

# EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA Y LA GARANTÍA DEL ESTADO DE DERECHO\*

por el Académico Correspondiente DR. MANUEL GARCÍA PELAYO

## I

Ante Vuestra presencia, Majestades, se constituye hoy solemnemente este Tribunal, que, junto con el Congreso de los Diputados, el Senado, el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial, es uno de los órganos constitucionales supremos. Es decir, un órgano cuyas competencias básicas han sido establecidas por la Constitución y que no está en relación de dependencia con respecto a ningún otro órgano. Un Tribunal que ya en su mismo método de composición muestra su significación integradora, puesto que sus miembros son nombrados por el Rey, a propuesta de todos los demás órganos constitucionales del Estado o, dicho en términos más tradicionales, a propuesta de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, es decir, de los poderes que podemos denominar políticos y de la representación suprema del orden judicial. El hecho de ser el único órgano en cuyo nombramiento se integran, junto con la Corona, todos los demás órganos constitucionales, acrece indudablemente su dignidad y significación. Por otra parte, las misiones que le han sido atribuidas fundamentan el alto grado de independencia del Tribunal, sólo sometido en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales a la Constitución,

\* Discurso pronunciado por el Académico Correspondiente y Presidente del Tribunal Constitucional de España, Dr. Manuel García Pelayo, en el acto de constitución solemne de dicho Tribunal, realizado el 12 de julio de 1980.

de la que es intérprete supremo; cuyas decisiones vinculan a todos los poderes públicos; y que resuelve sobre el legítimo uso de las competencias por parte de otros órganos, mientras que sólo él puede decidir sobre su falta de jurisdicción o de competencia.

## II

Recogiendo una expresión surgida en torno a los años treinta suele designarse al Tribunal Constitucional como defensor o guardián de la Constitución. No hemos de entrar aquí en el acierto o desacierto de dicha expresión. En todo caso, es menester que quede claro que el Tribunal Constitucional no es el único órgano obligado a defender la Constitución, ni la vía jurisdiccional el único camino para su defensa. Tal defensa es un deber general de todos los ciudadanos y poderes públicos, como se desprende de los términos del artículo 9.1 de la Constitución, deber que se impone con especial vigor a los órganos situados en inmediata dependencia de la Constitución.

Más allá de este deber general, el mismo texto constitucional asigna a determinadas instituciones la misión expresa de defenderla, sea en su totalidad, sea en alguna de sus partes. Así, a tenor del artículo 61.1 corresponde al Rey el deber de hacer guardar la Constitución. Entre las misiones de las Fuerzas Armadas —cuyo mando supremo corresponde constitucionalmente a Su Majestad— está la de defender el ordenamiento constitucional. Y el Defensor del Pueblo, en fin, tiene como función la defensa de los derechos fundamentales establecidos en el Título I de nuestra norma básica. Además, la misma Constitución ha previsto medidas destinadas a protegerla, allanando situaciones fácticas que obstaculicen su vigencia en ciertas coyunturas, correspondiendo a las Cortes y al Gobierno decidir sobre dichas medidas y ponerlas en ejecución.

No es, pues, el Tribunal Constitucional el único órgano al que corresponde la misión de defender la Constitución, puesto que si ésta atañe a todos, debe de ser defendida por todos. Pero mientras que para los otros órganos o instituciones se trata de un deber genérico, de la consecuencia necesaria del cumplimiento de otras funciones o de una

más entre éstas, para el Tribunal la defensa de la Constitución, de la totalidad de la Constitución y no sólo de una de sus partes, es su única razón de ser y de existir. Mientras que para los demás órganos constitucionales o para las entidades de relevancia constitucional (como, por ejemplo, los partidos políticos) la función de la defensa de la Constitución se extiende principalmente a las dimensiones políticas de su vigencia y se lleva a cabo por métodos y vías políticas, en cambio, la defensa confiada al Tribunal se concentra en la dimensión jurídica y se lleva a cabo por métodos y formas jurisdiccionales. Finalmente, dado que todos los demás órganos constitucionales están sujetos al control del Tribunal en cuanto a la constitucionalidad de sus actos, y dado que no hay apelación alguna frente a sus decisiones, el Tribunal es, en su orden, el defensor supremo de la Constitución.

Es oportuno, sin embargo, advertir que sus posibilidades no son ilimitadas: no puede actuar por su propia iniciativa, sino sólo por impulso exterior. Puede defender la Constitución frente a los órganos del Estado, pero no frente a los poderes extraestatales. Sólo entiende de cuestiones planteadas y resolubles en términos jurídicos. Y todo ello, por supuesto, dentro de las competencias que le han sido conferidas. *Id possumus quod de iure possumus.*

### III

En términos generales las funciones del Tribunal Constitucional se sintetizan en la garantía del Estado de Derecho y del sistema de distribución de los poderes establecidos por nuestra Constitución.

1. Actualmente puede considerarse como opinión común que la jurisdicción constitucional es la culminación del Estado de Derecho, que el desarrollo lógico y el perfeccionamiento técnico de tal idea del Estado no sólo exigen la sumisión de la acción administrativa a la legalidad, sino también la constitucionalidad de la legislación misma y del conjunto de la acción gubernamental. El sentido de la jurisdicción constitucional es precisamente garantizar que el ejercicio de las funciones del Estado no se desvíe de las normas constitucionales que las disciplinan.

Es pues el órgano que, a la altura del desarrollo constitucional de nuestro tiempo, simboliza y culmina el Estado de Derecho, del mismo modo que las Cámaras elegidas por sufragio universal simbolizan y dan presencia al Estado democrático, y del mismo modo, en fin, que medidas postuladas y orientadas por los correspondientes preceptos constitucionales darán vigencia y desarrollo al Estado social. Sólo por necesidades analíticas hemos aislado los términos Estado de Derecho, Estado Democrático y Estado Social, bien entendido que en nuestra Constitución no son simples elementos yuxtapuestos que se puedan aislar, sino momentos inseparables de una única idea del Estado: del Estado social y democrático de Derecho.

2. Hemos dicho que el Tribunal Constitucional salvaguarda el sistema de división de poderes, un sistema que tanto en la praxis como en la teoría de nuestro tiempo es más complejo que el formulado por los clásicos, pero que está igualmente orientado a impedir una concentración de poder que genere su abuso o su ejercicio anómico, con la consiguiente lesión para la libertad y seguridad de los ciudadanos.

En este orden de ideas es función primordial del Tribunal interpretar y custodiar la línea divisoria entre el poder constituyente, objetivado en el texto constitucional, y los poderes constituidos. Esta división de poderes, verdaderamente troncal, no puede limitarse al momento del establecimiento de la Constitución, sino que ha de hacerse presente a lo largo de toda la vigencia de ésta si se quiere, en efecto, afirmar su supremacía, y si se tiene conciencia de que la misión de la Constitución no se agota en haber fundado un día el orden de convivencia política, sino en fundamentarlo permanentemente. No es exagerado decir que todas las competencias del Tribunal Constitucional tienen como sentido guardar esta división primaria entre el poder constituyente y los poderes constituidos.

Es también función del Tribunal custodiar la distribución entre la esfera de acción del Estado y la esfera de acción libre de la sociedad, es decir, entre el poder estatal y los derechos y libertades de los individuos y los grupos. La garantía de este principio de distribución del poder —al que responden implícitamente el Título Primero y otros

preceptos de la Constitución— por parte del Tribunal Constitucional, lo convierte en custodio supremo de los derechos y libertades.

Conocido es el principio de la división horizontal de poderes, genialmente formulado en su día por Montesquieu, cuya efectividad se basaba en el supuesto de que la libre concurrencia entre los poderes mismos produce espontáneamente un orden en el que cada uno de ellos se mantiene en su debido lugar. Pero sin perjuicio del área dejada a esta libre concurrencia política entre los poderes, inherente a un Estado democrático, la técnica jurídica ha añadido la regulación jurisdiccional y, en este sentido, nuestro Tribunal entenderá de los conflictos constitucionales surgidos entre los órganos centrales del Estado o entre las Comunidades Autónomas en sus relaciones mutuas.

Finalmente, nuestra Constitución recoge el principio de la división vertical de poderes entre los órganos centrales del Estado y los de las Comunidades Autónomas. A través del recurso de constitucionalidad, el Tribunal garantiza que las leyes generales no invadan el ámbito propio de las Comunidades Autónomas, ni las leyes emanadas de éstas el de los poderes centrales. Y a través del conocimiento de los conflictos de competencia, que tanto la acción de las instancias centrales como de las autonómicas se mantengan dentro de sus límites constitucionales.

Como conclusión de las anteriores afirmaciones podemos decir que, dentro de las competencias que le han sido asignadas, el Tribunal contribuirá al proceso de integración del Estado tanto en sentido normativo, puesto que reduce la pluralidad y contraposición de las normas a la unidad de la Constitución, como en sentido organizativo ya que, a través de su conocimiento de los conflictos de competencia, cooperará a la eliminación de las posibles fricciones entre los órganos y a articular su pluralidad en la unidad de acción y decisión del Estado.

#### IV

El Tribunal Constitucional juzga con arreglo a criterios y razones jurídicas sobre controversias jurídicamente for-

muladas. Es claro, sin embargo, que estas controversias hacen referencia siempre, de una u otra manera, a las limitaciones constitucionalmente establecidas al poder, al ámbito de acción libre de los distintos órganos que integran el Estado, y que son, en consecuencia, controversias políticas en cuanto que la disputa sobre el ejercicio, la distribución y el uso del poder constituye el núcleo de la política. En este sentido, pero sólo en este sentido, es nuestra jurisdicción una jurisdicción política. Porque es política la materia que ha de conocer; no, en modo alguno, porque haya de sustituir la razón del Derecho por la razón política, entendida como pura razón de oportunidad o libre apreciación, instrumentalmente determinada, de lo que en cada caso concreto es justo o injusto. Si, como antes dijimos, la jurisdicción constitucional es un desarrollo lógico y un perfeccionamiento técnico de la idea del Estado de Derecho, esta jurisdicción implica necesariamente un alto grado de sumisión de la política del Derecho. Asegurar esta sumisión y no producir decisiones políticas en forma jurisdiccional es la delicada y alta tarea que se nos ha encomendado. Para llevarla a cabo con éxito se necesita, ciertamente, de nuestro propio esfuerzo, pero también, sin duda, de la sincera colaboración de todos los actores de nuestra vida política. Unos y otros hemos de renunciar a la tentación de hacer del Tribunal un órgano político, desvirtuando su auténtica naturaleza.

Para quienes integramos el Tribunal, para el Tribunal mismo, la resistencia a esta tentación implica el mantenimiento de una firme y constante actitud de renuncia a incurrir en lo que se ha llamado el Gobierno de los jueces, que es una patente y visible deformación del régimen democrático. Nuestras decisiones, aun elaboradas y fundamentadas en estrictos criterios jurídicos, tendrán efectos políticos tanto respecto a la acción del Estado como con respecto a las posiciones del poder de los distintos grupos políticos, pero esos efectos serán consecuencia necesaria del juego de las normas, nunca producto de una deliberada decisión política del Tribunal.

Conscientes de que nos movemos en un eje cuyos polos son el Derecho y la política, estimamos que nuestra misión se cifra a considerar al Derecho como medida de la legitimidad de los actos de poder, como el orden que establece los

límites y que disciplina constitucionalmente a la acción política. Decidir sobre los valores y objetivos a los que debe servir el Derecho es una cuestión que —siempre que se mantenga dentro del marco constitucional— pertenece a la esfera de acción de la política y, por tanto, a los órganos eminentemente políticos. No es función del Tribunal pronunciarse sobre si el objetivo de una ley o de una línea de acción política son los más convenientes para los intereses nacionales o si los medios elegidos son los más adecuados para la consecución de tal objetivo, pues ello pertenece a la esfera de acción y responsabilidad de otros órganos constitucionales. Lo único que el Tribunal puede determinar, cuando alguien lo cuestione, es si el objetivo y los medios para alcanzarlo están dentro de los parámetros constitucionales. No puede el Tribunal invadir la libertad de otros órganos en el ejercicio de sus competencias, pero ha de cuidar que dicha libertad se mantenga dentro de los límites establecidos por la Constitución. No puede sustituir al legislador, pero sí puede excluir una norma del orden jurídico o determinar bajo qué interpretación cabe considerarla compatible con la Constitución.

Estamos dispuestos a dedicar todo nuestro esfuerzo a la tarea que nos ha sido encomendada, pero sabemos también que una sobrecarga de asuntos, tanto cuantitativa como cualitativa, podría perturbarla, y en este sentido es de desear que se tenga conciencia de que hay problemas políticos que pueden resolverse satisfactoriamente por métodos jurisdiccionales, pero que hay otros que sólo pueden y deben ser resueltos por la vía política.

Como hemos dicho, no todo depende de nuestro esfuerzo y éste, por grande que sea, resultaría probablemente vano si no contara con el respeto de todos y la leal colaboración de los actores de la vida político-constitucional, es decir, especialmente de los órganos y fuerzas políticas legitimados por una u otra vía para acudir ante el Tribunal y tentados quizá de instrumentalizarlo para continuar la lucha política por otros medios. No queremos hacer con ello referencia al impensable riesgo de que unos u otros quieran hacer presiones sobre el Tribunal o sobre alguno de sus miembros para inclinar en su favor la decisión, pues ello sería hacer agravio a quienes están obligados a acatar la Constitución y han de convertirla, mediante la actualiza-

ción de sus posibilidades, en una realidad vivida. Nos referimos al riesgo, mucho más probable y en cierto sentido más grave, de que unos u otros entiendan su propio enfoque de los problemas o su propio repertorio de soluciones como los únicos constitucionalmente posibles y acudan ante el Tribunal en demanda de que se declaren ilegítimos los enfoques o las soluciones discordantes. Una Constitución democrática como es la Constitución española es siempre un orden abierto que puede dar lugar a políticas plurales, todas las cuales, en cuanto llevadas a cabo por órganos democráticamente legitimados y respetando el marco constitucional, tienen en principio a su favor una presunción de validez que sólo argumentos sólidos pueden allanar. El intento de resolver por vía jurisdiccional contiendas que sólo por vía política pueden encontrar solución satisfactoria es el medio más seguro para destruir una institución cuya autoridad es la autoridad del Derecho.

## V

En el momento de terminar estas palabras, manifestamos nuestro profundo deseo de que pronto se encuentren con nosotros los miembros que en su día proponga el Consejo General del Poder Judicial.

Dirigimos un emocionado recuerdo a las instituciones que a lo largo de la historia de España nos han precedido en el intento de someter el poder al Derecho y de defender las libertades ciudadanas.

Nos sentimos muy satisfechos por la asistencia a este acto de los Presidentes de los Tribunales Constitucionales de la República Federal Alemana y de la República Italiana, tribunales cuya experiencia y doctrina estamos seguros que nos serán muy útiles. Y agradecemos también la asistencia del Cuerpo Diplomático.

Saludamos cordialmente a los representantes de los demás órganos constitucionales con los que deseamos mantener las mejores relaciones de cooperación y cortesía constitucional. Saludo y deseo que hacemos extensivo a los representantes de las Comunidades Autónomas.

Nos sentimos profundamente honrados y agradecidos por la presencia en este acto de S. M. la Reina de España. Y finalmente expresamos nuestros respetos a S. M. el Rey, símbolo de la unidad y permanencia del Estado, árbitro y moderador de las instituciones y en cuyo nombre se administra la justicia.