

## REFLEXIONES EN TORNO A LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Francisco Fernández Segado\*

Universidade de Santiago de Compostela

SUMARIO: 1. El carácter normativo de la Constitución y las peculiaridades de la norma constitucional.- 2. La interpretación jurídica y los criterios clásicos de interpretación.- 3. Las particularidades de la interpretación de la Constitución.- 4. Criterios particulares para la interpretación de las normas constitucionales: a) El principio de unidad de la Constitución. b) El principio de armonización de las normas constitucionales en tensión. c) El principio de la conformidad constitucional. d) El principio de interpretación conforme a la Constitución.

### **1. El carácter normativo de la Constitución y las peculiaridades de la norma constitucional**

La idea de una Norma suprema, esto es, superior al Derecho positivo e inderogable por éste, remonta su origen a la doctrina que defiende la existencia de un Derecho natural superior a cualquier otro.

En la experiencia inglesa, el Derecho natural fue invocado como límite frente al poder del Rey, e igualmente frente a las supuestas omnímodas facultades del Parlamento. Recordemos que el *Juez Coke*, en el celeberrimo "*Bonham's Case*" (1610), afirmaba que: "Cuando una ley del Parlamento se oponga al Derecho común o a la razón, el Derecho común verificará dicho acto y lo sancionará con la nulidad".

---

\* Catedrático de Derecho Constitucional. Texto de la conferencia pronunciada en el Tribunal Constitucional de Bolivia. Sucre, 17 de marzo de 1999.

De otro lado, la versión puritana y laica del Derecho natural sostenida por *Locke* en la segunda mitad del siglo XVII, conducirá asimismo a la idea de un “*fundamental law*”.

Esta concepción favorable a un Derecho primario, superior a cualquier otro (“*higher law*”), no llegará a consolidarse en Inglaterra, pero sí en las colonias americanas, donde las condiciones resultaban más propicias. Como recuerda *Pritchett*, los colonos siempre pretendieron legitimar y limitar la acción colectiva mediante instrumentos escritos fundamentales.

De esta forma, la Revolución americana aportará la idea de una Constitución que se formaliza en un documento escrito y solemne, que se define como “limitada”, significando por tal, según *Hamilton*, la Constitución que contiene ciertas prohibiciones expresas aplicables a la autoridad legislativa y que, por ello mismo, exige de los tribunales de justicia el mantenimiento de sus cláusulas constitucionales frente a los actos que se les opongan, concepción en la que lógicamente se halla el origen de la doctrina de la “*judicial review*”.

Será así como el constitucionalismo norteamericano sienta las bases de la primacía de la Constitución, de su carácter normativo, de su pretensión de regir con eficacia la conducta de todos los poderes públicos.

Hoy no cabe la más mínima duda acerca del carácter normativo de la Constitución, que significa que no estamos ante un mero catálogo de principios, sino ante una norma o, con más exactitud, un cuerpo normativo, esto es, un conjunto de prescripciones o normas preceptivas y de principios jurídicos normativizados. Quizá por ello *Hesse* considere que la Constitución es un “orden jurídico” más que, estrictamente, una norma.

En esta misma dirección, en España, *Nieto* ha significado cómo la Constitución es algo más que una norma jurídica ordinaria; es una norma muy peculiar. Y ello por cuanto que en el complejo normativo que forman los diversos preceptos de la Constitución hay normas “completas” y normas “incompletas”, normas de aplicación inmediata y de aplicación diferida, normas de definición de valores, normas de reenvío a otras normas del ordenamiento, y, por supuesto, principios expuestos, o no expuestos pero que cabe inferir.

El carácter normativo no se ve obstaculizado por esa heterogeneidad de las normas constitucionales, pues cabe recordar que los efectos de las normas jurídicas son variadísimos y, en muchos casos, no son directos. *Karl Larenz* ya significó cómo no toda proposición jurídica es una proposición jurídica completa. Hay proposiciones jurídicas que no siendo meramente declarativas, sólo desarrollan su fuerza constitutiva, fundamentadora de consecuencias jurídicas, en conexión con otras proposiciones jurídicas. Este rasgo de la incomplitud viene a caracterizar algunas normas constitucionales que, sin embargo, no por ello dejan de ser normas.

Las normas constitucionales, desde otra perspectiva bien que complementaria de la anterior, tienen unas características peculiares de entre las que, siguiendo de nuevo en parte a *Nieto*, se pueden destacar las siguientes:

a) La Constitución, al tiempo que norma jurídica, es un proyecto de futuro que se autoasigna la comunidad nacional, y a cuya realización se encomienda en gran parte el Estado. Normas como la del art.º 130.1 de la Constitución Española responden con precisión a esta idea. A tenor de dicho precepto: “Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles”. Esta cláusula encomienda a los poderes públicos la realización de la tarea a que se refiere, pero es obvio que su incumplimiento no podrá ser alegado ante los tribunales; si acaso generará una responsabilidad política, sancionable en último término no tanto por el Parlamento cuanto por el cuerpo electoral mediante la manifestación de su voluntad soberana en los comicios. Un precepto como el transcrito nos revela cómo las cláusulas constitucionales no son normas jurídicas ordinarias, entre otras razones, porque tienen un “*minus*” de efectividad jurídica y un “*plus*” de efectividad social.

b) La Constitución es la Norma suprema del Estado. Siendo la Norma suprema y no existiendo ninguna que esté por encima de ella, es una evidencia fácilmente discernible que ni en jerarquía ni alcances se puede equiparar a las restantes normas jurídicas.

c) La Constitución suele tildarse de “política”. Más aún, en muchos países se habla de la “Constitución Política del Estado”, lo que es bien

revelador de que nos hallamos en presencia de un conjunto o cuerpo normativo con un primordial fin político, pues se dirige a disciplinar, ordenar y regular el ejercicio del poder en un determinado contexto social.

d) El sesgo político de la Constitución envuelve en su seno determinadas opciones valorativas o axiológicas. Por su propia naturaleza, la Constitución es una norma axiológica, esto es, una norma que define los valores superiores sobre los que se ha de nuclear el ordenamiento jurídico. En último término, como dijera *Otto Bachof*, la enérgica pretensión de validez de las normas materiales de la Constitución, y la función constitucional que, como consecuencia, asumen los Tribunales Constitucionales, es la resultante última de un orden de valores que vincula directamente a los tres clásicos poderes del Estado, un orden axiológico que ha de ser considerado anterior a la Constitución y que, consecuentemente, no ha sido creado por ella, que se limita a reconocerlo y garantizarlo, y cuyo fundamento último se encuentra en los valores determinantes de la cultura occidental.

e) El objetivo de toda Constitución, como dice *Hesse*, es conseguir la unidad política del Estado, porque Estado y poder estatal no pueden ser dados como algo preexistente, pues sólo adquieren realidad en la medida en que se consigue reducir a una unidad de actuación la multiplicidad de intereses, aspiraciones y formas de conducta existentes en la realidad de la vida humana, en la medida, en definitiva, en que se consigue producir la unidad política. Este pluralismo inherente a todo colectivo social se halla en la base tanto de que el principio pluralista o del pluralismo democrático se convierta en uno de los valores constitucionales más relevantes del constitucionalismo de nuestro tiempo, como de la peculiar formulación de las normas constitucionales, que se nos presentan como unas normas amplias, indeterminadas e incompletas, o, como dice *Rubio Llorente*, como unas normas de una abstracción y generalidad intrínsecas. Esta abstracción, y aún en ocasiones indeterminación, de la norma constitucional posibilita su interpretación abierta, y por lo mismo perfectamente compatible con el principio pluralista, que ha de viabilizar diversas políticas legislativas en el marco de la Constitución.

Los rasgos expuestos explican suficientemente la neta diferenciación existente entre la Constitución y las restantes normas jurídicas, y al mismo tiempo, que la Constitución, siendo el vértice superior de la conocida pirámide

normativa kelseniana, sea algo más que la Norma suprema del ordenamiento jurídico: el centro mismo, el eje articulador de ese ordenamiento.

## 2. La interpretación jurídica y los criterios clásicos de interpretación

El hecho de que la Constitución se halle integrada por normas jurídicas viene a presuponer que tales normas han de ser interpretadas con vistas a su entendimiento y aplicación. Las normas constitucionales comparten esta necesidad con las restantes normas jurídicas.

La interpretación en sentido amplio pretende la búsqueda del sentido de la norma para poder aplicarla. No hace muchos años (en 1980) *Reale* podía afirmar: “Dime cómo entiendes la norma jurídica y te diré cómo interpretas”, afirmación en la que late la idea de que la interpretación implica una concepción sobre el Derecho que no es positiva, sino filosófica.

En todo caso, la interpretación supone un cierto tipo de razonamiento para alcanzar los fines propios de la hermenéutica. Por eso es que clásicamente se entendió que para interpretar había que tener un método que permitiese descubrir el sentido de la norma. Durante largo tiempo se depositaron grandes esperanzas en la lógica, y, por ese motivo, se sostuvo que la interpretación era, fundamentalmente, un problema lógico, que se centraba en un proceso deductivo. Sin embargo, hoy no cabe la menor duda de que en el razonamiento del jurista hay mucho más que lógica; hay, incluso, elementos extralógicos de extraordinaria relevancia.

Recordemos al efecto que en el que bien puede ser considerado libro fundacional de la disciplina (la “Lógica jurídica”), *Ulrich Klug* ya afirmaba que para el razonamiento jurídico, la lógica es un elemento necesario, pero no suficiente, reconociendo que en la argumentación hay mucho espacio libre para la intuición.

Todo ello nos debe conducir a aceptar las limitaciones del problema interpretativo. No hay ni habrá, en el proceso hermenéutico, una solución única y excluyente para cada caso. Ello no significa que la interpretación esté librada a la más absoluta arbitrariedad, al arbitramento, al voluntarismo

judicial. Bien al contrario, la interpretación debe ser razonable y coherente, y a tal fin se han elaborado un conjunto de criterios hermenéuticos harto conocidos a los que, no obstante, vamos a referirnos a continuación.

Ello no obstante, quizá no sea inútil, con carácter previo, recordar un problema clásico: el de si se debe interpretar la norma según la voluntad del legislador, es decir, en forma subjetiva, o según la voluntad de la ley, o lo que es igual, en forma objetiva.

Como señala *Klaus Stern*, ambas teorías por sí solas no pueden ser satisfactorias; hay que combinarlas. No se puede negar que la ley es hija del legislador, pero una hija que vive en el futuro, incluso con la voluntad de su creador, pues el legislador pretende que sus normas sean aplicadas indefinidamente. Es por lo mismo por lo que no parece la más adecuada aquella visión hermenéutica que trata de anclar la interpretación en la voluntad originaria del legislador, en la autoridad del texto "tal como fue elaborado", siendo más correcta la posición objetiva, esto es, y dicho de otro modo, la interpretación de la norma de acuerdo con la "*ratio legem*" y no con la "*ratio legislatoris*". Como bien dice *Aragón*, esta es no sólo la tesis sostenida en nuestro tiempo por la doctrina más autorizada, sino la única que se compagina, por lo que a la Constitución se refiere, con la necesaria estabilidad de la misma y con el carácter abierto de muchas de sus cláusulas. Tiene vigencia en este sentido el aforismo que formulara *Radbruch*: "La ley puede ser más inteligente (o astuta) que su autor, tiene incluso que serlo".

En esta misma dirección, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha señalado que: "Lo decisivo para la interpretación de un precepto legislativo es la voluntad objetivada que en él se manifiesta, tal como resulta del tenor literal de la disposición legislativa y del contexto en el que está situada".

Como es sobradamente conocido, los llamados métodos clásicos de interpretación fueron formulados por *Savigny*, quien ya en 1802 defendía que la interpretación había de contar con tres criterios: el gramatical, el histórico y el lógico-sistemático. *Savigny* no sólo vino a entronizar unos criterios hermenéuticos, sino, lo que aún importa más, consagró una visión del Derecho como un sistema con un mundo conceptual propio que permite desentrañar, de manera rigurosa, el significado concreto de las prescripciones jurídicas.

A los métodos o criterios hermenéuticos de *Savigny* se ha añadido algún otro, pudiéndose tomar en consideración, sin pretensión alguna de exhaustividad, los siguientes:

- 1) La interpretación gramatical, también llamada literal, que pretende investigar el sentido de las palabras.
- 2) La interpretación histórica, también denominada genética. Aborda la norma jurídica en su historicidad. Investiga los trabajos preliminares y la voluntad de regulación del legislador. Básicamente, se sustenta en los materiales legales, es decir, en los Proyectos gubernamentales, los debates parlamentarios, las Exposiciones de Motivos... etc.
- 3) La interpretación sistemática, que analiza la relación de la norma con las demás normas. Es decir, trata de interpretar la norma a partir de su ubicación en la Ley o en el ordenamiento jurídico en general. En definitiva, atiende a la estructura y posición de un instituto jurídico, de un precepto jurídico en el complejo global del ordenamiento.
- 4) La interpretación lógica, que transmite el contenido conceptual de las palabras, el sentido del texto. Aquí interviene la especificidad del lenguaje jurídico y el hecho de que las mismas palabras pueden tener un significado totalmente distinto en el lenguaje cotidiano que en un contexto jurídico específico.
- 5) La interpretación comparativa, que toma en consideración preceptos paralelos de ordenamientos jurídicos extranjeros o de convenciones internacionales. En la interpretación constitucional es de particular importancia este método en ciertos casos, por ejemplo, en los Estados que se han integrado en una Unión supranacional. A su vez, es enorme la relevancia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en orden a la interpretación de los derechos constitucionales.
- 6) La interpretación teleológica, que cuestiona el objetivo y la "*ratio legis*". Se trata de un método hermenéutico pluridimensional, que intenta descubrir los principios de valor y la finalidad determinante del precepto; dicho de otro modo, el "telos" de la norma.

Como es opinión doctrinal y jurisprudencial pacífica, ampliamente compartida por lo demás, estos métodos hermenéuticos han de ser

combinados. Ninguno de ellos puede ser absolutizado. Y desde luego, todos ellos han sido aceptados, sin una fundamentación particularizada, por los Tribunales Constitucionales.

### 3. Las particularidades de la interpretación de la Constitución

Ya a fines del siglo XVIII *Sieyès* se nos presenta como un excelente diseñador de Constituciones. Como tal, anticipó, con su racionalización del poder, a *Mirkine-Guetzévitch* y a la ulterior ingeniería constitucional, como bien advierte *Lucas Verdú*.

Siglo y medio después, *Kelsen* trazará, qué duda cabe que de modo realmente admirable, una Teoría del Estado y una Teoría de la Constitución, si bien esta última embebida por la anterior, estructurada y desarrollada con arreglo a criterios geométricos puros.

En el trasfondo de esta construcción se halla la reacción del positivismo, en sus diferentes manifestaciones (teoría psicológica del Derecho de *Bierling*, teoría sociológica del Derecho de *Ehrlich* y *Jerusalem*, teoría pura del Derecho del propio *Kelsen*), en pro de que el Derecho se oriente en datos observables, experimentables, esto es, "positivos", ya provengan de la voluntad, de las relaciones sociales o de la propia norma jurídica, rechazando cualquier posible influjo del Derecho natural.

A partir de esta premisa, *Kelsen* concebirá la "*Grundnorm*" como hipótesis primero, luego como ficción, que crea "*ex nihilo*", en virtud de la pureza metódica, un conjunto normativo escalonado, según una dinámica interna en la cual cada escalón intermedio es ejecutor del anterior y creador a su vez del siguiente, hasta llegar a su aplicación. Es bien sabido que *Kelsen* identificará Estado y Derecho.

La "*Grundnorm*" se nos presenta de esta forma como una especie de demiurgo jurídico que crea el ordenamiento jurídico. Dicha norma básica es la Constitución lógica-jurídica, vacía de contenido, productora de la Constitución en sentido jurídico positivo.

Como entre nosotros recuerda *Aragón*, la reacción frente al positivismo se producirá en la primera mitad del siglo XX a partir de la influencia del nekantismo de *Stammler*, con su idea del “derecho recto”, de la aceptación de la teoría de los valores en *Rickert* y *Radbruch*, de la entrada en liza del método dialéctico y del llamado “idealismo objetivo” de *Kaufmann*. En cualquier caso, tan diferentes corrientes críticas frente al positivismo nos ofrecerán un común denominador: la idea de que el Derecho no puede desprenderse de elementos valorativos, lo que, entre otras consecuencias, vendrá a potenciar extraordinariamente el rol del criterio teleológico. En el fondo, tras un siglo de discusiones la polémica sigue contrayéndose al problema de los valores.

Retornando al estricto plano constitucional, cabe recordar que en 1928 *Carl Schmitt* y *Rudolf Smend*, enfrentándose con las posiciones logicistas y normativistas de *Kelsen*, reflexionarán profundamente sobre el sentido, función y finalidad de la Constitución.

En contraposición a las tesis kelsenianas, *Smend* defenderá que el Derecho constitucional requiere un tratamiento propio de las ciencias del espíritu. Dicho de otro modo, de las ciencias de la cultura. Esto requiere de una referencia a los valores y, por lo mismo, en la concepción de *Smend* no tendrán cabida ni la fuga lógico-transcendental de la realidad que postula *Kelsen*, ni tampoco el rechazo kelseniano de toda fundamentación estimativa como una exigencia derivada de la pureza metódica.

Para *Smend*, el primer elemento que peculiariza la interpretación constitucional es el carácter político del Derecho constitucional, que determina el acontecer político. La Constitución –y ya tuvimos oportunidad de reseñarlo precedentemente– es política, adjetivación que la penetra por entero y que, como afirma entre nosotros *Lucas Verdú*, entraña atender a la realidad social, que opera como contrapunto de la normatividad.

Conviene recordar, complementando la reflexión anterior, que ya *Triepel* puso de relieve que el Derecho constitucional no es actuable sin consideración a la política. Es evidente que conceptos tales como: Estado de Derecho, Estado social, libertad, igualdad, dignidad de la persona... etc., no pueden ser interpretados sin tener muy presentes las ideas o convicciones sociales y

políticas de una comunidad en un momento histórico concreto. Puesto que la Constitución y el Derecho constitucional son realidades históricas, que surgieron, se desarrollaron y llegaron a nuestro tiempo, la reflexión sobre el sentido de una norma constitucional no puede ser atemporal, abstracta, sino que ha de encuadrarse en nuestras circunstancias de tiempo y lugar. En definitiva, la interpretación de la Constitución no puede apartarse de la realidad histórico-social. Sólo así podrá lograrse “*a living Constitution*”, una Constitución viva, vigente, acorde con la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicada.

Quizá por todo lo inmediatamente antes expuesto, se ha podido afirmar por *Cappelletti* que es un hecho que las normas constitucionales de nuestro tiempo son algo profundamente diverso de las usuales normas legales, lo que en el plano de su interpretación se traduce en la necesidad de seguir una técnica hermenéutica con concordancias con las “*policy-making-decisions*”, técnica inevitablemente implicada en una actividad de control de la validez sustancial de las leyes y de las aplicaciones de la norma constitucional.

Y es que, como ha sostenido *Leibholz*, es sencillamente impensable para un Tribunal Constitucional considerarse totalmente desligado del orden político que va a ser afectado por sus decisiones. Sería una ilusión, más aún, un intolerable formalismo positivista, creer que en el campo del Derecho constitucional es posible o lícito aplicar de alguna manera una norma general, como, por ejemplo, la igualdad de las personas, o un principio jurídico-político como el del Estado social, sin intentar al unísono relacionar esas normas constitucionales de manera coherente y significativa con la realidad social y política. Se puede, incluso, sostener con el propio *Leibholz* que uno de los deberes de un Tribunal Constitucional cuando trata de aplicar rectamente las normas que necesitan de su interpretación, es el de incluir entre sus varias consideraciones las consecuencias políticas de su eventual decisión.

Estas reflexiones no deben en absoluto conducir a pensar que las decisiones de un Tribunal Constitucional se han de adoptar por motivos de oportunidad o conveniencia política; si así fuese se estaría produciendo una gravísima transmutación de la naturaleza del control, que pasaría a ser un control político, pues es de sobra sabido que el control jurídico, entre otros rasgos, se caracteriza porque el juicio de valoración del objeto sometido a

control sólo puede basarse en razones jurídicas sometidas a reglas de verificación. La distorsión antedicha vendría asimismo a trastocar la naturaleza del "intérprete de la Constitución", que de ser un órgano jurisdiccional pasaría a ser un órgano político.

Esta crítica sería utilizada con frecuencia por la iuspublicística francesa durante el período de entreguerras a modo de arma arrojadiza contra la "judicial review" norteamericana, crítica que quedaría nítidamente plasmada en 1921 en la conocida obra de *Eduard Lambert*, en la que éste califica al modelo norteamericano de "gobierno de los jueces", tachándolo además de ser un modelo extremadamente conservador y antisocial.

En todo caso, hay algo que debe quedar inequívocamente claro desde ya, sin perjuicio de que volvamos a la cuestión más adelante. Las decisiones de un Tribunal Constitucional, aún siendo valorativas, aún disponiendo del amplio margen hermenéutico que ofrece toda norma abierta, como es el caso de gran parte de las normas constitucionales, si quieren ser, más aún si han de ser inexcusablemente decisiones jurídicas que no políticas, no pueden ser discrecionales, sino que han de hallarse asentadas en fundamentos objetivos normativizados. Ello ha de compatibilizarse con las peculiaridades de la norma constitucional, y este constituye el gran reto de la interpretación constitucional.

Retornando a *Smend*, un segundo elemento peculiariza, a su juicio, la interpretación constitucional. Para *Smend*, la Constitución es la ley de la integración.

En cuanto realidad cultural dinámica, el Estado se integra no de un modo mecanicista, sino cultural, a través de tres procesos dinámicos: el primero de ellos, la integración personal, mediante personajes preclaros de la historia de cada pueblo; el segundo, la integración funcional, por medio de la actividad de los órganos estatales; el último, la integración material, a través no sólo del territorio, sino también de los símbolos políticos.

Partiendo de estos procesos, la Constitución es la transcripción jurídico-normativa de los diversos procesos integradores de la realidad estatal. En particular, *Smend* insistirá en la gran transcendencia de los derechos

humanos en este proceso de integración. Y en cuanto los derechos expresan contenidos valorativos, estimativos, imprescindibles para comprender su contenido, significado, función y finalidad, de todo ello resulta, siempre a juicio de *Smend*, la necesidad de un método de interpretación particular que él llamará "científico-espiritual".

Las tesis de *Smend* generarían una fuerte polémica doctrinal en Alemania, polémica que vino a contraponer los nombres de *Smend* y *Forsthoff* en un primer momento.

Frente a la tesis de *Smend* de que la Constitución no puede ser comprendida tan sólo como un estatuto de la organización, que estructura el Estado y que faculta e impone ciertas actividades al mismo, sino que ha de ser, a la par, entendida como una forma vital de los ciudadanos que participan en la vida del Estado, operando los valores comunes expresados y servidos por la Constitución como valores de integración colectiva de los ciudadanos, *Forsthoff* rechaza radicalmente tal metodología interpretativa, inclinándose en pro de un método hermenéutico asentado tan sólo en reglas lógico-formales.

Para *Forsthoff*, el método acuñado por *Smend* sería propio de las ciencias del espíritu y, por lo mismo, extraño a la formalidad y sobriedad del método jurídico. Su generalización desharía la Constitución, que se transformaría en un sistema de simples vivencias psicológicas, lo que volatilizaría su positividad. En consecuencia, *Forsthoff* reivindica los criterios tradicionales de la interpretación, equiparando la interpretación constitucional a la interpretación legal.

La polémica posterior no resultó favorable a las tesis de *Forsthoff*. Más bien contribuyó a clarificar la significación inequívocamente jurídica del sistema material de valores de la Constitución, sistema que no es una adición postiza y retórica a un esquema legal, sino además de supuesto explícito o implícito de todo ordenamiento, algo completamente inevitable para la norma constitucional por resultar de la toma primaria de posición sobre el orden político. Quizá por ello, *Rubio Llorente* ha sostenido que la tendencia que podríamos tildar de "axiologizante" de toda jurisdicción constitucional nada tiene que ver con la influencia de *Smend*, sino que es simplemente una consecuencia necesaria de la estructura propia de los preceptos materiales

de la Constitución, cuya construcción requiere la apelación frecuente a conceptos de valor. En cualquier caso, está fuera de toda duda que las tesis de *Smend* han ejercido un notabilísimo influjo sobre los criterios hermenéuticos con los que ha venido operando el Tribunal Constitucional Federal alemán.

Últimamente, *Häberle* ha postulado una “teoría de la Constitución sin Derecho natural”, frente al iusnaturalismo imperante en Alemania y expreso, como recuerda *García de Enterría*, no sólo en la “*Grundnorm*”, sino también en la Constitución Española, donde los derechos fundamentales son reconocidos y protegidos y no creados por la Ley, antes bien, inviolables también para ella.

A juicio de *Häberle*, lo sustancial de los valores constitucionales sería definir un espacio abierto que haga posible el juego de las diferentes alternativas, que permita a cualquier idea o tendencia la oportunidad de llegar a ser mayoritaria. Los valores vendrían a ser de esta forma la expresión de un “pensamiento de posibilidades”, de un “pensamiento de alternativas”, que deje siempre abierto lo que *Ernst Bloch* llamó el principio esperanza. De esta forma, los derechos fundamentales serían algo así como los vehículos y los manantiales de las innovaciones y de las alternativas.

En coherencia con todo ello, lo esencial de la Constitución no sería una cierta concepción material del hombre, sino la construcción de la vida social y política como un proceso indefinidamente abierto.

Como bien afirma *García de Enterría*, esta sugestiva explicación alza-primera al pluralismo y a la democracia entre todos los valores constitucionales, entendida ésta como un proceso continuo de hacer y deshacer compromisos ocasionales y siempre revocables, pero, en cualquier caso, lo cierto es que concluye ofreciendo un suelo material axiológico.

Las reflexiones precedentes nos sirven para mostrarnos la insuficiencia de la concepción positivista del Derecho constitucional, que todavía se resiente del método exegético de la Escuela francesa. El influjo de la codificación francesa del Derecho privado, reflejada en el famoso Código de Napoleón, se ha proyectado en la aplicación de los métodos y técnicas iusprivatistas al estudio del Derecho constitucional, lo que, como recuerda *Lucas Verdú*,

contribuyó durante largo tiempo a su desustancialización. Buen ejemplo de ello es la categoría de la representación del Derecho civil para explicar, erróneamente, la representación política.

Y en último término, de cuanto se ha expuesto se desprende que la interpretación de las normas constitucionales no puede equipararse con la interpretación de las demás normas jurídicas. Ciertamente, también se trata de la comprensión de un precepto, de desentrañar un concepto jurídico. El sentido de la norma debe ser obtenido. Pero la manera en que tal sentido debe ser clarificado es ya algo sobre lo que no existe consenso. Incluso la jurisprudencia constitucional experimenta en ocasiones oscilaciones metodológicas. Quizá por ello, *Hesse* ha advertido que en la praxis jurisprudencial es dificultoso reconocer principios unívocos de descubrimiento del Derecho constitucional. Con todo, por nuestra parte, vamos a continuación a intentar desbrozar algunos criterios particulares para la interpretación de las normas constitucionales.

#### **4. Criterios particulares para la interpretación de las normas constitucionales**

Tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional, pese a ciertas discrepancias metodológicas, han venido coincidiendo en determinados principios de interpretación constitucional. A algunos de ellos pasamos a referirnos de inmediato.

##### **a) El principio de unidad de la Constitución**

El principio hermenéutico constitucional de mayor relevancia es el principio de unidad de la Constitución, que ha de entenderse en el sentido de que una disposición constitucional no puede ser considerada de forma aislada ni puede ser interpretada exclusivamente a partir de sí misma. Se halla en una conexión de sentido con los restantes preceptos constitucionales, pues la Constitución representa una unidad interna.

En una de sus primera Sentencias, el Tribunal Constitucional Federal alemán profundizó en esta misma dirección al significar que: "El principio más

importante de interpretación es la unidad de la Constitución en cuanto unidad de un conjunto con sentido teleológico-lógico, ya que la esencia de la Constitución consiste en ser un orden unitario de la vida política y social de la comunidad estatal”.

También el Tribunal Constitucional español se ha referido al principio que nos ocupa. “Los preceptos constitucionales –ha dicho el Juez de la Constitución (en su Auto 60/1981, fund. jur. 2º)– no pueden ser interpretados aisladamente y desde sí mismos, sino siempre en relación con otros preceptos y con la unidad de la propia Constitución en la que están articulados”. Y en otro momento, el Alto Tribunal razona que: “La interpretación ha de hacerse considerando la Constitución como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo en relación con los demás” (STC 5/1983, fund. jur. 3º).

La idea de la unidad de la Constitución parte de que la Constitución no es un conglomerado de normas jurídicas yuxtapuestas las unas a las otras, sino que está sostenida por una concepción, por una idea, que intenta ser un orden cerrado del orden de vida de una comunidad y del propio Estado. Porque el constituyente pretende este todo, las normas jurídicas que son expresión de su voluntad, tienen que ser interpretadas a la luz de esta pretensión unitaria.

El hecho de que la idea de la unidad no pueda ser realizada sin fisuras e incluso sin contradicciones, es algo inherente a la propia naturaleza del ordenamiento jurídico, exactamente igual que acontece con el ordenamiento constitucional, en el que se reflejan situaciones de tensión, compromisos y contradicciones.

*Ossenbühl*, quizá en atención a la situación inmediatamente antes expuesta, ha considerado al principio de unidad de la Constitución como una mera idea directriz de la interpretación, cuya misión doctrinal y jurisprudencial es ordenar las relaciones de tensión naturales en la medida correcta. No en vano, como sostiene *Klaus Stern*, el fin primario de la máxima hermenéutica de “unidad de la Constitución” es equilibrar las discrepancias que puedan surgir en la aplicación de determinadas normas constitucionales.

### **b) El principio de armonización de las normas constitucionales en tensión**

Las normas constitucionales que se hallan en una relación de tensión recíproca han de ser armonizadas, esto es, han de ponerse en concordancia unas con otras. Quiere ello decir que ningún bien jurídico debe de ser considerado como “de rango superior” a costa de otro bien o valor protegido, a menos que la propia Constitución ordene la diferencia de rango.

De la unidad de la Constitución se deduce, según *Hesse*, la tarea de optimización o armonización de las normas constitucionales, en la medida en que se tiene que producir un equilibrio, que ciertamente impone límites a una norma jurídica, pero que no niega por completo su eficacia.

El establecimiento de límites, dirá *Hesse*, tiene que ser proporcional en cada caso concreto; no debe ir más lejos de lo que sea necesario, a fin de producir la concordancia entre los dos bienes jurídicos. Que sea una limitación proporcional, es una cuestión de ponderación de bienes y valores. Tales ponderaciones no dejan de ser problemáticas por cuanto que no están libres de una carga subjetiva. Pero son admisibles e imperativas, si se adoptan con apoyo cuidadoso y racional en las decisiones fundamentales de la Constitución.

Como ha afirmado el Tribunal Constitucional Federal alemán: “Todas las disposiciones constitucionales tienen que ser interpretadas de manera que sean compatibles con las normas fundamentales elementales de la Ley Fundamental y con su orden de valores”.

Y en similar dirección, el Tribunal Constitucional español ha razonado (en su Sentencia 196/1987, fund.,jur. 7º) del siguiente modo: “La interpretación y aplicación de la Constitución, concebida como una totalidad normativa garantizadora de un orden de convivencia integrado por un conjunto de derechos y valores, que el legislador tiene el deber de armonizar mediante fórmulas que permitan la adecuada protección de cada uno de ellos a través de limitaciones coordinadas y razonables, evitando el desequilibrio del orden constitucional que ocasiona la prevalencia absoluta e ilimitada de uno sobre los demás, los cuales resultarían así desconocidos y sacrificados

con grave quebranto de los mandatos constitucionales que imponen a todos los poderes públicos el deber de protegerlos y hacerlos efectivos en coexistencia con todos aquellos otros con los que concurran". Es decir, una interpretación armónica de las normas constitucionales debe evitar el entero sacrificio de un bien o valor constitucional en orden a la salvaguarda o vigencia plena de otro. Ello no sólo ignoraría la vigencia del principio de proporcionalidad, siempre de enorme relevancia en toda ponderación, sino que, asimismo, desconocería el principio que venimos comentando y, de resultas de todo ello, la propia unidad de la Constitución.

Por lo demás, las ponderaciones de valores pueden estar guiadas por algún principio o máxima como, por ejemplo, el principio "*favor libertatis*", bien que ello sea una opinión no pacífica entre la doctrina.

La naturaleza objetiva de los derechos fundamentales, que les convierte en elementos esenciales del ordenamiento jurídico de una comunidad, en una decisión básica que ha de informar el conjunto del ordenamiento jurídico, incide directamente sobre su interpretación y sobre la del resto del ordenamiento jurídico.

De esta forma se comprende que la interpretación del ordenamiento haya de hacerse a la luz de las normas constitucionales y, muy especialmente, de aquellas que proclaman y consagran derechos y libertades. Se entiende así que el principio "*favor libertatis*" o "*in dubio pro libertate*" se haya convertido en un principio hermenéutico básico y en una de las máximas dirigidas a la ponderación entre los distintos bienes y valores constitucionales.

Formulado por *Gisbert Uber* en Alemania para la interpretación del art.<sup>9</sup> 12.1 de la Ley Fundamental de Bonn (derecho de todos los alemanes a escoger libremente su profesión), ha sido generalizado por *Hans Peter Schneider*. Finalmente, *Maihofer* lo ha elevado al nivel de una directriz política, dando, pues, prioridad a la libertad sobre la seguridad.

Bien es verdad que no faltan autores, como es el caso de *Klaus Stern*, que creen que una tal máxima es una generalización inadmisibles, como método de interpretación y como objetivo político. A su juicio, la relación entre libertad y necesidades de protección de la comunidad ha sido configurada por

el constituyente alemán de manera diferenciada y sólo puede ser comprendida correctamente teniendo presente la norma constitucional concreta y prescindiendo de generalizaciones. En apoyo de su tesis, *Stern* aduce que incluso la doctrina del Tribunal Supremo norteamericano de la posición preferencial de los derechos no tiene validez general.

Por nuestra parte, no podemos concordar con las apreciaciones de *Stern*. En el ordenamiento constitucional español los derechos inviolables inherentes a la dignidad de la persona son fundamento del orden político y de la paz social, lo que, lógicamente, les convierte en el fundamento del orden jurídico de la colectividad.

Se entiende por ello que una constante jurisprudencial del Tribunal Constitucional y, por efecto de ella, de la propia jurisprudencia "*tout court*", sea el principio hermenéutico "*favor libertatis*", esto es, el principio de que el ordenamiento jurídico en general, y el ordenamiento de los derechos en particular, deben de interpretarse del modo más favorable a la efectividad de tales derechos.

Bien es verdad que la interpretación más favorable de los derechos fundamentales presupone la existencia de alguna "*res dubia*", esto es, de alguna variante en la interpretación de los preceptos legales, pues, en otro caso, como el Juez de la Constitución ha dicho (STC 32/1989), no se estaría protegiendo el derecho, sino confiriendo a las leyes un sentido y alcance que las propias leyes no consienten.

### **c) El principio de la conformidad funcional**

Este principio entra en juego, como dice *Torsten Stein*, cuando se trata de armonizar mediante la interpretación un conflicto entre normas constitucionales orgánicas, esto es, propias del Derecho de organización del Estado, o atributivas de competencias entre órganos estatales.

La Constitución debe asegurar la capacidad funcional del Estado. En este sentido hay que presuponer el principio de la recíproca confianza entre los distintos órganos constitucionales. Estos tienen que comportarse entre sí de tal manera que puedan ejercitar sus competencias constitucionales de manera consciente y responsable.

Este criterio debe regir también la relación entre el Tribunal Constitucional y el legislador. El Tribunal ejerce sólo una función de control respecto del legislador. No debe limitar en exceso el margen de libre configuración del legislador y menos aún convertirse en legislador.

El principio del “*judicial self-restraint*” debe ser tenido muy en cuenta. Este principio no significa un debilitamiento de las competencias del Tribunal, sino, lisa y llanamente, la renuncia a hacer política, es decir, a intervenir en el ámbito creado y limitado por la Constitución de la configuración política libre.

Es por todo ello por lo que resulta inexcusable situar en un plano las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan, y en otro plano distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con criterios estrictamente jurídicos.

Como ha afirmado en España el “intérprete supremo de la Constitución” (STC 11/1981, fund. jur. 7º), la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. La labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes imponiendo autoritariamente una de ellas. A esta conclusión habrá que llegar únicamente cuando el carácter unívoco de la interpretación se imponga por el juego de los criterios hermenéuticos.

Por lo demás, conviene no olvidar la específica posición constitucional de que goza el legislador dentro de los límites constitucionalmente establecidos, posición que le permite un amplio margen de libertad, derivado, en último término, de su legitimidad democrática. El legislador no se limita a ejecutar o aplicar la Constitución, sino que, dentro del marco que ésta traza, adopta libremente las opciones políticas que en cada momento estima más oportunas. En el ejercicio de su competencia, el legislador selecciona bienes jurídicos que dimanen de un determinado modelo de convivencia social.

A la vista de lo expuesto, cobra su pleno sentido el principio de presunción de constitucionalidad de las normas en general y, muy particularmente, de las normas legales.

Bien es verdad que conviene hacer unas reflexiones sobre la relación entre el poder legislativo y el poder constituyente. El legislativo, como titular de la potestad legislativa del Estado, puede legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites derivados de la Constitución y, en todo caso, lo que no puede hacer el poder legislativo es colocarse en el mismo plano que el poder constituyente, realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución le atribuya alguna función constituyente.

Como ha dicho en España el Tribunal Constitucional (STC 76/1983, fund. jur. 4º), la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución. La voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico estatal y suponen un límite a la potestad del legislador.

Al Tribunal Constitucional corresponde custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél.

#### **d) El principio de interpretación conforme a la Constitución**

La supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación (por operadores públicos o privados, por Tribunales o por órganos legislativos o administrativos) en el sentido resultante de los principios y reglas constitucionales.

Este principio, como dice *García de Enterría*, es una consecuencia derivada del carácter normativo de la Constitución y de su rango supremo y está reconocido en los sistemas que hacen de ese carácter un postulado básico. Así, en Estados Unidos, todas las Leyes y los actos de la Administración han de interpretarse "*in harmony with the Constitution*". En Alemania, el Tribunal Constitucional Federal sentó este principio ("*die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen*") en fecha muy temprana. A juicio del Alto Tribunal germano-federal: "Una ley no debe ser declarada nula, si puede ser

interpretada de manera congruente con la Constitución, pues no sólo juega a favor de ello la presunción de que una ley es compatible con la Constitución, sino que el principio que se expresa en esta presunción exige también en caso de duda una interpretación de la ley conforme a la Constitución". En ambos casos, como prácticamente en todos los países con un mecanismo de jurisdicción constitucional, el principio es de formulación jurisprudencial.

El origen de este principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento está en el proceso de constitucionalidad de las leyes: antes de que una ley sea declarada inconstitucional, el Juez que efectúa el examen tiene el deber de buscar en vía interpretativa una concordancia de dicha ley con la Constitución. Y ello en tanto en cuanto la anulación de una ley es un suceso bastante más grave que la anulación de un acto administrativo, ya que crea por sí sola una gran inseguridad jurídica.

El legislador carece de la agilidad necesaria para cubrir de inmediato el hueco que deja la ley anulada y esa laguna genera una gran confusión jurídica. Este "*horror vacui*" explica el recurso a este principio hermenéutico.

También el Tribunal Supremo norteamericano y el Tribunal Constitucional alemán han procedido a conectar a este principio una verdadera "presunción de constitucionalidad de las leyes", que, como ha precisado *García de Enterría*, no es la simple afirmación formal de que cualquier ley se tendrá por válida hasta que sea declarada inconstitucional, sino que implica materialmente algo más, lo siguiente:

- 1º) Una confianza otorgada al Poder Legislativo en la observancia y en la interpretación correcta de los principios constitucionales.
- 2º) Que una ley no pueda ser declarada inconstitucional más que cuando no exista "duda razonable" sobre su contradicción con la Constitución.
- 3º) Que cuando una ley está redactada en términos tan amplios que puede permitir una interpretación inconstitucional habrá que presumir que, siempre que sea "razonablemente posible", el legislador ha sobreentendido que la interpretación con la que habrá de aplicarse dicha ley es precisamente la que permita mantenerse dentro de los límites constitucionales.

Este principio de interpretación del ordenamiento conforme a la Constitución no vincula únicamente al Tribunal Constitucional, en el momento de la decisión del recurso de inconstitucionalidad, sino también a todos los Tribunales ordinarios en las funciones aplicativas de la Constitución.

Consecuentemente, sin perjuicio de que el principio haya nacido, como dice *Summer Maine*, en los intersticios del procedimiento de justicia constitucional, en realidad ha venido a revelar un verdadero principio general del ordenamiento que, por tanto, resulta de necesaria aplicación universal.

Es, en efecto, el principio de unidad del ordenamiento, que ya no puede ser sino una unidad material, asentada en un orden axiológico, supuesta la estructura jerárquica del propio ordenamiento, y la posición superior que en el seno de esa estructura corresponde a la Constitución, la que da la primacía necesaria a ésta en la integración del ordenamiento entero y, por tanto, en su interpretación, como operación previa a cualquier aplicación del mismo.

Por todo ello, bien puede señalarse que este principio no es la resultante de simples necesidades o conveniencias técnicas de la jurisdicción constitucional, sino que responde a algo más general y profundo.

Varias son las consecuencias que derivan de este modo de interpretar el ordenamiento, de conformidad con la Constitución. Siguiendo de cerca a *García de Enterría*, nos referiremos a varias de ellas a continuación:

a) En primer término, como ha notado *Zippelius*, la Constitución constituye el contexto necesario de todas y cada una de las leyes y reglamentos y demás normas ordinamentales a efectos de su interpretación y aplicación, aunque sea un contexto que a todas luces las excede en significado y en rango.

En España, el art.º 3º.1 del Código Civil ordena interpretar las normas "según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto". Pues bien, obvio es decirlo, tal precepto llama, en primer término, para depurar ese contexto, a la norma constitucional.

b) En segundo lugar, el carácter normativo de la Constitución no impone sólo su prevalencia en la llamada interpretación declarativa, sino que

también se impone en la denominada interpretación integrativa, que colma insuficiencias de los textos legales a aplicar.

c) En tercer término, la interpretación conforme a la Constitución de toda y cualquier norma del ordenamiento tiene una correlación lógica en la prohibición, que hay que estimar implícita, de cualquier construcción interpretativa o dogmática que concluya en un resultado directa o indirectamente contradictorio con los valores constitucionales.

d) En cuarto lugar, y como consecuencia de todo lo anterior, las normas constitucionales son, como precisa *García de Enterría*, “normas dominantes” frente a todas en la concreción del sentido general del ordenamiento.

e) En último término, la generalidad del mandato de interpretación conforme a la Constitución asigna, por sí solo, un valor preeminente a la doctrina constitucional resultante de las Sentencias del Tribunal Constitucional frente a cualquier otro cuerpo jurisprudencial de cualquier otro órgano judicial, preeminencia que resulta del carácter de “intérprete supremo de la Constitución” que debe corresponder a un Tribunal Constitucional.

En España, el Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de decantarse en favor de este principio en su primera jurisprudencia. En efecto, ya en una de sus más tempranas Sentencias (STC 9/1981), el Tribunal significaba que: “La naturaleza de Ley superior de la Constitución se refleja en la necesidad de interpretar todo el ordenamiento de conformidad con la misma”. En otro momento (STC 77/1985, fund. jur. 4º), el Tribunal consideraba que “este principio de interpretación de las leyes conforme a la Constitución se justifica, puesto que la Constitución es uno de los elementos interpretativos que deben barajarse en toda labor de hermenéutica legal, particularmente al hacer uso de la interpretación sistemática y teleológica”. En otra Sentencia, el Alto Tribunal afirmaba (STC 112/1989, fund. jur. 2º) que “todo el ordenamiento jurídico ha de ser interpretado conforme a la Constitución y en la medida más favorable a los derechos fundamentales. De este modo, la Constitución se constituye en la parte general del ordenamiento jurídico”.

Bien es verdad que, como ha apostillado el “intérprete supremo de la Constitución” (STC 22/1985, fund. jur. 5º), la efectividad del principio de

conservación de la norma como principio inspirador de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no alcanza a ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos. Ello, como es obvio, desbordaría el carácter “razonablemente posible” que requiere una presunción de esta naturaleza. Parece claro que cuando los enunciados legales contrarios a la Norma suprema son inequívocos, meridianos, no cabe “duda razonable” alguna acerca de su inconstitucionalidad, ni por tanto al recurso al principio de conservación de la norma.

Por lo demás, el mismo Tribunal ha reconocido (STC 5/1981, voto particular I, fund. jur. 3º) que la función interpretativa del propio Tribunal adquiere particular relevancia cuando, aplicando el principio de conservación de la norma, siempre que ésta admita una interpretación coherente con la Constitución, el Tribunal establece cuál es la verdadera y vinculante interpretación de la norma impugnada y cuál es el único sentido en que hay que entender determinados términos de la misma para que sean conformes a la Constitución.