

SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES INTERPRETATIVAS

MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA
CUEJ-CEU - España

1. INTRODUCCIÓN

La introducción en el ordenamiento jurídico español de una Constitución plenamente normativa, como es la de 1978, ha venido a plantear a la doctrina española problemas unas veces nuevos y otras simplemente inesperados. Si exceptuamos el breve interludio republicano, aún más breve si nos atenemos exclusivamente al período de vigencia efectiva de la Constitución de 1931, la tradición constitucional española venía concibiendo la norma constitucional como una norma legal cuyo destinatario eran los poderes públicos y cuyas normaciones se reducían a la postre a establecer una organización sumaria del sistema de gobierno constitucional y a establecer una parte dogmática construida según la técnica de los mandatos dirigidos al legislador, carente en consecuencia de la capacidad de regir por sí misma, sin *interpositio legislatoris*, la realidad social. Tal concepción de la Constitución, reducida a norma organizadora y habilitante de los poderes públicos, dominante de largo en las elaboraciones teóricas, en el discurso político y consagrada a la postre en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, vino a facilitar en gran medida la labor de la legitimación jurídica del Estado Autoritario, a cuyas necesidades políticas se adaptaba admirablemente. El contraste siempre presente, en ocasiones hasta brutal, entre la legalidad ordinaria y la práctica diaria, y la retórica entre arcaizante y semiliberal de las "Leyes Fundamentales" condujo a partir de mediados de los cincuenta a la doctrina por el camino de un interés creciente por los sistemas de justicia constitucional, tendencia que incluso provocó la creación de un seudosistema de control de constitucionalidad con el "recurso de contrafuero" previsto por la LOE.

A la hora de la redacción de la Constitución la posición doctrinal que exigía la existencia de alguna clase de justicia constitucional podía considerarse como lindando en la unanimidad. Por eso, una vez descartados los tímidos intentos de atribuir el control de constitucionalidad al Tribunal Supremo, la opción en favor de un sistema de justicia constitucional concentrada en un Tribunal Constitucional no registró objeción alguna. Lo que la inmensa mayoría de los operadores jurídicos no se pararon a considerar, y la mayor parte de la doctrina no aclaró, es que la justicia constitucional presupone un concepto de Constitución distinto de aquel en que unos y otra se habían formado. Resulta significativo que una de las escasas enmiendas presentadas en el debate constitucional a la cláusula de supremacía del actual art. 9. 1. CE,

llevará la firma de un ilustre constitucionalista procedente de la oposición moderada, y que la misma solicitara que el precepto especificara que la Constitución no era parte del ordenamiento jurídico.

El art. 9. 1. CE viene a establecer que

Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

La combinación entre una ley fundamental que manifestaba de forma tan tajante su pretensión de supremacía, reclamando su condición de ley y, en consecuencia, la eficacia propia de ésta, con la existencia de un sistema de justicia constitucional que si bien responde al modelo concentrado incluye un papel importante al juez ordinario ejerciendo funciones de juez constitucional, primero, a la que se ha venido a unir después una extensa jurisprudencia constitucional, que ha merecido un juicio ampliamente positivo, debía conducir no sólo a una reelaboración del concepto mismo de Constitución, que en el orden lógico debería ser anterior o, al menos, haber venido asociada a la correspondiente al sistema de justicia constitucional. Y esa reflexión inevitablemente conducía al abandono de concepciones y técnicas que el concepto de Constitución propio del Estado Democrático, que se desprende del texto constitucional mismo, tornaba ora disfuncionales, ora obsoletas.

La transición a una nueva cultura jurídico-constitucional a la que la ley fundamental obliga no podía menos que incidir sobre la posible ilegitimidad constitucional de recursos y técnicos familiares. Y un buen ejemplo lo proporciona el problema de la legitimidad constitucional de las normas legales que tratan de fijar con carácter obligatorio el sentido de los conceptos técnicos o de los indeterminados que con profusión la Constitución emplea. La cuestión, pues, de la legitimidad constitucional de las leyes interpretativas.

2. POTESTAD LEGISLATIVA Y CONCEPTOS CONSTITUCIONALES

El problema puede ser formulado de manera muy simple: ¿Puede el legislador definir los conceptos jurídicos que la Constitución emplea? Sin perjuicio de contemplar la cuestión desde la óptica de la interpretación, cosa que se hará en los apartados siguientes, la respuesta depende, a mi juicio, del sentido y función que el uso de tales conceptos tiene en el texto constitucional. Porque el uso de conceptos doctrinales o jurisprudenciales por la Constitución, bien sea tomados directamente de la doctrina y la jurisprudencia, o mediatamente a través de la legislación positiva que los recibe e incorpora, es abundante. Si no se desea salir del ámbito de la declaración de derechos pueden anotarse, por vía de ejemplo: la "pena de muerte" del art. 15¹, la cláusula de orden público del inciso final del art. 16.1², el concepto de detención del art.

¹ El inciso final del art. 15 CE reza:

Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra.

² El apartado 1 del art. 16 CE reza:

Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades sin más limitaciones, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

17.2³, el de residencia del art. 19⁴, el de censura del art. 20.2⁵, el de autorización previa del art. 21.1⁶, etc. Fuera de ese ámbito podemos citar, nuevamente *ad exemplum*, el refrendo del art. 62, la circunscripción del art. 68, la inviolabilidad de los parlamentarios del art. 71., los reglamentos parlamentarios del art. 72, los conceptos sobre el sistema de normas de los art. 82. y ss. etc.

A mi juicio la contestación debe ser inequívocamente negativa. Y ya adelanto que, en mi opinión, aquí radica el fundamento último de la proscripción de las normas interpretativas que más adelante examinaremos. El legislador no puede entrar a definir los conceptos constitucionales, más exactamente no puede pretender asumir la tarea de determinar en exclusiva la determinación de su contenido, ni imponerla mediante la producción de normas, aun cuando éstas tengan el rango de ley. Y ello al menos por tres razones:

Primera. La Constitución utiliza tales conceptos, que frecuentemente son, además, indeterminados, para establecer una regulación flexible fácilmente determinable, aunque no completamente determinada, con la finalidad de permitir a una norma dotada de supremacía y rigidez el grado de flexibilidad imprescindible para que la vocación de permanencia de la Constitución pueda traducirse en una duración efectiva de la misma como norma a la vez eficaz y vigente. Mediante el uso de los conceptos que la doctrina y la jurisprudencia acuñan y que una y otra hacen evolucionar se facilita la adaptación de la Constitución al cambio sin necesidad de tener que recurrir a la revisión formal. Permite que la Constitución, sin perder su supremacía, se adapte poco menos que espontáneamente al cambio mediante una mudanza gradual de la significación práctica de sus conceptos. El símil de la piel en el caso de hombre es al efecto singularmente adecuado. Si, por el contrario, el legislador pudiera entrar a definir el contenido, significación y límites de los mismos tal finalidad se malograría, amen de destruir la supremacía constitucional. Por citar un ejemplo famoso y bien conocido, si esa posibilidad fuera constitucionalmente legítima podría hoy el Congreso de los Estados Unidos definir que no es una pena cruel e inusual los azotes por infracciones disciplinarias en las Fuerzas Armadas de aquel país y introducirla de nuevo (como por demás su-

³ El apartado 2 del art. 17 CE establece:

La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para efectuar las averiguaciones tendientes al esclarecimiento de los hechos...

⁴ El primer párrafo del art. 19 CE establece:

Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.

⁵ El apartado 2 del art. 20 CE, que reconoce los derechos a la libertad de expresión, a comunicar y recibir información veraz, a la creación literaria, artística, científica y técnica y la libertad de cátedra, establece:

El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

⁶ El apartado primero del art. 21. CE reza:

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

cedía cuando se votó el Bill de derechos en 1791)⁷ sin que dicha operación fuere susceptible de impugnación en vía constitucional.

Segunda. Como implícitamente se ha venido a señalar tal posibilidad destruiría la supremacía constitucional. De ser legítima tal operación, la significación de los conceptos constitucionales quedaría a merced de las decisiones y voluntad del legislador. éste pasaría a ser aquél que dice que es lo que dice en tales puntos la Constitución. Este se convertiría mediante ese expediente en un texto poblado de normas de configuración legal, de tal modo que sería el Reglamento del Congreso, y no la Constitución, la que determinaría soberanamente en qué consiste la inviolabilidad o la inmunidad parlamentarias, cuando una reserva de ley es absoluta o no, cuando una reserva de ley permite la remisión en blanco al Reglamento o que significa *in concreto* la responsabilidad solidaria del Gobierno ante el Congreso, por poner unos cuantos ejemplos. Qué quedaría de la configuración constitucional de la inmunidad como prerrogativa -y no como privilegio-, de la reserva de ley o de la separación de poderes en tal escenario es algo que me parece preferible no entrar a considerar. Para que la Constitución sea la "suprema ley del país", todos los conceptos que la misma utiliza deben reunir esa condición suprema, y ello excluye la determinación de su contenido y límites por el primer destinatario de la limitación consiguiente: el Parlamento.

Tercera. Dicho lo anterior me parece que la tesis está suficientemente fundada. Pero a ello hay que añadir, en nuestro caso al menos, un tercer argumento: si el legislador puede delimitar o definir los conceptos constitucionales tiene por ello, necesariamente, la capacidad para predeterminar el resultado de cualquier juicio de constitucionalidad que sobre su legislación pueda hacerse, pues tal capacidad implica necesariamente la reserva de la fijación del sentido de los citados conceptos al Parlamento, y con ella la invasión de la esfera de competencia que la Constitución misma atribuye al Tribunal Constitucional. En un ordenamiento constitucional con revisión judicial, como el nuestro, la existencia de la misma exige la reserva al órgano titular del control de constitucionalidad la determinación del sentido de las normas constitucionales, so pena de hacerla completamente imposible.

Hasta fecha relativamente próxima el Tribunal Constitucional no había tenido ocasión de afrontar directamente esta cuestión de si es constitucionalmente lícito el desarrollo legislativo de los conceptos constitucionales y de qué forma.

Y con ello entramos en el primer problema.

⁷ La enmienda VIII a la Constitución federal norteamericana, que forma parte del bloque de las diez primeras enmiendas, introducidas en 1791 para hacer las veces de una Declaración de Derechos que en principio no existía, reza:

No se exigirán fianzas excesivas; no se impondrán multas excesivas, ni se aplicarán castigos crueles o inusuales.

3. EL DESARROLLO LEGISLATIVO DE LOS CONCEPTOS CONSTITUCIONALES

La cuestión que el desarrollo legislativo de los conceptos constitucionales plantea, desde la perspectiva de la supremacía constitucional, puede ser expuesto del siguiente modo: resulta indudable que en un sistema legal basado en el principio de universalidad de la ley, que es el corolario de la concepción estrictamente formal de la misma, y que es el propio del texto constitucional español (art. 66.1 CE), el desarrollo legislativo de los preceptos constitucionales se integra dentro de esfera de competencia del legislador⁸, pero no resulta menos indudable que éste está en todo momento vinculado por las normas constitucionales y que dicha vinculación impide que el legislador ostente una plena disposición sobre los conceptos constitucionales de tal modo que no puede admitirse que el legislador tenga la facultad de fijar soberanamente el sentido y alcance de dichos conceptos.

El problema en cuestión no ha sido afrontado directamente por el Tribunal Constitucional hasta el fallo sobre los recursos presentados contra la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (STC 341/93 de 18/11, BOE 10/12), más conocida como la "Ley Corcuera", y, en concreto, hasta el pronunciamiento sobre el apartado segundo del art. 21 de dicho cuerpo legal⁹.

Dicho precepto, al que los medios de comunicación denominaron "la patada en la puerta", obligaba a plantearse el problema puesto que el art. 18 CE establece que la inviolabilidad del domicilio sólo puede ser levantada mediante el consentimiento de su titular, la correspondiente autorización judicial (más exactamente mediante el denominado "mandamiento de entrada y registro") o en el supuesto de delito flagrante. A fin de facilitar la acción policial y la obtención de pruebas válidas en juicio el Gobierno propuso un precepto legal, que las Cortes modificaron de forma significativa, a fin de flexibilizar la rigidez del enunciado constitucional (a su vez objeto de una interpretación estricta por el Tribunal Constitucional)¹⁰. La técnica seguida por el legislador era precisamente consagrar en la LOPSC una determinada interpretación del concepto de "delito flagrante" mediante el cual la Constitución habilita a las Fuerzas de Seguridad para entrar en domicilio sin consentimiento ni autorización judicial.

Al enjuiciar la conformidad con la Constitución de la cláusula interpretativa del citado concepto técnico-jurídico el Tribunal comienza por constatar la legitimidad constitucional de la interpretación legislativa de los conceptos constitucionales, si

⁸ Nacional o autonómico, la cuestión de la competencia de cada Parlamento no es relevante para la cuestión.

⁹ Su texto era el siguiente:

2. A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, será causa legítima para la entrada y registro en domicilio por delito flagrante el conocimiento fundado por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que les lleve a la constancia de que se está cometiendo o se acaba de cometer alguno de los delitos que, en materia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, castiga el Código Penal, siempre que la urgente intervención de los agentes sea necesaria para impedir la consumación del delito, la huida del delincuente o la desaparición de los efectos o instrumentos del delito.

¹⁰ Para la tramitación parlamentaria y el estado de la cuestión con anterioridad a la Sentencia de que se hace mención en el cuerpo del escrito vide MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. *Los límites del poder legislativo: el caso del art. 21 de la Ley de Seguridad Ciudadana en RGD nº 580/81*. Valencia. 1993. pp. 61 y ss.

bien advirtiéndolo que esa es tarea a desarrollar con prudencia y con respeto a los intereses que se protegen a través de aquellas cláusulas, cuestión especialmente importante cuando se afecta a derechos fundamentales, en razón de la particular importancia y especial protección con que cuentan:

La interpretación y aplicación legislativa de los conceptos constitucionales definidores de ámbitos de libertad o de inmunidad es tarea en extremo delicada, en la que no puede el legislador disminuir o relativizar el rigor de los enunciados constitucionales que establecen garantías de los derechos ni crear márgenes de incertidumbre sobre su modo de afectación. FJ 8º B)

El Parlamento puede, pues, producir normas que supongan una interpretación de un concepto constitucional, porque está constitucionalmente habilitado para producir normas de desarrollo y aplicación de la Constitución misma, pero no puede manipular, ni desde luego menoscabar ni el contenido propio de tales conceptos ni la protección que estos brindan al derecho fundamental de que se trate. Ciertamente, con no escasa frecuencia el concepto constitucional, aun cuando sea, -como en el caso- un concepto técnico-jurídico, presenta áreas de incertidumbre, y es la existencia de las mismas lo que legitima la intervención parlamentaria siempre que la misma se dirija a aumentar la certeza del Derecho Constitucional, pero ello no supone admitir que el concepto es de contenido y perfiles enteramente inciertos. En consecuencia, no está entregado plenamente a la disponibilidad del legislador, antes bien, las Cortes vienen obligadas a respetar el núcleo de certeza que define su contenido esencial:

Esta circunstancia no supone, sin embargo, que el concepto que examinamos deba considerarse vacío de todo contenido o, lo que es lo mismo, a merced de la libre determinación del poder público..., pues si así fuera, el derecho que tal concepto contribuye a delimitar no merecería el nombre de fundamental. La Constitución “no rige, ciertamente, en una situación de vacío jurídico, sino en una sociedad jurídicamente organizada” (STC 108/86 FJ 16º) y esta advertencia es de especial valor cuando se trata de desarrollar o, en su caso, interpretar los conceptos jurídicos que puedan tener -así ocurre con el de “flagrancia”- un arraigo en la cultura jurídica en la que la Constitución se inscribe y que deben ser identificados, por lo tanto, sin desatender lo que tempranamente llamó este Tribunal las “ideas generalizadas y convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y, en general, los especialistas en Derecho” (STC 11/81 FJ 8º).

lo que supone proyectar sobre aquellos conceptos constitucionales que son usados por la ley fundamental para configurar la regulación de un derecho asimismo fundamental la protección de la cláusula de contenido esencial. Contenido que, en el caso de uso de conceptos técnico-jurídicos como el presente, debe determinarse prioritariamente a través de la vía de la “naturaleza jurídica”:

Ideas y convicciones que contribuyen así, en cada momento, a delimitar una imagen del derecho, o de los conceptos que lo perfilan, que resulta indispensable para reconocerlo o no subsistente en las regulaciones de las que pueda ser objeto, esto es, para captar, en definitiva, lo que la Constitución llama su contenido esencial. FJ 8 A).

Si respeta el contenido esencial, la regulación legislativa puede ser constitucional, pero para que lo sea el legislador debe establecer su interpretación del precepto constitucional; lo que no puede hacer es elevar la misma a la condición de única interpretación válida en Derecho, pues si lo hiciere estaría produciendo una ley interpretativa constitucionalmente vedada:

Sin embargo, ello no supone que le esté vedado a la ley desarrollar ese contenido y regular qué deba entenderse por delito flagrante a los efectos de la entrada en domicilio sin autorización judicial... El legislador actúa aquí no para precisar "el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución", y, por tanto, dictando una norma meramente interpretativa de la Constitución (STC,s 76/83 FJ 4P^oc), 227/88 FJ 3^o y 17/91 FJ 7^o), sino en la función que le corresponde de reflejar o formalizar en su norma el sentido de un concepto presente aunque no definido en la Constitución. FJ 8^o A).

con lo cual llegamos al problema de fondo: las leyes interpretativas¹¹.

4. CONCEPTOS CONSTITUCIONALES Y NORMAS INTERPRETATIVAS

Al respecto la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional ha afrontado la cuestión esencialmente en dos sentencias: la 76/83 de 5 de agosto, referida a la LOAPA, la 214/89 de 21 de diciembre sobre la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como en la ya citada 314/93 sobre la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.¹² En principio el núcleo del problema planteado radicaba en determinar si la potestad legislativa comprendía la potestad de producir normas que

¹¹ El juicio sobre precepto cuestionado fue, lógicamente, devastador:

pero lo que sí resulta inexcusable -y suficiente, a nuestro propósito- es reconocer la arraigada imagen de la flagrancia como situación fáctica en la que el delincuente es "sorprendido" -visto directamente o percibido de otro modo- en el momento de delinquir o en circunstancias inmediatas a la perpetración del ilícito. Si el lenguaje constitucional ha de seguir siendo significativo, no cabe sino reconocer que estas connotaciones de la flagrancia (evidencia del delito y urgencia de la intervención policial). FJ 8^o B).

y agrega:

Urgencia, sin embargo, no es, por sí sola, flagrancia, como llevamos dicho, y a partir de esta advertencia es inevitable constatar que las demás condiciones prescritas por la norma impugnada muestran una amplitud e indeterminación en su enunciado incompatible con el rigor que presenta y requiere, en este punto, el art. 18.2. de la Constitución... pero estas expresiones legales -"conocimiento fundado" y "constancia"- en cuanto no integran necesariamente un conocimiento o percepción evidente van notoriamente más allá de aquello que es esencial o nuclear a la situación de flagrancia. Al utilizar tales términos el precepto permite entradas y registros domiciliarios basados en conjeturas o en sospechas que nunca, por sí mismas, bastarían para configurar una situación de flagrancia. Las expresiones ambiguas e indeterminadas que contiene el art. 21.2. confieren al precepto un alcance que la Constitución no admite. FJ 8^o B).

¹² STC 76/83 de 5/8 Jurisprudencia constitucional. BOE. Madrid. 1984 T. VI FJ 4 p. 563/65 FJ 7 p. 566 y STC 214/89 de 21/12 Jurisprudencia constitucional. BOE. Madrid. 1990 T. XXV FJ 5 P. 794.

precisen el alcance de los conceptos jurídicos utilizados en el texto constitucional, o integren las determinaciones constitucionales... FJ 4.

Cosa que el Título primero de la LOAPA hacía intensivamente. La directriz de política constitucional fundamental seguida por el Tribunal ya ha sido apuntada anteriormente. El Parlamento es un poder constituido y por ende limitado, la Constitución es la norma suprema que precisamente opera ese “establecimiento”, por ello el poder creado, organizado y habilitado por la propia Constitución, no puede actuar de modo que implique la asunción por parte del mismo de competencias que corresponden al poder constituyente, pues si lo hiciera estaría disponiendo de su propia norma constitutiva y, al hacerlo, usurpando la soberanía popular de la que la Constitución emana, en una palabra no puede hacerlo por las consecuencias que de ello se siguen:

y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste... La distinción entre poder constituyente y 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 y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. FJ 4.

Sobre esta base el Tribunal establece la proscripción de las normas interpretativas de los preceptos, conceptos o cláusulas constitucionales diferenciando el supuesto de mera interpretación del de producción de tales normas del siguiente modo:

c) Finalmente, el legislador estatal no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma. Es cierto que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en el mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos. FJ 4.

Se observará que lo decisivo a este respecto radica en la naturaleza de norma producida, no en su contenido, lo decisivo es si la norma en cuestión se dirige a precisar, delimitar, especificar, etc. el mandato constitucional construyendo un sentido de la norma constitucional al que se atribuye el carácter de vinculante, siendo indiferente que el mismo sea materialmente correcto. Pues aquí de lo que se trata no es, ni más ni menos, que de una usurpación del poder constituyente por el poder constituido, o como diría Hamilton, del poder del pueblo por sus representantes. Nuevamente en los términos del TC:

pero, como hemos señalado anteriormente, no cabe confundir esta labor interpretativa del legislador con la producción de normas meramente interpretativas, que fijan el contenido de los términos de la Constitución con carácter general cerrando el paso a cualquier otra interpretación; en este caso el legislador se coloca indebidamente en el lugar que corresponde al poder constituyente y al Tribunal Constitucional, por lo que es irrelevante a este respecto que el contenido del art. 2 del proyecto reproduzca o no con exactitud la doctrina contenida en anteriores Sentencias del Tribunal Constitucional. FJ 7.

Es más, el criterio impediendo de la legitimidad constitucional se da con mayor pureza cuando el precepto no pretende introducir ningún tipo de *novum*, sino meramente integrar el texto de la norma constitucional:

Estima el Abogado del Estado que las partes recurrentes otorgan a este precepto un significado y alcance que no tiene, ya que, en su opinión, sólo pretende precisar la interpretación que debe darse al mencionado artículo de la Constitución... Pero es precisamente esta finalidad lo que lo convierte en inconstitucional.

señalando en el caso de la LRBRL:

Es esta naturaleza de norma meramente interpretativa, sin contenido material alguno, la que hace al precepto constitucionalmente ilegítimo. FJ 5.

En resumen la ley interpretativa es *per se* inconstitucional, con independencia de la corrección o incorrección de la interpretación de la ley fundamental que efectúa y del cual sea el contenido material de la normación que establece. La razón primaria de tal ilegitimidad constitucional radica en lo siguiente: al producir una ley interpretativa el legislador ordinario precisa cual es el sentido, el único sentido, el que debe darse a un determinado precepto constitucional¹³, viene pues a determinar cual, de entre todos los sentidos posibles es aquel que debe entenderse por propio de la Constitución, vedando el recurso a cualquier otro e imponiéndolo con carácter general por la fuerza de la ley. Supone ni más ni menos que convertir en verdad legal que la Constitución es lo que el Legislador dice que es. De lo cual se siguen tres consecuencias necesarias:

¹³ El TC no se ha limitado a precisar que la norma interpretativa es inconstitucional, ha usado similar criterio en otros supuestos de normas interpretativas negando que puedan sustituirse a la norma interpretada. Así lo ha hecho, por ejemplo, en un supuesto en el que las normas interpretativas no son raras: el reglamento parlamentario, precisando que tales normas interpretativas ni son Reglamento de la Cámara ni pueden reclamar el estatuto correspondiente, ni, sobre todo, pueden sustituirle, pues ello implicaría una usurpación:

En consecuencia, las demás normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las normas de desarrollo directo de los mismos. STC 44/95 de 13/2. FJ 3.

Primera. Que la supremacía de la Constitución se evapora, desaparece, frente al Legislador al menos, pues, en efecto, para éste no puede haber otra vinculación efectiva por la ley fundamental que la que graciosamente consienta, con lo que la normatividad constitucional sufre la suerte correspondiente al ser el sentido del precepto determinado no por la Constitución misma o su supremo intérprete, sino por uno de los destinatarios de la norma constitucional.

Segunda. Que el sentido político-constitucional de la supremacía constitucional y de la justicia constitucional desaparecen asimismo. la ley interpretativa supone que es la mayoría la que dispone de la Constitución, con lo que ésta, y en consecuencia la justicia constitucional, mal pueden desempeñar su esencial función contramayoritaria.

Tercera. Que, finalmente, donde hay ley interpretativa no puede haber justicia constitucional, para el legislador al menos, puesto que éste puede sortear las decisiones de aquella simplemente produciendo la ley interpretativa *ad hoc*. Incluso cabe plantearse si donde hay ley interpretativa cabe una democracia sólida.

En conclusión me parece que no es a la postre vano lo que escribió Alexander Hamilton de la justicia constitucional, a saber que la misma supone un control que el titular de la soberanía, en la Democracia el pueblo, impone a las autoridades que viene a establecer al dictar en uso de su poder la Constitución misma:

No hay proposición que se apoye sobre principios más claros que la que afirma que todo acto de una autoridad delegada, contrario a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo. Por lo tanto ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que el servidor es más que su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer no sólo lo que éstos no permiten, sino incluso lo que prohíben.¹⁴

Difícilmente podríamos encontrar una razón más contundente que amparara la tesis que, en la terminología de nuestro autor, sonaría aproximadamente: así en una Constitución limitada las leyes interpretativas no son posibles.

¹⁴ HAMILTON *et alii*. El Federalista. México. 1982. C.LXXVIII p. 332.