

# HERMENEUTICA Y CONSTITUCION

ANTONIO ROVIRA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. SUJETOS DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL.—3. EL OBJETO DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL.

## I. INTRODUCCIÓN

¿Cómo leer la Constitución? ¿Cómo podemos interpretarla? ¿Cuáles son las técnicas, los métodos más idóneos para establecer su sentido y dónde debemos aplicarlos? Estas son las primeras y más fundamentales preguntas del jurista y tanta es la preocupación que han desatado que resulta pretencioso y desde luego difícil intentar abordarlas. Sólo es posible realizar una aproximación más o proponer algún enfoque nuevo, sin pretender construir una teoría de la interpretación técnicamente perfecta, congruente y lógica, sino práctica y sencilla, útil para afrontar con ella los problemas que se nos presentan, adecuada para aplicar y desarrollar el texto normativo que hoy nos ordena, y sencilla, es decir, válida para que el más común de los jueces pueda aplicarla. *Recordemos que la mejor teoría de la interpretación es la mejor para la mejor Constitución y lo mejor no es lo más probable.*

Inevitablemente repetiré lo que ya se ha dicho, que no por ello queda sentenciado. Podemos decirlo de nuevo sin tener que repetirlo variando el énfasis en algunos de sus criterios, porque si algo tiene interés, éste reside no en lo que ha dicho, sino en lo que constantemente sigue diciendo. Y lo haré sin miedo a las equivocaciones que han hecho rico, profundo y matizado nuestro mundo, sin buscar el orden perfecto y lógico, porque todo orden esconde generalmente el caos, omitiendo las opiniones sobre aquello que ignoro y sin

decidir soberanamente lo que se me escapa. Sin rechazar la generalidad, prestando atención al entramado vital en el que se desarrollan las actividades interpretativas, sin adoptar actitudes despectivas hacia el caso particular, pero *sin hilar la tela tan fina que sea imposible tejerla*.

Intentaré, partiendo de lo concreto, es decir, del estudio referido a problemas concretos, actualizar conceptos y aproximar si es posible los criterios, los parámetros que enmarcan la interpretación de nuestra Constitución y para ello necesitamos tener una idea general que, partiendo de lo concreto, nos permita dirigir lo particular hacia sus más convenientes soluciones; porque para llegar a precisar el contenido y alcance de una teoría de la interpretación, con un sentido a la vez complejo y completo, debemos evitar dos peligros contrapuestos: un exceso de generalidad, pero también un particularismo desmedido.

La tarea que me propongo tiene entonces raíz kantiana, trazar los límites de la interpretación —¿hasta dónde podemos interpretar la Constitución?—, y este límite que de suyo tiene gran interés debemos trazarlo en las técnicas que empleamos y en el lenguaje en que éstas se expresan.

Podría pensarse que lo esencial de una interpretación son entonces las premisas y la conclusión, y no es así. En todo cálculo, en toda demostración, en toda interpretación, lo importante son las fuentes que usamos, y usar una determinada fuente implica sujetarse a reglas, y las reglas son lo esencial en toda interpretación, porque nos permite producir y transformar sus signos, sus palabras y dichas reglas, al igual que las técnicas, se aprenden. *La interpretación no es más que adiestramiento previo*.

Una vez precisada y limitada una técnica podemos aplicarla a innumerables ejemplos concretos. La habilidad del jurista no se encamina entonces a tener siempre a mano verdades, sino ante todo en su capacidad para reconocer y resolver los problemas jurídicos. ¿En qué consisten estos problemas? En gran medida en confusiones conceptuales, en ambigüedades e insuficiencias del lenguaje. Ante ello, el jurista debe ejercer sus habilidades tanto para detectar los enredos como para proceder técnicamente a su disolución, sin olvidar que interpretar es decir lo que parece más

ajustado, lo que «parece» y no lo que es, siempre puede haber criterios de corrección y adaptación porque ninguna interpretación agota lo interpretado, sólo sirve para brindar materiales con los cuales otro jurista pueda ir fabricando la suya. La verdad en Derecho siempre es oscura y esto a fin de cuentas es lo que nos salva.

Por tanto, no pretendo que todos los hechos conocidos concuerden con las conclusiones de esta investigación. Ni siquiera aquellos trabajos basados en experimentos y medidas de la más alta precisión y fiabilidad lo consiguen. Así es como el punto de vista copernicano era, en tiempos de GALILEO, inconsistente con hechos tan obvios y simples que el mismo GALILEO hubo de considerarlo «seguramente falso». La Teoría de la gravitación de NEWTON se vio rodeada desde el principio por un número considerable de dificultades lo bastante serias para prever material para las refutaciones. No se puede renunciar a la razón de una teoría por muchas dificultades y hechos que la contradigan. El procedimiento más común ha sido olvidarse de las dificultades y proceder como si la teoría fuera impecable, porque la falsación de la historia se encarga de perfilarla, y esta actitud sigue siendo común.

Si admitimos solamente aquellas teorías que sigan a los hechos, de acuerdo con D. HUME, nos quedamos sin teorías. Ninguna es consistente con todos los hechos. Tan sólo son «aproximaciones». Nuestro material científico, leyes, resultados experimentales, técnicos, no deja de ser un material ambiguo, contaminado por principios que no conocemos, sensaciones, impresiones, sentidos, lenguajes atados a viejos niveles; elementos de difícil control, hasta el punto que una teoría puede ser inconsistente con los hechos, porque no sean tales hechos y no porque no sea correcta. Investigar no es más que movimiento, aproximaciones a un objeto y el criterio científico no es el único al que tenemos que prestar atención. No debemos engañarnos con la ciencia, aunque tampoco creamos, siguiendo a BERGSON, que el verdadero conocimiento lo dé el instinto (*Durée et simultanéité*, París, 1922). Lo que sí parece cierto es que cuanto más sólido, bien definido y espléndido es el edificio erigido por el entendimiento, más ingenioso es el deseo de la vida por escapar de él hacia la libertad.

Por eso la razón que debe presidir el pensamiento científico y

nuestro comportamiento diario, es la que tiene en cuenta las distintas variables de los contextos, de las circunstancias, la que sabe la imposibilidad de definir de una manera rigurosa lo que es un conjunto global de presupuestos la que actúa por conjeturas, por cálculos, por probabilidades, corriendo el tiro, provocando y equivocándose. Como dice F. SAVATER, el mejor teórico sobre cualquier tema no es aquel que más acierta, sino aquel cuyos errores resultan más estimulantes y fecundos.

## 2. SUJETOS DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

Es sabido que interpretar el Derecho es fundamentalmente aplicarlo, puesto que toda aplicación en mayor o menor medida implica una determinada interpretación, es decir, atribuir un significado a la norma, y esta averiguación requiere que se aclare su sentido, y así suele sostenerse hoy que toda norma, desde la más general y fundamental a la más individualizada, contiene un marco interpretativo que ha de ser fijado y colmado por normas inferiores, por decisiones de contenidos más pormenorizados y singularizados o por actos de ejecución de éstos. La interpretación como acepción general no está vinculada solamente a los casos de oscuridad de la norma, sino a toda aplicación de ésta a la realidad (1).

---

(1) No alcanzo a ver la distinción que realiza HESSE entre interpretación y actualización. Es posible que partiendo de un concepto de interpretación como la actividad técnica mediante la que se solventan las lagunas o insuficiencias de la norma esté clara, pero si entendemos la interpretación como lectura de un texto que requiere de una teoría específica, toda realización implicará interpretación. Ver K. HESSE, *Escritos de Derecho constitucional*, Madrid, 1983.

Ha señalado RENATO TREVES que la interpretación de las leyes es uno de los problemas fundamentales que el Derecho plantea continuamente en su desarrollo vital y que el jurista nunca logra resolver con los medios de su propia ciencia. Prólogo a MAX ASCOLTI, *La interpretación de las leyes. Ensayo de una filosofía del Derecho*, traducción castellana de R. SMITH, Buenos Aires, 1947, pág. 8. En fecha reciente, ha expresado la misma idea MARTÍN KRIELE, *Theorie der verfassungsinterpretation*, Berlín, 2.ª edición, 1976. Ver A. LÓPEZ PINA, *División de poderes e interpretación*, Madrid, 1979. J. JOSÉ SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, *Notas sobre interpretación y jurisprudencia constitucional*. R.E.P., núm. 69, 1990.

Aplicar el Derecho es entonces crear una norma inferior como resultado de la interpretación de una norma superior, es un acto de voluntad y esto es verdad tanto de la ley respecto a la Constitución, de la sentencia judicial respecto a la ley, como de la sentencia del Tribunal Constitucional respecto a la Norma fundamental porque realiza la interpretación constitucionalmente adecuada (2).

La norma superior tiene, en todos los casos, el carácter de un marco que dicho acto se encarga de llenar. En este sentido, «realización» de la Constitución e interpretación aun no siendo sinónimos están íntimamente relacionados, porque se debe realizar la Constitución actualizándola y para ello se interpreta (3).

La aplicación no puede entonces consistir exclusivamente en determinar que efectivamente se ha producido el hecho y que deben,

---

(2) Comúnmente se mantiene que la función del juez no es creadora, sino garantizadora, que dice el derecho, pero no lo crea libremente, «ex novo». Por supuesto que el juez sólo descubre el derecho, que no se lo inventa, pero en todo descubrimiento hay creación, por muy sujeta que esté su actividad a parámetros y técnicas jurídicas, en mayor medida si lo que aplicamos es la Constitución con normas estructuralmente distintas a las ordinarias y que no responden a la estructura típica supuesto de hecho-consecuencia jurídica. Ver M. ARACÓN, *Constitución y democracia*, Madrid, 1989; F. RUBIO LLORENTE, «Problemas de la interpretación constitucional», *Revista jurídica de Castilla La Mancha*, abril-agosto 1988. A. J. PORRAS NODALES, «Introducción a una teoría del estado postsocial». PPV, 1988.

Esta dimensión creadora del juez se expresa claramente en la STC 15 de febrero 1990: «la interpretación aislada del artículo 113.2 da a entender que, decretada la nulidad, la nueva convocatoria ha de efectuarse en 'la circunscripción correspondiente', porque la nulidad debe extenderse a toda la elección celebrada, y ello aunque el vicio relevante esté constreñido a una sola mesa y ponga en cuestión la adaptación de un solo escaño. La interpretación sistemática finalista y con dimensión constitucional conduce, por el contrario, a una *lectura distinta* del precepto, integrándolo en la voluntad manifiestamente conservadora de los actos electorales válidamente celebrados, y el de la necesaria proporcionalidad entre actos y consecuencias cuando éstos afectan a derechos fundamentales».

(3) K. HESSE, *ob. cit.*, A. ENRIQUE PÉREZ-LUÑO, «La interpretación de la Constitución», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 1, 1984, pág. 82. Sobre la crítica de la interpretación como subsunción, ver M. KRIELE, *Theorie der Rechtsgewinnung entwickelt an Problem der Verfassungsinterpretation*, Berlín, 1976, donde insiste en asumir desde premisas filosóficas la interpretación constitucional.

por tanto, darse las circunstancias que la ley requiere. El juez hace algo más que subsumir el supuesto de hecho en la norma a aplicar, porque la ley no tiene un contenido inequívoco, unívoco, de significado único y evidente por sí mismo, o accesible mediante métodos de interpretación que conduzcan al único significado verdadero del texto. No creo que exista una interpretación que sea la única lógicamente correcta, la corrección lógica no es por lo general el único criterio que justifica y legitima esta actividad. Sólo debe ser el límite infranqueable, porque la ley y en mayor medida la Constitución no es en la mayoría de los casos completa, ni clara y tiene lagunas que no pueden colmarse mediante la exégesis. El mecanicismo es irreal en la vida del Derecho moderno, que es complejo y contradictorio y no está predeterminado en todos sus extremos. Generalmente hay un margen de libertad en su aplicación, una posibilidad de opción entre sus diferentes sentidos (4). *Sólo la tiranía se alimenta de la idea de que el juez o el legislador no tienen elección.* No conviene olvidar que un concepto es una invención a la que nada corresponde exactamente, pero a la que muchas cosas se parecen. A veces la fijeza del lenguaje nos engaña.

Esto no quiere decir que la interpretación sea una actividad libre, discrecional, porque está condicionada por un procedimiento reglado. El intérprete se somete a la norma y a la teoría y reglas que permiten aplicarla, pero siempre se dará un margen de discrecionalidad de libre apreciación y esta valoración no es incompatible con la objetividad más rigurosa, porque interpretar no es hallar por un procedimiento intelectual normas de derecho ya existentes, sino crear por un acto de voluntad una norma nueva que no existía en el orden jurídico hasta el momento de ser creada, y esta actividad es subjetiva y objetiva. Subjetiva porque siempre existe un margen de libertad y objetiva porque dicha actividad está sujeta técnicamente a principios, es una actividad científica, vinculada a los parámetros normativos y a la teoría de la interpretación que garantizan

---

(4) T. DE LA CUADRA, «Métodos y criterios de interpretación de la Constitución», en el volumen colectivo editado por A. LÓPEZ PINA, *División de poderes e interpretación*, Madrid, 1987. M. ARAGÓN, *ob. cit.*, pág. 110. M. REALE, «Para una hermenéutica estructural», en *Estudios en honor al doctor Luis Recasens Siches*, México, 1980, vol. I, pág. 763.

que los juicios de valor no caigan en los excesos del «Derecho libre» (5).

La interpretación de la Constitución, de la ley, la interpretación con vistas a la solución de casos concretos, sea por el juez en la sentencia o por una resolución de la Administración, deja de ser arbitraria si está fundamentada y justificada, si se realiza del «modo» que requiere cada instancia, pero por ser interpretación contiene un margen de libertad sin el cual no habría decisión. Toda interpretación, en mayor o menor medida, implica creación porque se elige la opción en función de las consecuencias, porque se justifica por los fines (6).

No obstante, el marco de actuación discrecional no es el mismo para la Administración, el legislador o el juez. El poder legislativo, por ejemplo, no ejecuta la Constitución, actúa con plena libertad en el marco jurídico apto para el protagonismo de las distintas opciones políticas. Actúa con plena libertad entre los límites establecidos, límites en algunos casos abstractos y generales, característicos de las normas constitucionales y que resultan no sólo del tenor literal del enunciado normativo, sino también y sobre todo del sistema que es, por definición, amplio y abierto.

Existen, por tanto, diferencias según sea el objeto que se interprete, y aun siendo la Constitución no es lo mismo según quien lo haga. Es sabido que la interpretación de la Constitución, entendiéndola como la lectura del texto, no es una función monopolizada por el Tribunal Constitucional, ni siquiera por los jueces, es una teoría ejercida de ordinario por múltiples operadores públicos y privados. *Pero toda lectura (interpretación) no tiene la misma validez ni tampoco eficacia, puesto que ésta depende de quien interprete y, por tanto, de cómo lo haga.*

No es conveniente entonces emplear el concepto de interpreta-

---

(5) K. HESSE, *ob. cit.*, pág. 75. E. BETTI, *Teoría generale dell'interpretazione*, Milán, 1955.

(6) En este sentido y como es sabido, se ha pronunciado nuestro Tribunal: «La Constitución incorpora un sistema de valores cuya observancia requiere una interpretación finalista de la norma fundamental», S.T.C. 21/81. M. ARAGÓN, *ob. cit.*, pág. 41.

ción en términos tan generales, aunque lo limitemos señalando el objeto, interpretación de un decreto o de una ley, es conveniente precisar más de qué interpretación estamos hablando y, por lo tanto, cuál es el modo de realizarla.

Es cierto que todos los aplicadores del derecho interpretan y que todo es susceptible de interpretación, lo hacen los jueces, legisladores, Administración y ciudadanos. Todos necesitan interpretar porque todos necesitan actuar. «Es claro que el Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución, pero también lo es que constitucionalistas y juristas de cualquier otra especialidad interpretan sus interpretaciones» (7).

La interpretación en este sentido general y común es la actividad que nos permite conocer y comprender, la que nos permite actuar. Toda «lectura» es entonces interpretación, pero lo que entendemos nosotros por interpretación se diferencia en el «modo», en el cómo la realizamos, modo que viene determinado por el objeto y determina el sujeto, el método, la validez y su eficacia. Como escribe el profesor R. MORODO, la forma de interpretar nos permite diferenciar la interpretación jurídica de la Constitución de su interpretación política (8).

(7) F. TOMÁS Y VALIENTE, «Tribunal Constitucional y crítica constitucional». *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*.

(8) R. MORODO, «La reforma constitucional y sus límites», *Revista de Ciencias Sociales*, Puerto Rico, 1970. De ordinario se fundamenta esta distinción en el sujeto que la realiza, pero la naturaleza del sujeto viene determinada por el modo de interpretación, y así la interpretación jurídica de la Constitución debe ser realizada por jueces, por órganos preparados para dicha actividad, que tengan conocimiento técnico del derecho, capaces de precisar, verificar y componer los límites de la ley, sin entrar en el controvertido tema de la naturaleza política o jurídica del Tribunal, tema tratado entre otros por M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, «El Tribunal Constitucional como órgano político», en el volumen *El Tribunal Constitucional*, Instituto de Estudios Fiscales, vol. II, 1981, pág. 197 y sigs. M. ARAGÓN, *ob. cit.*, pág. 102 y sigs. T. DE LA CUADRA, *ob. cit.*, pág. 137 y sigs. Como han notado, entre otros, CARETTI y CHELI, la observación de las diversas experiencias europeas muestra la tendencia general expansiva que lleva a los tribunales constitucionales a deslizarse hacia un terreno que parece resultar extraño a su esfera de competencia. P. CARETTI y E. CHELI, «L'influenza dei valori costituzionali sulla forma di governo il ruolo della iustizia costituzionale», en *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei*, a cura di A. PIZZORUSSO y V. VARANO, Milán, 1985, vol. II, pág. 1021.

La aplicación jurisdiccional del Derecho Constitucional tiene que fundamentarse en una teoría, en premisas aceptables generalmente, evitando las opiniones personales, pero no las peculiaridades extra-jurídicas ni las consecuencias particulares de la decisión. Como escribe BACHOF, «las consecuencias políticas de una decisión judicial no pueden ser ignoradas al tomar la decisión, pero la búsqueda de las medidas correctoras de esas consecuencias no deben salirse de las fuentes que el propio ordenamiento ofrece» (9). Las decisiones judiciales deben fundamentarse en criterios generales que las hacen uniformes en el tiempo y en el espacio, sometiéndose a la norma y respetando el precedente por seguridad, igualdad y uniformidad del derecho.

Los jueces realizan una actividad objetiva, crean normas jurídicas con sujeción a parámetros normativos preexistentes y no disponibles, desarrollan la norma superior necesariamente, la aplican y esta aplicación se fundamenta en razones jurídicas, es una actividad reglada que no elimina el mínimo-máximo de actuación libre, de opción entre los diversos sentidos de una misma palabra, porque las normas no son ideológicamente neutrales (10).

Por el contrario, la creación política del derecho, la potestad legislativa, tiene un carácter subjetivo y responde a una libre apreciación realizada por el legislador, aunque limitado y en la medida que lo permita la norma fundamental, que no impone soluciones únicas para cada problema, pero que no es sólo límite político, sino también jurídico. El legislador no interpreta jurídicamente la Constitución cuando crea derecho, por el contrario, justifica y razona sus decisiones con criterios de oportunidad o conveniencia.

El legislador, al desarrollar la Constitución opta libremente entre las posibilidades que le permite el marco jurídico fundamental,

---

(9) E. TIERNO GALVÁN, «Especificación de un Derecho constitucional para una fase de transición», B.I.C.P., núm. 10, 1972. M. ARAGÓN, *ob. cit.*, pág. 129.

(10) F. RUBIO LORENTE, *ob. cit.*, pág. 39: «El juez constitucional crea normas constitucionales que por serlo no pueden ser modificadas ni desconocidas por el legislador. Naturalmente no las crea 'ex nihilo', sino como derivación de un derecho más alto cuyo sentido sólo él puede precisar». P. LUCAS VERDÚ, *Curso de derecho político*, vol. II, Madrid, 1978. M. LUISA BALAGUER CALLEJÓN, *La interpretación de la Constitución por la jurisdicción ordinaria*. Civitas, 1990.

entre los límites que le impone la Constitución que asegura su cumplimiento a través de medios de control y de garantía (11). No puede aclarar el sentido y alcance jurídico de las normas constitucionales. No tiene capacidad para precisar sus propios límites, puesto que están vinculados a los principios de supremacía y suprallegalidad. Sólo pueden crear en el marco que la norma superior les autoriza.

Por ejemplo, el Gobierno y el Parlamento no pueden imponer una moral obligatoria para todos, un «orden» prioritario en cuya celosa persecución se unifique la sociedad en torno a sus dirigentes estatales. No pueden imponer un totalitarismo moral que permita la persecución del modo más democrático sustituyendo así a las antiguas cruzadas.

*En este sentido, la Constitución no nos dice cómo es el Estado, sino cómo no puede ser, señalando hasta dónde puede actuar el principio fundamental del pluralismo. El legislador realiza una labor política porque desarrolla la Constitución, incluso cabría decir que la aplica, pero como cauce y límite (12).*

---

(11) Como señala M. JIMÉNEZ DE PARGA, en su comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 76/83, se le niega al legislador la facultad de dictar normas meramente interpretativas porque reduce las posibilidades o alternativas del texto. En el mismo sentido, J. PÉREZ ROYO, «El Tribunal Constitucional y la división de poderes», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, *ob. cit.*, pág. 73 y sig. M. ARAGÓN, «La interpretación y el carácter objetivado del control jurisdiccional», *Revista Española de Derecho constitucional*, núm. 17, Madrid, 1986, pág. 97. «La tendencia de esta concepción de la Constitución como norma directamente aplicable se percibe de inmediato (...). Cualquier norma que le esté subordinada depende en su validez de su conformidad con el contenido no sólo formal, sino también material de la Constitución. La ley es ya controlable por un órgano que puede dejarla fuera del ordenamiento», T. DE LA CUADRA, *ob. cit.*, pág. 133. J. JIMÉNEZ CAMPO, «Algunos problemas de interpretación en torno al título X de la Constitución», *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 7, 1980.

(12) En la S.T.C. 38/83, FJ 5 y 6 señala: «Las profundas diferencias entre el régimen anterior y el actual ponen de manifiesto que el legislador puede disponer de una variada gama de soluciones ya que en el Estado de Derecho, organizado en un sistema de competencias, cada órgano puede actuar libremente sin extravasar la suya propia», FJ 6. Y como la Constitución «nada disciplina al respecto», la alteración operada en nuestra ley significa simplemente que «el legislador abandona unos criterios para aceptar otros».

En ocasiones, el dictado de normas interpretativas por el legislador es una operación necesaria. Por ejemplo, para unificar los criterios de los aplicadores, y hasta puede considerarse que son imprescindibles en las organizaciones complejas para orientar y dirigir la voluntad expresada en la norma. Pero estas interpretaciones son políticas, no jurídicas. Las realizan los políticos, y tienen como misión explicar, orientar y dirigir el desarrollo de la decisión adoptada. Su eficacia es, por tanto, limitada y no pueden establecer el sentido y alcance jurídico y, por tanto, vinculante de la norma constitucional, porque su modo de interpretar no lo permite. Y no creo que ello se reduzca sólo a un problema de eficacia, porque si el legislador o cualquier otro realiza una interpretación de la Constitución con pretensiones jurídicas está realizando una actividad para la que no es competente, y cuando un órgano, institución o poder hace algo que no debe su actuación es nula.

El legislador, la Administración, los ciudadanos, pueden anticipar el sentido y alcance de las normas constitucionales, y en esta medida interpretan el texto. «Pero la interpretación sólo será acertada si anticipa el razonamiento jurídico del Tribunal. Por eso es preferible y más correcto referir sólo al juez la función de interpretar.»

Por ejemplo, como escribe el profesor MUÑOZ MACHADO, «una ley puede interpretar a otra ley, que por ello tiene la fuerza general que es común a las leyes, porque procede del mismo que dictó la ley interpretada. Pero debe hacerlo de conformidad con la norma más alta. No puede decirse lo mismo de una ley que interprete la Constitución o de un decreto que interprete la ley, porque no está hecha del modo ni por el sujeto encargado. No puede, por ello, tener una validez general. No es una interpretación auténtica» (13).

---

La diferencia entre discrecionalidad del legislador y arbitrariedad ha sido objeto de análisis de la S.T.C. 66/85. En España ha subrayado la dimensión jurídico-normativa de la interpretación constitucional. E. GARCÍA DE ENFRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1984. J.L. CASCAJO, «Las Cortes Generales y el Tribunal Constitucional» en *Segundas Jornadas de Derecho parlamentario*, Madrid, 1986, pág. 15. R. MORODO, «Proceso constituyente y nueva Constitución española: anotaciones al preámbulo constitucional», B.I.D.P., núm. 1, 1978.

(13) S. MUÑOZ MACHADO, «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones», *R.E.D.C.*, núm. 9, pág. 140 y sigs.

«Pongamos por caso una circular dictada por cualquier autoridad ministerial que interprete cualquier norma, puede ser una interpretación válida políticamente, como orientación a los afectados, pero no puede ser una interpretación válida jurídicamente, una interpretación auténtica, porque tendrá efectos tan sólo en el interior de la Administración y en el seno de la línea jerárquica de autoridades y funcionarios subordinados a su autor.» Pero además siempre que no contradiga la interpretación que de la Constitución realiza el Tribunal Constitucional o la interpretación política que realiza el legislativo» (14).

Por eso conviene especificar más de qué interpretación estamos hablando (15). Por ejemplo, en la muy comentada sentencia sobre la L.O.A.P.A. se declara la inconstitucionalidad de diversos preceptos del proyecto de ley enjuiciado en base a un mismo argumento: los artículos en cuestión contenían normas meramente interpreta-

---

G. TARELLO, *La interpretazione della legge*, Milán, 1980. F. RUBIO LLORENTE *ob. cit.*, J. PÉREZ ROYO, *El Tribunal Constitucional y la división de poderes*, Tecnos, págs. 31 y 33.

(14) S. MUÑOZ MACHADO, *ob. cit.*, pág. 141 y sigs. La diferencia entre discrecionalidad administrativa y libertad del legislador ha sido tratada entre otros por F. RUBIO LLORENTE, *ob. cit.*, pág. 38 y sigs.; L. Díez PICAZO, *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*, Madrid, 1973, pág. 236.

Fundamentalmente, en la actuación discrecional de la administración se da una relación con unos fines u objetivos que vienen dados por la ley y por tanto son indispensables para la administración. El legislador, por el contrario, no es sólo dueño de los medios, sino también de los fines. La diferencia. Ya ha sido objeto de análisis por el T.C. en el recurso previo de inconstitucionalidad en el que se impugnaba el proyecto de ley orgánica que modificaba la del propio Tribunal, suprimiendo el recurso previo. J. PÉREZ ROYO, *ob. cit.*, pág. 37 y sigs.

(15) S. MUÑOZ MACHADO, *ob. cit.*, pág. 139 y sigs. Pero a su vez, la creación política de normas que viene dirigida y limitada por la Constitución es un límite para el Tribunal que afirmó en la sentencia 86/82 que el Tribunal se ha de circunscribir a determinar la conformidad con la Constitución de la ley impugnada sin que en ningún caso pueda convertirse «en un juicio de valor acerca de si la regulación adoptada es o no la más oportuna». Esta delimitación la ha expresado el Tribunal reiteradamente respecto al ámbito del poder judicial: «No corresponde a este Tribunal emitir otros pronunciamientos relativos a la calificación jurídica de los hechos objeto del procedimiento previo», S.T.C. 98/89. A. TORRES DEL MORAL, «Principios de Derecho constitucional español», Madrid, 1988.

tivas de la Constitución, y el legislador carece de potestades para establecer este tipo de normas. La doctrina de la sentencia es la siguiente:

«El legislador estatal no puede incidir directamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma. Es cierto que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos. No puede olvidarse por otra parte que en la medida en que los términos objeto de interpretación son utilizados como criterios constitucionales de atribución de competencias, la fijación de su contenido por el legislador estatal supone a su vez una delimitación del contenido y alcance de aquellas competencias que se definen por referencia a ellas.»

El objetivo de la sentencia es evidente y, como se ha comentado, está plenamente justificado, pero es posible que no se usen las soluciones más claras que ofrece la teoría (16).

Las interpretaciones de conceptos generales que no estén inmediatamente vinculadas a las regulaciones concretas que la ley contiene, son inconstitucionales porque el legislador se extralimita en sus atribuciones, no porque tengan carácter general. Son inconstitucionales porque el legislador realiza una actividad que pretende ser jurídica, técnica, científica, porque pretende realizar la interpre-

---

(16) El Tribunal Constitucional se pronunció sobre el tema de las «sentencias interpretativas» en su decisión de 13 de febrero de 1981, y matizó su postura en la sentencia de 8 de abril de 1981. S. MUÑOZ MACHADO, *ob. cit.*, pág. 132 y sigs. J. PÉREZ ROYO, *ob. cit.*, pág. 50 y sigs.

tación jurídica de la Constitución, y este modo de interpretar corresponde exclusivamente a los jueces, y en este caso al Tribunal Constitucional. El legislador interpreta la Constitución porque opta y elige el desarrollo, pero no puede establecer jurídicamente su sentido y alcance. Es el modo de interpretar el argumento que debería justificar la inconstitucionalidad (17).

Así la interpretación constitucional es concretamente la interpretación judicial de la Constitución, actividad que el juez lleva a cabo para determinar mediante un razonamiento fundado en derecho su sentido. Y esta actividad conlleva la necesidad de que exista una instancia que pueda resolver la duda determinando con precisión el sentido de la norma constitucional, esto es un Tribunal (18).

Otro problema común a todos estos tribunales constitucionales y posiblemente el más difícil, es saber si la acción de éstos, el control que ejercen sobre el Parlamento es suficientemente democrático. Problema que no voy a tratar aquí, aunque a la vista de la lógica democrática no es un tema ni pacífico ni sencillo (19).

---

(17) Sobre la interpretación de la Constitución hecha por la ley, existe una extensa doctrina, S. MUÑOZ MACHADO, *ob. cit.*, pág. 136 y sigs. Me remito a los comentarios que sobre dicha sentencia ha realizado el profesor M. JIMÉNEZ DE PARGA, «Seis años de Tribunal Constitucional», en *El Tribunal Constitucional y su jurisprudencia*, Albacete, 1988.

(18) «En muchas ocasiones se ha afirmado que el T. C. está subordinado a la Constitución. Los positivistas y realistas, por lo menos algunos de ellos, han considerado que esta afirmación no era más que una mentira piadosa que servía para ocultar el poder político del juez, sostiene CALSAMIGLIA, que probablemente la tesis de DORKIN pueda contribuir a comprender lo que el hombre de la calle ya sabe, que los jueces no tienen un gran poder político». M. ARAGÓN, *ob. cit.*, pág. 128 y sigs. Como dice también el canon 17 del Codex canónico: «La interpretación auténtica de las leyes compete al legislador, a su sucesor y a aquel a quien los mismos hubieran concedido la facultad de interpretar», citado por S. MUÑOZ MACHADO, *ob. cit.*, pág. 139. I. DE OTTO, «La posición del Tribunal Constitucional a partir de la doctrina de la interpretación constitucional», en la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, Madrid, 1984. El profesor J. SOLÉ-TURA destaca esta función del Tribunal Constitucional como órgano clave en la delimitación final de las competencias, en «La jurisprudencia constitucional y el estado de las autonomías», *Anuario de Derecho político*, Barcelona, 1983.

(19) J. RIVERO, *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, 1986, pág. 633 y sigs. J. PÉREZ ROYO, *Tribunal Constitucional y división de poderes*, ed. cit. P. CRUZ VILLALÓN, *La formación del sistema*

El juez realiza entonces una actividad jurídica objetiva, porque interpreta el derecho científicamente, con la teoría, mediante reglas y técnicas que se le imponen, pero optando entre las diferentes posibilidades y justificando y fundamentando su decisión en razones jurídicas, técnicamente, profesionalmente, objetivamente. Puede elegir el criterio, la regla o técnica predominante, pero queda sujeta a ella.

La interpretación jurídica de la Constitución es entonces una actividad en la que intervienen múltiples factores, objetivos y subjetivos. Interviene la propia formación del intérprete, del juez, con sus humores, sus emociones, sus sentimientos, factores compensados al ser la decisión colegiada. El juez piensa quién es y dónde está o no piensa nada. Piensa en su lengua, piensa su tradición, su presente y su desaparición. Estos contenidos están en sus sentencias y sin ellos éstas resultarían ininteligibles. La elección es clara e imprescindible. Las sentencias también están hechas de carne, hueso y sangre.

Nuestro Tribunal Constitucional, por ejemplo, tiene doce jueces, cada uno de distinta procedencia, con diversas formas de ver las cosas y, en consecuencia, con distintas pre-comprensiones, concibiendo a veces las sentencias con los ojos de los sentidos antes de serlo por la razón y el conocimiento. Conviene tener esto presente, porque los hechos que se ignoran a sí mismos son infinitamente más malignos que los conocidos y aceptados, que tienen entonces posibilidades de control (20).

---

*européo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid, 1987. C. VIVER I PI-SUÑER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, 1989. Sobre el tema del Tribunal Constitucional como órgano político y órgano jurídico existe una extensa bibliografía. Entre otros: A. LÓPEZ PINA, *División de poderes e interpretación. Hacia una praxis constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987; R. CANOSA, *Interpretación constitucional y fórmula política*, CEC, Madrid, 1988; M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, «El Tribunal Constitucional como órgano político», *ob. cit.*, pág. 1781; E. ALVAREZ CONDE, *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1990.

(20) Se podría establecer una clasificación de los mismos: los más sensibles ante las violaciones de derechos y libertades y los menos dispuestos a reintegrar a los ciudadanos en la plenitud de sus derechos, los que argumentan con solidez jurídica y los que fallan en sus razonamientos, los pro-

Todo hombre, y por tanto también el juez, debe saber que no puede ir más allá de su subjetividad, pero debe saber también controlarla, es decir, en lugar de dirigirse hacia lo metajurídico debe orientarse hacia lo intersubjetivo, o si se prefiere, hacia lo «objetivo».

Todos estos elementos subjetivos y objetivos que intervienen en la actividad judicial no son susceptibles de objetivación, ni pueda, por tanto, reglamentarse. Por eso la bondad de una sentencia no sólo depende de su objetividad, de su congruencia con la gramática del texto, sino también de la persuasibilidad de su argumentación. Y así, cuando una sentencia es consecuente y se fundamenta en argumentos objetivos, y cuando además tiene el peso de la legitimidad que para mí es el irrenunciable sello de las obras bien hechas, es una buena sentencia. Difícilmente podemos exigir más a los magistrados porque no puede darse, y de hecho no se da, una discusión metódica para cada caso.

El juez generalmente decide considerando los efectos, la realidad social, la finalidad de la norma, la interpreta a tenor de las circunstancias, pero limitado por el texto y las reglas que le impone la teoría, buscando siempre el equilibrio entre lo que puede y lo que debe hacer. Todos estos elementos que intervienen en la interpretación no son reconducibles a un código o catálogo, y la acentuación y la relevancia que se dé a cada uno de ellos, dentro de los límites normativos, forma parte del ámbito de libertad que tiene el juez para poder acomodar el derecho y hacer justicia para suplir con las posibles interpretaciones las deficiencias de las normas dotando de unidad, efectividad y coherencia al Código.

Cada juez posee entonces la independencia y la capacidad para regular y orientar sus actuaciones, y a esta capacidad le llamamos libertad, y, por tanto, autonomía, con sus efectos y consecuencias, pero libertad cuyo peso es la responsabilidad, responsabilidad del juez ante él y ante todos, responsabilidad que es la capacidad democrática por excelencia (21).

---

gresistas y los conservadores, los que saben redactar y los que exponen las cosas con confusión, M. JIMÉNEZ DE PARGA, *ob. cit.*, págs. 20 y 21.

(21) Sobre el principio de legalidad, independencia y libertad del juez, ver: P. ANDRÉS y C. MORILLA, *El poder judicial*, Tecnos, Madrid, 1986. E. DÍAZ,

El juez debe entonces prepararse para usar bien las leyes, y la culpa de sus abusos no será del Estado, el sistema, la corrupción, ni exclusivamente de las leyes, sino en gran medida de él mismo, que también es responsable individualmente.

Una ley defectuosa no puede absolver a los jueces responsables de una sentencia manifiestamente injusta. El desplazamiento de la culpa a la sociedad, la familia, la ley o el destino, aniquila la necesaria libertad y, por tanto, de la independencia que disponen para poder impartir justicia y favorece la búsqueda de cruzados y culpables que exculpen la irresponsabilidad y fomentan la dejadez y la falta de preparación. El juez no puede ampararse en la ley para justificar sus abusos, errores e injusticias. *Debemos creer que el juez puede ser mejor, sin que para ello deban cambiarse antes todas las leyes;* y será mejor cuanto más adiestrado esté en su tarea, que no es expresar lo que es la ley, sino expresar la relación entre una subjetividad y la ley.

Con ello no se vulnera el principio de legalidad, sino que por el contrario, se realiza. Jueces y magistrados son defensores de una ley que no pueden violar ni modificar. Pero ley entendida modernamente como conjunto de hechos, valores y normas. Ley que deben aplicar siempre de acuerdo con los valores y principios constitucionales, entre ellos los relativos a la libertad, la justicia y la igualdad, y cuando no puedan acomodar la aplicación de la norma al ordenamiento constitucional deberán plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

*En definitiva, debe existir esta independencia, esta libertad creadora del intérprete porque el legislador no puede hacerlo todo y no puede arrebatarnos la libertad de la voluntad y la parte de gloria que puede correspondernos en la empresa de realizar los valores democráticos sobre los que nuestra sociedad se asienta.*

Así, para crear científicamente, el juez necesita conocer y comprender la norma (22) y su sentido surge de un sistema no sólo

---

*Legalidad-legitimidad en el socialismo democrático*, Civitas, Madrid, 1978. Entre otros, ellos comentan ampliamente los artículos 117 de la Constitución española y 5 y 7 de la Ley Orgánica del poder judicial, además de S. S.T.C. 120/86 del 20 de octubre y 33/83 de 4 de mayo.

(22) H. HART, *The Concept of Law*, Oxford, 1961. F. RUBIO LLORENTE, *ob. cit.*, pág. 127. Y M. ARAGÓN, *Constitución y democracia*, *ob. cit.*, pág. 127.

normativo, sino también de categorías teóricas que le dan significado y le prestan coherencia. Y este sistema sólo puede realizarse a partir de la teoría de la interpretación como conjunto de categorías dogmáticas, es decir, prolongaciones de la lógica del derecho hasta los problemas particulares y fundamentales, categorías imprescindibles para interpretar, por ejemplo, los valores constitucionales. Y como técnica, esto es, conjunto de operaciones por las que se adaptan los medios adecuados a los fines buscados y queridos. Esta teoría de la interpretación no es más que teoría de la Constitución, porque el mandato de interpretación conforme a la norma fundamental de todo el ordenamiento, asigna un valor preeminente a la doctrina legal que resulta de las sentencias del Tribunal Constitucional. Sentencias que tienen un valor normativo a través de la eficacia de sus resoluciones y un valor jurisprudencial que prima sobre el legislador (23).

Los magistrados, mediante la interpretación, con conocimiento profesional de la teoría, de los principios, de las técnicas y reglas asumidas y convenientemente consensuadas por la doctrina y por la jurisprudencia, con adiestramiento previo, con preparación, pero también con madurez, sentido común e imaginación, podrán dar soluciones claras a los problemas normativos oscuros y colmar las lagunas legales declaradas, porque «no es posible interpretar la norma sin una previa teoría de la interpretación, no es posible interpretar el ordenamiento jurídico-constitucional sin una previa teoría de la Constitución». En este sentido, sigue diciendo el profesor M. ARAGÓN: «Cuando la actividad creadora está sujeta a unos principios jurídicos materiales que le vienen dados, que son objetivos y a un modo de interpretar y razonar que tampoco está en su libre elección, la creación del derecho es jurídica, es una actividad jurisdiccional» (24).

Incluso para hablar no basta con conocer la propia lengua, es necesario además que los hablantes hagan referencia a un trasfondo de casos asumidos, de conocimientos y de presupuestos comunes.

---

(23) M. BELTRAN, *Originalismo e interpretación. Dworking, Bork: una polémica constitucional*, Madrid, 1989. I. DE OTTO, *Las fuentes del derecho*, Madrid, 1985, P. DE VEGA.

(24) M. ARAGÓN, *ob. cit.*, págs. 111 y 123.

Es decir, que dispongan de una teoría consensuada que limite y oriente su actividad (25).

En definitiva, el modo de interpretar califica a una determinada actividad como jurídica. ¿Existen entonces diferencias sustanciales entre interpretación constitucional e interpretación legal?

Interpretar la Constitución es fundamentalmente establecer sus límites, enmarcar el ámbito de actuación que la Constitución ampara. A esta labor creadora del juez constitucional, la denomina HESSE «concretización» (26). El juez concretiza, pues aplica la norma al caso concreto, «pero mientras el juez ordinario en la subsunción ha de interpretar una definición del supuesto de hecho ya contenido en la norma, el juez constitucional ha de inventarse, por así decirlo, esa definición, creando doctrina que no puede desconocer el juez ordinario. No la crea «ex nihilo», sino como derivación de un derecho más amplio, cuyo sentido sólo él puede precisar» (27).

Por eso la interpretación constitucional posee una importancia decisiva en cualquier sistema democrático, porque es al mismo tiempo interpretación legal o teoría de la interpretación. Claro está que esta interpretación no disuelve las peculiaridades propias de la interpretación en cada sector del ordenamiento (28). Es decir, el sujeto, el ámbito de la creación, pueden variar, pero la teoría de la interpretación que parte de la Constitución debe ser única y la ley debe interpretarse desde la misma (29).

---

(25) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1983, pág. 72 y sigs.

(26) S.T.C. 11/81 de 8 de abril. C. HESSE, «El texto constitucional como límite de la Constitución», en el volumen editado a cargo de A. LÓPEZ-PINA, *División de poderes e interpretación*, Madrid, 1987, pág. 134.

(27) F. RUBIO LLORENTE, *ob. cit.*, págs. 39-40.

(28) La doctrina del Tribunal es clara en este aspecto y así lo manifiesta en la sentencia 15 de febrero de 1990: «la interpretación de la norma aplicada deberá realizarse del modo que resulte más acorde con los preceptos contenidos en la norma fundamental y no suponga violación alguna de los derechos consagrados en ella (...); por consiguiente, no puede limitarse a una interpretación literal o asilarla de aquellas normas sino que deben acomodarse a la Constitución».

(29) SS.T.C. 47/83, F.J. 3 y 28/84, F.J. 1.

### 3. EL OBJETO DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

Parece suficientemente claro que el Tribunal Constitucional es el que interpreta fundamentalmente y de forma vinculante para todos la Constitución, interpretación jurídica, que contribuye así de manera fundamental a la elaboración de la Teoría de nuestra Norma fundamental.

Pero, ¿qué material debe interpretar? ¿Cuál es su fuente de interpretación? ¿De dónde brota nuestro Derecho constitucional? ¿Cuál es su origen? ¿Cuál es el lugar donde podemos conocerlo? Y digo fuente porque contrariando una opinión bastante generalizada, entiendo que en nuestro caso lo es sólo el texto. Texto bien es cierto que entendido modernamente como conjunto de normas que intentan ordenar determinados hechos para la realización de unos determinados valores, objetivos y finalidades.

Parece claro que, para el Tribunal, lo que trasciende la ocasión y al sujeto es el texto como conjunto de normas aprobadas según el procedimiento constitucional establecido. Lo primero que nos preguntamos y que cabe preguntarse ante un conflicto es qué dice el texto, que para esto está. En una de sus sentencias el Tribunal Constitucional lo argumenta de la forma siguiente:

«El respeto a la Constitución que el artículo 9 impone a todos los poderes públicos hace necesario que una interpretación que conduzca a un resultado distinto de la *literalidad* del texto sólo sea pensable cuando exista ambigüedad o cuando la ambigüedad pueda derivarse de la conexión o coherencia sistemática entre preceptos constitucionales» (30).

---

(30) S.T.C. 72/84. En ella se declaró inconstitucional la totalidad de un proyecto de ley por considerar que el artículo 70 de la Constitución exige claramente que las incompatibilidades de diputados y senadores consten en la ley electoral. E. ALONSO GARCÍA, *ob. cit.*, pág. 79 y sigs. La Constitución vincula como norma suprema del ordenamiento jurídico a jueces y tribunales que vienen obligados a interpretar las leyes y reglamentos según los preceptos y principios constitucionales de acuerdo con la interpretación efectuada por el T.C. No olvidemos que la interpretación no se limita a la Constitución, sino que se extiende al llamado «bloque de constitucionalidad».

Sin entrar en el contenido de la argumentación que es discutible, la sentencia concuerda con la corriente doctrinal que denominamos «literalismo», porque interpreta la Constitución a partir de sus palabras, pero, y ello es importante, no creo que sea conveniente hacerlo sólo en su sentido gramatical y lógico, sino también justo y eficaz. Lo que mantiene el Tribunal en esta sentencia es que la interpretación constitucional debe ser literal, es decir, ajustada a la norma, al texto.

Hay que tener en cuenta que modernamente el literalismo no se caracteriza por la aplicación de la apotegma «in claris non fit interpretatio», ni por la aplicación exclusiva del criterio gramatical, ni por la búsqueda del sentido propio de las palabras en relación con el contexto, porque lo común a todas las variantes del literalismo es la afirmación de que el texto normativo es la fuente esencial, única de y para la interpretación jurídica (31). Aunque la querrela dentro de la propia doctrina sigue residiendo en cómo interpretarlo, qué métodos y técnicas deben emplearse para leerlo, para conocer su contenido y elaborar un significado.

No es únicamente literalista la corriente de interpretación que estima que el lenguaje de la Constitución cubre sólo y exclusivamente los presupuestos de hecho que caen bajo sus palabras, porque un literalismo moderado toma en cuenta la cualidad abierta del lenguaje en relación con su contenido dogmático, social y valorativo.

No podemos confundir literalismo y formalismo. El primero se refiere a las fuentes de la interpretación y mantiene que el texto es la única, mientras que el formalismo discute las técnicas, procedimientos y métodos que escogemos para interpretar. *El primero señala qué tenemos que interpretar, el segundo cómo debemos*

---

(31) Lo que el Tribunal Constitucional entiende por literalismo y finalismo lo encontramos también en la sentencia de 15 de febrero de 1990. En ella de nuevo contraponen el «literalismo» al «finalismo», es decir, parece confundir «literalismo» con «formalismo», fuente de interpretación con criterio.

Para diferenciar el texto como parámetro del texto como fuente pueden verse los trabajos de K. HESSE, ya citados, y también F. SAINZ MORENO, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, 1976.

*hacerlo*. Si admitimos esto, el literalismo será compatible con las técnicas formalistas, voluntaristas o finalistas y se acentuará el empleo de unas u otras en función del concepto y alcance que se tenga de lo que es y significa la norma, el texto constitucional.

Sin embargo, normalmente se sostiene lo contrario, se mantiene que conocemos el Derecho constitucional a partir de diversas fuentes, que el texto no es el único objeto de interpretación. En ocasiones se afirma que el Derecho natural también puede ser fuente de la interpretación: «Está en la naturaleza de las cosas —dice el Tribunal— que los Consejos Asesores de R.T.V.E. en las distintas comunidades, promueva sus valores propios.»

Las consideraciones que opuso el magistrado L. DÍEZ PICAZO, en su voto particular, ya pusieron de relieve no sólo la inconveniencia, sino el riesgo que suponen estos razonamientos, estas referencias a ámbitos extranormativos. «Recurrir a la naturaleza de las cosas —dice—, al carácter razonable y a otros parámetros semejantes permiten una fácil inclinación hacia el iusnaturalismo que debe ser cuidadosamente evitado por una jurisdicción constitucional» (32).

*El hombre debe saber que no hay otro legislador que él mismo y que en tal desamparo debe decidirse, y decir que la ley la inventamos nosotros quiere decir que la ley a priori no tiene sentido.*

Como fuente de interpretación se apela en ocasiones a la doctrina, y, sin embargo, es sabido, como el propio Tribunal mantiene, que la doctrina por sí misma no puede ser nunca fuente suficiente para colmar una laguna, entre otras razones por la diversidad de criterios que la sostienen (33). También se ha dicho que la constitucionalización del derecho ordinario implica que debemos considerar a éste como fuente de interpretación.

El Tribunal, al iniciar su actividad, ha usado en más de una ocasión los cánones de interpretación contenidos en el artículo 3.1 del Código civil (34) y lo hizo por diversas razones: primero, porque el citado artículo incluye en su enunciado general la posibilidad de

---

(32) S.T.C. 10/82, F.J. 8. E. ALONSO GARCÍA, *Interpretación de la Constitución*, Madrid, 1984.

(33) S.T.C. 114/84, F.J. 3.

(34) S.T.C. 36/81, F.J. 6.

aplicar prácticamente todas las reglas y técnicas de interpretación conocidas; segundo, porque la comprensión de los aspectos fundamentales de la interpretación constitucional presupone el conocimiento, al menos inicial, de algunos aspectos importantes de la interpretación jurídica en general. Por lo tanto, no es de extrañar que se parta para interpretar la nueva norma de la dogmática existente (35).

No obstante, desde las primeras sentencias el Tribunal ha rechazado la posibilidad de interpretar las normas constitucionales a partir de normas inferiores, estableciendo un principio general de separación entre legalidad ordinaria y legalidad constitucional. Este rechazo a la constitucionalización del derecho ordinario ya aparece en la primera sentencia resolutoria de un recurso de inconstitucionalidad (36). Y claramente en la sentencia de 20 de julio de 1981, diciendo que «cuando se trata de una exégesis constitucional, debemos rechazar el intento de establecer los enunciados constitucionales de las normas de rango inferior». Y cuando limita la amparabilidad (37) también mantiene como regla general que el derecho ordinario no refleja valores o principios fundamentales, fomentando así la necesidad de construir una propia dogmática constitucional que imponga nuevos cánones hermenéuticos (38). Y para ello se vale de su propia doctrina y de las reacciones que a favor o en contra provoca en juristas y estudiosos.

Por tanto, existe separación entre legalidad ordinaria y legalidad constitucional, pero también una interrelación que se manifiesta en el principio unánimemente admitido de interpretar la ley y valorar todo el ordenamiento desde los principios constitucionales (39). Y por supuesto no existe separación cuando la propia

---

(35) S.T.C. 13 de febrero de 1981, F.J. 10 y 19. Y por citar una reciente, S.T.C. 14/89. En ella se utiliza la doctrina comparada.

(36) S.T.C. 2 de febrero de 1981, F.J. 3.

(37) S.T.C. 30 de mayo de 1981 y 46/83, F.J. 6.

(38) S.T.C. 15 de febrero de 1990. Para un tratamiento no dogmático de la dogmática, ver, N. LUCHMANN, *Sistema jurídico y dogmática jurídica*, Madrid, 1983.

(39) Sobre este tema existe una extensa doctrina. Cito los que me han sido de mayor utilidad. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob. cit.* K. HESSE, *Escritos de Derecho constitucional*, con introducción y traducción de P. CRUZ VILLALÓN, E. ALONSO GARCÍA, *ob. cit.*, pág. 500 y sigs.

Constitución remite explícitamente al ordenamiento como lo hacen los artículos 23,2 y 24 (40).

Salvo error del que me excuso, sin que el Tribunal Constitucional lo reconozca explícitamente y aunque en ocasiones emplee el concepto de fuente como sinónimo de criterio o técnica, no he encontrado sentencia en la que el objeto de interpretación esté fuera del propio texto. Las lagunas que se reconocen se colman sin salirse del propio ordenamiento, bien sea a través de la analogía, de los principios generales mediante la interpretación extensiva o cualquier otra técnica (41). Esta sujeción del Tribunal a los principios generales que caracterizan al literalismo se manifiesta de una forma más clara, si cabe, en el tratamiento que da a los criterios de interpretación característicos del «originalismo».

Es sabido que la doctrina basada en el originalismo sostiene lo contrario, sostiene que la fuente de interpretación, el objeto que hay que interpretar no es el texto, sino la voluntad del legislador, del constituyente. Lo que hay que descubrir, dicen, es la intención que dio origen a la norma y el texto, la historia, los debates parlamentarios son las fuentes de las que emana esta voluntad. Para el originalismo todo ejercicio de la jurisdicción constitucional que se aparte de esta intención constituye una usurpación de poder, porque la voluntad popular se corresponde con la voluntad de los representantes elegidos y el texto, la historia, los debates son los instrumentos que nos permiten conocerla.

Claro está que no es el lugar para discutir lo que para nosotros es evidente, pero sí interesa poner de manifiesto que el originalismo viene definido no por las técnicas que emplea, sino por el objeto que interpreta, que para éstos no es el texto, sino la voluntad de los que lo hicieron (42). Las técnicas, los criterios, los argumentos

---

(40) «Interpretación constitucional de la ley, argumentación y fundamentación jurídica, resolución justa y no sustitución del legislador. He ahí las cuatro condiciones para la correcta interpretación de la Constitución modificando en este caso sólo la primera, en lugar de la interpretación constitucional de la ley la interpretación constitucionalmente adecuada de la Constitución, concretando que la resolución justa ha de entenderse como justa, pero jurídicamente correcta», M. ARAGÓN, *ob. cit.*, pág. 129.

(41) S.T.C. 79/83, F.J. 3, y 110/84, F.J. 10.

(42) Posiblemente uno de los más conocidos defensores es BERGER:

pueden usarse por unos o por otros, sean originalistas, literalistas o finalistas. La diferencia entre ellos está en la fuente, en el objeto que interpretan. Para unos, la voluntad. Para otros, el texto o la finalidad.

Nuestro Tribunal, por ejemplo, utiliza criterios de interpretación como la historia o los debates parlamentarios, y ello no puede conducirnos a la afirmación de que siga los presupuestos originalistas o lo que considero más preocupante, que la historia o los debates sean fuente para la interpretación, cuando no son más que instrumentos, técnicas, conocimientos aplicables a los más diversos objetivos y finalidades. Porque de admitirlo también tendríamos que calificar como fuente de interpretación al criterio gramatical, lógico o la teoría de los valores, y evidentemente ello no puede ser así.

Los magistrados del Tribunal usan de estas técnicas, de los argumentos que les aportan estos criterios como apoyo en sus resoluciones:

«Podemos señalar —dice— que si bien el principio «non bis in idem» no se encuentra recogido expresamente en los artículos 14 a 30 de la Constitución (...), no por ello cabe silenciar que como entendieron los parlamentarios en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas (...), va unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidas principalmente en el artículo 25 de la Constitución» (43).

La apelación a los debates en esta sentencia no se realiza como parámetro vinculante, tan sólo aporta algún dato que permite al Tribunal reforzar la justificación y fundamentación de determinado razonamiento jurídico de determinada interpretación. No tiene más valor jurídico que el de apoyar la interpretación literal de la norma. Y cuando digo literal no quiero decir exclusivamente gramatical y lógico.

En otra de sus sentencias afirma el Tribunal que:

---

*Government by Judiciary the Transformation of the Fourteenth amendment*, Harvard Univ. Press, 1977.

(43) S.T.C. 30 de enero de 1981.

«Cabrían diversas interpretaciones (del término modificación del artículo 134.7 de la Constitución) que van desde la muy estricta que quiera asimilarlo a cualquier variación en no importa cuál de los elementos integrantes del tributo hasta una interpretación estricta que concluyese en que la Constitución se refiere tan sólo a aquellas modificaciones que supongan un cambio total de la naturaleza del impuesto.»

En este caso los debates le ofrecieron datos que contribuyeron a clarificar el alcance de un determinado concepto y a sentenciar que «la norma de compromiso» en tanto prohíbe indiscriminadamente la creación de tributos en la ley de presupuestos, permite su modificación.

También los debates «antecedentes y trabajos preparatorios del texto» ofrecieron conocimientos que el Tribunal utilizó libremente para razonar que según el texto constitucional «la llamada televisión privada (...) no está necesariamente impuesta por el artículo 20 de la Constitución» (44). De la misma forma que el pleno del Tribunal usó los debates para esclarecer el alcance de los artículos 28 y 27 de la Constitución:

«De la amplia discusión de ambos preceptos, en el momento de elaborarse el texto constitucional se extrae —afirma el Tribunal— la indudable consecuencia de que el constituyente quiso separar el derecho de huelga del resto de posibles medidas de conflicto colectivo» (45).

Y ha aclarado expresamente que «las consecuencias a las que hemos llegado en los apartados anteriores, a través de una interpretación objetiva de la Constitución resultan *corroboradas* al utilizar los criterios de interpretación derivados del examen de los antecedentes y de los trabajos preparatorios del texto constitucional» (46).

En definitiva, los debates, para el Tribunal, representan una ayuda, un instrumento. «Son un importante elemento de interpre-

---

(44) S.T.C. de 20 de julio de 1981, F.J. 2 y S.T.C. 12/82, F.J. 6.

(45) S.T.C. 8 de abril de 1981, F.J. 22.

(46) S.T.C. 12/82 de 31 de marzo. Ver ALONSO GARCÍA, *ob. cit.*, pág. 151. El subrayado es mío.

tación, aunque no la determinan» (47). Y es más, este alcance instrumental que pueden tener los datos que nos aportan los debates se usan libremente, sin reglas claras ni preestablecidas, y así el Tribunal rechaza la utilidad de éstos cuando puedan contradecir el texto o no aporten claridad (48).

La historia es otra de las fuentes de interpretación para el originalismo, pero desde que SAVIGNY publicó su *Sistema de Derecho romano actual* (49) se ha generalizado su uso por todas las corrientes doctrinales. Unas las utilizan como fuente de interpretación que permite indagar en la voluntad del autor. Otras lo usan como instrumento para clarificar lagunas, salvar dudas y en la mayor parte de ocasiones de forma erudita sin mayores consecuencias (50), como en ocasiones lo hacen nuestro Tribunal:

«No cabe duda que en un sistema que siquiera de manera estricta y sin fisuras la decisión de los poderes del Estado la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca *históricamente* y es lícito dudar que fuera incluso viable» (51).

O también cuando dice:

«Conquistas *históricas* como la racionalización del ingreso en la función pública, o la inmovilidad del funcionario en su empleo (...) son factores que de forma convergente contribuyen a esbozar una situación del funcionario mucho más próxima a la del simple ciudadano» (52).

(47) S.T.C. 13 de febrero de 1981, F.J. 9.

(48) «Pese a acudir a los debates para la determinación del concepto de modificación de tributos, lo rechazó expresamente como válidos para la interpretación del concepto de ley tributaria sustantiva del mismo artículo 134/7», E. ALONSO GARCÍA, *ob. cit.*, pág. 151.

(49) SAVIGNY, *Sistema de Derecho romano actual*, Madrid, 1978.

(50) He utilizado en este apartado la bibliografía siguiente: A. HERNÁNDEZ GIL, *Metodología de la ciencia del derecho*, Madrid, 1971. F. GENY, *Método de interpretación y fuentes del derecho privado positivo*, Madrid, 1925. CASTÁN TOBEÑAS, *Teoría de la aplicación e investigación del Derecho. Metodología y técnica operatoria en Derecho privado operativo*, Madrid, 1947. N. BOBBIO, *Il positivismo giuridico (Lezioni di Filosofia del diritto)*, Turín, 1979.

(51) S.T.C. 77/83, F.J. 2. El subrayado es mío.

(52) S.T.C. 81/83, F.J. 3. El subrayado es mío.

En otras ocasiones usa la historia para contrastar hechos (53), o alude a ella, de forma muy variada, para apoyar con sus datos algunos extremos de sus argumentaciones (54), o justificar un cambio de sentido en la interpretación de algún término.

«El hecho de que el artículo 44 del estatuto de Autonomía de 1979, encuadrado en el marco de la Constitución de 1978, contraste con el Estatuto de 1932 que fue derivado de la Constitución del 1931, parece indicio suficiente de la voluntad del legislador de delimitar la intervención de la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con los notarios» (55).

De una primera lectura podría desprenderse que el objeto interpretado en esta sentencia es la voluntad del legislador, y no es así, en la medida que la voluntad vuelve a ser un dato que permite aclarar o justificar en mayor medida la decisión del Tribunal. El dato histórico es un indicio que permite a veces solventar ambigüedades, pero que puede ir más allá, sólo complementan la interpretación normativa del texto y se recurre a la historia de la misma forma que se puede recurrir a cualquier instrumento que aporte conocimiento sobre la materia interpretada. Toda esta clase de conocimientos y datos son instrumentos que el juez utiliza para realizar su trabajo, que es interpretar las normas, los textos legales.

Este carácter relativo y complementario de los datos históricos se reafirma al negar en ocasiones el mismo Tribunal su utilidad. Por ejemplo, en un recurso de amparo en el que se debatía el dere-

---

(53) S.T.C. 35/84, F.J. 2. A esta sentencia realizó un voto particular el magistrado J. AROZAMENA, poniendo en cuestión los datos históricos empleados. J.L. CASCAJO CASTRO, «La figura del voto particular en la jurisprudencia constitucional española», *R.E.D.C.*, núm. 17, Madrid, 1986. También se hace referencia a los mecanismos de acatamiento de la Constitución de 1876 y a la fórmula de juramento o promesa empleada por EMILIO CASTELAR y PABLO IGLESIAS en la sentencia favorable a conceder el amparo a los cuatro diputados electos de Herri Batasuna.

(54) S.T.C. 1/82, F.J. 1; 72/84, F.J. 3; 110/84, F.J. 4; 91/84, F.J. 2, 3 y 5.

(55) S.T.C. 67/83, F.J. 3. Con el voto particular del magistrado. F. RUBIO LLORENTE a la interpretación del término nombramiento. F.J. EZQUIAGA GANUZAS, *La argumentación en la jurisprudencia constitucional española*, Oñate, 1987.

cho del recurrente a usar un título nobiliario, tras realizar exposición de su significado histórico y de lo que hoy implica ser titular de uno de estos títulos, dijo:

«El casar o no con persona noble no puede afectar en modo alguno a la dignidad de las personas, no tiene sentido en nuestro tiempo y bajo la Constitución del 1978, afirmar como se hace en la Constitución de 1873 que quien no casa con persona notoriamente noble es o está mal casada» (56).

Estos instrumentos no pueden tener el valor jurídico vinculante de las fuentes de interpretación, sólo contribuyen a dar soluciones claras y justificadas a los problemas que plantea la aplicación de unas normas generales y con grandes dosis de abstracción, contribuciones que el Tribunal utiliza a su conveniencia con el único límite: que no contradiga o sobrepasen el objeto, la fuente, el texto

---

(56) S.T.C. 27/82, F.J. 3. En un sentido parecido, Ss.T.C. 51/82 y 3/82, F.J. 6. En concreto, el voto particular del magistrado J. AROZAMENA. En ocasiones la tradición y los antecedentes invocados se remontan a varios siglos (S.T.C. 110/84, F.J. 3 y 58/82, F.J. 3). También recurre a ella para precisar el alcance dogmático de algún concepto. En la sentencia 8/82 F.J. 4 dice que esta retroactividad es en grado mínimo y responde a una constante de nuestra legislación arrendaticia. A veces justifica mediante ella un determinado proceso de cambio, Ss.T.C. 42/82, F.J. 2; 3/83, F.J. 1; 52/83, F.J. 3. Recurre también a la historia de nuestro constitucionalismo para precisar precedentes, Ss.T.C. 1/82, F.J. 6; 18/81, F.J. 5. O a la misma historia europea para demostrar el proceso de perfeccionamiento de una determinada institución o derecho. En la sentencia 9/82, F.J. 1, dice: «La lucha por un proceso penal público acusatorio, contradictorio y con todas las garantías se inició en la Europa continental hacia la segunda mitad del siglo XVIII, frente al viejo proceso inquisitorio y con logros parciales, pero acumulativos que se prolonga hasta nuestros días, como pone de manifiesto el artículo 24 de nuestra Constitución». O en la sentencia 4/83, F.J. 3, declarando que el artículo 8 de la Constitución española asumía todo un proceso histórico mediante el que se explica el camino de perfeccionamiento mediante la conquista, defensa y realización de los derechos. En ocasiones niega la validez de estos datos: «En el caso que nos ocupa, la legislación preconstitucional constituida principalmente por la ley de bases de sanidad de 25 de noviembre de 1944 no proporciona fácilmente criterios básicos en la materia susceptibles de validez en un Estado como el nacido con la Constitución tan radicalmente otro del existente cuando aquélla se produce», S.T.C. 42/83, F.J. 3. Y en un sentido parecido, S.T.C., 67/82, F.J. 5. F.J. EZQUIAGA GANUZAS, *ob. cit.*, E. ALONSO GARCÍA, *ob. cit.*, pág. 90 y sigs.

y razone jurídicamente su conveniente uso. Y así lo ha reconocido el Tribunal cuando sostiene que una «tradición tan extensa sugiere, sin duda, la presencia inicial de importantes razones jurídicas» (57).

Por sí mismo, lo único que podría considerarse como fuente de interpretación diferente a la Constitución es el Derecho internacional sobre derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución equivale, según TRUYOL Y SERRA, a afirmar que la tutela constitucional de estos derechos se inscribe en el marco de un «higher law» informado por valores humanos comunes más allá de la esfera estatal.

«La Constitución —dice el Tribunal— se inserta en un contexto internacional en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, por lo que hay que interpretar sus normas en esta materia de conformidad con la declaración universal de derechos humanos, tratados y acuerdos internacionales sobre la materia ratificados por España» (58).

Mediante el artículo 10.2 se le ofrecen al intérprete parámetros adicionales para precisar conceptos a tenor del consenso general sobre los valores. La trascendencia de esta remisión es grande, entre otras razones porque estos derechos son, a su vez, las directrices «de conformidad con las cuales deben ser interpretadas todas las normas que componen nuestro ordenamiento» (59). Anteriormente el Tribunal advirtió que la interpretación de la Constitución ha de hacerse considerando los textos internacionales ratificados por España, entre ellos los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo. El Tribunal recuerda que estos Convenios ratificados por España forman parte de nuestro ordenamiento (60).

No obstante, por muy trascendental que sea la remisión del artículo 10.2, no creo que suponga el reconocimiento de una nueva y diferente fuente de interpretación, tan sólo es la incorporación al ordenamiento de importantes normas internacionales, pero la fuente sigue siendo la misma, sigue siendo la propia Constitución la que

---

(57) S.T.C. 1/82, F.J. 6. E. ALONSO GARCÍA, *ob. cit.*, pág. 95 y sigs.

(58) S.T.C. 15 de octubre de 1982.

(59) S.T.C. 26 de julio de 1982.

(60) M. JIMÉNEZ DE PARGA, «Seis años de Tribunal Constitucional», *ob. cit.*, pág. 23, comentario a la sentencia 38/81.

establece explícitamente qué normas internacionales podrán formar parte de nuestro ordenamiento y establece parámetros no disponibles para que el juez interprete unos valores comunes a un modelo de convivencia (61).

Las normas internacionales que regulen derechos fundamentales vinculan entonces por expreso mandato constitucional. El mencionado artículo cumple así una función interpretativa-integrativa otorgando una eficacia casi constitucional a los tratados que manifiestan el consenso acerca de la interpretación de estos derechos y valores para la comunidad internacional (62).

Esta aclaración puede resultar útil. Es conveniente distinguir la fuente, el objeto que interpretamos (el texto en nuestro caso), de los criterios, técnicas o argumentos. El objeto, la fuente (es decir, el concepto y contenido de lo que debe interpretar) se le imponen al intérprete, no puede elegir, definen, limitan y vinculan su actividad. En cambio, los criterios, argumentos y técnicas son instrumentos y varían según el caso, el sujeto que los utilice o del contenido constitucional que se interprete. Pueden usarse por unos o por otros independientemente de que sean originalistas, literalistas o finalistas, o partan de la «tópica», hermenéutica o del «uso alter-

---

(61) S.T.C. 26 de julio de 1982.

(62) «No cabe desconocer —dice el Tribunal— que los derechos fundamentales responden a un sistema de valores y principios de alcance universal que subyacen a la Declaración universal y a los diversos comentarios internacionales sobre Derechos humanos ratificados por España y que, asumidos como decisión constitucional básica, han de informar todo nuestro ordenamiento jurídico.» Por tanto, este derecho internacional no supone una fuente de interpretación diferente al texto constitucional. Aunque no es el lugar para plantear los problemas específicos que plantea el artículo 10.2 de la Constitución. Problemas como el de la constitucionalidad o no de las reservas a los tratados y convenios que menciona o a la eficacia de los mismos. Todos éstos han sido tratados ampliamente, entre otros, por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. LINDE, L. I. ORTEGA, J. M. SÁNCHEZ MORÓN, *El sistema europeo de protección de los Derechos humanos*, Madrid, 1983. E. ALONSO GARCÍA, *ob. cit.*, D. LIÑÁN NOGUERA, «Efectos de las sentencias del Tribunal europeo de Derechos humanos y derecho español», *Revista Española de Derecho Internacional*, Madrid, 1985. P. LUCAS VERDÚ, «Los títulos preliminar y primero de la Constitución y la interpretación de los derechos y libertades fundamentales», en «Los derechos humanos y la Constitución de 1978, número monográfico 2 de la R.F.D.U.C. 1979.

nativo», porque la diferencia entre estos métodos o escuelas reside en la fuente, el objeto que interpretan, que para unos es la voluntad del legislador y para otros el texto o la finalidad.

Los debates parlamentarios, la historia, las doctrinas o técnicas como el test de racionalidad y razonabilidad, el principio de proporcionalidad, el interés más fundamental, etc., son los instrumentos de que dispone todo intérprete para realizar su labor, que consiste en dotar de significado y alcance a la norma, y no sirven para diferenciar a una escuela de otra, lo que diferencia a los métodos y escuelas es el concepto y contenido de lo que es una norma, de lo que es la Constitución.

Es decir, incluso en actividades científicas más objetivables que la aplicación del derecho, se dan elementos subjetivos y objetivos, teorías, pero también inclinaciones e intuiciones, se necesita adiestramiento, pero también elección y, por tanto, responsabilidad ante los resultados.

Partiendo entonces de la libertad que tiene el juez para emplear la técnica, el criterio o los argumentos que considera oportunos, no podemos especificar o reglamentar el valor jurídico que debe tener cada uno de éstos, ni podemos sistematizar o sintetizar cómo debe aplicarlos, reglamentando todos los pasos que debe recorrer en sus actuaciones y clasificando las diversas formas de aplicar los conocimientos.

No creo que sea conveniente resucitar el viejo afán de sujetar al Tribunal en toda su actividad, intentando eliminar la más mínima discrecionalidad en sus actuaciones. Tan sólo debemos contribuir a descubrir lo que considero esencial, es decir, cómo pueden interpretarse las normas constitucionales totalmente, no sólo en su dimensión formal o gramatical, sino también en su dimensión más justa y eficaz, contribuir a la teoría de nuestra Constitución para así precisar sus límites.