

PÉREZ ROYO, JAVIER: *Tribunal Constitucional y división de poderes*.  
Editorial Tecnos, Madrid, 1988, 106 págs.

VICENTE M.<sup>a</sup> GONZÁLEZ-HABA

Nuestra Constitución dedica su Título IX al Tribunal Constitucional, al que su Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, define en su artículo 1.º «como intérprete supremo de la Constitución» y que «es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido a la Constitución y a la presente Ley Orgánica».

Detrás de esta definición se encierra una amplia problemática que PÉREZ ROYO trata de explicar en su libro desde una doble vertiente: de un lado, a base de un planteamiento general sobre el papel del Tribunal Constitucional en el juego de los poderes del Estado; y de otro, con una referencia a la posición del mismo en el esquema de poderes que diseña la Constitución española de 1978. Y ello es así porque, por encima de los mecanismos de control de la constitucionalidad de las leyes, dicho control «es *objetivamente* un problema para el Estado Constitucional *democrático*» puesto que se plantean tres importantes cuestiones como son: las relaciones que se dan entre política y derecho; la legitimidad del control que ejerce un órgano no constituido democráticamente al menos de manera directa e inmediata (Tribunal Constitucional) sobre otro que sí está configurado de un modo democrático directo e inmediato (Parlamento); y la posibilidad de que el Tribunal Constitucional adopte decisiones desde una valoración jurídica y no política. Esta trilogía de cuestiones es la que, en opinión del autor, hace de la Justicia Constitucional «algo problemático» y, además, «no de forma ocasional, sino de manera necesaria y permanente», hasta el punto de que la pro-

blemática descrita «no admite una solución absoluta y definitiva» sino, más bien, «relativa y, en buena medida, coyuntural». Hasta tal extremo las cosas son así que, si a las tres cuestiones antes enunciadas se les quisiera dar una respuesta definitiva, llegaríamos nada menos que a «la negación pura y simple de la Justicia Constitucional».

La propia naturaleza de esta Justicia determina que, en su actuación, lo más sobresaliente a tener en cuenta sea la fijación de *límites* a su comportamiento para que encuentre su verdadera y adecuada ubicación en el marco del Estado a fin de no invadir las esferas de otros poderes y de no condicionar la libertad de conformación de los otros órganos constitucionales. Y hasta su propio procedimiento y organización contribuyen a reforzar esta idea esencial de limitación del Tribunal Constitucional que, pese a sus competencias y funciones, es una institución que no se nos presenta «como instrumento de opresión» ante los ojos de los ciudadanos.

En definitiva, el tema nuclear radica en que si «el problema de los límites del poder político acaba siendo siempre un problema de interpretación de la Constitución», por esta razón «se comprende perfectamente el porqué de la insistencia en los límites de la Justicia Constitucional». Aquí entran en juego diversas alternativas para resolver este tema de la interpretación del texto constitucional de cada Estado ya que, si en un principio sólo se admitía una exclusiva interpretación por las Cámaras legislativas, con posterioridad se pasa «a un sistema de interpretación compartida» en el que inicialmente intervienen las citadas Cámaras pero, después, sus decisiones e interpretaciones son revisadas por la Justicia constitucional propiamente dicha. «De un sistema de interpretación parlamentaria inicial e incondicional —escribe el autor— se pasa a otro de interpretación parlamentaria inicial, pero condicionado» por otro órgano que se denomina Tribunal Constitucional.

Tras estas consideraciones genéricas, contenidas en el Capítulo I del libro, PÉREZ ROYO dedica el Capítulo siguiente a explicar las experiencias de Norteamérica y la Europa Occidental en el ámbito del control de la constitucionalidad de las leyes. Como afirma en las líneas iniciales del Capítulo II, «en este punto sí hay que diferenciar la experiencia americana *de control difuso* (el subrayado

es nuestro) de la experiencia europea *de control concentrado* (el subrayado es nuestro), pues los motivos que condujeron a la imposición de una y otra son completamente distintos, si bien los imperativos de la democratización progresiva de la sociedad civil, no sólo de la sociedad política, han ido aproximando en la práctica a ambos sistemas desde la perspectiva de la protección de las minorías»; si bien, en sus comienzos, «el planteamiento de la institución es completamente distinto a ambos lados del Atlántico».

En Norteamérica la defensa de la sociedad frente al Estado y la defensa de las minorías frente a la mayoría no se encomiendan a una instancia «no legitimada democráticamente», sino que se entrega a los jueces y tribunales ordinarios aparte de arbitrarse otros mecanismos para impedir la sumisión de la sociedad por el Estado y de las minorías por la mayoría gobernante. «Completamente diferente es la experiencia europea en este terreno», subraya el autor ya que «el control de constitucionalidad de la ley no sería el resultado de un desarrollo hasta cierto punto "natural y espontáneo" de la acción del poder judicial, como ocurrió en los Estados Unidos de Norteamérica, sino que sería el resultado de una *opción política* expresamente adoptada en determinados procesos constituyentes.»

La evolución del constitucionalismo europeo apunta unas peculiaridades que el autor describe arrancando de la existencia de «la tradición plurisecular de una sociedad monárquica y aristocrática» que conduce a «un compromiso entre el Antiguo y el Nuevo Régimen en el proceso de aclimatación e imposición definitiva del Estado constitucional en Europa» y «en el que no tendrá cabida el control de constitucionalidad de la ley». Efectivamente, tanto si se consolida de Monarquía parlamentaria como la limitada o constitucional, «la Justicia Constitucional será, a lo largo de este período, una institución *sencillamente impensable por políticamente indeseable*». Ello se debe a dos razones determinantes. La primera porque, en este tiempo, el poder más sobresaliente es el legislativo como expresión de la voluntad popular, por lo que no se concibe que dicho poder pueda ser controlado desde fuera y no se acepta que la voluntad soberana del Parlamento sea condicionada o meroscabada. Y la segunda porque, predominando la burguesía en el escenario político gracias al sufragio censitario, no le interesa a la sociedad oligár-

quica que aquélla genera el que entre en juego otro poder e instancia que límite sus privilegios y frente su capacidad de maniobra.

No hay, pues, en esta fase histórica condiciones políticas y sociales que favorezcan la implantación de la Justicia Constitucional que, como cualquier otra institución, sólo arraiga en la conciencia social, cuando se dan los presupuestos adecuados para su germinación y asentamiento. Hay que esperar a que la evolución política europea progrese en el sentido de un constitucionalismo democrático para que se den las condiciones y circunstancias favorables a la implantación de la Justicia Constitucional. Hay que esperar, primero, al período comprendido entre las dos grandes guerras del siglo xx con «la primera oleada de democratización» que sacude a Europa; y segundo, al período que se inicia tras la Segunda Guerra Mundial, para que la Justicia Constitucional se vaya perfilando con sus rasgos actuales precisamente en aquellos países «que tuvieron que pasar por la dramática experiencia de la destrucción del propio Estado constitucional y del sistema de libertades antes de alcanzar la plena democratización». Tal es el caso, por ejemplo, de la República Federal Alemana por oposición a Inglaterra o Suiza ya que, mientras en aquélla el Tribunal Constitucional se ha erigido en un factor primordial del ordenamiento político, en los otros dos países no se ha producido tal situación y, por lo mismo, no se ha contemplado siquiera la creación de la Justicia Constitucional. Por ello, concluye el autor tras describir este proceso, que «en Europa, allí donde la división de poderes clásica, tripartita, ha funcionado de manera satisfactoria, no ha tenido cabida la Justicia Constitucional»; y, por el contrario, «únicamente donde no ha funcionado adecuadamente, se ha considerado necesario o, al menos, conveniente, introducirla».

A la vista de esta evolución, resulta aleccionador constatar que «la Justicia Constitucional no es, pues, en sus orígenes un indicador de buena salud democrática, sino de todo lo contrario». Más bien, por el contrario, nos encontramos ante una institución «que simboliza mejor casi que ninguna otra la desconfianza de los diferentes constituyentes democráticos europeos en la disposición de las futuras mayorías parlamentarias a aceptar las reglas del juego fijadas en la Constitución». Puesto que estamos ante Constituciones «de compromiso» en la que están presentes fuerzas sociales y políticas

antagónicas, se requiere primero que los textos constitucionales sean rígidos y segundo que se establezca el control de las leyes.

No es de extrañar, pues, que la institución del Tribunal Constitucional nazca en Europa con un cierto carácter «defensivo» que se manifiesta en los siguientes rasgos: reforzamiento de las minorías en el sistema de selección de los componentes del alto Tribunal; los procedimientos de declaración o control de constitucionalidad de las leyes (sea recurso de inconstitucionalidad o cuestión de inconstitucionalidad) cumplen misiones diferentes ya que el recurso se orienta más directamente al amparo de las minorías que la cuestión de inconstitucionalidad; la intervención del Tribunal en la protección de los derechos y libertades fundamentales, que en principio no debiera ser competencia de aquél, se orienta asimismo a salvaguardar los derechos de las minorías; y, finalmente, desde la distribución territorial del poder, el alto Tribunal debe finalmente dedicarse a proteger los derechos de aquellas minorías que, situadas en determinadas zonas del territorio estatal, merecen ser amparadas para que libremente manifiesten sus singularidades lingüísticas, culturales, políticas, etc.

Una conclusión a estas alturas se nos presenta como innegable e indiscutible: la de «la carga política de la Justicia Constitucional» y cuya relevancia y significación políticas dependen de varios factores que el autor enumera y que son el trabajo desarrollado por el constituyente para situar adecuadamente al Tribunal Constitucional en el marco de los poderes del Estado; el comportamiento de los órganos o grupos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, ya que si aquéllos utilizan dicho recurso para plantear cuestiones políticas no hay duda que se incrementará la politización del Tribunal; y el autocontrol que éste ejerza y que, lógicamente, debe ser más intenso «cuanto mayor sea el descontrol de quienes recurren ante él».

Pese a estas dificultades, la realidad es que la experiencia de estos Tribunales ha sido positiva y beneficiosa. Los juicios vertidos por los expertos en Alemania Federal, Italia, Francia y otros países corroboran esta apreciación. Y, aunque se hayan dado extralimitaciones y se hayan cometido errores, «en general se puede afirmar que los Tribunales Constitucionales, allí donde se han introducido,

se han consolidado ya en el continente europeo y forman parte de manera irreversible del orden constitucional que los reconoció».

Descritas las peripecias seguidas en Europa, llega el momento de enfocar la atención en nuestro país para valorar cuál ha sido el resultado de las actuaciones del Tribunal Constitucional entre nosotros. A estos aspectos dedica el autor el Capítulo III de su libro que denomina «Tribunal Constitucional y división de poderes en la Constitución española de 1978».

Para PÉREZ ROYO, si nos detenemos en la plataforma normativa y constitucional de la que partió el Tribunal Constitucional no hay una invitación precisamente al optimismo; como tampoco la hay si analizamos los acontecimientos políticos que tuvieron lugar tras su puesta en funcionamiento. Cabe, por tanto, hablar de «circunstancias difíciles» que han acompañado al Tribunal en sus primeros pasos y que, ciertamente, han influido de manera notoria en su evolución y trayectoria posteriores.

Estudiando las relaciones del Tribunal Constitucional con los poderes del Estado, hay que referirse primeramente a las que le vinculan con el Poder Constituyente. En este sentido, es pacífica la afirmación de que dicho Tribunal es el supremo intérprete de la Constitución y que «no suscita ningún tipo de crítica ni doctrinal ni política». No obstante, la famosa sentencia 76/1983, de 5 agosto, con su tesis de que aquél es el único órgano constitucional con capacidad de manifestar cuál sea la voluntad del constituyente en cada caso, introdujo factores de controversia y discusión al prohibir expresamente a «todos los operarios jurídicos, incluido el legislador estatal» que dicten normas que interpreten las normas y preceptos constitucionales.

Las relaciones que se dan entre el legislador ordinario y el Tribunal Constitucional son, dice el autor, «el punto fuerte» del tema que nos ocupa. Al respecto, cinco vías se han ofrecido al Tribunal para pronunciarse sobre este aspecto y que son el recurso previo de inconstitucionalidad, el recurso de inconstitucionalidad, la cuestión de inconstitucionalidad, el recurso de amparo y los conflictos competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas. De estas posibilidades, sólo tres de ellas nos interesan en estos momentos. En cuanto al recurso previo, ya suprimido, si bien en su configu-

ración «posibilitaba y casi invitaba al Tribunal Constitucional a invadir la esfera del legislador», no se puede decir, en opinión del autor, que esta experiencia haya sido totalmente negativa. Respecto al recurso de inconstitucionalidad, por encima de posibles dubitaciones, el Tribunal ha procurado ante todo fijar los límites de sus pronunciamientos con relación al Poder Legislativo, autolimitándose mediante criterios recogidos en diversas sentencias; y para el autor lo ha hecho con tal discreción y acierto que el Tribunal citado «no se ha aproximado siquiera a algo que pudiera ser sospechoso de «gobierno de los jueces», habiéndose manifestado, por el contrario, con un grado de control muy elevado». Y en lo que concierne a las cuestiones de inconstitucionalidad, en las que el Tribunal se encuentra en una posición más cómoda ya que no se enfrenta directamente con las Cámaras, su libertad de actuación es mayor y más amplia; lo que le permite, al mismo tiempo, desenvolverse con mayor fluidez al no tener que chocar frontalmente con el Poder Legislativo y sin que, en estos años, tampoco el Tribunal, al igual que con el recurso de inconstitucionalidad, haya sobrepasado sus límites en la resolución de las cuestiones de inconstitucionalidad.

Resumiendo lo expuesto, se puede decir que los principales problemas se han ocasionado en la aplicación del recurso previo de inconstitucionalidad, mientras que en los recursos de inconstitucionalidad y las cuestiones de inconstitucionalidad «los roces entre el legislador y el Tribunal Constitucional han sido de poca importancia»; y, si ha habido problemas, éstos lo han sido para el Tribunal, tal como ocurrió con el recurso contra el Decreto-Ley que dio lugar a la expropiación de RUMASA.

Finalmente, interesa conocer las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Tribunal Constitucional y las relaciones entre el Poder Judicial y el citado Tribunal. Sobre las primeras, prescindiendo de las sentencias de amparo sobre actos emanados del Poder Ejecutivo, o mejor dicho de las diferentes Administraciones Públicas, hay que centrar la atención sobre la jurisprudencia constitucional acerca de los actos con fuerza de ley dictados por el Gobierno y de la que, en su conjunto, se deduce que el control del Tribunal Constitucional sobre los actos del Gobierno con fuerza o valor de ley «ha sido muy poco intenso, autolimitándose, si cabe, en mayor medida que cuando ha tenido que enfrentarse con actos del legislador». Y en lo que

afecta a las relaciones entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, cabe establecer esta distinción: si nos referimos a la cuestión de inconstitucionalidad, no surgen graves problemas como ya se indicó y tan sólo nace la controversia cuando se trata del control de la legislación preconstitucional ya que no hay duda de que, si se trata de legislación postconstitucional, el control de la misma corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional; y si ahora ponemos la atención en los recursos de amparo, las relaciones que, en el supuesto precedente eran de colaboración, se convierten ahora en relaciones de tensión en cuanto que se puede plantear una vulneración de un derecho o libertad fundamental a cargo de un órgano jurisdiccional, por lo que, como puntualiza el autor, en estos enfrentamientos el Tribunal Constitucional ha procurado actuar con tacto y discreción al tiempo que ha pretendido siempre que la efectividad y realización de los citados derechos o libertades queden garantizadas en la medida máxima posible.

Con estas consideraciones se clausura el libro del profesor PÉREZ ROYO en el que, como se deduce de nuestra síntesis, el autor aborda problemas esenciales para nuestra consolidación como Estado social y democrático de Derecho. El Tribunal Constitucional es una pieza clave en el engranaje de todos los poderes del Estado y cuanto se haga por prestigiarlo y por vigorizarlo en el ejercicio de sus funciones contribuirá al asentamiento entre nosotros de los valores y principios democráticos. De ahí que, con la lectura del libro comentado, salten a la palestra una serie de temas e interrogantes que debieran ser objeto de meditación por parte de quienes tienen, en nuestro país, capacidad máxima de decisión a fin de que no se tergiverse la verdadera misión del Tribunal Constitucional; y para que, cada vez con más firmeza y convicción, vaya profundizando en el ejercicio de sus más genuinas competencias y atribuciones.