

**El presente texto se reproduce con fines exclusivamente docentes,
para su uso por parte de profesores y alumnos
en el ámbito de la enseñanza de la Constitución**

Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid: Civitas, 1985 (3ª ed.),

Parte I (“La Constitución como norma jurídica”), apartados III (“El valor normativo de la Constitución española”) y IV (“el principio de la interpretación conforme a la constitución de todo el ordenamiento”), págs. 63 a 103.

Extracto.

III. El valor normativo de la Constitución española

1. El principio general

(...) Lo primero que hay que establecer con absoluta explicitud es que toda la Constitución tiene valor normativo inmediato y directo, como impone deducir el artículo 9.1: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. Esta sujeción o vinculación es una consecuencia de su carácter normativo, por una parte; por otra, la Constitución, precisa este texto, es parte del ordenamiento jurídico, y justamente –hemos de añadir nosotros- su parte primordial y fundamentante, la que expresa los “valores superiores del ordenamiento jurídico” enunciados en el artículo 1 de la propia Constitución y desarrollados en su articulado. Finalmente, la vinculación normativa de la Constitución afecta a todos los ciudadanos y a todos los poderes públicos, y no sólo al poder legislativo como mandatos o instrucciones que a éste sólo cumpliese desarrollar –tesis tradicional del carácter “programático” de la Constitución-, y entre todos los poderes públicos, a todos los jueces y tribunales –y no sólo al Tribunal Constitucional.

Pero hay más: del texto del artículo 9.1 no se deduce sólo el carácter vinculante general de la Constitución, sino algo más, el carácter de esta vinculación como “vinculación más fuerte” (...). En efecto, al declarar el precepto la vinculación directa de los ciudadanos y de los poderes públicos “a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”, da una primacía manifiesta a la vinculación constitucional, expresión de la supremacía de la Constitución en el ordenamiento (...) La Constitución es “resistente” frente a cualquier norma u orden contraria a sus mandatos (...) o, en los términos de Bachof, tiene una “más fuerte pretensión de validez” (...). Esta resistencia o plus de validez, o inmunidad de la Constitución frente a todas las normas y actos que de ella derivan, es la base misma de su supremacía y, por tanto, la piedra angular de su eficacia como pieza técnica en la construcción del Estado y del ordenamiento jurídico.

El problema es luego precisar cómo se articula técnicamente ese calor normativo directo y general de la Constitución. Y es aquí donde han de introducirse distinciones y matizaciones (...)

2. El monopolio jurisdiccional del Tribunal Constitucional sólo alcanza a la declaración de inconstitucionalidad de las leyes (“monopolio de rechazo”), no a cualquier aplicación de la Constitución

El aserto del epígrafe resulta evidente tras un análisis atento del texto constitucional. El artículo 163 de la Constitución es el precepto capital que formula el principio de interdicción a los jueces ordinarios de inaplicar “una norma con rango de ley” cuando “consideren que ... pueda ser contraria a la Constitución” y su correlativa obligación de “plantear la cuestión ante el Tribunal Constitucional”. Pero obsérvese que de ese precepto resultan inmediatamente dos consecuencias:

1.^a La prohibición de declaración de inconstitucionalidad no se extiende ni a normas con rango inferior a la ley (reglamentos (...)), ni a actos jurídicos, públicos o privados. Dicho en sentido positivo: los jueces ordinarios son competentes (y están vinculados a ejercer esta competencia, artículo 9.1) para enjuiciar con el parámetro constitucional todas las normas con rango inferior a la ley (...) y los actos jurídicos públicos y privados (...).

2.^a El artículo 163 prohíbe a los jueces y tribunales ordinarios declarar la inconstitucionalidad de las leyes, pero no les prohíbe, antes bien ha de entenderse que precisamente los habilita para ello y les obliga a hacerlo, a concluir un juicio de constitucionalidad positiva, esto es, de conformidad de la ley que tenga que aplicarse en el proceso con la Constitución. Esto es capital, y veremos que ese juicio positivo de constitucionalidad, que es obligado al juez hacer para poder aplicar la ley (porque si el resultado del juicio fuese negativo está obligado a remitir la cuestión al Tribunal Constitucional (...)), le impone también la obligación de una interpretación constitucional de la totalidad del ordenamiento (...)

3. El ámbito de aplicación de la Constitución que corresponde en todo caso a todos los tribunales

Recapitulando, podemos precisar que, según lo que acabamos de notar, el carácter normativo de la Constitución vincula inmediatamente a la totalidad de los jueces y tribunales del sistema y no sólo al Tribunal Constitucional, y que esa vinculación directa incluye las siguientes necesarias aplicaciones de la norma suprema (...):

-- enjuiciamiento previo de la constitucionalidad de las leyes antes de su aplicación a los dos efectos que inmediatamente se precisan;

-- juicio de “posibilidad” de inconstitucionalidad de la ley aplicable al proceso como resultado de dicho enjuiciamiento previo, supuesto en el cual el juez o tribunal de que se trate deberá plantear la cuestión ante el Tribunal Constitucional

-- juicio positivo de constitucionalidad de la ley aplicable al proceso, como resultado del mismo enjuiciamiento previo, juicio positivo que condiciona cualquier aplicación de cualquier ley

-- juicio de inconstitucionalidad de reglamentos, como previo a cualquier aplicación de los mismos, con la consecuencia de la inaplicación pura y simple de los reglamentos que se estimen inconstitucionales (...);

-- juicio de inconstitucionalidad de los actos jurídicos públicos (administrativos, judiciales) y privados y negación de la validez de estos actos cuando se concluya en su inconstitucionalidad;

--interpretación conforme a la Constitución de la totalidad del ordenamiento, tanto de leyes como de reglamentos, en los términos que luego veremos (...).

4. Todas las normas constitucionales vinculan a todos los tribunales y sujetos públicos y privados

Importa ahora precisar que tanto el Tribunal Constitucional al enjuiciar las Leyes (como en el ejercicio del resto de sus competencias), como los jueces y tribunales ordinarios, como todos los sujetos públicos o privados, en cuanto vinculados por la Constitución y llamados a su aplicación en la medida que hemos precisado, deben aplicar la totalidad de sus preceptos sin posibilidad alguna de distinguir entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos, que carecerían de valor normativo, Como podremos ver más abajo, no todos los artículos de la Constitución tienen un mismo alcance y significación normativos, pero todos, rotundamente, enuncian efectivas normas jurídicas, como hemos ya sentado más atrás, sea cual sea su posible imprecisión o indeterminación (aunque (...) la Constitución no encierra tanto normas imprecisas como “Derecho concentrado” (...)). El artículo 53, en una redacción poco feliz, ha establecido una distinción que, sin embargo, sí tiene razón objetiva, la de los derechos y libertades del Capítulo II del Título I, por una parte, y de “los principios rectores de la política social y económica”, por otra (...). Esta distinción se ha funcionalizado en el artículo 53.3 en una forma que, no obstante su escasa fortuna formulativa, deja perfectamente claro que también los segundos “informarán la práctica judicial” (...). los jueces y tribunales deberán, pues, tenerlos en cuenta para esas funciones de aplicación constitucional que hemos visto (...). Mucho más, como es obvio, podrá el Tribunal Constitucional apoyarse en esos principios de los artículos 39 a 52 inclusive para declarar inconstitucional una ley.

(...) Lo que, con toda claridad, pero con escasa fortuna, intenta decir el artículo es que al formular tales principios la Constitución no ha pretendido configurar verdaderos derechos fundamentales, sino principios propiamente dichos que han de orientar la acción del Estado como fines predeterminados de su misión; nada más. Cuando dice que esos principios se invocarán ante los Tribunales de acuerdo con las leyes que los desarrollen, no quiere decir, aunque lo parezca, que el legislador sea absolutamente libre para interpretar y hacer aplicación a su arbitrio de tales principios (...).

Si eso resulta para los “principios rectores de la política social y económica”, que contienen directivas generales y no siempre bien determinadas, y respecto de las cuales la propia Constitución se ha preocupado de matizar, aunque infelizmente, su eficacia jurídica supuestamente limitada, el mismo régimen es predicable de todos y cada uno de los preceptos constitucionales, sea cual sea su posible grado de “concentración”. Esta suscitará problemas interpretativos, pero en ningún caso podrá concluirse en su falta de carácter normativo (...).

(...) No existen en la Constitución declaraciones (sean inoportunas u oportunas, felices o desafortunadas, precisas o indeterminadas) a las que no haya que dar valor normativo y sólo su contenido concreto podrá precisar en cada caso el alcance específico de dicho valor en cuanto a sus efectos.

5. En ciertas materias la Constitución es de aplicación directa como norma de decisión de cualquier clase de procesos, por haber derogado todas las Leyes que se opongan a su regulación

Las conclusiones anteriores pretenden explicar cómo la articulación entre la Constitución y las demás normas y actos del ordenamiento distribuye necesariamente entre el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios la función aplicativa de la Constitución. Pero hay inmediatamente que salvar un caso especial, aquél en que la Constitución ha derogado por sí misma las Leyes anteriores contrarias a sus regulaciones y se ha convertido en regla de aplicación directa y primaria (...) Esta situación se produce por lo menos en dos supuestos claros: reconocimiento y protección de los derechos fundamentales y parte organizatoria y habilitante de los poderes constitucionales (...)

A) La aplicación directa de la regulación constitucional de los derechos fundamentales. a) El principio general

El artículo 53.1 de la Constitución declara que “los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II vinculan a todos los poderes públicos” (...). tal regulación tiene el carácter de Derecho directamente aplicable, sin necesidad del intermedio de una Ley. En este sentido proporciona un claro argumento a contrario el artículo 53.3 (...) que, aunque con torpeza técnica, según hemos visto, condiciona la aplicabilidad judicial de los “principios rectores de la política social y económica” a su desarrollo por la Ley, condición no exigible para la aplicación de las normas constitucionales referentes a los derechos fundamentales (...).

B) La aplicación directa de la parte organizatoria y habilitante de los poderes constitucionales

No cabe duda alguna de que la parte orgánica de la Constitución es vinculante para los órganos constitucionales por ella diseñados, tanto para su formación como para sus competencias y funcionamiento. El efecto más inmediato e indiscutible del acto constitucional es el de construir de manera inmediata y efectiva un sistema de poderes capaces de funcionar y de actuar y que en conjunto diseñan la estructura básica del Estado (...). Parece innecesario precisar que este aserto hay que matizarlo en un caso

concreto, el de las Comunidades Autónomas reguladas en el Título VIII. Como es conocido, la autonomía de estos entes y su ámbito no está construida directamente por la Constitución, sino que ésta se limita a ofrecer un cuadro de posibilidades que deberá ser actuado mediante una opción concreta de los territorios interesados, mediante el correspondiente Estatuto. La autonomía efectiva y su alcance concreto surgen, pues, del Estatuto y no de la Constitución. Pero una vez dictados los correspondientes Estatutos, la Constitución seguirá siendo una norma de aplicación directa en cuanto a su funcionamiento y límites. Sería un error pensar que los Estatutos (...) suplen definitivamente a la Constitución y la hacen en adelante inaplicable.

C) La disposición derogatoria de la Constitución y su alcance, El problema de la legislación preconstitucional de contenido no directamente político

(...) El apartado 3.º de la Disposición Derogatoria dice lo siguiente: “asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución”. Esta cláusula plantea problemas interpretativos de gran trascendencia (...).

La interpretación da inicialmente el resultado que hemos sostenido: derogación de todas las normas reguladoras de aquellas materias en que la Constitución tiene una pretensión de aplicación directa e inmediata, esto es, derechos fundamentales y parte organizativa y habilitante de los poderes públicos constitucionales. Pero el verdadero problema surge ahora: ¿ha de entenderse que se detienen ahí el efecto derogatorio de la Constitución o, por el contrario, debe extenderse a la totalidad de la legislación anterior a la Constitución en cuanto le sea reprochable una contradicción cualquiera con alguna de las normas o principios constitucionales? Esta cuestión presenta la mayor importancia: si hubiese que extender los efectos de la cláusula derogatoria, apartado 3, a la totalidad de las leyes pre-constitucionales, sea cual sea su contenido, la cuestión de su contradicción con la Constitución como presupuesto de su derogación debería ser decidida por los jueces y tribunales ordinarios; en otro caso no podría hablarse de derogación sino de inconstitucionalidad, aunque sea en la forma de una inconstitucionalidad sobrevenida, y la cuestión, en cuanto se plantee, deberá ser remitida al Tribunal Constitucional, cuyas decisiones estimatorias tendrán valor *erga omnes* y definitivo (...).

El Tribunal Constitucional (...) declara para el Derecho español: “así como frente a las leyes postconstitucionales el Tribunal ostenta un monopolio para enjuiciar su conformidad con la Constitución, en relación a las preconstitucionales los jueces y Tribunales deben inaplicarlas si entienden que han quedado derogadas por la Constitución, al oponerse a la misma; o pueden, en caso de duda, someter este tema al Tribunal Constitucional por la vía de la cuestión de constitucionalidad (...)”. Concluye la sentencia observando que esa alternativa entre inaplicación por los jueces y tribunales ordinarios de la ley preconstitucional que contradiga la Constitución según el argumento de la derogación, y decisión del propio Tribunal Constitucional cuando dichos jueces y tribunales ordinarios (...) planteen una cuestión de constitucionalidad, esa alternativa de soluciones produce una única diferencia: que la sentencia del Tribunal Constitucional tendrá fuerza *erga omnes*, cumpliendo la “importante función ... de depurar el ordenamiento, resolviendo de manera definitiva y con carácter general las dudas que puedan plantearse”, lo que no es el caso naturalmente de las estimaciones de derogación que puedan hacer los Tribunales ordinarios (...) “(...) las resoluciones de los órganos

jurisdiccionales surten solamente sus efectos en el caso concreto y entre las partes implicadas en tal caso concreto” (...).

(...) El sistema parece consagrado, y según él los jueces y tribunales ordinarios podrán apreciar por sí mismos la derogación por la Constitución de las leyes precedentes o, si la conclusión les parece problemática, remitir la cuestión como “cuestión de inconstitucionalidad” al Tribunal Constitucional (...).

IV. El principio de la interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento.

1. El principio

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 (...) en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate (...).

2. Los orígenes y los fundamentos del principio

El origen del principio que impone la 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 (...) una verdadera “presunción de constitucionalidad de las leyes”, que 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: primero, una confianza otorgada al legislativo en la observancia y en la interpretación correcta de los principios de la Constitución; en segundo término, que una ley no puede ser declarada inconstitucional más que cuando no exista “duda razonable” sobre su contradicción con la Constitución; tercero, que cuando una ley esté redactada en términos tan amplios que pueda 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”.