

LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Manuel Carrasco Durán

Departamento de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla (España)

I. La decantación histórica de la hermenéutica constitucional.

La interpretación de la Constitución comienza a preocupar a la doctrina jurídica europea, y sobre todo, alemana y austríaca, en el primer tercio del siglo XX, como cuestión ligada a los primeros intentos de argumentar la condición normativa de la Constitución, su autonomía con respecto a la ley y su carácter vinculante sobre el resto del ordenamiento jurídico, incluyendo las leyes, cuya validez, en estos apuntes doctrinales, comienza a hacerse depender de su conformidad con la Constitución en el plano formal (es decir, en tanto se considera condición de la validez de las leyes que hayan sido producidas de acuerdo con los preceptos constitucionales que disciplinan los procedimientos de elaboración y promulgación de las mismas) y en su vertiente material (esto es, en tanto se erige en requisito para reconocer validez a las leyes el respeto por parte de las mismas a los derechos, principios, valores y bienes protegidos por la Constitución).

Durante el siglo XIX no pudo manifestarse la necesidad de dotar a la Constitución de unas reglas de interpretación debido a que se había venido considerando que el contenido de aquella sólo podía alcanzar efectividad en la práctica si una ley lo desarrollaba y que, en tal caso, la forma de llevar a la práctica los preceptos constitucionales quedaba completamente subordinada al contenido del desarrollo legal de los mismos, lo cual, de hecho, equivalía a negar el valor normativo de la Constitución y a relegar ésta a la condición de mero documento político que el legislador podía desarrollar a su voluntad, e incluso modificar por el mismo procedimiento de elaboración y modificación de las leyes, sin necesidad de acudir a los procedimientos especiales de reforma de la Constitución, que en algunos casos ni siquiera existían³⁶.

La relación entre Constitución y ley que se acaba de describir, heredada del principio de «imperio de la ley» que marca la práctica política del Estado constitucional francés, cuyo punto de partida se sitúa en la Revolución de 1789 y cuya consolidación se produce, con singulares altibajos, a lo largo del siglo XIX, va quebrando conforme el transcurso del tiempo y los avatares sociales y políticos van resquebrajando sus principales presupuestos:

³⁶ Carecen de procedimiento específico de reforma las Constituciones españolas de 1837, 1845 y 1876. Por el contrario, sí prevén un procedimiento de reforma la de 1812, la de 1869 y, ya en el siglo XX, la de 1931 y la actual, de 1978.

a) La relación apuntada entre Constitución y ley surge como producto de la lucha política entre Rey y Parlamento, que caracteriza la vida de los regímenes constitucionales en Europa durante el siglo XIX. El afán del Parlamento por afianzarse y aumentar su poder frente a las funciones del Rey, que conserva en esta época determinadas facultades en los terrenos legislativo y ejecutivo, hace que se refuerce la eficacia del producto típico de la voluntad del Parlamento, la ley, hasta alcanzar, en la práctica, la cúspide de la pirámide normativa, excluyendo cualquier otra norma por encima de ella. Dentro de este proceso de afirmación del Parlamento, pudo llegarse a considerar a aquél como intérprete auténtico de la Constitución, en tanto que institución representativa de la sociedad cuya fuerza traía causa de la soberanía nacional, en la cual se hacía residir, en último término, el poder para hacer y modificar la Constitución. Es este hecho el que está en la base de la afirmación incondicionada del principio de «imperio de la ley», que, aun desprovisto ya de su justificación fáctica, saltará las lindes europeas y llegará a erigirse en ideal de la práctica política en los períodos constitucionales de los Estados de América Latina durante esta época.

En las Constituciones donde el conflicto entre Parlamento y Monarca se encuentra soterrado bajo la proclamación del principio de soberanía compartida entre dichas instancias de poder, el resultado, finalmente, es el mismo, ya que ambos son, a un tiempo, titulares del poder legislativo y del poder constituyente³⁷, de modo que Parlamento y Monarca, de común acuerdo, podrán modificar en todo momento la Constitución.

En Alemania y Austria, sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial, la pugna entre Monarca y Parlamento se resuelve con la desaparición del primero, y ello permite que, habiendo quedado sin objeto el problema de la legitimidad de la intervención del Monarca, el punto de mira de la polémica doctrinal se desplace hacia la ley³⁸.

b) En el siglo XIX, la exigencia de determinados niveles de renta para tener derecho a voto que caracteriza el fenómeno del sufragio censitario hace que sólo tenga influencia política real una parte minoritaria de la sociedad, que coincide con los sectores terratenientes y burgueses, los cuales, más allá de ocasionales diferencias en el terreno de la política económica (proteccionismo *versus* librecambismo) se identifican con un orden de intereses y valores relativamente homogéneo. De este modo, los problemas de posibles discordancias entre Constitución y ley se aminoran considerablemente, ya que al ser ambas expresión de los intereses y valores de los representantes de los mismos sectores sociales, ambas pueden también considerarse expresión de un mismo orden de intereses y valores.

Sin embargo, en el transcurso al siglo XX manifiestan su voluntad de incorporarse a la determinación de la vida política capas de población cada vez más amplias, que se van estructurando para la defensa de sus intereses en sindicatos, partidos políticos,

³⁷ Es, por ejemplo, el caso de la Constitución española de 1876, cuyo artículo 18 establece que «la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey». Esta Constitución, según consta en sus palabras preliminares, se considera decretada y sancionada por el Rey «en unión y de acuerdo con las Cortes del Reino».

³⁸ Es característica, en esta época, la polémica entre Hans Kelsen, como principal teórico del concepto normativo de Constitución y de su defensa judicial, y Carl Schmitt, contrario a todo control de constitucionalidad que pretendiera articularse bajo formas judicializadas. Cfr. Kelsen, H., *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, traducción de R. J. Brie del ensayo *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* (1931), Tecnos, Madrid, 1995, y *La giustizia costituzionale*, col. *Civiltà del diritto*, núm. 41, Giuffrè, Milán, 1981; y Schmitt, C., *La defensa de la Constitución*, traducción de M. Sánchez Sarto de *Der Hüter der Verfassung - Beiträge zum öffentlichen Recht der Gegenwart* (1931), Tecnos, Madrid, 1983.

asociaciones y otros medios de influencia social, como los medios de comunicación. Hito fundamental en este proceso es la incorporación de los partidos de inspiración socialista (en sus variadas matizaciones, desde la socialdemocracia al comunismo) a la vida política. No menor importancia tiene la incorporación de la mujer a la vida política cuando se extiende a ellas el derecho de voto.

De este modo, la Constitución va configurándose como marco de encuentro de tendencias, valores e intereses en el cual pueda reconocerse el conjunto de la comunidad política, frente a la ley, producto típico de la voluntad de la mayoría parlamentaria. Consecuentemente, el respeto por la ley de los valores de consenso expresados en la Constitución se erige en condición de su legitimidad, garantía de la integración en el juego político de toda la sociedad (incluyendo las minorías, que ven garantizados en la ley sus derechos e intereses básicos), apoyo de la tendencia al acatamiento espontáneo de las leyes por parte la sociedad y, finalmente, en elemento esencial para fundar la exigencia de acatamiento de las mismas llevada a cabo mediante el poder coactivo del Estado.

Más concretamente, el respeto por parte de la ley a la Constitución se erige en condición para la integridad de la dignidad de la persona (al expresar la Constitución los derechos en los cuales se cifra en cada momento histórico el mínimo exigible para reconocer dicha dignidad), para la transparencia del debate político y el aseguramiento de la condición de las leyes como producto de la mayoría social expresada políticamente mediante su representación parlamentaria (a través, por un lado, de las garantías de la libertad de opinión y de información que aseguran la formación de una opinión pública libre, y, por otro lado, de las reglas que establecen el procedimiento de elaboración de las leyes) y para el aseguramiento de los canales de cambio político dentro del sistema democrático (mediante las normas constitucionales que disciplinan los procesos electorales).

El proceso de incorporación de distintos grupos a la determinación de la vida política se ha visto acentuado con la paulatina toma de conciencia de su individualidad y de su coherencia por parte de grupos tales como consumidores, ecologistas y otros más, que pugnan por el reconocimiento constitucional de los intereses y valores que defienden. De este modo, los ciudadanos se encuentran en su vida social en distintas posiciones, determinadas por las distintas circunstancias en las cuales se ven inmersos, que pueden hacerlos partícipes de pretensiones de incorporación a la Constitución de intereses afectados por dichas circunstancias, intereses éstos que, en ocasiones, pueden chocar con los intereses de grupos y ciudadanos que, ante las mismas circunstancias, se encuentren en distinta posición a las de los primeros.

c) Finalmente, el aumento de las tareas estatales, como consecuencia de la necesidad de desarrollar una labor de promoción social de los sectores sociales más desfavorecidos para paliar las circunstancias socioeconómicas que pudieran obstaculizar el pleno disfrute de sus derechos, de intervenir en la economía para reconducir ésta según las exigencias del bien común concretadas en la política económica propugnada en cada momento por los partidos que se encuentre en el poder y de regular diversas actividades económicas para la salvaguardia de derechos y bienes sociales que pudieran verse amenazados por el juego irrestricto de la combinación de intereses económicos y progreso tecnológico (medio ambiente, libre competencia, etc.), hace, en primer lugar, que aumente el número de derechos y prestaciones que pueden demandarse del Estado tomando como base directa o indirecta preceptos de la Constitución, y, por otra parte,

que se incrementen las posibilidad de vulneración de la Constitución a consecuencia del incremento de los contactos entre el Estado y los ciudadanos y los grupos en los que aquéllos se integran.

Este proceso de afirmación de la vigencia de la Constitución, sólo apuntado en la segunda y la tercera década del siglo XX y frustrado por la crisis de los regímenes liberales en la Europa de los años 30³⁹, resurge tras el fin de la Segunda Guerra Mundial en los países de Europa Occidental y ha terminado perfilándose como elemento del acervo jurídico común de dichos países, que se ha extendido a los que han accedido a la democracia en fechas posteriores (tanto a los que, desde experiencias totalitarias de derecha, se incorporaron a la democracia en la década de los 70 - Grecia, Portugal y España - como a aquéllos que llevaron a cabo su transformación desde regímenes totalitarios de izquierda en el salto de la década de los 80 a los 90, es decir, los países socialistas del Este de Europa) y ha rebasado las lindes de Europa para caracterizar todas las Constituciones que, en cualesquiera otros lugares, han nacido o se desarrollan al amparo de los principios democráticos.

II. La peculiaridad de la Constitución como rasgo determinante de su método de interpretación.

Retomando la afirmación del comienzo de este trabajo, puede considerarse que el afianzamiento de la vigencia de la Constitución como norma jurídica superior del ordenamiento y vinculante para el fenómeno jurídico restante comporta la necesidad de dotar de sentido a los preceptos de aquélla, lo cual siempre va unido en derecho a una labor de interpretación.

La manera tradicional de tratar el problema de la interpretación de la Constitución utiliza los métodos de la teoría clásica de la interpretación, concretados por Savigny en la interpretación sistemática, histórica, lógica y gramatical, y retomados a los fines concretos de la hermenéutica constitucional por Forsthoff, que, además, utiliza la interpretación teleológica⁴⁰. Este último autor afirma la necesidad de utilizar tales métodos como los únicos capaces de proporcionar una interpretación consecuente con el carácter normativo que se predica actualmente de la Constitución.

Sin embargo, aun reconociendo que tales métodos abren vías de gran utilidad a la interpretación constitucional y que son utilizados con gran frecuencia por los Tribunales Constitucionales, los mismos se muestran insuficientes a los fines de la hermenéutica constitucional debido a los siguientes factores:

a) Las características propias de los preceptos constitucionales, muy distintas a las de los restantes sectores del ordenamiento, y, en particular, a los de las disciplinas de

³⁹ La Corte Constitucional de la República Checoslovaca, nacida al amparo de la Constitución de 1920, sólo pudo dictar una sentencia. El Tribunal Constitucional austríaco, nacido bajo la Constitución de 1920, tuvo mayor actividad, pero sucumbió bajo las turbulencias políticas originadas por la presión del nacionalsocialismo triunfante en Alemania. El Tribunal de Garantías Constitucionales de la Constitución republicana española de 1931 sólo pudo funcionar con normalidad hasta 1936 y su actividad fue declinando durante la Guerra Civil, hasta desaparecer, una vez acabada aquélla, en 1939. Los intentos de afirmar un control de constitucionalidad en la República alemana de Weimar no dieron resultado. Cfr. P. Cruz Villalón, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

⁴⁰ Para un resumen de los principales métodos de interpretación constitucional, puede verse E.-W. Böckenförde, *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, traducción de J. L. Requejo e I. Villaverde, *Nomos Verlagsgesellschaft*, Baden-Baden, 1993.

Derecho privado, para cuya interpretación se articulan, en un principio, los métodos enumerados.

Tales métodos presuponen la existencia de unas normas precisas a partir de las cuales pueda derivarse la solución a cada problema jurídico. Se parte, pues, de la premisa de que la solución se encuentra ya implícita en la propia ley. No obstante, la ilusión de la utilidad en exclusiva de tales métodos puede mantenerse sólo si se toman como objeto de la interpretación normas típicas de derecho privado en las que a la descripción precisa de una conducta se anuda una consecuencia jurídica. Con estos presupuestos, las leyes son normas de máximos (o se cumplen o no se cumplen) y la interpretación de las mismas consiste en la búsqueda del único sentido verdadero de ellas.

Sin embargo, los preceptos constitucionales tienen una imprecisión que les impide, de partida, operar como parámetro para extraer una solución jurídica automática. En los preceptos constitucionales no es posible descubrir referencias a conductas concretas o a consecuencias determinadas. Por el contrario, la mayoría de tales preceptos se integran por referencias a valores, principios, derechos, bienes e instituciones de formulación muy genérica y de significado, en ocasiones, no unívoco, puesto que, en muchas ocasiones, expresan un compromiso entre intereses diversos o, incluso, contradictorios. La Constitución establece, pues, más que reglas que determinen la solución de un caso, elementos a partir de los cuales, mediante un proceso de coordinación de los mismos, hay que construir la solución aplicable a cada problema⁴¹. La interpretación constitucional no se entiende como la búsqueda de la regla implícita en el texto, sino como la concreción⁴² de los contenidos del texto mediante la elaboración de la regla que deba ser aplicada a cada supuesto de hecho a partir de los principios que el propio texto brinda.

Centrándonos particularmente en los derechos reconocidos en la Constitución, es preciso entender que cada uno de ellos integra una aspiración de máximos, es decir, tienden idealmente al máximo de su realización. Sin embargo, la expresión en el texto constitucional de derechos, principios, valores u otros bienes de origen muy diverso y expresivos de intereses distintos o contradictorios hace que tales elementos deban componerse entre sí, de forma que la efectividad de uno no elimine la de los demás. De este modo, cuando haya que confrontar elementos constitucionales de significado contrapuesto, la tarea de la interpretación consistirá en renunciar al máximo ideal de cada uno de ellos para permitir el máximo posible de todos⁴³.

Partir de la posibilidad de compromisos y ponderaciones entre los conceptos expresados en la Constitución significa, igualmente, admitir la inexistencia de una solución única a cada caso. Tales elementos admiten diversas posibilidades de composición recíproca, entre las cuales el intérprete debe escoger la que, a su entender, exprese la solución más adecuada al caso que debe dilucidar. La interpretación, pues, más que como pesquisa del significado de la norma, se configura como determinación de la regla adecuada al supuesto de hecho, si bien las posibilidades de determinación de dicha

⁴¹ Puede verse la distinción entre reglas, por un lado, y principios y directrices, por otro, en la obra de R. Dworkin, *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1984.

⁴² En la doctrina especializada se utiliza el término "concretización". Preferimos, sin embargo, la palabra concreción, más familiar para el oído de un hispanoparlante que la anterior, traducción excesivamente literal del vocablo alemán «Konkretisierung».

⁴³ Según Dworkin, los principios se caracterizan por admitir diversas graduaciones en su forma de ser llevados a la práctica, frente a las reglas, que han de ser cumplidas sin matizaciones de acuerdo con su único contenido posible.

regla se encuentran circunscritas, paralelamente, por las posibilidades limitadas de composición que permiten los elementos de las normas constitucionales que, en cada caso, deban ponerse en juego.

El intérprete primario de la Constitución es el Parlamento, legitimado para ello por su condición de representante democrático de la sociedad. Así, el legislador tiene libertad para optar, en el desarrollo de la Constitución, por la solución que en cada caso estime más adecuada entre aquéllas que permiten las posibilidades interpretativas del texto constitucional. Y lo mismo puede predicarse del Presidente de la República, en los supuestos en que concurre con el Congreso a la formación de las leyes o la Constitución le confiere la potestad reglamentaria en materias que no sean del dominio legal. En el ejercicio de esta función de interpretación y concreción de la Constitución, el titular del Poder legislativo sólo tienen una limitación: no puede elaborar una norma incompatible con las opciones que brinda el texto de la Constitución.

Particularmente, en relación con los preceptos que reconocen los derechos constitucionales, el legislador podrá regular la forma de ejercicio de tales derechos y sus límites de acuerdo con la apreciación de la conveniencia del interés público que aquél realice en cada momento, pero no podrá eliminar facultades inherentes a la esencia o contenido esencial de los derechos⁴⁴.

Según la sentencia del Tribunal Constitucional español 11/1981, de 8 de abril, el contenido esencial de los derechos surge de la conjunción de dos criterios: el de la reconocibilidad del tipo del derecho y el de los intereses jurídicamente protegidos. De acuerdo con el primero, "constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a ser comprendido en otro desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales" (fundamento jurídico 8). En cuanto al segundo, "se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despoja de la necesaria protección" (fundamento jurídico 8). Finalmente, señala la sentencia que "los dos caminos propuestos para tratar de definir lo que puede entenderse por "contenido esencial" de un derecho subjetivo no son alternativos, ni menos todavía antitéticos, sino que, por el contrario, se pueden considerar como complementarios, de modo que, al enfrentarse con la determinación del contenido esencial de cada concreto

⁴⁴ Art. 19.26º de la Constitución chilena. En igual sentido, el artículo 53.1 de la Constitución española: "Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a)."

Según la sentencia del Tribunal Constitucional español 11/1981, de 8 de abril, fundamento jurídico 7, «corresponde, por ello, al legislador ordinario, que es el representante en cada momento histórico de la soberanía popular, confeccionar una regulación de las condiciones de ejercicio del derecho, que serán más restrictivas o abiertas, de acuerdo con las directrices políticas que le impulsen, siempre que no pase más allá de los límites impuestos por las normas constitucionales concretas y del límite genérico del artículo 53 (contenido esencial).»

derecho pueden ser conjuntamente utilizados para contrastar los resultados a los que por una u otra vía pueda llegarse."

Para el juez constitucional, la consecuencia de cuanto hemos expuesto es que su juicio queda configurado como un juicio de la compatibilidad de la ley con la Constitución. Así, el juez no podrá entrar a juzgar sobre la idoneidad de los motivos políticos que llevan al Parlamento a elaborar determinada ley, ni sobre la idoneidad del contenido de la ley misma. Siempre que la ley exprese una solución de ponderación de elementos que respete la esencia de los derechos o la identidad de los elementos incluidos en los restantes preceptos constitucionales, el juez deberá admitir la constitucionalidad de la ley. Por el contrario, la ley habrá de ser anulada o inaplicada, según la consecuencia propia del procedimiento en el cual se decante su inconstitucionalidad, cuando no sea posible reconocer en ella ninguna de las posibilidades de concreción abiertas por la norma constitucional y, en particular, cuando limite algún derecho hasta tal punto que no sea posible reconocer en el mismo su contenido esencial.

A este respecto, es meridianamente claro el pronunciamiento del Tribunal Constitucional español en la sentencia 108/1986, de 26 de julio, acerca de la composición del Consejo General del Poder Judicial. Este, en tanto que órgano de gobierno de los jueces, debe integrarse, según el artículo 122.3 de la Constitución, por veinte miembros, de los cuales, cuatro son a propuesta del Congreso de los Diputados, cuatro a propuesta del Senado y "doce entre Jueces y Magistrados ... en los términos que establezca la ley orgánica". El artículo 112 de la Ley Orgánica, sin embargo, contra lo que era el sentido más aparente del texto constitucional, estableció que los Vocales del Consejo serían propuestos por el Congreso y el Senado, de modo que cada Cámara eligiera diez Vocales, de los cuales cuatro habrían de ser Abogados o Juristas de reconocida competencia y seis tendrían que ser Jueces y Magistrados. El Tribunal Constitucional debió decidir en su sentencia si la expresión del precepto constitucional "entre Jueces y Magistrados" significaba sólo "entre" ellos, o comportaba que fuera "entre y por" Jueces y Magistrados, al modo como lo regulaba la anterior Ley Orgánica 1/1980, del Consejo General del Poder Judicial, que establecía un mecanismo para que los Jueces y Magistrados eligieran por sí mismos sus representantes en el Consejo.

El Tribunal consideró en su sentencia que "la finalidad de la norma sería ... la de asegurar que la composición del Consejo refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad y, muy en especial, en el seno del Poder Judicial. Que esta finalidad se alcanza más fácilmente atribuyendo a los propios Jueces y Magistrados la facultad de elegir a doce de los miembros del Consejo General del Poder Judicial es cosa que ofrece poca duda... Pero no es fundamento suficiente para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución."

Finalmente, puede producirse otra situación, cuando algún juez deba aplicar los preceptos que recogen los derechos constitucionales en la solución de cualquier controversia suscitada en torno a posibles vulneraciones de tales derechos causadas por actos administrativos o actuaciones de particulares. La doctrina moderna caracteriza todos los preceptos de la Constitución como normas de aplicación directa que vinculan a todos cuantos se encuentran bajo su dominio, tanto poderes públicos como ciudadanos. En particular, los derechos constitucionales inciden en todos los sectores del ordenamiento jurídico, de modo que todas las relaciones de los ciudadanos con la

Administración y con otros ciudadanos deben adaptarse a las prescripciones de la Constitución. De ahí que deba afirmarse la posibilidad del ciudadano de alegar los derechos constitucionales como base jurídica para sostener sus pretensiones en cualesquiera tipos de procesos cuando tenga un interés legítimo para ello por haber afectado un acto de la Administración o una actuación de algún otro ciudadano en forma negativa a su círculo de intereses; paralelamente corre la obligación de todos los jueces de aplicar los preceptos constitucionales que reconocen tales derechos, de acuerdo con el contenido de los mismos que pueda derivarse directamente de la Constitución, como parámetro jurídico para la resolución de las controversias que se presenten ante él en relación con cualesquiera sectores del ordenamiento jurídico. Los preceptos que recogen los derechos constitucionales se convierten, pues, en fuente de pretensiones directamente invocables ante jueces y tribunales cuando el particular tenga algún interés legítimo en ellas⁴⁵.

Cuando se trata de juzgar sobre la constitucionalidad de un acto administrativo o de un acto realizado dentro de relaciones entre particulares (por ejemplo, en la relación entre empresarios y trabajadores, con respecto al ejercicio del derecho de huelga o del derecho de sindicación de los trabajadores⁴⁶), el juez habrá de ponderar los derechos en juego para alcanzar la solución que, según las circunstancias del caso, garantice la efectividad del máximo contenido posible de tales derechos (*principio pro libertate* o *favor libertatis*). En especial, las normas constitucionales funcionan también como términos interpretativos de las leyes, que obligan a escoger en cada caso la interpretación de las mismas que permita una mayor eficacia de las facultades derivadas de los derechos o una menor restricción de tales facultades.

De este modo, la sentencia 57/1994, de 28 de febrero, en su fundamento jurídico 6, resume la doctrina reiterada por el Tribunal Constitucional en sentencias anteriores

⁴⁵ En la doctrina española, se ha derivado este carácter de los artículos 9º.1 ("los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico") y 53.1 ("los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título vinculan a todos los poderes públicos"). Tomando como base estos preceptos, se han incluido los derechos constitucionales del Capítulo II del Título I entre aquéllos que permiten instar el derecho de todas las personas "a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos" (art. 24.1 de la Constitución, y en el mismo sentido los airés. 7º.1 y 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el art. 6º de la misma Ley, que prescribe, en concreto, la inaplicación de los Reglamentos y disposiciones contrarios a la Constitución). Si el precepto anterior obliga a jueces y tribunales a aplicar los preceptos constitucionales en todo tipo de procesos, el artículo 53.2 de la Constitución establece determinados procesos encaminados específicamente a la protección de los derechos fundamentales: "cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 de la Sección 1ª del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30".

En el caso de la Constitución chilena, la posibilidad de alegar directamente los derechos constitucionales en cualesquiera procesos puede basarse en su artículo 6º, ya que, lógicamente, deben ser los órganos judiciales los que garanticen el cumplimiento de la exigencia de comportamiento de particulares y órganos públicos de acuerdo con la Constitución, sin perjuicio de la existencia del recurso de protección y del recurso de amparo, como remedios específicos para las vulneraciones de los derechos integrados en el ámbito material protegido por los mismos. Los derechos constitucionales integrarían también, pues, aquellos de los cuales se asegura la igual protección de la ley a todas las personas (art. 19.3º). Ello debe ser así, tanto si los derechos constitucionales son alegados en causas civiles o criminales (art. 73), como si la pretendida vulneración se alega respecto de actos de la Administración (art. 38, segundo párrafo, e, interpretados conjuntamente, airés. 2º y 9º de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado).

⁴⁶ La eficacia de los derechos constitucionales en las relaciones entre particulares, que ha sido objeto de viva polémica doctrinal, viene afirmada hoy día en la Constitución chilena en su artículo 6º, segundo párrafo. En similar forma se pronuncia el artículo 9º.1 de la Constitución española.

acerca de las limitaciones de los derechos, estableciendo que la Constitución sólo puede ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga o ante los que de manera mediata o indirecta se infieran de la misma al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes jurídicamente protegidos, que las limitaciones que se establezcan no pueden obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable, que las medidas limitadoras deben ser necesarias para conseguir el fin perseguido, que el acto o resolución ha de atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se le impone y, en todo caso, ha de respetar su contenido esencial. Además, es necesario que la medida limitadora se motive, para que el interesado conozca la justificación de la misma, y como requisito imprescindible para que los órganos judiciales puedan controlar la razón que la apoye.

b) Las reglas clásicas de interpretación suponen una búsqueda de la voluntad escondida en la norma, ya sea la voluntad subjetiva del legislador, ya sea la voluntad objetiva de la norma.

Sin embargo, los preceptos constitucionales, y, en especial, aquellos que se refieren a derechos, principios, valores y otros bienes, contienen, como se ha indicado, conceptos de características muy generales y ámbito muy amplio⁴⁷, que abren diversas posibilidades de concreción y que integran una llamada a la apreciación social de los mismos, para configurar una interpretación evolutiva que permita adaptarse a dichos preceptos a las diferencias de percepción social acerca del significado, ámbito y sentido de los mismos⁴⁸.

En los últimos tiempos, la doctrina ha puesto de manifiesto las limitaciones de las reglas clásicas de la interpretación también en relación con el derecho privado, habida cuenta de la acogida que en el mismo tienen conceptos que remiten a su valoración social, como "buenas costumbres", "buena fe", "buen padre de familia", etc. Además, se ha recalcado que, ni es posible la búsqueda de la voluntad del legislador, cuando las normas son el producto de un debate en el que se expresan tendencias contrapuestas, ni es posible la búsqueda de un sentido objetivo de la norma, ya que ello petrificaría el sentido de la norma y haría imposible su adaptación al cambio social. Esto último alejaría al derecho de su finalidad práctica, consistente en aportar soluciones que encaucen por parámetros de racionalidad los conflictos sociales, para quedarse en un mero artificio de contemplación abstracta.

c) Como último dato, el hecho de que las normas constitucionales no expresen conductas determinadas impide utilizar el mecanismo lógico de la subsunción de los supuestos de hecho reales en los contemplados en la norma, con vistas a aplicar a aquéllos la consecuencia jurídica preceptuada.

La interpretación constitucional expresa de manera particularmente rotunda la presión de la realidad sobre la norma. Ni los preceptos constitucionales dicen nada en sí [todo el mundo está de acuerdo con enunciados tan generales como los que aseguran a

⁴⁷ Como se ha indicado anteriormente, el carácter genérico de los preceptos constitucionales viene dado por la necesidad de lograr que en ellos se reconozcan grupos sociales de intereses diversos, y, en ocasiones, contrapuestos. Por ello, resulta imposible, y, más aún contradictorio con su sentido, el llamamiento que hace Kelsen a la precisión de estos preceptos (cfr. Kelsen, H., *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, p. 34 nota 11). La hermenéutica, por el contrario, deberá articular reglas propias de interpretación adecuadas a la naturaleza propia de ellos.

⁴⁸ Principios, valores, límites, etc., que pueden venir reconocidos expresamente en la Constitución o decantarse como consecuencia de la interpretación de los preceptos de la misma (en este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional español 11/1981, de 8 de abril, fundamento jurídico 7).

todas las personas el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica, la igualdad ante la ley o la igual protección jurídica en el ejercicio de los derechos (19.1º, 2º y 3º de la Constitución chilena); y ninguna consecuencia puede deducirse, si se desconectan de casos concretos, enunciados tales como "en ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos" (art. 19.20º) o "la ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos" (art. 112)] ni los hechos por sí mismos expresan una toma de posición jurídica. Por el contrario, los hechos toman relevancia constitucional cuando son valorados en cuanto a su grado de respeto a las normas constitucionales y éstas sólo adquieren trascendencia práctica cuando son utilizadas para valorar, positiva o negativamente, determinados hechos de la realidad. Por ello, la interpretación constitucional parte de una actividad de valoración de determinados hechos de conformidad con los preceptos constitucionales, con miras a la búsqueda de la solución más adecuada para la regulación de cada supuesto de hecho concreto.

Así, el legislador, partiendo de una toma de postura acerca del sentido y de la valoración de determinados hechos a los cuales pretenda dar una regulación legal, habrá de operar echando alternativamente miradas a un lado y a otro para escoger la solución más adecuada a las características de tales hechos y a las finalidades perseguidas por la acción política con respecto a los mismos entre el campo de soluciones que permite la Constitución. Por su parte, el juez constitucional habrá de operar de la misma forma, partiendo también de una apreciación del sentido y la valoración de los hechos objeto de regulación legal para determinar si esta apreciación es compatible con alguna de las soluciones determinadas por las posibles opciones de ponderación de los elementos reconocidos en las normas constitucionales. Finalmente, el juez, en caso de controversia acerca de la constitucionalidad de un acto administrativo o de una actuación de particulares, tendrá que partir, igualmente, del sentido y la valoración de los hechos para establecer la solución más adecuada entre aquéllas que, eventualmente, permita el ordenamiento jurídico; en este último caso, la solución más adecuada vendrá determinada por el principio de máxima efectividad de los derechos constitucionales en juego.

Si la interpretación constitucional manifiesta la presión de la realidad sobre la norma, el principal peligro reside en ponderar excesivamente la vertiente casuística de la hermenéutica, olvidando la necesaria y simultánea vinculación a la norma constitucional que debe aplicar. Por ello, la doctrina se ha esforzado en establecer determinados parámetros y principios objetivos de interpretación con los cuales vincular el proceso hermenéutico de la Constitución, al objeto de racionalizarlo y hacerlo compatible con las exigencias del principio de seguridad jurídica.

III. La hermenéutica constitucional como interpretación tópica vinculada por el texto de la norma.

Independientemente de que los métodos clásicos de interpretación conserven gran utilidad en la hermenéutica constitucional y sean, de hecho, cotidianamente utilizados en la interpretación de la Constitución, la insuficiencia de los mismos y la necesidad de complementarlos con otros métodos específicos han hecho que se diga que la

interpretación constitucional, o es ninguna (en referencia a la situación del siglo XIX y principios del siglo XX), o es distinta⁴⁹.

Las consideraciones realizadas en el epígrafe anterior permiten derivar las siguientes conclusiones acerca del método específico de la interpretación constitucional:

a) La interpretación constitucional es de carácter tópico. Parte de la realidad social para dar a los problemas que surgen en ella la solución más adecuada entre las que permiten las posibilidades de ponderación de los derechos, principios, valores, bienes e instituciones con acogida en la Constitución. Sin embargo, ello no deriva en un casuismo irrestricto, porque el juicio de constitucionalidad habrá de argumentarse siempre tomando como fundamento conceptos expresados en la Constitución, sin que puedan tener valor argumentativo nociones extrañas a aquélla. Incluso, como veremos posteriormente, las leyes que desarrollen derechos de configuración legal sólo podrán ser tenidas en cuenta para delimitar el contorno de cada derecho si son compatibles con el contenido esencial de los mismos.

Por lo tanto, es el texto de la Constitución el que delimita las posibilidades de concreción del mismo. A través de la concreción de la Constitución no puede llegarse a una solución contraria al texto de la misma.

b) La interpretación constitucional es manifestación del llamado «círculo hermenéutico». De este modo, partiendo de la necesidad de regulación de un caso, la interpretación busca entre las posibilidades que permite el texto de la Constitución la solución más adecuada a las exigencias del mismo, volviendo al caso para contrastar la idoneidad de la solución a las características del caso al cual debe ser aplicada.

c) Afirmar que la interpretación constitucional parte de las exigencias de regulación del caso significa, igualmente, que el intérprete se encuentra en una situación de precomprensión de las circunstancias del caso y de los elementos de la norma misma, ya que el juez se encuentra inmerso en el ámbito cultural de la sociedad en que vive, lo cual, inevitablemente, determinará su comprensión de los hechos sociales y de las normas del ordenamiento que debe aplicar para el encauzamiento jurídico de tales hechos.

La primera operación que hace el intérprete es apreciar la exigencia de sentido del caso y la valoración del mismo. Por sentido debe entenderse "la conexión entre una acción y su resultado social"⁵⁰. Así, por ejemplo, será distinto el sentido de la obligación impuesta por la ley a los comerciantes de afiliarse a determinadas asociaciones de carácter gremial si se entiende como una restricción del derecho de asociación (que comprende la libertad de no asociarse) o si se entiende como una medida destinada a garantizar el cumplimiento de los fines públicos que promuevan dichas asociaciones. Igualmente, será distinto el sentido de una medida de incomunicación de ciertos detenidos implicados en delitos de especial trascendencia si se entiende como discriminación con respecto al resto de ciudadanos, o como medida de garantía de seguridad de la sociedad, o como medida encaminada a asegurar la investigación policial. El segundo momento surge cuando se valora el hecho al tenor del sentido que se le ha otorgado.

⁴⁹ J. Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1994, p. 98.

⁵⁰ G. Zagrebelsky, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia (Il diritto mite. Logge, diritti, giustizia*, traducción de M. Gascón), Comunidad Autónoma de Madrid, Trotta, Madrid, 1995, p. 137.

Normalmente la valoración irá determinada por la apreciación de sentido. Además, para no caer en el subjetivismo, el juez habrá de referir su entendimiento del sentido y la valoración del caso a la opinión social acerca de tales conceptos, situándose frente al caso en la posición de un observador imparcial que opera desde dentro de la sociedad.

Posteriormente, sin embargo, el juez deberá acudir a la Constitución para contrastar la compatibilidad de su entendimiento inicial del caso con alguna de las posibilidades de regulación del mismo que permitan las normas constitucionales. El sentido de la Constitución surge de la aplicación de determinados principios de la interpretación constitucional, cuya formulación se debe a Konrad Hesse. Estos principios son los de⁵¹:

- *Unidad de la Constitución*, de modo que todas las normas constitucionales han de ser interpretadas de tal manera que se eviten contradicciones con otras normas constitucionales.

El Tribunal Constitucional chileno, en su sentencia de 24 de septiembre de 1985, sobre el Tribunal Calificador de Elecciones, declaró que "la Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose aquella interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia algún precepto de ella"⁵².

- *Concordancia práctica*, según el cual los bienes protegidos en la Constitución deben ser coordinados de tal modo en la solución del problema que todos ellos conserven su entidad, evitando realizar uno a costa del otro. Ello exige una labor de fijación de límites a cada uno de los bienes que se encuentren en juego en una circunstancia concreta. A su vez, esta fijación de límites habrá de guiarse por el principio de proporcionalidad, de modo que las limitaciones no deben ir más allá de lo que venga exigido por la realización de la concordancia entre los distintos bienes jurídicos.

Así, el Tribunal Constitucional español ha reiterado que "cuando del ejercicio de la libertad de opinión (art. 20.1.a) y/o de la libertad de comunicar información por cualquier medio de difusión (art. 20.1.d) resulte afectado el derecho al honor de alguien nos encontraremos ante un conflicto de derechos, ambos de rango fundamental, lo que significa que no necesariamente y en todo caso tal afectación del derecho al honor haya de prevalecer respecto al ejercicio que se haya hecho de aquellas libertades, ni tampoco siempre hayan de ser consideradas éstas como prevalente, sino que se impone una necesaria y casuística ponderación entre uno y otras" (sentencia 104/1986, de 17 de julio, fundamento jurídico 5).

- *Corrección funcional*, en virtud del cual los órganos que interpreten la Constitución deben mantenerse en el marco de funciones que les encomienda la Constitución. En particular, el Tribunal Constitucional debe ceñirse a los límites de su

⁵¹ Hesse, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, traducción de P. Cruz Villalón, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pp. 48 y ss. Aunque Hesse limita la aplicación de estos principios a la determinación del ámbito normativo o sector de la realidad afectado por la norma constitucional, entendemos que donde tienen su mayor aplicación estos principios es precisamente en el campo de la determinación del contenido de los preceptos constitucionales, para lo que marcan el camino correcto a través del cual llevar a cabo la ponderación de los elementos recogidos en tales preceptos.

⁵² Puede verse un comentario de esta sentencia en Patricio Zapata, L., *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Vis Ltda., Corporación Tempo 2000, Santiago, pp. 88 y ss.

función de control, sin entrar en el terreno de la libertad conformadora de la acción política del legislador más allá de los límites establecidos en la Constitución.

- *Eficacia integradora*, que prescribe otorgar preferencia en la solución de los problemas jurídico-constitucionales a aquellos puntos de vista que promuevan y mantengan la unidad política.

- *Fuerza normativa de la Constitución*, según el cual, habrá que dar preferencia en la solución de los problemas jurídico-constitucionales a los puntos de vista que ayuden a las normas de la Constitución a obtener la máxima eficacia, bajo las circunstancias de cada caso. Así, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Constitucional 57/1994, de 28 de febrero, dictada en recurso de amparo, se anula la sanción que le fue impuesta a un recluso que desobedeció la orden del funcionario que lo compelió a desnudarse completamente ante él y realizar flexiones en el registro que le fue realizado después de una comunicación especial, ya que, pese a ser aquellas medidas posibles en abstracto de acuerdo con la legislación penitenciaria, la Administración penitenciaria no había constatado en tal supuesto concreto que dichas medidas fueran necesarias para velar por el orden y la seguridad del establecimiento en atención a la concreta situación de éste o el previo comportamiento del recurso, sin que pueda considerarse justificación suficiente la simple alegación abstracta de que en la generalidad de las prisiones las comunicaciones íntimas son el medio habitual para que los internos reciban desde el exterior objetos peligrosos o estupefacientes. Por ello, el Tribunal consideró que se había violado el derecho a la intimidad personal del recurrente, tanto en lo que respecta a la finalidad de la medida, que no había quedado justificada, como en lo relativo a los medios utilizados, contrarios a la necesidad de elegir aquéllos que en menor medida lesionen o restrinjan los derechos fundamentales de la persona (fundamentos jurídicos 6 y 7).

d) Ahora bien, la forma concreta en la que entran en consideración los elementos recogidos en los preceptos constitucionales a la hora de aplicar los principios anteriores quedará determinada, a su vez, por la elección de alguna perspectiva interpretativa que ilustre el sentido, la función y la importancia que debe atribuirse a tales elementos en la ponderación. Tales perspectivas de la interpretación pueden sintetizarse en las siguientes⁵³:

- *Liberal*: concibe los preceptos constitucionales como elementos que garantizan ámbitos de libertad subjetiva del individuo frente al Estado. En esta percepción se prima la autonomía que al individuo concede el reconocimiento constitucional de algún derecho, el cual no podría ser limitado, salvo en virtud de cláusulas expresas de la Constitución y sólo en la medida necesaria para salvaguardar los intereses a que obedecen tales cláusulas.

En esta vertiente, el Tribunal Constitucional español ha señalado que "el artículo 17.1 (derecho a la libertad personal y a la seguridad) no concibe a la libertad individual como un derecho absoluto y no susceptible de restricciones. Lo que ocurre es que sólo la Ley puede establecer los casos y la forma en que la restricción o privación de libertad es posible, reserva de Ley que por la excepcionalidad de la restricción o privación exige una proporcionalidad entre el derecho a la libertad y la restricción de esta libertad, de modo que se excluyan -aun previstas en la Ley- restricciones de libertad que, no siendo razonables, rompan el equilibrio entre el derecho y su limitación" (sentencia 178/1985, de

⁵³ Böckenforde, E.-W., *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, pp. 47 y ss., en relación con la interpretación de los derechos fundamentales.

19 de diciembre, fundamento jurídico 3). También ha indicado que los derechos y libertades de los extranjeros son todos ellos derechos de configuración legal que permiten un régimen legal desigual con respecto a los nacionales en cuanto a sus condiciones de ejercicio y límites, pero, como excepción, la Constitución exige una completa igualdad entre españoles y extranjeros respecto "de aquellos derechos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana, que, conforme al artículo 10.1 de nuestra Constitución, constituye fundamento del orden político español. Derechos tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica, etc., corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional, y no resulta posible un tratamiento desigual respecto a ellos en relación a los españoles" (sentencia 107/1984, de 23 de noviembre, fundamento jurídico 3).

- *Axiológica*: entiende las normas constitucionales como expresión de determinados valores cuyo sentido debe buscarse en las concepciones sociales acerca de los mismos. Por ello, en esta perspectiva, la fuerza de los elementos recogidos en los preceptos de la Constitución habrá de ponderarse de acuerdo con la valoración social de los mismos. En particular, considera que las facultades integradas en un derecho tendrán mayor o menor amplitud dependiendo de la valoración social que merezca cada derecho, con vistas a la regulación de una situación determinada.

El Tribunal Constitucional ha señalado que "los derechos fundamentales responden a un sistema de valores y principios de alcance universal que ... han de informar todo nuestro ordenamiento jurídico" (sentencia 4/1981, de 15 de junio) y que los derechos fundamentales y libertades públicas son proyecciones de valores (sentencias 120/1990, de 27 de junio, 57/1994, de 28 de febrero). En este sentido, ha utilizado repetidamente los valores expresados en el artículo 1º de la Constitución (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político) como instrumento hermenéutico.

El mayor inconveniente de la interpretación axiológica es la puerta que abre a intentos de dar calidad jurídica a argumentos de carácter moral cuya imposición, en muchos casos, desdeciría el relativismo que el derecho de una sociedad democrática debe guardar en este aspecto.

- *Institucional*: según esta perspectiva, la interpretación debe encaminarse a la salvaguardia de una institución determinada que da contenido a la norma o que es presupuesto necesario para que la norma se lleve a la realidad en sus términos de manera efectiva.

En los conflictos entre derecho al honor y libertad de expresión, el Tribunal Constitucional, corrigiendo una línea anterior que había dado prevalencia al derecho al honor, viene entendiendo que "el valor preponderante de las libertades públicas del artículo 20 de la Constitución, en cuanto se asienta en la función que éstas tienen de garantía de una opinión pública libre indispensable para la efectiva realización del pluralismo político, solamente puede ser protegido cuando las libertades se ejerciten en conexión con asuntos que son de interés general por las materias a que se refieren y por las personas que en ellos intervienen y contribuyan, en consecuencia, a la formación de la opinión pública, alcanzando entonces su máximo nivel de eficacia justificadora frente al derecho al honor, el cual se debilita, proporcionalmente, como límite externo de las libertades de expresión e información, en cuanto sus titulares son personas públicas, ejercen funciones públicas o resultan implicados en asuntos de relevancia pública" (sentencia 107/1988, de 30 de octubre, fundamento jurídico 2). Por lo tanto, el derecho a

la libertad de expresión tiene prevalencia sobre el derecho al honor en su condición de garantía de la institución "opinión pública libre", básica para el desarrollo del sistema democrático. No obstante, este valor prevalente cede, a su vez, cuando se trate de "expresiones o manifestaciones" que carezcan de relación alguna con el pensamiento que se formula o con la información que se comunica o resulten formalmente injuriosas o despectivas". Así pues, se trata de una ponderación en la que el resultado depende de que la información realmente sirva a la formación de la "opinión pública libre".

La interpretación institucional tiene particular relevancia cuando se trata de definir los requisitos mínimos para que entidades como las provincias (art. 141 de la Constitución española) o nociones como la "autonomía de las Universidades" (art. 27.10) o la "autonomía de los municipios (art. 140), puedan reconocerse realmente como tales en la legislación que regula a tales entidades (sentencias 40/1981, de 28 de julio, 84/1982, de 23 de diciembre y 26/1987, de 27 de febrero, y 106/1990, de 10 de junio, entre otras muchas).

- *Democrático-funcional*: entiende que la función de las normas constitucionales es garantizar la formación libre de la opinión pública y asegurar los canales que garantizan la participación ciudadana en la formación de la voluntad de los órganos estatales y en la integración de los mismos. Una vez que están garantizados tales objetivos, las normas constitucionales, y, particularmente, los derechos, podrían ceder ante la apreciación del interés público que concite la medida limitadora de algún bien constitucional.

Es claro este sentido en la sentencia del Tribunal Constitucional chileno de 24 de septiembre de 1985, que declaró que la norma que postergaba la vigencia del Tribunal Calificador de Elecciones hasta las elecciones parlamentarias era inconstitucional. Con ello, se extendía la supervisión del Tribunal Calificador de Elecciones al plebiscito presidencial de 1988, dado que éste "será la expresión de la voluntad del pueblo, quien ejerciendo la soberanía, resuelva sobre el acto político más importante con que se inicia el período en que cobrarán plena vigencia todas las disposiciones permanentes de la Carta Fundamental."

Otro ejemplo puede encontrarse en la reciente sentencia 107/1996, de 12 de junio, del Tribunal Constitucional español, que admite la constitucionalidad de una ley que obliga a los empresarios a adscribirse a Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, ya que considera que la vertiente negativa del derecho de asociación (libertad de no asociarse) puede excepcionarse cuando el Estado atribuya a determinadas asociaciones la gestión de determinados intereses públicos cuyo logro haga necesaria la adscripción a tales asociaciones de determinados grupos. Esta sentencia pone de manifiesto la prudencia con que debe utilizarse esta perspectiva, a causa de las limitaciones tan drásticas que, por su utilización, pueden sufrir determinados elementos de las normas constitucionales.

- *Social*: en esta perspectiva, los derechos fundamentales se conciben como mecanismo de participación en los órganos que determinan las medidas políticas que pretenden llevar a cabo dicha tarea social y como fuente generadora de derechos prestaciones a favor de los individuos frente al Estado.

Esta perspectiva, sin embargo, se encuentra con la dificultad de derivar derechos a prestaciones concretas de los derechos constitucionales, ya que las prestaciones estatales son contenido típico de la regulación legal, en la cual ésta tiene completa libertad.

Cada una de las percepciones anteriores lleva tras sí una apreciación previa del sentido del Estado y de la Constitución. Sin embargo, ya hemos advertido que la Constitución es norma de consenso que no puede ser interpretada siempre de acuerdo con una determinada concepción, sino que reúne elementos de origen muy variado y expresa intereses individuales y sociales de tipo muy diverso. Cuál sea la orientación que haya de darse a la interpretación constitucional es cuestión que se deja al juez, que habrá de decidir teniendo en cuenta las características de los bienes constitucionales en disputa y la apreciación social del sentido, de la función y de la importancia de los mismos. Se trata no tanto de optar de una vez y para siempre por una determinada teoría de la Constitución y del Estado, sino de dar al caso la solución adecuada, que puede requerir optar en cada circunstancia por una perspectiva distinta, según la percepción del sentido y la valoración de tales circunstancias.

e) La presión de la realidad sobre la norma, de que se habló en el epígrafe anterior, puede simbolizarse en las teorías de Friedrich Müller sobre el programa normativo y el ámbito normativo. Se denomina programa normativo al mandato concreto contenido en el texto de la norma, mientras que el ámbito normativo sería el sector concreto de la realidad afectado por dicho mandato. Así, la presión de los casos sobre la norma se manifiesta como pretensión de aplicación de los preceptos constitucionales a tales casos, o, lo que es lo mismo, como presión para la inclusión de aquéllos en el ámbito normativo de los preceptos.

El programa normativo habrá de aplicarse siempre a casos que puedan incluirse en el sector de la realidad delimitado por el ámbito normativo. La decisión sobre la forma en que haya de aplicarse un precepto vendrá determinada por la ponderación del contenido de su programa normativo con el de otros preceptos que representen intereses concurrentes con los que aquél está llamado a salvaguardar, pero, por muy extensa que quiera hacerse la aplicación de un precepto, nunca podrá aplicarse a casos extraños al sector de la realidad que pretende regular, ordenar o conformar el programa normativo del mismo.

Esta construcción permite una interpretación evolutiva que vaya incorporando casos en los que el sentir social demuestra la exigencia de que sean regulados conforme al tipo del derecho, esto es, conforme al tipo de la institución y las facultades derivadas de la misma.

f) Finalmente, deben tenerse en cuenta las siguientes apreciaciones adicionales:

- Si el resultado que surja de la toma de postura con respecto al sentido y la valoración del caso es compatible con alguna de las soluciones que permita la interpretación del texto constitucional de acuerdo con la perspectiva elegida y los principios de la interpretación, tal resultado se erigirá en interpretación de los preceptos objeto de la actividad hermenéutica. Si tal resultado no puede encajar en las posibilidades interpretativas que permita la Constitución, habrá que escoger la solución más próxima entre las que incluye dicho campo de posibilidades.

- El intérprete habrá de moverse siempre, sea cual sea la perspectiva de interpretación escogida, dentro de las posibilidades de interpretación que permita el texto de la norma, vinculándose, especialmente, a la necesidad de respetar el contenido esencial de los derechos fundamentales.

- No podrán utilizarse para la precisión de los preceptos constitucionales conceptos extraños a la Constitución. Ésta es la única fuente de los términos que se utilicen en la tarea hermenéutica, bien se manifiesten éstos en forma explícita, bien se deduzcan implícitamente de sus preceptos mediante la utilización de los principios de la interpretación.

Ciertamente, los derechos constitucionales, tal como se ha indicado anteriormente, son, en muchas ocasiones, de desarrollo legal y admiten, por lo tanto, la existencia de una ley que regule el modo de su ejercicio y sus límites. Por ello, cuando se trate de juzgar la constitucionalidad de actos administrativos o actuaciones de particulares y se encuentren en juego derechos de desarrollo legal, la ley habrá de entenderse incluida en el parámetro jurídico que se utilice para juzgar la constitucionalidad de aquellos actos o actuaciones⁵⁴, pero ello será siempre a condición de que la propia ley respete el contenido esencial de los derechos y no incluya limitaciones de los mismos en atención a elementos extraños a la Constitución.

- Cuando se trata de juzgar la constitucionalidad de una ley, el juez habrá de respetar el desarrollo de los preceptos constitucionales que realice el legislador siempre que sea compatible con las distintas posibilidades de concreción que permitan dichos preceptos y, en particular, con el contenido esencial de los derechos que pueda deducirse de los términos del reconocimiento constitucional de los mismos.

- Cuando se trata de juzgar un acto administrativo o una actuación de particulares utilizando los preceptos de la Constitución, la interpretación deriva en un juicio de adecuación, mediante el que debe construirse la regla idónea para la solución del caso tomando como fundamento los elementos que presta la Constitución. Este juicio de adecuación debe tener en cuenta, además del respeto del contenido esencial de los derechos, otros principios, entre los que destacan los de razonabilidad de la limitación del derecho, racionalidad en atención al fin perseguido, proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se le impone, necesidad de dar preferencia a los medios que limiten el derecho en una menor medida y necesidad de motivación de la medida limitadora del derecho.

Cuanto acabamos de exponer no puede dejar de reconocer la amplia remisión que supone a la conciencia social para averiguar la regla que exprese la solución al caso. La apreciación del sentido y valor del caso debe hacerse conforme a la conciencia social de los mismos y, consecuentemente, es también la conciencia social sobre tales aspectos y sobre el sentido y la función de los elementos reconocidos en las distintas normas constitucionales la que determinará la elección de la perspectiva con la que habrán de interpretarse en cada caso dichas normas. En último término, el propio contenido esencial de los derechos termina remitiendo a la apreciación social, ya que la consideración del tipo del derecho y de los intereses protegidos por el mismo vendrá dada por la conciencia histórica cambiante acerca de cuáles sean ambas nociones.

⁵⁴ "Ciertamente hay casos en los que el legislador hace una labor de perfilación del derecho, en el sentido de decir, "la Constitución prefigura el derecho, el legislador perfila el derecho", lo concretiza, le da unos perfiles definidos, en cuyo caso el parámetro o canon tiene que ser prácticamente la ley de desarrollo de ese derecho, esa es la referencia inmediata que el Tribunal Constitucional hace bien en tomar" (cfr. Cruz Villalón, P. (director), *Los procesos constitucionales, Segundo Simposio de Derecho Constitucional* (Sevilla, 27 y 28 de septiembre de 1991), *Cuadernos y Debates*, núm. 41, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pp. 120 y ss.

Esta trascendencia de la apreciación social en la interpretación constitucional es, además, la base de la legitimación del Parlamento para concretar, con amplio margen de libertad, el desarrollo que deba hacerse en cada caso de los preceptos constitucionales. Reconocer este amplio campo de acción a la apreciación social es necesario si no quiere convertirse la interpretación de las normas constitucionales en un mero artificio técnico desligado de la realidad o en una mera decisión subjetiva del intérprete. La sociedad se convierte en un ámbito donde continuamente se expresan pretensiones referidas a la Constitución que entran en juego y, a menudo, chocan entre sí. Y, correlativamente, la sociedad es también seno en el que se manifiestan muy diversas pretensiones relativas a los derechos fundamentales, que pugnan por imponerse a otras, de modo que se ha podido hablar de que todos los integrantes de la sociedad integrarían una sociedad abierta de intérpretes de la Constitución⁵⁵.

Sin embargo, aunque la Constitución debe interpretarse de acuerdo con las concepciones sociales del tiempo en que debe ser aplicada, expresa también determinadas pretensiones de regulación, ordenación y conformación de la realidad social y política, y, además, determina las reglas de garantía de la integridad de las minorías frente a determinaciones unilaterales de una mayoría política coyuntural o tendencias excluyentes que provengan de grupos sociales mayoritarios. En último término, la interpretación de la Constitución viene delimitada por la función de sus preceptos, que puede concretarse en el siguiente esquema:

a) En cuanto a las normas que expresan los derechos, la Constitución asegura el respeto a las condiciones elementales de la integridad del individuo y de los grupos en que se integra. Ello exige la preservación del contenido esencial de los derechos perfilado según la conciencia social acerca de los valores que expresan, de las instituciones que salvaguardan, del contenido de las facultades derivadas de dichas instituciones y de la función de tales derechos en la vida social. Exige también no aceptar más limitaciones en el ejercicio de las facultades derivadas de los derechos que las que puedan venir fundadas en la necesidad de asegurar la integridad de otros bienes, valores, principios o derechos expresados en la Constitución de manera manifiesta o tácita.

En particular, la delimitación de las condiciones de ejercicio de los derechos habrá de venir dada por un discurso coherente y razonable sobre el contenido de los mismos, sobre los intereses protegidos por ellos y sobre las necesidades expresadas en los derechos y conceptos constitucionales que se tomen como base para el límite de los derechos.

Además, las limitaciones deben ser asumibles por todos los individuos de la sociedad. La interpretación constitucional debe estar guiada, pues, por un principio de igual consideración y respeto⁵⁶ que admita la generalización de los límites de los derechos a todos los integrantes de la sociedad si, eventualmente, se situaran en la posición de aquéllos que en el momento de dictar la medida deban sufrir la limitación.

b) En cuanto a las normas que expresan las condiciones de funcionamiento y las relaciones entre los órganos establecidos en la Constitución, la interpretación debe tender a salvaguardar las condiciones que garanticen la transparencia de un diálogo libre de

⁵⁵ Häberle, P., *Retos actuales del Estado constitucional*, traducción de X. Arzoz, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996.

⁵⁶ En terminología de J. H. Ely (ver *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.)-London, 1980).

coacciones dentro de dichos órganos y la restricción de cada órgano a las funciones derivadas de la Constitución.

c) En cuanto a las normas que expresan las reglas de elección de los miembros de los órganos constitucionales, la interpretación debe asegurar la participación igualitaria de todos los llamados a la elección de los mismos y las condiciones para que el resultado final sea reflejo de la participación de aquéllos.

Finalmente, la interpretación judicial quedará controlada por la propia sociedad, a través de la formación de la crítica de la opinión pública a las decisiones judiciales, y por la ciencia jurídica, mediante los comentarios científicos críticos de dichas decisiones.

En conclusión, la hermenéutica constitucional se mueve siempre entre polos contrapuestos: de un lado, la disparidad entre presión de la realidad y exigencias normativas del texto de la Constitución; de otro lado, la necesidad de reconocer en la Constitución normas abiertas a varias posibilidades de interpretación y la exigencia de precisar principios que limiten tales posibilidades a las opciones determinadas en el texto de la misma y vinculen, así, la decisión interpretativa final a dicho texto; por otra parte, la contraposición entre la libertad conformativa del legislador en el desarrollo de la Constitución y la necesidad de un control judicial de constitucionalidad que limite tal libertad. En la adecuada ponderación de tales polos se encuentra la dificultad de la interpretación de la Constitución, pero también su carácter imprescindible y la importancia de llevarla a cabo de forma correcta.

Ciertamente, el método de interpretación constitucional no puede llegar a resultados de tipo matemático, pero la utilización de los criterios anteriores permite, al menos, obtener, si no una utópica racionalidad absoluta, sí, al menos, el máximo de racionalidad posible, así como dotar a la argumentación en torno a los preceptos constitucionales del mayor grado posible de coherencia y razonabilidad.