.

Por otro lado, en la mayoría de los casos los miembros de los tribunales constitucionales son *elegidos o designados políticamente* (lo que acerca también al modelo norteamericano), es decir, por autoridades u órganos políticos, dándose con ello una legitimidad democrática que se acentúa además por la duración temporal de los mandatos. En el caso francés, los miembros son designados, por terceras partes por el presidente de la República, por el presidente de la Asamblea Nacional y por el presidente del Senado. En Alemania se designan por mitad por el Bundestag y por el Bundesrat. En Austria, el gobierno propone ocho miembros, y tres el Consejo Nacional y otros tres el Consejo Federal. En Italia, el presidente de la República designa cinco, cinco el Parlamento y cinco el Consejo General de la Magistratura. En España, cuatro son propuestos por el Congreso, cuatro por el Senado, dos por el gobierno y dos por el Consejo General del Poder Judicial. En Portugal, la Asamblea de la República designa a diez, y otros tres miembros se designan por cooptación dentro del propio Tribunal. En Bélgica es el Senado el que propone al rey la lista de miembros. En la mayoría de los casos

el propio tribunal designa a su presidente, salvo en Francia, Alemania y Austria.

Como se ha podido comprobar, en la práctica este tipo de composición y esta forma de designación de los miembros del Tribunal Constitucional no ha sido un obstáculo a la independencia de los mismos, sino antes bien, ha permitido que estos tribunales tengan un notable margen de autonomía y al mismo tiempo sean más sensibles a los problemas socio-políticos de su tiempo.

El Tribunal Constitucional español es un órgano constitucional del Estado que, en cuanto intérprete supremo de la Constitución, cumple sus funciones y ejerce sus competencias por métodos jurisdiccionales.

Son órganos constitucionales del Estado "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". En España, aunque el concepto de "órgano constitucional" no aparezca en el texto de la Constitución, se introduce en el artículo 1.1 de la LOTC, con claro eco del artículo 1.1 de la equivalente ley alemana, y vuelve a recogerse en el artículo 59.3 de la LOTC, del que resulta que nuestros órganos constitucionales son, además del Tribunal Constitucional, el gobierno, el Congreso de Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial. Todos ellos son componentes fundamentales de la estructura constitucional del Estado, y de todos ellos se predica la paridad de rango y las relaciones de coordinación. Todos ellos tienen el mismo rango jurídico-político y "no son agentes, comisionados, partes integrantes o subórganos de otros órganos, sino que cada uno de ellos es supremo *in suo ordine*". Tales nociones doctrinales tienen su reflejo por lo que al Tribunal se refiere, en el ya evocado artículo 1.1 de nuestra Ley, donde está definido como "independiente de los demás órganos constitucionales", y donde se afirma que es único en su orden y no está sometido más que "a la Constitución y a la presente Ley Orgánica".

La pluralidad de órganos constitucionales y la equiparación de rango entre ellos constituyen la versión de la división de poderes en el moderno Estado constitucional de derecho. Las funciones específicas de tales órganos son por fuerza

diferentes entre sí ya que implican la razón de ser de cada uno de ellos y la justificación de su independencia relativa (*id est per relationem*), pero a su vez los órganos constitucionales están por fuerza interrelacionados y deben estar coordinados entre sí, porque el Estado es uno. Interdependencia y coordinación implican, por lo que al Tribunal concierne, que si por un lado los otros órganos constitucionales del Estado intervienen en la designación de los magistrados miembros del Tribunal, éste controla la actuación de todos ellos en cuanto sometida a la Constitución. Así si depende de aquéllos en el momento de la determinación de su composición, es independiente de todos en el momento de su actuación, y puede anular, por contrarios a la Constitución, actos de los otros órganos constitucionales y de cualquier otro poder público, manifestando de este modo su carácter de órgano supremo *in suo ordine*, reflejo a su vez de la supremacía de la Constitución. Por otro lado, si bien es cierto que “contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe recurso alguno” siendo, pues, últimas dentro del ordenamiento interno, esta ultimidad de su poder queda limitada por la carencia de iniciativa del Tribunal, que, por ser eso, es decir, un órgano jurisdiccional, es un poder pasivo o negativo, que sólo actúa por impulso exterior, que sólo habla si se le pregunta y sobre aquello que se le ha preguntado, y siempre y sólo si la “pregunta” (demanda, recurso, cuestión) está correctamente formulada en términos de derecho por quien tenga legitimación para hacerla.

El examen de las competencias y atribuciones de los tribunales constitucionales es particularmente difícil en la medida en que existen profundas diferencias al respecto en los diversos sistemas nacionales. Una idea común en todos ellos es la existencia de un *control jurídico de constitucionalidad*. Ello supone garantizar la plena regularidad del ordenamiento jurídico en su conjunto, salvaguardando los modos de producción del derecho y las normas materiales y sustantivas que están presentes en la Constitución, asegurando el sometimiento de todos los poderes a la misma. Al mismo tiempo, este control de constitucionalidad al asegurar el respeto a la Constitución, facilita la adecuación de ésta a las transformaciones sociales y políticas adaptando sus mandatos —con frecuencia elásticos e hipotéticos— a los cambios verificados,

garantizando, asegurando así, la efectividad de la Constitución, y haciendo compatible su rigidez con la adaptabilidad de la misma, a través de la interpretación a los cambios sobrevenidos.

Se trata de asegurar el cumplimiento efectivo de la supremacía de la Constitución a través de un control jurídico, que se concreta en un "juicio jurídico" sobre el modo de ser o de actuar de los poderes públicos que toman como parámetro la norma jurídico-constitucional. El carácter jurídico del control se refleja, como ya se ha visto, en la estructura y posición del órgano llamado a decidir, ajeno a los concretos intereses sustanciados en la causa, con autoridad de cosa juzgada en sus decisiones, no subordinado a los demás órganos del Estado, y actuando mediante impulso de parte y procedimiento contradictorio (Zagrebelsky).

Pero para asegurar esta supremacía de la Constitución y la integridad del propio orden constitucional las funciones y competencias atribuidas a los órganos constitucionales pueden ser distintas. El derecho comparado ofrece soluciones muy distintas pero, aun con el riesgo de simplificación, cabe agrupar en cinco categorías que constituyen otras tantas "formas particulares de jurisdicción constitucional" (Auer), de las que voy a referirme a continuación.

El control de constitucionalidad de las normas trata de asegurar la coherencia del sistema normativo y es una garantía que opera, en lo fundamental, mediante el examen de la constitucionalidad formal y material de las normas con fuerza de ley. El control de constitucionalidad de las leyes es con mucho la facultad más importante que corresponde al Tribunal Constitucional español, que es el único al que se atribuye la competencia para conocer de esta cuestión. Precisamente por ello, se suele caracterizar la fórmula europea como de control "concentrado" frente a la fórmula norteamericana de control "difuso" de constitucionalidad.

La importancia teórica del control de la constitucionalidad no se corresponde, sin embargo, siempre con el papel real que esta función cumple luego en los diversos sistemas de justicia constitucional. Así, en España, la mayoría de los asuntos de los que conoce el Tribunal Constitucional no son los relativos al control de constitucionalidad de las leyes, sino otros.

En todo caso, se trata de la función más importante del Tribunal Constitucional, que contribuye a la pacificación de la vida política, permite resolver en términos jurídicos conflictos de orden político, regula y autentica los cambios políticos, y refuerza la cohesión de la sociedad política, al contribuir a la difusión y efectividad de los derechos fundamentales, y a la adaptación de la Constitución a los tiempos (Favoreu).

El control de constitucionalidad de las leyes puede ser un control *a priori* o *a posteriori*, es decir, según tenga lugar antes o después de la promulgación de la ley aprobada por las Cámaras. En la mayoría de los sistemas, el control es *a posteriori*, o represivo, es decir, se ejerce sobre una norma que ya está en vigor y en relación con su posible aplicación. Este tipo de control *a posteriori*, puede a su vez diferenciarse en dos grandes tipos, el del control "abstracto" y el del control concreto de constitucionalidad.

El control abstracto o en *vía principal* es el que en su origen caracteriza al sistema europeo. En este tipo de control la ley es objeto directo del proceso ante el Tribunal Constitucional, y corresponde a éste examinar en abstracto y de forma principal la compatibilidad de la disposición legislativa ordinaria con la norma constitucional, al margen de la aplicación de aquélla a una situación determinada y concreta. En este caso, de estimar que la ley o un precepto contenido en la misma es contrario a la Constitución, el Tribunal se limita a declarar la constitucionalidad de la misma con efectos de anulación *erga omnes* en general de carácter declarativo, y en algunos sistemas con eficacia retroactiva. En este tipo de control abstracto sucesivo existe una limitación de los sujetos legitimados a recurrir al Tribunal Constitucional. Puesto que este control puede ejercerse fuera de todo caso concreto de aplicación se debe determinar con precisión quiénes están habilitados para accionar frente al Tribunal Constitucional y en qué plazo. Son sólo poderes públicos, el Poder Ejecutivo, una fracción del Parlamento, o las Comunidades Autónomas.

Ello permite afirmar que el control abstracto, en cuanto a la legitimación para plantearlo, sólo está reservado a determinados órganos o entes públicos; por ello cumple un papel más limitado y reducido de lo que en sede teórica pudiera pensarse.

En contraposición con el control abstracto, existe también un control *prejudicial, indirecto o concreto*, en el que la cuestión de inconstitucionalidad se plantea, se analiza y se decide con relación a un caso concreto al que sería aplicable la ley cuya constitucionalidad se discute. En un litigio que enfrenta a dos partes ante un juez ordinario, y para cuya resolución ha de ser aplicada una norma (legal en la mayoría de los sistemas) cuya constitucionalidad se pone en duda, el juez, si tiene dudas razonables sobre la constitucionalidad, no podría ni declarar la ley inconstitucional ni dejar de aplicarla, pero sí que puede y debe plantear al Tribunal Constitucional esa cuestión, no para que éste resuelva el caso planteado ante aquel órgano judicial, sino para que decida sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada.

El Tribunal Constitucional ejerce aquí un control que puede calificarse de concreto, porque en el origen del proceso constitucional existe un litigio judicial, en el que la ley ha de ser aplicada a un caso concreto. En principio, el Tribunal Constitucional sólo analiza y controla la norma misma, su constitucionalidad; sin embargo, en la decisión de constitucionalidad no puede prescindir en realidad de las consideraciones del caso al que la norma ha de ser aplicada, como lo demuestra sobre todo en la práctica constitucional italiana.

La existencia de un sistema centralizado de justicia constitucional con posibilidad de conocimiento incidental, es muy importante, como recuerda Pizzorusso, sobre todo porque permite atribuir un carácter “concreto” también al control realizado por los tribunales constitucionales cuando juzgan sobre cuestiones de constitucionalidad surgidas en el ámbito de un juicio civil, penal, administrativo, etcétera. El que los tribunales ordinarios puedan acudir al Tribunal Constitucional cuando consideren inconstitucional una ley cuya validez resulte relevante para decidir el caso concreto ha permitido que el Tribunal Constitucional haya podido decidir cuestiones importantes en ámbitos jurídicos muy diferentes.

Ello hace en la práctica menos relevante el contraste entre el sistema concentrado y el sistema difuso de justicia constitucional. Permanece, sin embargo, un elemento de diferenciación significativo, y es el carácter —por así decirlo— “objetivo” de la resolución de la cuestión de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional, no sólo en lo que se

refiere a la no aplicación aquí del principio dispositivo, sino también en el hecho de que ese Tribunal en su decisión sólo resuelve sobre la no constitucionalidad de la norma cuestionada. Pero en el caso de declarar inconstitucional la norma, esa declaración tiene efectos generales para todos, a diferencia de lo que en teoría al menos corresponde a la fórmula de control concreto difuso. La ley o la norma legal declarada inconstitucional es “borrada” del ordenamiento jurídico, más allá del caso concreto, y ello al margen de que en unos sistemas se trate de una decisión declarativa, y por ello con efectos retroactivos, o en otros sistemas sea una decisión constitutiva con efectos a partir del momento de la declaración, aunque, y ello supone un acercamiento también al sistema norteamericano, produzca también efectos sobre el caso concreto cuestionado.

Una última consideración respecto al control de constitucionalidad es la referente a la práctica, relativamente frecuente, de sentencias “interpretativas”. Se trata de sentencias en las que la decisión judicial no se limita a decir si una norma es o no constitucional, sino que trata de declarar en qué casos y en qué condiciones esa norma podría ser compatible con la Constitución, llevando así a una determinada “lectura” de la norma legal cuestionada que permita su compatibilidad con la norma constitucional. No cabe examinar aquí la problemática jurídica que plantean estas sentencias interpretativas, y el valor vinculante de las mismas. En todo caso, debe subrayarse que existen sentencias que declaran inconstitucionales determinadas interpretaciones de una norma legal en la medida y sólo en cuanto sea interpretada en una determinada forma. Se ha podido decir que el Tribunal Constitucional entonces no sólo controla la constitucionalidad de la ley sino también de algún modo su aplicación.

La introducción de una defensa jurisdiccional de los derechos constitucionales frente a los actos de los poderes públicos ya fue propugnada en el siglo pasado, y en parte en muchos países también ha cumplido este papel la jurisdicción administrativa. Sin embargo (y prescindiendo de determinados antecedentes concretos como es el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República española), sólo tras la Segunda Guerra Mundial en algunos sistemas constitucionales europeos se atribuye a los tribunales constitucionales la

posibilidad de conocer de *recursos directos* de los ciudadanos frente a actos de los poderes públicos desconocedores o violadores de los derechos fundamentales, el recurso de amparo.

Este recurso sólo es admisible en tanto que resulte necesario e imprescindible para impedir la violación del derecho fundamental. Por ello sólo puede acudirse al Tribunal Constitucional cuando no exista otra posibilidad de impedir tal violación a través de las vías jurídicas normales. De ahí el carácter "subsidiario" de este tipo de recurso que sólo es posible tras agotar las vías previas administrativas y judiciales, y de ahí también que el objeto de este recurso sea limitado y trate de resolver sólo sobre la posible violación constitucional sin entrar en otros aspectos del caso.

Se trata así de un recurso jurisdiccional que permite al ciudadano conseguir la protección de sus derechos fundamentales aunque, al mismo tiempo, garantiza la observancia de la Constitución, y la aplicación e interpretación de la misma. El procedimiento seguido ante el Tribunal Constitucional en materia de protección de los derechos fundamentales es un procedimiento contradictorio, aun con las características propias de un proceso constitucional que limita el juego del principio dispositivo.

Debe subrayarse que en buena parte de la tarea del Tribunal Constitucional, cuantitativamente la más importante, se refiere a este tipo de protección de los derechos fundamentales frente a actos de los poderes públicos, también a decisiones judiciales. En todo caso la violación del derecho constitucional tiene que tener un origen en un acto de un poder público, aunque *de facto*, y a través de la revisión de decisiones judiciales existe el reconocimiento de una cierta eficacia mediata de la Constitución en las relaciones entre particulares (por ejemplo, un caso significativo es el del derecho de huelga). La posibilidad de revisar por el Tribunal Constitucional las decisiones judiciales supone una transformación del papel del Tribunal Constitucional español que lo acerca, de nuevo, a la fórmula norteamericana, en la medida en que estos tribunales deben conocer de asuntos penales, civiles, administrativos o laborales, competencia de los jueces ordinarios, aunque sólo para examinar las cuestiones que en ellos se planteen relativas a derechos constitucionales. Ello supone una cierta desviación de la función originaria de los

tribunales constitucionales europeos, en la medida en que éstos progresivamente controlan la "microconstitucionalidad", acercándose quizá excesivamente al momento del control de la aplicación de las leyes (Favoreau).

Por otro lado, la existencia de un recurso directo, si es un factor de profundización de la democracia, tiene el inconveniente del excesivo número de asuntos que se plantean ante los tribunales constitucionales. Para evitar los atascos en su funcionamiento se está planteando hoy el problema de introducir instrumentos adicionales de "filtraje" o selección de asuntos en función de su mayor importancia o relevancia, y también aquí, de nuevo, habrá de aludirse a la conocida fórmula utilizada por el Tribunal Supremo norteamericano, todavía no incorporada en aquellos sistemas.

La forma concentrada de justicia constitucional en un tribunal constitucional único y centralizado se conecta, histórica y dogmáticamente, con la propia idea de un Estado descentralizado no unitario. Es bien sabido que la revisión judicial de la ley en los Estados Unidos tiene su origen, en buena parte, en una reacción frente a los Estados y su teoría de la soberanía, pero también en Austria, y posteriormente en Alemania, en Italia, en España, etcétera, la jurisdicción constitucional va a cumplir un papel fundamental en la resolución de los conflictos de competencia entre la Federación o Estado central y los estados miembros, regiones o comunidades autónomas que formen parte de aquella o entre éstos entre sí. De ahí que sea una característica común en todos los tribunales constitucionales europeos el que a éstos se le atribuya el garantizar del equilibrio constitucional en la delimitación respectiva de competencias entre el Estado central y las colectividades territoriales que lo compongan.

El Tribunal Constitucional español se sitúa por encima de la diferenciación entre el Estado central y las Regiones, para configurarse como órgano de conjunto global del Estado compuesto, por lo que tiene plena legitimidad para solucionar estos conflictos de competencia. Estos conflictos, como reclamación de competencias propias (conflicto positivo) o rechazo de competencias (conflicto negativo) pueden darse ya sea entre el Estado central y los entes territoriales o entre los entes territoriales entre sí (como también ocurre en el caso norteamericano). Este último tipo de conflictos es muy infre-

cuenta, al contrario de lo que ocurre con los conflictos entre los poderes territoriales y el Estado central bastante numerosos. La decisión de los tribunales constitucionales habría de declarar quién es titular de la competencia controvertida, lo que puede suponer, en su caso, la anulación, por vicio de incompetencia, de la decisión o norma objeto del conflicto.

Debe tenerse en cuenta, además, que a través de los recursos de inconstitucionalidad (y es significativa la legitimación de los entes territoriales al respecto) pueden también plantearse y solucionarse conflictos derivados de la división territorial del poder. Como recuerda Rubio:

También en los procedimientos de control de la regularidad normativa de las leyes o disposiciones con fuerza de ley, ya sea en vía principal o directa o en vía incidental, se puede pretender que la ley ha incurrido en invasión competencial y plantearse, por tanto, el problema del reparto de competencias en un Estado complejo.

Así ocurre en Austria, en Alemania, en España y en Italia, y ello aunque se suele utilizar preferentemente la fórmula del conflicto positivo de competencia.

El Tribunal Constitucional español, por otra parte, conoce del "conflicto entre órganos constitucionales" regulado muy restrictivamente tanto en lo que se refiere a la legitimación activa y pasiva para ser parte en el conflicto como respecto al propio objeto del conflicto limitado a garantizar el respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales, por lo que el único vicio residenciable en él sería la violación de atribuciones que no respetase la distribución constitucional de poderes (sentencia 47/86). Se trata de un mecanismo que completa las garantías constitucionales y asegura, a través de esta específica vía jurisdiccional constitucional, que se respete el equilibrio de poderes y el reparto de atribuciones entre los diversos órganos constitucionales del Estado, lo cual permite la defensa de las competencias y de las adecuadas relaciones entre los órganos supremos del Estado.

Aludiendo, por fin, a otras competencias, el papel del Tribunal Constitucional español en materia electoral es más bien marginal, pues aun cuando la ley electoral le ha recono-

cido competencia al respecto, el propio Tribunal ha autorres-tringido su competencia al considerar que se trata de un especial recurso de amparo, donde sólo puede alegarse violaciones de derechos fundamentales.

El Tribunal Constitucional español ha realizado una muy importante labor. Los hechos han demostrado la veracidad de la idea de compatibilidad entre la democracia parlamentaria y el control jurisdiccional de la constitucionalidad. Aún más, este control se ha convertido en una característica o requisito del modo democrático de ejercicio del poder. Mediante la judicialización del derecho constitucional el Tribunal ha contribuido también a una profundización y extensión de los valores y los principios constitucionales.

Nuestro Tribunal Constitucional ha ejercido una poderosa influencia en el orden jurídico, y ello más allá del efecto vinculante directo de sus decisiones. Ha hecho posible la penetración de las reglas constitucionales en la aplicación diaria del derecho por los tribunales ordinarios, que se ven influidos por la doctrina sentada por la jurisprudencia constitucional, pero a su vez ésta recibe constantemente, y confirma la interpretación de las leyes que a la luz de la Constitución hacen esos tribunales ordinarios. De este modo, la Constitución influye en todos los sectores del ordenamiento y desde luego también en la labor diaria de los órganos judiciales. Esta influencia se deja sentir también en el orden político, lo cual contribuye a salvaguardar los equilibrios de poderes, el funcionamiento correcto de las instituciones representativas, y también el respeto mutuo de sus propias competencias ante el Estado central y los entes territoriales.

La objetividad y el equilibrio con el que normalmente el Tribunal Constitucional ha venido adoptando sus decisiones ha contribuido a racionalizar el proceso político, a pacificar y resolver los posibles conflictos entre poderes, a proteger y consolidar el propio sistema democrático. Este peculiar sistema de justicia constitucional, adscrita a un "órgano soberano" compuesto por jueces imparciales, fuera de la organización judicial ordinaria e independiente de ésta, así como de los demás poderes públicos, a los que corresponde especial y exclusivamente (Favoreu) el asegurar la garantía de la aplicación de la Constitución, ha funcionado con notable éxito en España, y se halla plenamente consolidado, go-

zando de un amplio consenso y aceptabilidad tanto por los poderes públicos como por los medios jurídicos y por los mismos ciudadanos.