

Estado legal y estado constitucional

de derecho

Manuel García-Pelayo

Ex presidente del Tribunal Constitucional de España,
reconocida autoridad del Derecho Constitucional y la
Ciencia Política

El tema de la presente comunicación podría sintetizarse diciendo que la existencia de una Jurisdicción Constitucional, dentro de un sistema jurídico-político, significa la culminación del proceso de desarrollo del Estado de Derecho o, dicho de modo más preciso, la transformación del Estado legal de Derecho en Estado constitucional de Derecho.

El primero se caracteriza por el principio de legalidad, es decir, por la afirmación de la primacía de la ley sobre los restantes actos del Estado hecha efectiva por el funcionamiento de unos tribunales destinados a garantizar la legalidad de la acción de la administración estatal. El segundo se caracteriza por el principio de constitucionalidad, es decir, por la primacía de la Constitución sobre la ley y por el funcionamiento de una jurisdicción que entienda de la constitucionalidad de los actos del Estado, incluida la propia ley. El Estado constitucional de Derecho mantiene, pues, el principio de legalidad pero subordina sus formas concretas de manifestarse al principio de la constitucionalidad.

Empleando una famosa expresión escolástica, referida a las relaciones entre gracia y naturaleza, podríamos, pues, decir, que el Estado constitucional de Derecho no anula, sino que perfecciona al Estado legal de Derecho. Pero, obviamente esto no basta para caracterizar al Estado de Derecho en la forma actualmente alcanzada en algunos países.

I. Vistas las cosas desde una perspectiva universal, que no considero ociosa para el esclarecimiento de nuestro tema, el Estado de Derecho es la concreción en una época histórica dada de un arquetipo intemporal de convivencia política al que designaremos como "nomocrático" en el sentido de que el poder está investido en las normas. Dicho arquetipo se caracteriza por la articulación de tres ideas de las que podemos encontrar ejemplos a lo largo de toda la historia del pensamiento:

i) La idea de que la dignidad y la libertad humanas son incompatibles con la sumisión del hombre a otros hombres, pues, como decía Nicolás de Cusa a fines del siglo xv: "Libre es el hombre que no obedece a otros hombres, sino a las leyes"; ii) la idea de que sólo el imperio de normas abstractas e impersonales garantiza un orden digno, cierto y seguro de convivencia o, para decirlo con palabras de Maquiavelo, un

vero vivere politico frente al *vivere corrotto* en el que depende del arbitrio del poderoso, y iii) que en el antagonismo entre el *kratos* y el *nomos*, entre el poder y la norma, el primero ha de someterse a la segunda.

Tal arquetipo se ha manifestado a lo largo del tiempo en distintas formas. Para referirnos a algunas a título de ejemplo recordemos que a comienzos del siglo v a.C., Píndaro acuña la bella expresión *nomos basileus*, es decir, las normas son el Rey. En la Edad Media europea nos encontramos con la imagen del Rey como *lex animata*, es decir, como custodio y realizador del Derecho y, siglos más tarde, con las expresiones conocidas de todos como el *rule of law*, típica del pensamiento jurídico británico, o como la contraposición del *government of law* al *government of men*, que sirve de consigna a la revolución e independencia de Norteamérica.

Entre estas manifestaciones se encuentra ya desde fines del siglo XVIII la noción de Estado de Derecho, típica de un sistema jurídico centrado en la ley escrita y, en este sentido, distinto del *rule of law*, típico del sistema británico centrado en las decisiones judiciales.

II: LINEAS GENERALES DEL DESARROLLO DE LA IDEA DEL ESTADO DE DERECHO

La noción del Estado de Derecho tiene cerca de dos siglos de experiencia desde que surgiera como fruto tardío de la Ilustración. Una vida tan larga implica que ha pasado por distintas etapas en función de las modalidades del pensamiento jurídico y político de cada tiempo, si bien siempre ha considerado como uno de sus supuestos la existencia de una constitución que incluya unos derechos fundamentales y la división de poderes. Configurada en sus orígenes como un amplio programa político en la línea del liberalismo progresista, típico de una burguesía en ascenso, va perdiendo cada vez más en abstracción y amplitud de horizonte intelectual para ganar en precisión y tecnicidad destinadas a garantizar la seguridad de una burguesía consolidada frente a las injerencias del Estado.

A) Su primera formulación se le debe a Kant y a Humboldt, y como todos los grandes conceptos jurídico-políticos es en sus orígenes un concepto polémico, en este caso doblemente orientado, de un lado, contra el Estado policía típico del absolutismo ilustrado que trataba de hacer la felicidad de sus súbditos a costa de enojosas e impertinentes intervenciones administrativas en la vida privada y, de otro, contra la concepción de la ley como un puro *instrumentum regni* en manos del monarca y totalmente dependiente de su voluntad. Frente al Estado de

policía o Estado administrativo, entiende Kant que la felicidad es una cuestión rigurosamente individual insubsumible en regulaciones administrativas y que, aunque lo fuera posible, lo sería a costa de sufrir el más grande de los despotismos, es decir, de un *régimen paternal* que tratara a los súbditos como a niños. Frente al carácter instrumental de la ley para el gobierno del Estado, Kant afirma su carácter constitutivo, pues "el Estado es la unidad de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas". No es, pues, el poder sino el Derecho lo que constituye al Estado, ni es la ley instrumento del poder, sino el poder agente de la ley, bien entendido que por ley jurídica no puede entenderse cualquier norma, es decir, no toda ley es Derecho, sino tan sólo aquella que se derive por necesidad lógica de los principios apriorísticos de la razón, que son los siguientes:

- a) La libertad de cada miembro de la sociedad como hombre,
- b) La igualdad con los otros como súbditos, y
- c) La autonomía de cada miembro de la sociedad como ciudadano, lo que implica no estar sometido a otras leyes que no sean aquellas en las que ha participado a través de la representación popular.

Estado de Derecho, según esta primera formulación de Kant y Humboldt es aquel Estado que no sólo actúa con sujeción al Derecho, sino que limita su ámbito al establecimiento de un orden jurídico destinado a asegurar las condiciones exteriores para la vigencia de la libertad, la igualdad y la participación en la formación de la ley, excluyendo, por tanto, de su ámbito de acción toda actividad administrativa, salvo la beneficencia.

B) La segunda etapa del desarrollo del Estado de Derecho se inicia en el segundo tercio del siglo XIX y mantiene la idea de que tanto el Estado como el Derecho se legitiman por referencia a unos valores que los trascienden. Pero a diferencia de la etapa anterior, entiende que la actividad administrativa del Estado no sólo es un hecho que se impone por sí mismo, sino también una exigencia axiológica que debe satisfacer el Estado, puesto que es obligación de éste promover la realización de los fines humanos racionales, de un lado, estableciendo y garantizando un orden jurídico que proteja la libre consecución de sus objetivos individuales por parte de los ciudadanos, pero, de otro lado, realizando una actividad administrativa destinada a lograr aquellos fines necesarios para la existencia humana pero cuya consecución está más allá de las posibilidades de los individuos.

Planteadas así las cosas, el problema del Estado de Derecho es compatibilizar la garantía del orden jurídico con las actividades de la Administración evitando que las acciones de ésta no signifiquen una intervención despótica en la vida de los ciudadanos. Con ello se llega a lo que constituirá el problema nuclear de la teoría y de la praxis del Estado de Derecho hasta nuestro tiempo, es decir, la sumisión de la actividad administrativa a la disciplina jurídica, lo que traducido en términos precisos significaba la primacía de la ley sobre los decretos u ordenanzas dictados por el Gobierno y la Administración, los cuales siendo simples reglas de detalle para la ejecución de la ley no pueden intervenir en los derechos de los individuos más allá del ámbito delimitado por las leyes, añadiendo que las desviaciones en este sentido son justificables ante una jurisdicción independiente y neutral.

El Estado de Derecho tiende, así, a configurarse como un Estado centrado en la ley y, por consiguiente, como un Estado legal. Pero no toda norma es ley, sino que para tener tal carácter ha de cumplir con ciertas exigencias. En primer lugar, su contenido ha de derivar de unos postulados de justicia y de unos fines de valores objetivos situados más allá de la voluntad subjetiva del legislador. En segundo lugar, la ley ha de ser una norma de carácter general establecida con el asentimiento de la representación popular a través de la discusión y de la publicidad, requisitos a los que se consideraba ofrecían ciertas garantías en cuanto a la corrección de su contenido. Se entendía, en efecto, que el asentimiento de la representación popular garantizaba que la ley no lesionase el principio de la libertad, ya que es impensable que los representantes del pueblo atenten contra sus propias libertades; la generalidad de la ley no sólo era considerada como garantía de la igualdad, sino también como excluyente de intervenciones arbitrarias de los poderes públicos en función de personas o de situaciones concretas y, en fin, su adopción a través de la discusión y de la publicidad garantizaba la racionalidad de la ley —puesto que de la discusión sale la luz— y su concordancia con los intereses generales.

C) La tercera etapa del desarrollo de la idea del Estado de Derecho y que se corresponde con su identificación plena con el Estado legal de Derecho, tiene lugar a partir del último tercio del siglo XIX y constituye una proyección sobre nuestro tema del positivismo jurídico que, como es sabido, identifica plenamente el Derecho con la ley, a la que define formalmente como un acto de voluntad del Parlamento sin referencia alguna a sus posibles contenidos axiológicos o teleológicos, y sin que tampoco haya que buscar un especial sentido a las notas de

generalidad, discusión y publicidad de la ley. Ley es lo que el Parlamento ha decidido que sea ley a través de determinadas formas. Desde el punto de vista político ello significa que el Parlamento tiene un poder absoluto de disposición sobre la ley a la que se subordinan los restantes actos del Estado. Comoquiera que ello sea, el concepto sufre una reducción en su ámbito teórico y tiende a alojarse cada vez más en la esfera del Derecho Administrativo.

Representativa en este sentido es la concepción de Anschütz para quien el Estado de Derecho significa un determinado orden de relaciones entre la ley, la Administración y el individuo, de tal manera que la Administración no puede intervenir en la esfera de la libertad de los individuos ni contra la ley (*contra legem*) ni sin fundamento en una ley (*praeter, ultra legem*).

Pero quizá la expresión más precisa de esta concepción legal del Estado de Derecho, alojado en la esfera del Derecho Administrativo, sea la formulada por O. Mayer a finales del siglo pasado, pero que conserva su vigencia hasta llegar a nuestro tiempo. El objetivo de Mayer es hacer del Derecho Administrativo un verdadero Derecho, es decir, que los derechos del ciudadano contra el Estado, no sólo como fisco, sino también en su dimensión pública sean postulables en términos de Derecho, y de aquí su definición: "El Estado de Derecho es el Estado del Derecho Administrativo bien ordenado", caracterizado por las siguientes notas:

a) *La justiciabilidad de la Administración*: el sometimiento de su acción por parte de los ciudadanos que se sientan lesionados a una jurisdicción independiente de la propia Administración y que decida en cada caso planteado sobre la legalidad de sus actos.

b) *La primacía de la ley*: que a las normas jurídicas aprobadas por el Parlamento y sólo anulables por otra ley deben someterse las normas sin rango de ley como los reglamentos, ordenanzas, etc., dictadas por el Ejecutivo, las cuales sólo serán válidas en la medida en que hayan sido establecidas dentro del ámbito delimitado por la ley y siempre que no sean contrarias a ésta.

c) *La reserva de ley*: toda regulación que se refiera a los derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente a la libertad y a la propiedad, sólo pueden tener lugar en forma de ley o en base a una ley.

III. EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

El período que sigue a la Primera Guerra Mundial se caracteriza, de un lado, por una crítica al Estado legal de Derecho cuyo formalismo le convierte, según sus críticos, en un defensor del orden y del sistema de intereses establecidos, de donde surge la denominación Estado burgués de Derecho y frente al que se postula un Estado de Derecho de contenido social. Y, de otro lado, se abre paso a la tendencia de la consideración de la Constitución como una norma verdaderamente jurídica y que, por consiguiente, ha de estar dotada de las debidas garantías jurisdiccionales, pues, un Derecho cuya validez no pueda postularse ante los tribunales no es un verdadero Derecho. Resultado institucional de este criterio es el establecimiento de tribunales constitucionales, primero en Austria y, más tarde, en Checoslovaquia y España.

Pero es sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial cuando tales tribunales se establecen en varios países europeos y con ello se consolida lo que podemos denominar Estado constitucional de Derecho, pues, del mismo modo que no podía hablarse en propiedad de Estado legal de Derecho más que cuando existía una jurisdicción contencioso-administrativa, tampoco puede hablarse de un Estado constitucional de Derecho sin una jurisdicción contencioso-constitucional. Naturalmente, el Estado constitucional de Derecho adquiere distinta estructura según los órdenes constitucionales vigentes en cada país y según el haz de las competencias de las que disponen sus tribunales constitucionales, pero ello no impide que, desde el punto de vista de la Teoría del Estado y de la Constitución podamos desarrollar un concepto abstracto o, si se quiere, un tipo ideal de tal configuración estatal, tipo que, a nuestro juicio, estaría integrado por las siguientes notas:

a. *La división de poderes*

A lo largo de toda su historia se ha considerado como uno de los supuestos del Estado de Derecho la distinción clásica entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. El Estado constitucional de Derecho acoge en su estructura este principio de división, con las matizaciones del caso, pero añade a ello tres notas esenciales:

1) Tiene como supuesto esencial de su existencia la división primaria y fundamental entre el poder constituyente y los poderes constituidos, establecida en su día por Sieyes como supuesto del sistema constitucional y según la cual los poderes constituidos no pueden invadir la esfera reservada al constituyente. Esta radical división de poderes, que

afecta a la raíz misma del sistema constitucional, si bien reconocida por la teoría, carecía de garantías dado el poder fácticamente absoluto del Parlamento. Pero el Estado constitucional de Derecho parte del supuesto de que el poder constituyente no sólo fundó en su día los poderes constituidos con sus respectivas competencias y límites de acción, sino que los fundamenta permanentemente, pues, la voluntad y racionalidad subjetivas del constituyente se objetivaron en su día en la voluntad y racionalidad objetiva de la Constitución y, por consiguiente, la custodia de ésta es la garantía de la custodia de la diferenciación entre ambos poderes.

2) Ya hacia los años treinta del siglo pasado, Benjamín Constant postuló la necesidad de un cuarto poder políticamente neutral que tuviera la misión de mantener el equilibrio entre los tres poderes restantes y neutralizar las perturbaciones que pudieran producirse entre ellos, así como las posibles desviaciones constitucionales. A reserva de las matizaciones debidas al siglo y medio transcurrido desde Constant a nuestro tiempo, cabe afirmar que este cuarto poder que Constant investía en el monarca y que actuaba más bien con recursos políticos, es ahora investido funcionalmente en una jurisdicción constitucional y orgánicamente en los tribunales constitucionales que actuando con métodos jurídicos tienen a su cargo mantener el debido nivel de constitucionalidad y resolver los conflictos entre los poderes constitucionales del Estado.

3) Dentro del sistema clásico de división de poderes, el legislativo poseía un poder de disposición prácticamente ilimitado sobre la ley, especialmente en aquellos sistemas en los que no existía o ejercía un derecho de veto por parte del Jefe del Estado. En cambio, un Estado constitucional de Derecho no admite que las decisiones del Parlamento sean absolutas, omnicompetentes y *eo ipso justas*, sino que la validez de tales decisiones depende de su concordancia con la Constitución. Estado democrático de Derecho significa, así, un sistema donde la democracia se ejerce dentro de los límites fijados por la Constitución.

b. *Competencia fundamental del Estado y competencia en el Estado*

Es típico del Estado de Derecho en todas sus formas y, por tanto, también del Estado legal de Derecho, la estructuración del Estado como un sistema de órganos cada uno con sus correspondientes competencias, entendiéndose por competencia un ámbito de acción configurado por el Derecho en el que se comprenden: i) unas funciones a cumplir; ii) las potestades necesarias para ello, y iii) los límites y formas del ejercicio

de esta potestad. Tan decisivo es el concepto de competencia para la idea del Estado de Derecho —y se comprende, pues la competencia significa la juridificación del ejercicio del poder— que algunos autores han dicho críticamente que la perspectiva del Estado de Derecho reduce el Estado a un sistema de competencias con ignorancia de otras de sus notas esenciales.

Pero, comoquiera que sea, es característica del Estado constitucional de Derecho no solamente que se organice como un sistema de competencias —lo que, con una u otra denominación es esencial a toda gran organización—, sino que, para emplear un concepto de Ermacora, tenga como uno de sus rasgos típicos la distinción entre la competencia fundamental (*Gundkompetenz*) del Estado y el sistema de competencias *en el* Estado. La primera delimita el ámbito entre la esfera en la que lícitamente puede moverse el Estado y la esfera de la autodeterminación de los ciudadanos y de la autorregulación de la sociedad con sus sistemas económico, cultural, social *sensu stricto*, etc. La competencia fundamental no fija, pues, el ámbito de acción de un órgano o de unos órganos, sino el ámbito de acción permitido a la totalidad o globalidad del Estado con todos sus órganos. Pero dado que la competencia fundamental se refiere a la globalidad *del* Estado es el supuesto lógico y jurídico de todas las competencias *en el* Estado, de donde se desprende que ningún órgano de éste podrá traspasar los límites de dicha competencia fundamental.

Tal competencia está implícita y, a veces, explícitamente fijada por la Constitución y muy especialmente por su sistema de derechos fundamentales, los cuales, como reconoce la moderna doctrina, son, de un lado, derechos públicos subjetivos de los ciudadanos frente al Estado y, de otro lado, principios objetivos de ordenación del sistema jurídico-político que deberá orientarse en su desarrollo por los valores en ellos definidos.

c. *La primacía de la Constitución sobre la ley*

El Estado legal de Derecho identifica el Derecho con la ley o con las normas dictadas en función de una ley. Ciertamente se reconocía la significación jurídica de la Constitución, pero sin que se vieran remedios a sus posibles contravenciones por parte de los poderes públicos. Sólo al Parlamento en cuanto representante de la soberanía popular y en el desarrollo de su función legislativa se lo consideraba competente para la interpretación última de la Constitución, lo que, sin embargo, no evitaba conflictos con otros poderes que habían de resolverse por la vía política.

En cambio, el Estado constitucional de Derecho eleva la Constitución desde el plano programático al mundo de las normas jurídicas vinculatorias y, por consiguiente, no sólo acoge el principio de la primacía de la ley *in suo ordine* sino que lo complementa con el principio de la supremacía de la Constitución sobre la ley y, por tanto, sobre todo el ordenamiento jurídico, con la consiguiente anulación en la medida que en su conjunto o en algunos de sus preceptos no se adecue a la norma constitucional. Esta primacía de la Constitución sobre la ley se sustenta, en primer lugar, en la doctrina iniciada por Kelsen y hoy generalmente admitida según la cual el orden jurídico constituye un sistema jerárquico que, iniciándose en la Constitución, se extiende por los sucesivos momentos en el proceso de su creación a través de la ley, el reglamento, el acto administrativo, la sentencia y la ejecución.

Todos estos actos son sucesivos grados de creación del Derecho cuyo carácter jurídico deriva de la Constitución y cuya validez depende de su adecuación a ella. Consideradas las cosas desde la perspectiva de la historia de las ideas, nos encontramos con una resonancia del principio escolástico de la unidad del orden expresado en la famosa fórmula *ad unum derivatur et ad unum reducitur*, es decir, en nuestro caso, todo deriva de la Constitución y todo ha de legitimarse por su concordancia directa o indirecta con la Constitución.

Pero la primacía de la Constitución sobre la ley no se justifica solamente por la división entre poder constituyente y constituido, ni por unos criterios lógicos u ontológicos sobre la estructura del orden jurídico, sino que se justifica también por su aportación a la seguridad jurídica en un tiempo en el que los principios clásicos de generalidad, discusión y publicidad no tienen la significación que tenían en otro tiempo, pues, de un lado, la generalidad de la ley cede frecuentemente ante la necesidad de las llamadas leyes medidas para objetivos singulares y definidos y, de otro, los requisitos de discusión y publicidad tienden a perder contenido real como consecuencia de la creciente importancia de las comisiones en el proceso legislativo y de la de los partidos fuertemente organizados en la estructura del Parlamento. Bajo estos supuestos se acentúa la necesidad de la sumisión de la acción legislativa a la disciplina de la Constitución.

d. *La sumisión a la Constitución de la totalidad de los poderes públicos*

Aparte de la supremacía de la Constitución sobre la ley a la que por su importancia le hemos dado tratamiento aparte, es característica

del Estado constitucional de Derecho que todos los poderes públicos y, particularmente, los poderes legislativos, ejecutivo y judicial estén sujetos a la Constitución, es decir, que actúen: i) dentro de los límites de la competencia fundamental del Estado sin que puedan invadir la esfera de autodeterminación de las personas y la de autorregulación de la sociedad, y ii) dentro de los límites de las competencias específicas que a cada uno de ellos le señala la Constitución frente a las competencias atribuidas a los demás órganos constitucionales.

e. *La justiciabilidad constitucional*

Nos toca ahora decir algo sobre las garantías de las mencionadas exigencias del sistema del Estado constitucional de Derecho. Podemos considerar a tal sistema constitucional como compuesto de dos partes fundamentales: una, a la que podemos llamar estática, integrada por las normas constitucionales inmutables, mientras no tenga lugar una reforma de la Constitución, es decir, por dos parámetros constitucionales, y otra, a la que podemos llamar dinámica, integrada por las variables posibles que la Constitución permite a los distintos órganos del Estado en el ejercicio de sus funciones. Bajo estos supuestos, la estabilidad del sistema exige un mecanismo de control que asegure que los poderes públicos se mantengan dentro de los parámetros constitucionales, y neutralicen las desviaciones en su funcionamiento haciendo volver las cosas al nivel de constitucionalidad requerido.

Y dado que nos movemos en el campo jurídico, parece que tal mecanismo de control no pueda ser otro que una jurisdicción investida en unos tribunales que, dentro de las competencias que les sean atribuidas, entiendan con arreglo a criterios jurídicos y métodos judiciales de decisión de la constitucionalidad de los actos del Estado. Podemos afirmar, en conclusión, que así como el Estado legal de Derecho sólo se constituye cuando existe una jurisdicción contencioso-administrativa, así el Estado constitucional de Derecho sólo adquiere existencia cuando se establece una jurisdicción constitucional. De la primera decía Mayer que era condición para la transformación del Derecho Administrativo en un verdadero Derecho o en un Estado de Derecho Administrativo bien ordenado; de la segunda podemos decir que hace del Derecho constitucional un verdadero Derecho y, con ello un Estado de Derecho constitucional bien ordenado.

La conexión entre la jurisdicción constitucional y los órganos encargados de ejercerla puede tomar distintas formas generadas por el juego de los cuatro criterios de descentralización o centralización, y de espe-

cialización o no especialización de los tribunales. Ello puede dar origen a una serie de posibilidades, entre las cuales, una mirada comparativa a los sistemas en distintos países permite destacar las siguientes:

1. *Jurisdicción descentralizada y no especializada*: cualquier juez o tribunal pueden entender de la constitucionalidad, sin perjuicio de su apelación hasta la Corte Suprema que, en su caso, decide definitivamente. Tal es, con matizaciones que no son del caso, el sistema originado en los Estados Unidos y extendido a otros países.

2. *Jurisdicción descentralizada y especializada*. Es el caso de Alemania Federal donde junto al Tribunal Constitucional Federal, único competente para juzgar de la constitucionalidad de los actos en relación con la Ley Fundamental, pueden existir tribunales constitucionales de los *Länder* competentes para entender de la constitucionalidad en relación con sus propias constituciones y autoridades.

3. *Jurisdicción centralizada y no especializada*: sólo un tribunal que normalmente es la Corte Suprema y, por tanto, no es específicamente constitucional, puede entender de los litigios constitucionales.

4. *Jurisdicción centralizada y relativamente especializada*: la materia constitucional se encomienda a una Sala especializada de la Corte Suprema, sistema frecuentemente seguido y, hasta podríamos decir, originario de Iberoamérica, aunque también se extiende a otros países.

5. *Jurisdicción especializada y centralizada en un tribunal único* para todo el país, caso, por ejemplo, de Italia y de España.

El ámbito de las competencias de un Tribunal Constitucional depende de los ordenamientos jurídico-políticos de cada país, pero dado que su función es la defensa de la Constitución y que ésta comprende, para decirlo en términos clásicos, una parte dogmática y una parte orgánica, puede considerarse que sus competencias han de estar integradas por las siguientes funciones:

i) La defensa de los derechos fundamentales de las personas físicas y jurídicas en su doble significado de derechos públicos subjetivos y de valores objetivos sobre los que se sustenta el orden constitucional.

ii) El control de la constitucionalidad de las normas con rango de ley y la consiguiente expulsión del orden jurídico de las que resultasen contrarias a la Constitución. Dicho control puede tomar distintas formas: control *abstracto* cuando se ejerce sobre una ley con independencia de su aplicación a un caso *sub indice*, y control *concreto* cuando

se plantea como un incidente judicial con ocasión de un litigio. A estos dos tipos de control hay que añadir los de control *a posteriori* o represivo que tiene lugar cuando la ley es ya vigente, es decir, ha sido debidamente promulgada, y control *a priori* o preventivo cuando el proyecto de ley ha terminado su curso parlamentario y sólo falta su promulgación.

iii) La resolución de conflictos constitucionales, es decir, los producidos entre los órganos constitucionales del Estado que coinciden, más o menos, con los poderes clásicos y, en el caso de los Estados federales o autonómicos, los generados entre el poder central y los Estados miembros o entidades autonómicas, siempre que se trate de conflictos que puedan plantearse y resolverse en términos jurídicos.

f. *Jurisdicción constitucional y política*

Como hemos dicho, la jurisdicción constitucional juzga con arreglo a criterios jurídicos y decide según métodos judiciales. Sin embargo, no es menos cierto que en una buena parte de los casos juzga de materias políticas en el doble sentido de que afectan a la actividad de los órganos políticos del Estado y a las pugnas políticas entre los partidos. Sus fallos, entonces, no son políticos pero tienen una significación política. Por ejemplo, si ante un recurso de inconstitucionalidad de una ley el Tribunal ratifica la decisión de la mayoría parlamentaria ello significa un triunfo para dicha mayoría y una derrota para la minoría y, en caso contrario, los resultados serán inversos; si ante un conflicto entre dos órganos constitucionales el Tribunal decide a favor de uno o de otro, ello tiene efectos más o menos importantes sobre la distribución del poder público entre los órganos del Estado, y lo mismo puede decirse de un conflicto de competencias entre el poder central y los poderes periféricos. A ello se añade que algunos asuntos llevados ante la jurisdicción constitucional como, por ejemplo, el aborto, una ley de educación, etc., afectan a las convicciones de la sociedad nacional y, por consiguiente, son objeto de enjuiciamiento político por parte de la opinión que no juzga, desde luego, con arreglo a parámetros jurídicos.

Sin embargo, más allá de este o de aquel episodio —por lo demás común a todos los tribunales cuando juzgan de un caso que apasione a la opinión— la experiencia de los tribunales constitucionales europeos muestra que han contribuido poderosamente a la integración de la sociedad nacional, es decir, al proceso de conversión de la pluralidad en unidad y han contribuido no menos a pacificar las tensiones y pugnas políticas.

En todo caso, para que un tribunal constitucional pueda cumplir sus funciones son necesarios varios requisitos entre los que se cuentan: no actúan por propia iniciativa, sino solamente a impulso de las partes legitimadas para ello; la autorrestricción en el conocimiento de asuntos en la medida y sólo en la medida que lo permitan sus competencias las que, como se sabe, no son renunciables; unos jueces que cualesquiera que sean los órganos de nombramiento y los partidos que estén tras ello, mantengan su neutralidad frente a las partes y frente al objeto del litigio y que estén dotados de independencia interna frente a sus propias convicciones ideológicas y de independencia externa frente a los partidos, otros órganos del Estado y medios de comunicación social, para lo cual han de estar dotados de las suficientes garantías de independencia e inamovilidad, pero, sobre todo de un espíritu sin temor a los partidos, sin temor a los poderes, sin temor a la impopularidad.