

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FRANCISCO RUBIO LLORENTE

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL: 2.1. *La interpretación de las normas que regulan la designación de Magistrados.* 2.2. *¿Hacia la judicialización del Tribunal Constitucional?*— 3. LA ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL.—4. LA ACTIVIDAD DEL TRIBUNAL: 4.1. *Las competencias del Tribunal.* 4.2. *El «estilo» del Tribunal.*—5. LA OBRA DEL TRIBUNAL: 5.1. *La constitucionalización de la forma de Estado.* 5.2. *La constitucionalización del ordenamiento.* 5.3. *La «constitucionalización» de la política.*—6. LA RELACIÓN ENTRE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA JURISDICCIÓN ORDINARIA.—7. EL FUTURO DEL TRIBUNAL.

1. INTRODUCCIÓN

Aunque el propósito del presente estudio no es el de poner al día ninguno de los pequeños trabajos puramente descriptivos que en el pasado he consagrado al Tribunal Constitucional, sino más bien ofrecer una reflexión crítica sobre la vida de la institución en estos primeros veinticinco años de su existencia, parece indispensable, para comenzar, completar la información que en el último (1) de ellos se daba sobre las sucesivas modificaciones de la Ley Orgánica, e incluso añadir algún matiz a la afirmación que en la Introducción de ese trabajo se hace acerca de la facilidad con la que los constituyentes de 1978 aceptaron la creación del Tribunal.

A las modificaciones introducidas en la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, por las Leyes Orgánicas 8/1984, 4/1985 y 6/1988, de las

(1) «La jurisdicción constitucional en España», en *La forma del poder*, (2.ª edición, CEC, Madrid, 1997), págs. 373-408.

que en aquel trabajo se dejaba constancia, han venido a sumarse las operadas por las Leyes Orgánicas 7/1999, de 21 de marzo, y 1/2000, de 7 de enero. La primera de ellas crea una nueva vía de acceso al Tribunal, la de los conflictos en defensa de la autonomía local (2); la segunda alarga el plazo para la interposición de los recursos de inconstitucionalidad que enfrentan al Estado con las Comunidades Autónomas, para hacer posible el arreglo no litigioso de la diferencia a través de la correspondiente comisión bilateral (3). Sobre las consecuencias de estas modificaciones se hará después alguna reflexión.

Y para preparar también una reflexión ulterior, conviene introducir aquí una precisión sobre la afirmación, que en aquella Introducción se hace, según la cual en el momento constituyente la creación de la jurisdicción constitucional encontró muy escasa oposición. Así fue, en efecto, pero a la vista de lo que después ha venido resulta necesario añadir que se cometería un error si se pensara que la facilidad con la que entonces se aceptó la creación del Tribunal Constitucional fue debida al hecho de que la imagen que muchos de los constituyentes de 1978 tenían de él estuviera muy alejada de la que los constituyentes de 1931 tuvieron del Tribunal de Garantías Constitucionales. En 1978, como en 1931, estaba muy extendida la idea de que, pese a su denominación, el nuevo órgano, situado fuera de la organización judicial, era una institución «política», aunque esa idea no suscitara la misma repulsa en los constituyentes del Estado de las Autonomías que en los de la Segunda República. La advertencia es ahora indispensable, porque esa idea, de la que hay abundantes testimonios en los trabajos constituyentes, sigue viva y vigorosa todavía hoy y es ahora cuando estamos recogiendo los frutos de la desconfianza frente al Tribunal Constitucional que entonces se plasmó en algunos de los preceptos que la Constitución consagra al Poder Judicial y a los que frecuentemente se recurre para justificar el enfrentamiento del Tribunal Supremo con el Constitucional. Sobre ello volveré más tarde. Antes, y siguiendo aproximadamente el orden expositivo del mencionado trabajo, haré algunas reflexiones sobre los cambios producidos en la composición y estructura del Tribunal.

(2) Para ello, la Ley Orgánica 7/1999 añadió al Título IV de la LOTC un nuevo Capítulo IV (artículos 75 bis a 75 quince), sobre los conflictos en defensa de la autonomía local.

(3) Con este fin, la Ley Orgánica 1/2000 introdujo dos nuevos apartados (2 y 3) en el artículo 33 de la LOTC.

2. LA COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL

2.1. *La interpretación de las normas que regulan la designación de Magistrados*

De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, corresponde al Pleno la «verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos para el nombramiento de Magistrado» (4). Esa verificación, que como es lógico se efectúa antes de elevar a S.M. el Rey el nombramiento de los propuestos por los distintos órganos, ha de tener por objeto tanto el cumplimiento de los requisitos puramente formales, procedimentales, como el hecho de que en los propuestos concurren las condiciones personales exigidas por la Constitución y la propia LOTC (5). Hasta donde se, el Tribunal ha realizado esa tarea en todos los casos de manera muy rápida, como un acto de puro trámite, confiado seguramente en el buen juicio de los órganos proponentes como garantía suficiente de que en los propuestos concurren las condiciones necesarias, tanto las susceptibles de comprobación fáctica (ejercicio de una profesión jurídica durante un tiempo no inferior a quince años) como aquella que implica una valoración de su imagen pública (ser juristas de reconocido prestigio). Este modo de proceder, que teóricamente no es el único posible, es ahora ya probablemente irreversible y determina una interpretación muy superficial, puramente literal, de las normas aplicables. Por lo demás, las procedimentales pertenecen al ámbito difícilmente expugnable de los *interna corporis*, y las referidas a las condiciones personales de los candidatos son tales que resulta difícil imaginar un supuesto en el que el Tribunal Constitucional pudiera negar la suficiencia del candidato sin entrar en un conflicto abierto e insoluble con el órgano proponente.

Por el contrario, el Tribunal sí se ha visto en la necesidad de optar entre distintas interpretaciones posibles de aquellas normas que sólo a él obligan, como son las que determinan la duración del mandato de los Magistrados, cuya aplicación ha dado lugar al menos a dos problemas distintos, que si no graves, no son tampoco intrascendentes.

En primer lugar, el que resulta del retraso con el que muy frecuentemente cumplen los distintos órganos competentes la obligación de proponer los candidatos que han de cubrir las vacantes existentes en el Tribunal. Este retraso, difícilmente evitable cuando la propuesta corresponde a alguna de las dos Cá-

(4) Cfr. artículo 10.f) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

(5) Artículo 159.2 CE, que, según una viciosa práctica muy extendida, reitera inútilmente el artículo 16 LOTC.

maras parlamentarias, puesto que sólo excepcionalmente en el Senado, y nunca en el Congreso, ha gozado ningún partido de la mayoría de tres quintos que la Constitución exige, pero cuya reiteración lo ha trivializado hasta el punto de incurrir en él por las razones más banales, crea una cierta contradicción entre dos mandatos constitucionales expresos, contenidos además en el mismo precepto: el que fija en nueve años la duración del mandato de los Magistrados y el que ordena la renovación trienal del Tribunal por terceras partes (6). Cuando la renovación de los cesantes se retrasa, los que vengan a sustituirlos, a veces muchos meses después del momento en el que el cambio debió hacerse, verán su mandato acortado en ese mismo tiempo, si la cadencia trienal se mantiene rigurosamente, de manera que su propia sustitución se haga exactamente nueve años después del momento en el que ellos debieron ser nombrados. Si, por el contrario, para preservar la integridad del mandato, la fecha utilizada como término *a quo* para determinar la de sustitución es aquella en la que fueron efectivamente nombrados, la renovación del Tribunal ya no habrá sido exactamente trienal. Como los primeros nombramientos se hicieron en el mes de febrero de 1980, el mantenimiento estricto de la cadencia trienal lleva a que sea siempre ese mes el que el Tribunal toma en cuenta para solicitar del órgano en cada caso encargado de proponer el nombramiento de los nuevos Magistrados el inicio del procedimiento necesario para hacerlo (7) y así se ha hecho efectivamente durante largo tiempo. La sustitución de los Magistrados que cesaban en 1992 se solicitó a finales de 1991, cuatro meses antes de la fecha en la que se cumplía el noveno aniversario de aquella en la que debieron ser nombrados, con lo que la duración de su mandato se acortaba por un tiempo (diez meses) igual al de retraso con el que se acordó su nombramiento (8). Felizmente, en la renovación que tuvo lugar en 2001, precisamente para designar sucesores a los Magistrados que habían sustituido a los cesantes en 1992, el Tribunal cambió de criterio y tomó como fecha inicial la de los nombramientos, con lo que naturalmente se alargó en algunos meses la cadencia trienal. Este nuevo criterio de tomar como fecha de referencia para solicitar la iniciación del procedimiento de sustitución aquella en la que se cumplirán nueve años desde la toma de posesión de los Magistrados que cesan es el que en apariencia viene utilizándose desde entonces.

Aunque tal vez hubiese sido conveniente que el Tribunal explicara las ra-

(6) CE, artículo 159.3 y LOTC, artículo 16.2.

(7) La solicitud ha de hacerse (LOTC, artículo 17.1) con una antelación mínima de cuatro meses, es decir, en septiembre u octubre.

(8) El acortamiento fue en la práctica bastante menor porque también el nombramiento de los sucesores se produjo con un retraso de cinco meses.

zones que le han llevado a cambiar de criterio, o al menos hacerlo explícito y no simplemente tácito, el cambio mismo es a mi juicio perfectamente plausible. No tanto por la importancia relativamente menor de sus consecuencias directas, como por las que indirectamente podría tener sobre la composición del Tribunal e incluso sobre el procedimiento de designación de Magistrados, corrigiendo las muy perturbadoras que la obsesión por mantener una rígida cadencia trienal en la renovación *por terceras partes* ha producido en el caso de los nombramientos efectuados para cubrir vacantes ocasionadas por la muerte o la renuncia de Magistrados en ejercicio.

Esas vacantes «anticipadas», que se han ocasionado ya en muy numerosas ocasiones, son cubiertas mediante nombramientos efectuados a propuesta del mismo órgano del que partió la propuesta de quien las causó. Aunque nada hay ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Tribunal que así lo diga, esa solución es perfectamente razonable y de hecho, la única adecuada al sistema. Pero, a falta de disposición expresa en contrario, también parece razonable concluir que, salvo en lo que toca al momento en el que se producen, estos nombramientos «extemporáneos» están sometidos al mismo régimen que los restantes y que, en consecuencia, los Magistrados que así llegan al cargo han de ocuparlos normalmente durante un período de nueve años. Esa interpretación razonable choca sin embargo con la interpretación rigurosa del mandato de la renovación trienal por terceras partes, que el Tribunal ha hecho prevalecer sobre la norma que fija en nueve años la duración de los mandatos y que le ha llevado a entender que el nombramiento de los Magistrados que acceden al cargo «extemporáneamente» se hace sólo por el tiempo que sus antecesores no pudieron o no quisieron desempeñarlo. Este entendimiento, que reduce la presencia en el Tribunal de algunos Magistrados a menos de seis años y da a otros la posibilidad de mantenerse en él durante doce (9), además de estar en contradicción directa con una norma constitucional, ha sido en mi opinión gravemente perjudicial para la vida de la institución. No tanto, o no sólo, por esas anomalías en la duración de los mandatos, como por el hecho de que ha mantenido el procedimiento de las renovaciones colectivas, que en la mayor parte

(9) Al establecer la prohibición de reelección inmediata de los Magistrados del Tribunal, la Ley Orgánica (art. 16.2) hace una excepción a favor de quienes hayan ocupado el cargo durante menos de tres años. Aunque verosíblemente esta excepción deriva de la necesidad de no impedir lo dispuesto en la Disposición Transitoria Novena de la Constitución respecto de los primeros componentes del Tribunal, el hecho de que estos sean mencionados específicamente en la Disposición Transitoria 3.ª2 de la LOTC permite sostener que el legislador tuvo en cuenta la posibilidad de que hubiese otros Magistrados cuya estancia en el Tribunal tuviese una duración inferior a tres años. Esa conclusión es el único argumento a favor de la interpretación que critico en el texto y que en mi opinión debe ceder a favor de los que, en contra, se dan allí.

de los demás Tribunales Constitucionales europeos han desaparecido justamente porque en ellos se ha hecho prevalecer la norma que fija la duración de los mandatos sobre aquellas que establecen la renovación parcial y periódica.

Aunque es evidente que en la democracia de partidos, que es la única posible, la designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional, como la de los componentes de cualquier órgano semejante, será siempre objeto de negociación entre aquellos y que tal negociación producirá frecuentemente un retraso de la decisión y se saldrá con un reparto de los puestos a cubrir, también es evidente que el riesgo de que suceda lo uno y lo otro es tanto mayor cuanto más rígida sea la periodicidad y mayor el número de Magistrados a designar. La sustitución del procedimiento de las renovaciones periódicas por terceras partes por el de los nombramientos escalonados en el tiempo, no sólo es más respetuosa con el principio cardinal de la duración igual de los mandatos, sino también menos propicia a lo que en Italia se llama «lotizzazione», al reparto del botín.

2.2. *¿Hacia la judicialización del Tribunal Constitucional?*

Aunque quizás un cuarto de siglo, a lo largo del cual se han efectuado ocho renovaciones parciales del Tribunal y otros seis cambios producidos fuera de ellas (10), no constituya una base adecuada para detectar una tendencia bien asentada, lo cierto es que en la actualidad, al término de ese período, la relación inicialmente existente entre Profesores y miembros de las profesiones forenses (fundamentalmente, claro está, Jueces procedentes del Poder Judicial), se ha invertido casi por entero. En el primer Tribunal había nueve Profesores y tres Jueces, en el actual sólo cuatro Magistrados proceden de la Universidad, en tanto que se sientan en el Tribunal siete Jueces profesionales y un Abogado.

Sobre la razón o razones de esta evolución, que se inicia en 1990 y se acentúa en 1995, sólo caben especulaciones, que, a falta de una investigación en profundidad, no pasan, en el mejor de los casos, de la verosimilitud. No es imposible que el cambio no sea simple producto del azar y refleje en alguna me-

(10) La renovación parcial de 1986 afectó a la mitad del Tribunal, dado que a las cuatro vacantes que resultaron del sorteo efectuado de acuerdo con la Disposición Transitoria Novena de la Constitución (el grupo cesante fue el de los Magistrados nombrados por el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial) vinieron a añadirse las ocasionadas por las renunciaciones de otros dos Magistrados, uno nombrado por el Congreso y otro por el Senado.

De las seis vacantes extemporáneas, tres se han producido por defunción y otras tres por renuncia.

didada una confluencia de intereses; de una parte, el de la magistratura de carrera en controlar el Tribunal Constitucional, incorporándolo así al complejo del Poder Judicial, aunque sea sólo indirectamente, a través de una especie de unión personal; de la otra, el de las fuerzas políticas conservadoras en reducir al mínimo la «originalidad» del Tribunal Constitucional, una pieza que encaja difícilmente con la imagen ideológica de la función jurisdiccional como simple aplicación automática de la ley que sigue muy viva en el pensamiento conservador europeo. Algunos signos hay de todo ello en las críticas judiciales al Tribunal Constitucional, muy agrias en el caso del Tribunal Supremo, e incluso en el papel que la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, ha atribuido a éste. Se trata en todo caso de meros indicios que por sí mismos no autorizan conclusión alguna y que, excusado es decirlo, en ningún caso deben ser considerados como signos de una conspiración en marcha, que seguramente no ha existido, ni existe. Si la judicialización progresiva del Tribunal Constitucional es algo más que una simple casualidad, un fenómeno puramente ocasional, su continuidad será consecuencia de motivaciones de las que tal vez ni sus propios portadores tengan conciencia plena. Las que operan a nivel consciente, las inmediatas, son seguramente más simples y más banales: el deseo de dotar de mayor «profesionalidad» al Tribunal Constitucional, evitar los roces entre éste y el Tribunal Supremo, etc. (11).

3. LA ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL

Con el correr de los años y el incremento de la carga de trabajo, el personal al servicio del Tribunal Constitucional ha ido aumentando, y haciéndose más compleja su organización burocrática. Buena parte de las funciones que inicialmente desempeñaba el Pleno Gubernativo han pasado a una Junta de Gobierno, de composición más reducida, y de la Secretaría General dependen ahora, además de la Gerencia, una Vicesecretaría y dos Servicios, el de Estudios, Biblioteca y Documentación y el de Doctrina Constitucional e Informática y el número de Secretarías de Justicia ha pasado de tres a cinco (12). La organización jurisdiccional sigue siendo, por el contrario, la establecida por los

(11) Si esta última hubiera existido, parece razonable pensar, a la vista de las tormentosas relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Supremo, acentuadas en los últimos tiempos, que se trata de una motivación construida sobre un error.

(12) El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Tribunal actualmente vigente es el aprobado por Acuerdo del Pleno de 5 de julio de 1990, modificado por los Acuerdos de 5 de octubre de 1994 (BOE 21.10, 32947) y 8 de septiembre de 1999 (BOE 22.9, 33857).

artículos 6 a 8 de la Ley Orgánica, que en este punto no ha sido objeto de modificación alguna. Aunque ocasionalmente se ha propugnado la conveniencia de incrementar el número de Magistrados del Tribunal y en correspondencia con ello el de Salas, a fin de poner freno al creciente retraso en el despacho de los asuntos, esas propuestas, que crearían males aún más graves que el que tratan de remediar, han encontrado escaso apoyo.

Más sorprendente que esta permanencia de la estructura inicial es la de la configuración que de ella se hizo al comienzo. Quizás esa sorpresa la experimentemos sólo quienes, por haber participado en esa decisión inicial, guardamos el recuerdo de las dudas que entonces tuvimos sobre las diversas opciones que los preceptos pertinentes ofrecían. Como suele suceder, aquella forma primera, sobre la que tanto titubeamos, ha adquirido carta de naturaleza y seguramente para quienes han venido después aparece como la única posible y ya, efectivamente, tal vez lo sea.

En lo que toca a la integración de las Salas, los preceptos aplicables de la LOTC [7 y 10.g] hacen posible tanto la continuidad, de manera que la composición de cada Sala no experimente más modificaciones que las que resultan de la necesidad de cubrir las vacantes producidas, como la renovación periódica, de manera que la designación de los componentes de las Salas se haga por tiempo determinado a fin de que la composición cambie, por ejemplo, en cada año judicial. Inicialmente, se optó por esta segunda solución, que parecía la más adecuada para evitar que respecto de los mismos Derechos surgieran «doctrinas» propias de cada una de las Salas que quebraran la unidad. Pese a ello, por la inercia del trabajo en común, la composición se hizo tan estable que cuando, por su elección como Presidente del Tribunal, un Magistrado de la Sala Segunda pasa a presidir la Primera, todos los demás miembros de aquélla se incorporan con él a ésta, pasando a la Segunda los que hasta entonces formaban la Primera.

Más trascendencia ha tenido para la vida del Tribunal otra opción, por lo demás estrechamente vinculada con la anterior, que en cierto modo estaba en función de ella. Se trata de la que resolvió que el reparto de asuntos entre las Salas se hiciese de manera puramente automática, siguiendo el orden de entrada de los recursos de amparo en el Registro del Tribunal. El artículo 12 LOTC obliga a establecer un turno para la distribución de asuntos, pero no impone en modo alguno que el criterio de ese turno sea el simplemente numérico y no, por ejemplo, el de los Derechos cuya lesión se invoca. Este criterio, en favor del cual puede aducirse el ejemplo del Tribunal Constitucional alemán, el único, me parece, que tiene como el nuestro dos colegios decisorios distintos para un mismo género de asuntos, ofrece las ventajas que dimanar de la especialización y disminuye el riesgo de divergencias doctrinales respecto de los

mismos Derechos. Al mismo tiempo, entraña el riesgo de que cada Sala haga una interpretación de los Derechos respecto de los que ha de pronunciarse que resulte poco aceptable o decididamente equivocada para quienes componen la otra. A este riesgo había que agregar, en aquel momento, cuando carecíamos aún de experiencia y no sabíamos cuál sería la frecuencia con la que serían invocados los distintos derechos, un defecto práctico nada desdeñable: el de que esta distribución por materias no asegura en modo alguno una cierta igualdad en la carga de trabajo de las dos Salas. Estos inconvenientes fueron los que llevaron a optar por el turno automático. Ahora, tras veinticinco años de actividad, creada ya una doctrina consistente y con datos sobrados para calcular la incidencia de cada Derecho en la carga de trabajo del Tribunal, esos motivos han desaparecido y tal vez el Tribunal pudiera cambiar el sistema, para introducir el que favorece la especialización y con ella, tal vez, la coherencia de la doctrina e incluso la rapidez en el despacho de los asuntos. Es evidente que si los recursos van dirigidos simplemente al Tribunal Constitucional, su distribución entre las Salas en función del Derecho invocado implicaría la necesidad de una previa calificación no exenta de dificultades y riesgos, pero quizás esos inconvenientes podrían soslayarse si los recursos hubieran de dirigirse a la Sala competente *ratione materiae*, lo que tal vez tuviera también algún efecto benéfico sobre la viciosa práctica abogacil de fundamentar las demandas de amparo en el mayor número posible de Derechos. Una práctica que no incrementa las probabilidades de éxito, pero que echa sobre el Tribunal una carga innecesaria y perturbadora. En todo caso, no es el deseo de sugerir cambios, sino el de subrayar el carácter puramente convencional de lo que ahora puede parecer consecuencia necesaria de la teoría, lo que me lleva a recordar que lo que ahora existe pudo existir de otro modo.

4. LA ACTIVIDAD DEL TRIBUNAL

4.1. *Las competencias del Tribunal*

El haz de competencias atribuidas al Tribunal en el momento de su creación ha experimentado, en estos veinticinco años, muy pocos cambios. El más significativo fue quizás el determinado por la supresión del recurso previo contra los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas (13). La adición, catorce años después, de una nueva vía procesal a través de la cual los entes locales

(13) Ley Orgánica 4/1985, que suprimió el Capítulo II del Título IV de la LOTC, cuyo único artículo (el 79) regulaba el mencionado recurso previo.

pueden defenderse frente a los atentados contra su autonomía (14) ha dado lugar a tan escaso número de acciones que cabe dudar de la solidez de las razones que llevaron a adoptar esta decisión. La modificación introducida por la Ley Orgánica 1/2000 en el artículo 33 de la LOTC para abrir una vía previa de conciliación que dispense de acudir al recurso de inconstitucionalidad, no es en rigor una modificación del haz de competencias, sino más bien un simple cambio de procedimiento del que las partes pueden prescindir y cuya eficacia para lograr el fin que se le asigna está aún por demostrar.

Tampoco se ha alterado de manera significativa el peso que las distintas vías procesales tienen en la carga de trabajo del Tribunal. El número de los asuntos ingresados en el último decenio mantiene, salvo el leve descenso de 1995, su continuado ritmo ascendente y la estructura del conjunto es sensiblemente la misma que en el pasado: los recursos de amparo siguen representando alrededor del 98 por 100 de la cifra total, de manera que es su despacho el que absorbe la mayor parte del trabajo (15).

Aunque, en términos cuantitativos, la producción del Tribunal también crece de año en año, este incremento queda por debajo de las necesidades y salvo en el año 2000 el número de los asuntos resueltos queda siempre por debajo del de asuntos ingresados (16). La bolsa de asuntos pendientes de decidir es en consecuencia cada vez mayor y mayor en consecuencia el retraso con el que se producen las decisiones. Aunque las decisiones que con mayor retraso se producen son las sentencias (en algún caso aislado, el retraso ha llegado a los diez años), tal vez la demora más inquietante es la que afecta a los pronunciamientos, providencias o Autos, que resuelven sobre la admisión de los asuntos, cuyo número a finales de 2003 casi igualaba al de asuntos ingresados en ese mismo año (17).

(14) *Vid.* nota 2, *supra*.

(15) Datos comparados 1994-2003.

(16) Según los datos que extraigo, simplificando la información mucho más detallada que allí se ofrece, de las Memorias anuales, las cifras son las siguientes:

	<i>Asuntos resueltos</i>									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Pleno.....	73	69	130	124	94	51	85	81	91	77
Salas.....	3.900	4.012	4.483	4.301	4.885	5.090	6.913	6.106	5.611	6.658
Total.....	3.973	4.081	4.613	4.425	4.979	5.141	6.998	6.187	5.702	6.735

Las Memorias correspondientes a los últimos cinco años pueden consultarse en la página del Tribunal (www.tribunalconstitucional.es).

Éste es sin duda el problema más grave con el que el Tribunal se enfrenta actualmente. Como es evidente, el origen del problema está en el número de los recursos de amparo que llegan hasta el Tribunal, un problema para el que, como en su día advertí (18), resultaba inútil la modificación introducida en la LOTC por la Ley Orgánica 6/1988. Las propuestas hoy en curso para intentar darle solución buscan por ello otras vías. Antes de hacer una breve referencia a tales propuestas, que han de enfrentarse también con problemas de otro género, es necesario evocar estos, e incluso hacer alguna consideración sobre otro rasgo característico de la actividad del Tribunal de importancia sólo relativamente menor y que tal vez no sea del todo ajeno al magno problema del retraso.

4.2. El «estilo» del Tribunal

Quizás no sea exagerado decir que uno de los rasgos que diferencian al constitucionalismo europeo del americano es la confianza, más profunda en aquél que en éste, en la eficacia didáctica de la Constitución. Desde 1789 hasta 2002, de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano a la Carta de

(17)

CUADRO NÚM. 6

A) *Procesos y asuntos admitidos pendientes de sentencia a 31 de diciembre*

<i>Pleno</i>	<i>Procesos</i> 448	<i>(Asuntos [10])</i> 507
Recursos de inconstitucionalidad.....	195	219
Cuestiones de inconstitucionalidad [+ 5 cuestiones internas].....	163	192
Recursos de amparo avocados.....	2	2
Conflictos positivos de competencia.....	82	88
Conflictos negativos de competencia.....	-	-
Conflictos entre órganos constitucionales.....	-	-
Conflictos en defensa de la autonomía local.....	6	6
Impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas.....	-	-
Requerimientos sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales....	-	-
Sala Primera.....	277	290
Sala Segunda.....	136	138
Ambas Salas.....	413	428

(18) «El trámite de admisión del recurso de amparo», ahora en *La forma del poder* (2.ª ed., Madrid, 1997), págs. 505-535.

Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a juzgar por lo que en los textos se dice, la función principal de la Constitución, o al menos de su núcleo central, el enunciado de los Derechos, es para los europeos la de lograr que los ciudadanos (y ciudadanas) tomen conciencia de sus Derechos, «educarlos en la libertad». Ciertamente no es esta función didáctica la única que se le atribuye, ni es la diferencia en este punto tan grande que la Constitución no tenga, también para los americanos, un importante papel en la educación cívica, pero la forma misma del enunciado de los Derechos, tan distinta a uno y otro lado del Atlántico, parece dar algún apoyo a esta diferencia de concepciones. En todo caso, este papel educativo del texto, muy presente a todo lo largo de nuestra agitada historia constitucional, era objeto de frecuente recuerdo en el tiempo en el que se hizo nuestra actual Constitución.

El hecho es que, sea por la influencia que esta idea ejerció sobre quienes al comienzo formamos parte del Tribunal, sea por la inclinación natural al didacticismo a la que nos llevaba nuestra propia condición de profesores, el estilo de las sentencias constitucionales fue, desde los primeros tiempos, muy distinto del propio de las sentencias judiciales. Un estilo más claro, porque el Tribunal dejó de lado la división en Resultandos y Considerandos, y sobre todo la práctica de construir cada uno de estos en un solo párrafo, lo que llevaba a la multiplicación de incisos y daba como resultado unos fárragos difícilmente comprensibles. Pero junto a esta mejora de la calidad expositiva, que después se ha extendido a las demás jurisdicciones, y que es sin duda plausible, el enfoque con el que el Tribunal abordó su tarea le llevó también a construir un discurso más orientado hacia la persuasión que a fundamentar su decisión, más preocupado por destruir (o reforzar) los alegatos de las partes en el proceso, que a explicar las razones de su propia decisión y muy proclive por eso mismo a los razonamientos generales, más o menos abstractos, pero casi siempre muy alejados de la cuestión concreta a resolver. Las sentencias adquirieron así un tono y unas dimensiones que frecuentemente resultaban más propios de un artículo doctrinal que de un acto del poder. Incluso la propia fórmula que adoptó para dar cuenta, en el encabezamiento de las sentencias, de quién había sido su autor, parece indicio de que para el Tribunal las sentencias son más actos de conocimiento que de voluntad (19).

Con el correr de los años, este estilo suasorio ha degenerado en un cierto manierismo que da lugar a sentencias excesivamente largas, en las que el Tri-

(19) «Ha sido Ponente el Magistrado N. N., quien expone el parecer del Tribunal». La fórmula combina la utilizada tradicionalmente en España con la que emplea la Corte Suprema de Estados Unidos, en la que como se sabe no hay ponentes y el Tribunal designa al redactor de la sentencia después de haberla votado.

bunal, si bien de un lado se empeña en desmontar uno por uno los argumentos que desecha, se empeña por otro en razonar con ayuda de categorías generales; explica una vez tras otra, sentencia tras sentencia, que el principio de proporcionalidad exige que el fin perseguido sea legítimo, etc., etc., y una vez dicho esto, niega que en el caso se dé alguna de las tres famosas condiciones, o por el contrario afirma que se dan las tres, como si se tratase de subsumir los hechos en el supuesto de una regla de estructura clásica. Además de ello, y por razones no fácilmente discernibles, ha caído en el uso de añadir a la detallada exposición de los datos fácticos y del iter procesal que se hace en los Hechos, un extenso resumen al comienzo de los Fundamentos de Derecho.

Quizás este peculiar estilo decisorio tuvo alguna justificación en los primeros tiempos del Tribunal, cuando la labor educativa parecía más necesaria, aunque quizás ya entonces resultara inadecuado. En la actualidad, y ya desde hace algún tiempo, sus inconvenientes son más visibles que sus hipotéticas ventajas. No es imposible que esa discusión abierta con los abogados de las partes alargue también innecesariamente la discusión en el seno del Pleno y de las Salas, pero aunque así sea, no es ésta desde luego la causa principal del retraso que el Tribunal arrastra. La consecuencia más perniciosas de esas sentencias larguísimas y polémicas es la de que en ellas se pierden las razones de la decisión. Es posible, aunque no seguro, que los autores de estos textos profusos y llenos de afirmaciones generales tengan conciencia clara de cuáles son las razones que fundamentan su decisión, por oposición a aquellas otras de las que se sirven para tomar posición respecto de cuestiones que no forman parte del *thema decidendi*. Para sus lectores, es tarea muy difícil la de separar las *rationes decidendi* de los *obiter dicta*, una distinción imprescindible para delimitar el alcance de la jurisprudencia constitucional.

Con la tranquilidad de ánimo que da el saberse corresponsable de la situación que ahora critico, me atrevo a sostener que una de las tareas que el Tribunal debería abordar con urgencia es la de corregir el estilo de sus sentencias para hacerlas mucho más breves, más rotundas, más ceñidas al caso, más depuradas de doctrinas generales y más austeras, de manera que las consideraciones laterales no obscurecieran nunca el fundamento de la decisión.

Aunque hay otras cuestiones de forma que merecerían ser comentadas (por ejemplo, la proliferación enorme de los Votos Particulares), es conveniente, para no perderse en lo accesorio, dejar aquí este asunto y pasar del análisis «interno» del Tribunal a su contemplación desde afuera.

5. LA OBRA DEL TRIBUNAL

Considerada en conjunto, con independencia de aciertos o errores ocasionales y de la mayor o menor capacidad de los hombres y mujeres que se han ido sucediendo en él, la obra del Tribunal ha sido decisiva para la configuración de nuestra vida pública. En rigor quizás el término «obra» no sea del todo adecuado, porque los cambios que el Tribunal ha originado en la estructura y la actividad del Estado son en buena medida simple consecuencia de su existencia, pero no he encontrado otro mejor. Resultado necesario de la existencia de un Tribunal Constitucional es sin duda la conversión de la Constitución en una referencia obligada de toda la actividad política, la transformación de la nuestra en una política centrada en la Constitución, lo que más abajo se denomina como «constitucionalización de la política». Aunque menos directo, más determinado por decisiones concretas, es también el cambio que la existencia del Tribunal ha ocasionado en nuestro ordenamiento, pero aunque seguramente este cambio podría haberse producido con mayor o menor rapidez, de manera más profunda o más superficial, en sus líneas generales estaba predeterminado por la cultura jurídica de la que somos parte. La aportación más original de la institución, aquella que es justo considerar como obra suya, es la que ha efectuado en relación con la forma del Estado, con la distribución territorial del poder. El Estado de las Autonomías, que en la Constitución existe como mera posibilidad, es producto de la actuación que dentro de la Constitución y a través de las instituciones han llevado a cabo los partidos políticos, pero de manera muy señalada también de las decisiones del Tribunal que han interpretado el marco de la acción.

La función específica del Tribunal es la de garantizar la supremacía de la Constitución, y en consecuencia ésta es también la perspectiva adecuada para describir, y valorar, los efectos de su actividad, una tarea para la que propongo los tres esquemas que siguen.

5.1. *La constitucionalización de la forma de Estado*

No es necesario insistir, por ser cosa bien sabida, que el texto de 1978 no contiene una regulación de la forma del Estado. Reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, sin precisar cuáles sean unas y otras, y establece una serie de procedimientos distintos para que las provincias que reúnen determinadas características se agrupen, si lo desean, en Comunidades Autónomas, sin imponerles la necesidad de hacerlo. Este «principio dispositivo», que se extiende también a la definición de los eventuales ámbitos com-

petenciales, podía haber dado lugar a configuraciones muy distintas y durante algún tiempo, tras la entrada en vigor de la Constitución, se tomaron en consideración, en efecto, soluciones muy diferentes. Sólo a partir de 1981, con el acuerdo de los dos grandes partidos, se reduce esa complejidad potencial. Todo el territorio nacional quedaría repartido en Comunidades Autónomas, con una autonomía inicialmente diferenciada, pero destinada a homogeneizarse mediante las sucesivas reformas de los Estatutos, hasta llegar a un punto, que ya hemos alcanzado, en el que todas ellas ocupen el espacio competencial que la Constitución no reserva al Estado.

Esta opción por la generalización de las autonomías no ha sido determinada ni influida decisivamente por el Tribunal, que, sin embargo, sí ha contribuido a facilitarla, frenando las iniciativas que pretendían mantener al margen de ella alguna provincia concreta (Segovia), o erigir como Comunidad Autónoma distinta algunas de las provincias que en el diseño de los acuerdos interpartidistas aparecía englobada en una Comunidad Autónoma más extensa. Quizás deba incluirse también como colaboración del Tribunal a la configuración del mapa autonómico, aunque con ello se entra ya en el terreno de la delimitación competencial, su fácil aceptación del uso que desde 1981 se ha venido haciendo del artículo 150.2 como instrumento adecuado para «adelantar» la entrega a las Comunidades Autónomas de competencias que sólo mediante el correspondiente Estatuto hubieran debido asumir, e incluso para conferirles competencias que en una lectura ingenua del texto constitucional parecen exclusivas del Estado.

Pero si en el trazado del mapa autonómico el papel del Tribunal ha sido secundario, ha sido protagonista en la definición de los ámbitos competenciales y en el establecimiento del marco general de relación entre el Estado y las Comunidades. No parece exagerado decir, en efecto, que dada la técnica utilizada en el artículo 149 para definir las competencias «exclusivas» del Estado (y la correlativa cláusula «sin perjuicio» que incorporan los primeros Estatutos), la decisión mediante la que el Tribunal impuso una concepción material de lo básico ha determinado decisivamente todo el decurso posterior. Esa decisión trascendental, que arrojó sobre el Tribunal una carga tal vez excesiva, abrió a las Comunidades Autónomas la posibilidad de legislar desde el primer momento en campos que de otro modo les hubieran estado cerrados hasta que el legislador estatal hubiese establecido formalmente las bases a las que deberían atenerse, y como es evidente sometió al control del Tribunal el uso que este legislador hace de su poder para definir lo básico. Al mismo tiempo, al eliminar el criterio estrictamente formal, se privó de la posibilidad de utilizar una noción que de una u otra forma no sea tributaria de una visión o concepción del Estado y tenga por eso un componente «político». La necesidad de apoyarse en una

concepción «política», en el sentido noble del término, es inesquivable en todo Tribunal de este género, e incluso en todo Tribunal Supremo, y por eso crea el riesgo de que sus decisiones sean criticadas por quienes sustentan concepciones diversas. Para prevenirlo, los órganos de este género han de esforzarse en plasmar su propia concepción en categorías jurídicas tan claras como sea posible, y en este empeño el éxito del Tribunal no ha sido grande. La identificación de lo básico con lo que es necesario para mantener la unidad y la igualdad esencial es una simple remisión a otra categoría abierta susceptible de ser entendida de muy diversas maneras. Baste quizás recordar, para evidenciarlo, que, como muestra el ejemplo de Europa, no es lo mismo considerarse «unidos en la diversidad» que «diversos en la unidad». No se debe, sin embargo, reprochar al Tribunal su incapacidad para resolver adecuadamente un problema para el que probablemente no existe ninguna solución teóricamente satisfactoria. En último término, la autoridad de un Tribunal, su capacidad para lograr que sus decisiones sean pacíficamente acatadas y cumplidas no depende tanto del primor teórico de sus construcciones como del equilibrio y equidad de sus decisiones, y en el campo que ahora nos ocupa, las de nuestro Tribunal Constitucional, en general, lo han sido.

Pese a las críticas que del lado de las Comunidades Autónomas se le hacen con frecuencia, no me parece dudoso que deban verlo como su principal protector. Sin la interpretación extremadamente restrictiva que el Tribunal ha hecho de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones que garanticen la igualdad básica de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y su obstinación en mantener la tesis de que la supletoriedad del Derecho estatal no constituye en sí misma un título competencial, el Estado de las Autonomías sería bien distinto. Personalmente, tengo algunas reservas sobre la doctrina del Tribunal en estos dos puntos, especialmente en relación con el segundo, que ha llevado, en el caso de la Ley del Suelo, a una decisión (STC 61/1997) que me parece desafortunada, aunque no hasta el extremo de censurarla en los términos rotundos que otros colegas han utilizado.

Y por último, para concluir estas consideraciones esquemáticas, no cabe olvidar que con la decisión que invalidó en sus aspectos esenciales la célebre Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) el Tribunal puso coto a todo eventual intento de redefinir la Constitución mediante la Ley. Es cierto que muchas de las fórmulas que la LOAPA incorporaba coinciden materialmente con las que el propio Tribunal ha impuesto, pero lo errado de aquel intento no estaba en lo equivocado de las fórmulas concretas, sino en la idea de que éstas podían ser impuestas por el legislador, no por el órgano que tiene la responsabilidad de interpretar en última instancia la Constitución.

5.2. *La constitucionalización del ordenamiento*

La supremacía de la Constitución obliga a que toda la actividad de los poderes públicos se oriente hacia su realización y en consecuencia no afecta sólo a los medios que el poder utiliza, sino también a los fines que se propone. La garantía jurisdiccional de la supremacía es, sin embargo, escasamente eficaz, cuando no decididamente imposible, en relación con los fines y se ejerce por eso fundamentalmente, quizás exclusivamente, en relación con los medios. La juridificación de la política tiene límites infranqueables. La tarea principal del Tribunal Constitucional es por eso la de asegurar la adecuación del ordenamiento a los principios formales y los contenidos materiales que la Constitución incorpora. Entre los primeros están señaladamente los enumerados en el apartado tercero del artículo 9 de la Constitución, aunque esa enumeración no agota las exigencias estructurales del Estado «formal» de Derecho; los segundos son los Derechos y Libertades enunciados en el Capítulo II del Título I, la esencia del llamado Estado «material» de Derecho.

En ambos planos, la obra del Tribunal ha sido extensa e intensa. En lo que toca a las formas, ha depurado el sistema de fuentes, delimitando con razonable claridad el ámbito de la potestad reglamentaria y aportando una solución razonable, aunque seguramente discutible, para el difícil problema de las leyes orgánicas; ha dado una interpretación prudente, aunque, salvo en el ámbito del Derecho Penal, tal vez un tanto tímida, del principio de irretroactividad; ha hecho un amplio uso del principio de interdicción de la arbitrariedad y en los últimos años ha dado incluso el aventurado paso de aplicar el principio de proporcionalidad a la relación entre ilícito y pena. Aunque sin duda no todas sus decisiones son para todos igualmente plausibles, creo que entre los operadores jurídicos y los estudiosos es común el convencimiento de que, en este plano, la obra del Tribunal ha contribuido a librar a nuestro ordenamiento de defectos arraigados, a sacar de los viejos principios consecuencias hasta ahora inéditas y en general a hacer mejor nuestro Estado «formal» de Derecho.

Más firme y más general es probablemente este convencimiento en lo que toca a los valores materiales que el Estado de Derecho ha de realizar. Aunque la creación de los Derechos Fundamentales es obra de la Constitución misma, creo que no es exagerado decir que para el común de los españoles esos Derechos deben su existencia real a la labor del Tribunal. Seguramente se trata de una exageración, pero aun así no carente de alguna base real, pues no hay que olvidar que cuando el Tribunal inició su actividad estaba todavía muy extendida la idea de que el enunciado de los Derechos tenía un valor meramente programático. Una idea arraigada incluso en ciertos sectores de nuestra judicatura

y con la que por eso el Tribunal hubo de enfrentarse explícitamente en sus primeras decisiones.

La construcción que el Tribunal ha hecho de los distintos Derechos es en general plausible, perfectamente adecuada al «Estado social y democrático de Derecho». Más convincente quizás que la construcción de la noción misma de Derecho Fundamental con la que opera. Pero además de que, como es obvio, la tarea de un Tribunal es la de dar soluciones adecuadas a los casos que ante él se llevan, no la de construir teorías, en el sistema español la construcción de una teoría de los Derechos ha de salvar además el obstáculo que representa el hecho de que no todos los Derechos Fundamentales están protegidos por el recurso de amparo, un obstáculo que el Tribunal quizás no ha logrado superar del todo. Por lo demás, ésta es también la situación de parte de nuestra doctrina académica, a la que cabe reprochar, más que al propio Tribunal, las carencias teóricas que son en él más excusables y que incluso pasarían desapercibidas si no fuera por esa tendencia de nuestros Jueces a discurrir en términos generales y abstractos, que antes he comentado al hablar de su estilo.

En su lucha por los Derechos, el Tribunal no se ha enfrentado sólo con el legislador; también y sobre todo con los Jueces. Como evidencian los miles de sentencias de amparo, el Tribunal ha venido actuando más como supervisor del Poder Judicial que del Poder Legislativo. No porque haya retrocedido ante éste cuando se ha visto en la necesidad de hacerlo, sino porque las ocasiones de enfrentamiento han sido infinitamente menores. La inmensa mayoría de los recursos de amparo que llegan al Tribunal se apoyan en la infracción real o presunta de alguno de los Derechos enunciados en el artículo 24, que son sobre todo derecho al Juez o frente al Juez. Ante esa realidad, el Tribunal Constitucional se ha visto obligado a juzgar una y otra vez la labor de los Jueces y aunque se haya esforzado al máximo (y, en ocasiones, incluso mucho más allá) por respetar los límites que la Ley y el buen sentido ponen a su jurisdicción, se han multiplicado las fricciones entre la jurisdicción constitucional y la ordinaria. Seguramente, en algunas ocasiones la actuación del Juez constitucional hubiera podido ser distinta, y es él en consecuencia el responsable de la fricción, pero en la mayor parte de los casos su actuación ha sido la única posible y los reproches que desde la otra parte se le hacen carecen de justificación. En particular creo especialmente injustificados los que se apoyan en la idea de que el Tribunal Constitucional ha hecho una interpretación excesivamente amplia del artículo 24 de la Constitución. Más bien creo lo contrario, pues muchas razones teóricas, y la necesidad práctica de dotar de protección a través del recurso de amparo a los Derechos enunciados en la Sección Segunda del Capítulo II, aconsejan entender el precepto de manera que se considere que la aplicación judicial de una ley inconstitucional, sea cual fuere el

motivo de la inconstitucionalidad, implica una infracción del Derecho a la tutela judicial efectiva.

La tensa relación entre jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria a la que esas reiteradas fricciones han dado origen no puede ser pasada por alto a la hora de hacer una reflexión sobre los primeros veinticinco años de vida de nuestro Tribunal Constitucional. Antes de hacer algunas consideraciones acerca de esa relación, conviene, sin embargo, describir en grandes trazos el marco en el que se inscribe.

5.3. *La «constitucionalización» de la política*

Es un hecho bien sabido que a partir del momento en el que la decisión última acerca de la validez o invalidez de las leyes queda en manos de los Jueces, la argumentación jurídico-constitucional se convierte en una pieza esencial del debate político. La referencia a la Constitución se hace obligada, no sólo para explicar la conveniencia o incluso necesidad de los fines, sino sobre todo para sostener la licitud de las vías jurídicas a través de las cuales se intenta realizarlos. La actividad política se orienta hacia la Constitución en términos mucho más enérgicos, se «constitucionaliza». Esta «constitucionalización» implica además un elevado grado de «judicialización», en un doble sentido. De una parte, porque el discurso político ha de incorporar categorías jurídicas que frecuentemente lo aproximan al discurso forense. De la otra, porque los Jueces mismos se convierten por la fuerza de las cosas en actores destacados del proceso político.

Esta incorporación de los Jueces al debate político es una incorporación por así decir «objetiva», no resultado de una opción voluntaria, y seguramente en muchos casos no deseada por los propios actores. Aunque los Jueces no se enfrentan como tales con los restantes partícipes en el debate, y hablan (o deberían hablar) sólo a través de sus decisiones, es inevitable que éstas sean entendidas y utilizadas como elementos de apoyo o censura a unos u otros. El número de los partícipes voluntarios o involuntarios en el debate se hace mayor y, como antes se indica, cambia también su estilo mismo. El significado «político» del enfrentamiento de los Jueces con los actores no judiciales, y en especial el de los Jueces entre sí, se expresa a través de conceptos y modos de razonar que sólo los iniciados pueden utilizar y comprender, y aun ellos no sin dudas e incertidumbres.

Esta «constitucionalización» de la política, que es también «judicialización», presenta sin embargo características muy distintas si los Jueces forman parte de una estructura única que desempeña en su integridad la función juris-

diccional, o si, por el contrario, el desempeño de esa función aparece atribuido a dos «jurisdicciones» distintas. En el primer caso, que es por ejemplo el de Estados Unidos de América, el elemento relevante es exclusivamente el de la orientación política individual de los Jueces; en el segundo adquiere relevancia también su pertenencia a una u otra «jurisdicción», pues cada una de ellas, como portadora de un interés institucional específico, es también, en cuanto tal, partícipe en el debate político. La mezcla de los intereses institucionales (a veces, simplemente corporativos) con las preferencias ideológicas da origen a situaciones muy confusas y, lo que es peor, agudiza las tensiones entre la jurisdicción constitucional y la ordinaria que es inherente al llamado modelo europeo o kelseniano.

A estas causas generales se suman en España causas particulares y de la concurrencia de las unas y de las otras resulta una situación que, al menos en apariencia, resulta más grave que la que se da en el resto de los Estados europeos con sistema análogos. Aunque es posible que las tensiones entre las dos jurisdicciones disminuyan en virtud de reformas que en todo caso resultan necesarias para resolver, entre otros, el gravísimo problema de la acumulación de asuntos irresueltos en el Tribunal Constitucional, es evidente que, al mismo tiempo, su existencia constituye en sí misma un obstáculo no insignificante para acometer esas reformas y llevarlas a buen término.

6. LA RELACIÓN ENTRE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

Como indicaba al comienzo del presente trabajo, hay buenas razones para pensar que la especial dureza que en nuestro país reviste el enfrentamiento de la jurisdicción ordinaria con el Tribunal Constitucional es producto de la pervivencia a lo largo de los años de la especial concepción que de éste tenían algunos sectores de nuestra sociedad en el momento constituyente. Una concepción que no les llevó a oponerse, al menos abiertamente, a la creación de ese Tribunal, pero que sí logró que ésta se hiciera de manera que la posición del nuevo órgano en relación con el resto de los órganos jurisdiccionales y, en especial, en relación con el Tribunal Supremo, apareciese rodeada de un halo de indeterminación.

La regulación del Tribunal Constitucional se hace, en efecto, en un Título distinto del consagrado al Poder Judicial, en el cual, a su vez, no se hace ninguna referencia explícita al Tribunal Constitucional, que sólo aparece aludido de manera indirecta y con una fórmula más bien ambigua. La afirmación, contenida al comienzo de este Título (apartado primero del artículo 117) de que la

justicia es administrada por los Jueces y Magistrados que integran el Poder Judicial, parece implicar que el Tribunal Constitucional no participa en el ejercicio de esa función, e inclina a pensar que, en consecuencia, queda también en manos de los órganos del Poder Judicial «la potestad exclusiva de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado» a la que se refiere el apartado tercero de ese mismo artículo. Aunque este entendimiento de esos textos no es el único posible, ni es sostenible en una interpretación sistemática de la Constitución, está tan extendido que la mayor parte de quienes escriben sobre el tema se sienten obligados a precisar que si juzgar equivale a resolver en Derecho las disputas, también el Tribunal Constitucional lo hace.

De otra parte, la enfática proclamación en el artículo 123 de la supremacía de un Tribunal que por eso precisamente se llama así, apenas mitigada por la imprecisa referencia a las «garantías constitucionales», parece excluir toda posibilidad de que este Tribunal pueda quedar subordinado, ni en todo ni en parte, a ningún otro. Pese a su evidente divergencia con la realidad, el efecto logrado por estos enunciados es tal que incluso autores ilustrados y buenos conocedores de la jurisdicción constitucional se apoyan en ellos para sostener que resulta imposible atribuir al Tribunal Constitucional español un lugar semejante al que ocupa el alemán, cuya regulación aparece en el mismo Título de la Constitución que se ocupa de los demás Tribunales, a ninguno de los cuales califica de «supremo».

Es evidente que la función que los Derechos Fundamentales desempeñan en los ordenamientos contemporáneos, cuya unidad aseguran, obliga a entender que el Tribunal realmente «supremo», sea cual fuese su denominación, es aquél que tiene la facultad de interpretar en último término los preceptos que enuncian esos Derechos, pero esa conclusión exige un razonamiento que por ignorancia o por interés no todos hacen. Es frecuente por eso que los preceptos mencionados sean interpretados de forma absolutamente inadecuada, basada sólo en la lectura superficial más plana y superficial, para construir con ese apoyo una imagen del Tribunal Constitucional como órgano más bien «político», muy distinto de los órganos puramente «jurídicos» que componen el Poder Judicial, cuya independencia quedaría menoscabada si aquel Tribunal estuviese, de un modo u otro, por encima del Supremo. Una imagen incompatible con la Constitución, pero tan extendida e influyente que las distintas reformas de las leyes procesales producidas en estos veinticinco años han ignorado la existencia del Tribunal Constitucional y, contra toda lógica, no conceden la menor atención, por poner sólo un ejemplo, al efecto que la cuestión de constitucionalidad o el recurso de amparo tienen sobre el desarrollo de los procesos y la firmeza de las sentencias.

7. EL FUTURO DEL TRIBUNAL

La primera cuestión que esta rúbrica suscita es, naturalmente, la de si el *Tribunal Constitucional* ha de tener un futuro, si ha de seguir existiendo. Una cuestión menos puramente académica de lo que a primera vista cabría pensar, pues si bien es cierto que, a menos de cambios revolucionarios impensables hoy, la pervivencia del Tribunal Constitucional está bien asegurada, la respuesta a esa cuestión teórica condiciona decisivamente la solución que debe darse a los problemas con los que actualmente se enfrenta y, por consiguiente, también el modo de su existencia futura.

Se ha dicho que los Tribunales Constitucionales europeos son órganos indispensables en los momentos de transición política, pero prescindibles cuando la democracia se hace estable y es generalmente aceptada. Si esto fuera así, la pervivencia del nuestro sería un simple resultado de la inercia. Esa idea ignora, sin embargo, el hecho, de otra parte bien sabido, que en sistemas jurídicos basados en los Derechos, y en la actualidad todos los europeos, incluso el francés, pertenecen a este género, es indispensable un órgano que asegure la unidad de doctrina en la interpretación de esos derechos y que esta función sólo puede ser desempeñada por un Tribunal cuya jurisdicción no esté circunscrita a sectores determinados del ordenamiento, que no sea Tribunal de «orden jurisdiccional» alguno, sino situado por encima de todos los órdenes. La necesidad de esta función, que evidentemente no pueden asumir los «Tribunales Supremos» tradicionales, que cuando mucho son la denominación colectiva de un conjunto de Tribunales sectoriales distintos, es la que hace indispensable la existencia de un Tribunal Constitucional.

Esa función no es, sin embargo, ni la imposible de asegurar la tutela de los *Derechos en todos los casos*, pues sería absurdo pensar que un Tribunal único pudiese hacerlo, ni la de asegurar la unidad de doctrina en la interpretación de las leyes cuando esa interpretación no ponga en cuestión la que el Tribunal Constitucional ha hecho de los Derechos Fundamentales. Si en los primeros años de su existencia tenía pleno sentido que el Tribunal Constitucional se sintiera obligado a corregir, una vez tras otra, las transgresiones de los Derechos Fundamentales imputables a los Jueces, aunque esas transgresiones no implicasen la aplicación de una ley inconstitucional o la interpretación inconstitucional de una ley que en sí misma no lo era, esa tarea ha dejado de tener sentido hoy, con una Magistratura ya plenamente «constitucionalizada». El recurso de amparo ha de ser objeto de una nueva regulación, no sólo para liberar al Tribunal Constitucional de una carga que manifiestamente excede de sus posibilidades, sino para devolver a la jurisdicción ordinaria una responsabilidad a la que ya puede hacer frente sin ayuda.

Y por la misma razón hay que redefinir las facultades del Juez ordinario para reaccionar frente a las leyes que estima inconstitucionales, haciendo más «difuso» el control de constitucionalidad de las leyes, para lo que tal vez podría adoptarse una fórmula semejante a la del sistema portugués.

Estas reflexiones deben, sin embargo, terminar aquí, no sólo porque el apresuramiento con el que es forzoso presentarlas las priva de valor, sino porque en rigor, exceden del propósito del presente trabajo.

