

LAUREANO LOPEZ RODO

LA PERSONALIDAD JURIDICA
DEL ESTADO

La personalidad jurídica del Estado

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. LAUREANO LÓPEZ RODÓ (*)

La personalidad jurídica del Estado en el orden internacional no es discutida por nadie. En cambio, algunos autores españoles niegan que el Estado tenga personalidad jurídica en el Derecho interno. Así, GARCÍA DE ENTERRÍA afirma que “La personalidad del Estado en su conjunto es sólo admisible en el seno de la comunidad de los Estados (el Estado en cuanto sujeto del Derecho Internacional, en su relación con los otros Estados). Desde el punto de vista del ordenamiento interno, no aparece, en cambio, esa personalidad un tanto mística del Estado, sino sólo la personalidad propiamente jurídica de uno de sus elementos: la Administración Pública” (1).

SANTAMARÍA PASTOR dice: “La vigente Constitución, en chocante paralelismo con lo que en su día hizo la Ley Orgánica del Estado, silencia toda referencia a la personalidad jurídica del Estado o de la Administración, en tanto que la atribuye expresamente a municipios y provincias (arts. 140 y 141.1). Este atípico silencio no puede interpretarse, a mi juicio, más que como una muestra de la perplejidad del legislador constituyente que quizá no quiso terciar en el contencioso teórico entre la tesis doctrinal de la personalidad jurídica del Estado, clásica en el Derecho de los sistemas democráticos europeos, y la realidad legal de la personalidad jurídica de la Adminis-

(*) Disertación en Junta del martes, 16 de junio de 1982.

(1) *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, 1975, pág. 20.

tración, avalada por un amplio consenso del sector administrativo de la doctrina jurídico-pública”.

Y más adelante afirma que: “El Estado español carece de personalidad jurídica (en el Derecho interno: la personalidad internacional es cuestión distinta), cualidad que aparece sólo poseída legalmente por los entes administrativos” (2).

A título de simple precisión conviene advertir que la Ley Orgánica del Estado en su artículo 1.º declaraba que “El Estado español, constituido en Reino, es la suprema Institución de la comunidad nacional”. Al calificarlo como “institución” implícitamente se reconocía su personalidad jurídica, ya que PÉREZ SERRANO considera también al Estado como institución y reconoce su personalidad jurídica (3).

La negación de la personalidad jurídica al Estado en el Derecho interno que profesan algunos autores españoles, contrasta con la opinión de la mayoría de los tratadistas extranjeros. Así, en Francia, tanto WALINE (4), como RIVERO (5), LAUBADERE (5) y PEYSER (7), afirman expresamente la personalidad *del Estado*. En Alemania, GERBER (8), WOLF y BACHOF (9), LABAND y JELLINEK, reconocen también la personalidad jurídica *del Estado* (10).

En Italia, ZANOBINI ha escrito: “Respecto del Estado, la personalidad no pertenece tan sólo a aquella parte de su estructura que constituye el Poder Ejecutivo, la Administración Pública, sino al Estado en su totalidad, en toda su organización y en todas sus funciones. *El Estado en el Derecho moderno* es además de un ordenamiento jurídico, *una persona jurídica*” (11).

(2) SANTAMARÍA PASTOR: “Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de organizaciones estatales no administrativas”, en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 9, primavera 1981, págs. 10-11.

(3) *Tratado de Derecho Político*. Madrid, 1976, págs. 95 y 173.

(4) *Précis de Droit Administratif*. París, 1969, pág. 210.

(5) “El Estado, personificación jurídica de la comunidad nacional”, *Droit Administratif*. París, 1970.

(6) *Traité de Droit Administratif*. París, 1973, pág. 55.

(7) Este autor, al hablar de las personas morales de Derecho Público, enumera en primer lugar el Estado. *Droit Administratif*, novena edición. París, 1979, pág. 54.

(8) *Grundzüge eines System des deutschen Staatsrechts*, 1865.

(9) *Verwaltungsrecht*. Munich, 1974, 5, pág. 26.

(10) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Op. cit.*, pág. 18.

(11) *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. I, 6.ª ed. Milán, 1952, páginas 94-95.

Y LESONA afirma: “El Estado debe poder querer y actuar con efectos jurídicos; ser, por tanto, titular de derechos, o sea, sujeto de derechos y, por ello, se nos presenta, además de como ordenamiento, como *persona jurídica*” (12).

Según CAETANO, “En sentido lato, el Estado es una comunidad que en un determinado territorio persigue, con independencia y a través de órganos constituidos por su voluntad, la realización de ideales e intereses propios, constituyendo *una persona colectiva de Derecho internacional*. En sentido estricto, el Estado es sólo *una persona colectiva de Derecho Público interno*” (13).

Entre nosotros, PÉREZ SERRANO sustenta la necesidad de considerar al Estado como persona. “Si no se admite la personalidad del Estado —afirma (14)— quedan sin explicación jurídica satisfactoria las dos notas que más importan con respecto a su vida, a saber: la unidad y la continuidad. El Estado se integra con pluralidades diversas: son muchos los individuos y los núcleos locales, profesionales, etc., que lo forman; son numerosísimas las relaciones que traba; son incontables los actos que realiza (leyes, órdenes, fallos); finalmente, por embrionaria que sea su estructura, son múltiples los órganos que se mueven para el cumplimiento de sus fines. ¿Cómo reducir a sistema toda esa variedad? ¿Cómo imponer un principio de unidad que permita atribuir todas esas operaciones al Estado? La solución jurídica obligada es reconocer su personalidad”.

GARCÍA TREVIJANO señala que “La personalidad unitaria del Estado se desprende de numerosas normas: el Código Civil la reconoce expresamente; así los artículos 339, 340, 341 y 345, al tratar del dominio público y privado, se refiere *al Estado*, el 956 se refiere a la sucesión intestada *del Estado*; el 1.923, referente a la prelación de créditos en favor *del Estado*”. A esta enumeración cabría añadir el artículo 1.903 relativo a la responsabilidad *del Estado*.

Tras esta exposición de las opiniones ajenas, paso a exponer la propia. Para determinar si el Estado tiene o no personalidad, hemos de partir de la definición de persona jurídica.

(12) *Introduzione al Diritto Amministrativo*. Florencia, 1952, pág. 60.

(13) *Manual de Dereio Administrativo*, 9.^a ed., Lisboa, 1970, págs. 181-182.

(14) *Tratado de Derecho Político*. Madrid, 1976, pág. 173.

Según WALINE, “La personalidad en el lenguaje jurídico no significa otra cosa sino la aptitud de tener derechos y, recíprocamente, obligaciones jurídicas” (15).

Pues bien, es indudable que el Estado español es un sujeto de derechos y obligaciones.

Ante todo, al proclamarlo la Constitución como “Estado de Derecho”, ya queda dicho que es sujeto del Derecho, puesto que con aquella expresión, acuñada por A. MÜLLER en 1809 y precisada por von MOHL en 1832, se entiende el Estado sometido al Derecho.

Hay, además, varios preceptos constitucionales de los que claramente se deduce que el Estado español es sujeto de derechos y obligaciones. Entre tales preceptos podemos citar los siguientes:

El Estado es titular de un patrimonio y de unos derechos económicos. Así, el artículo 132.2 se refiere a los bienes de dominio público *estatal*; el artículo 132.3, al “Patrimonio del *Estado*”; el artículo 135.2, a “la Deuda Pública *del Estado*”; el artículo 134, a los Presupuestos Generales *del Estado*; el artículo 136, a “las cuentas y la gestión económica *del Estado*”; el 156.1, a la “Hacienda *estatal*”. De otra parte, el artículo 121 habla de “indemnización a cargo *del Estado*” (para resarcir daños causados por errores judiciales, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia: se trata de la responsabilidad *del Estado* por actos del Poder Judicial que en modo alguno puede confundirse con la Administración).

A estos preceptos constitucionales pueden añadirse los contenidos en numerosas leyes ordinarias. Según el artículo 1.º de la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964: “Constituye el Patrimonio *del Estado*: 1.º Los bienes que, siendo *propiedad del Estado*, no se hallen afectos al uso general o a los servicios públicos... 2.º Los derechos reales y de arrendamiento *de que el Estado sea titular*, así como aquellos de cualquier naturaleza que deriven del dominio de los bienes patrimoniales. 3.º Los derechos de propiedad incorporal que pertenezcan al *Estado*”.

El artículo 6.º de la Ley del Patrimonio del Estado regula el Inventario General de Bienes y Derechos *del Estado* que comprenderá:

(15) *Op. cit.*, pág. 201.

1.º Los bienes *del Estado*, cualquiera que sea su naturaleza, demanial o patrimonial, la forma de adquisición o el Departamento que la haya realizado; 2.º Los derechos patrimoniales; 3.º Los bienes de los Organismos autónomos sin otra excepción que aquellos que hayan sido adquiridos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial, de acuerdo con sus fines peculiares, así como los adquiridos para garantizar la rentabilidad de las reservas que tengan que constituir en cumplimiento de las disposiciones porque se rigen.

Según el artículo 19 de la propia Ley de Patrimonio del Estado, "*El Estado* podrá adquirir bienes y derechos: 1.º Por atribución de la Ley; 2.º A título oneroso, con ejercicio o no de la facultad de expropiación; 3.º Por herencia, legado o donación; 4.º Por prescripción; 5.º Por ocupación".

Según el artículo 28 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977: "Constituyen la Deuda Pública los capitales tomados a préstamo por *el Estado* o sus Organismos autónomos".

Según el artículo 48 de la Ley General Presupuestaria, "Los Presupuestos Generales *del Estado* constituyen la expresión CIFRADA, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer *el Estado* y sus Organismos autónomos, y de los derechos que se prevé liquidar durante el correspondiente ejercicio".

Los Presupuestos Generales *del Estado* reflejan en cierto modo la diferenciación entre los órganos de la Administración y otros órganos constitucionales *del Estado*, puesto que figuran como Secciones independientes: las Cortes Generales, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, todos los cuales son órganos *del Estado*, pero no de la Administración.

Según el artículo 40.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, "Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por *el Estado* de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa". De este texto se desprende claramente que el sujeto de la obligación de indemnizar es *el Estado*.

Es incuestionable, por tanto, que el Estado es el titular de una gran masa de bienes y derechos y es asimismo titular de obligaciones

de contenido económico (Deuda Pública del Estado e indemnizaciones a cargo del Estado).

Es evidente que la Hacienda Pública requiere como titular una persona jurídica, puesto que no cabe pensar en un conjunto de derechos y de obligaciones de contenido económico carentes de titular. Y siendo este titular el Estado, es indudable que hay que reconocerle personalidad jurídica. Tanto la Ley General Presupuestaria como la Ley del Patrimonio del Estado, al establecer el régimen de la Hacienda Pública y del Patrimonio estatal, parten del supuesto de que el Estado es sujeto capaz de derechos y obligaciones, lo que equivale a reconocerle personalidad jurídica.

La personalidad del Estado se deduce también de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979, cuyo capítulo 3.º del Título IV, está consagrado a los conflictos entre "*órganos constitucionales del Estado*".

Según el artículo 73 de dicha Ley, se trata de los conflictos entre los órganos constitucionales a que se refiere el artículo 59 de la misma, es decir, el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial.

Puesto que se trata de órganos constitucionales del Estado, es evidente que éste tiene personalidad jurídica, ya que en Derecho se entiende por órgano un elemento de la persona jurídica, hasta el punto de que el órgano no tiene existencia distinta de la persona y la persona no puede existir sin órganos (16).

SANTAMARÍA PASTOR habla de "organizaciones estatales no administrativas" y enumera entre ellas, además de las ya citadas, la Corona, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo (17).

Dicho autor se plantea "la grave cuestión práctica de cuál sea la situación en Derecho de todo ese conjunto de organizaciones estatales, verdaderos *órganos jurídicamente apátridas* (que diría el desaparecido J. A. GARCÍA TREVIJANO), que flotan a la deriva en el plasma indefinido de *un Estado sin personificar*" (18).

(16) CAETANO: *Op. cit.*, pág. 200.

(17) *Op. cit.*, pág. 12.

(18) *Op. cit.*, pág. 11.

A mi juicio, no son órganos “apátridas” sino órganos *del Estado* y el Estado es la primera y más importante persona jurídica colectiva.

LUCAS VERDÚ se opone también a quienes niegan personalidad jurídica al Estado en el Derecho interno (19).

¿Cuáles son los motivos por los que algunos autores españoles niegan al Estado personalidad jurídica? Ya vimos que SANTAMARÍA PASTOR aducía el silencio de la Constitución como posible concesión a “un amplio consenso del sector administrativo de la doctrina jurídico-pública” que niega la personalidad jurídica del Estado en el Derecho interno.

Pero yo entiendo que el mero hecho de que la Constitución silencie toda referencia a la personalidad jurídica del Estado no prueba nada, puesto que también silencia la personalidad jurídica de la Administración y es evidente que ésta la posee. Como advierte BAENA DEL ALCÁZAR comentando el artículo 103 de la Constitución, “no quiere decir esto, desde luego, que la Administración carezca de personalidad y que no sea un sujeto en el mundo del Derecho” (20).

SANTAMARÍA habla también del “escollo representado por la actual atribución de personalidad jurídica única a la Administración estatal. Una atribución que, desde luego, no podría coexistir con el principio que estamos analizando; si todo el Estado es una sola persona jurídica, la Administración del Estado no puede hallarse también personificada, so pena de vaciar a aquella otra de la mayor parte de su sustancia” (21).

A propósito de la atribución de personalidad jurídica única a la Administración estatal, opina SANTAMARÍA que el artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración “no fue sino una pieza más del movimiento de reforma administrativa, entre cuyas orientaciones figuraba la de cohesionar el aparato ejecutivo del Estado luchando por superar el aterrador cantonalismo departamental”. Efectivamente, así fue. Creo poder dar la interpretación auténtica del precepto si digo que al declarar dicha Ley que “La Administra-

(19) “El Derecho Constitucional como Derecho Administrativo”, en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 13. Madrid, 1982, pág. 39.

(20) “La ordenación de la Administración Central y periférica y la actividad administrativa”, en *La Administración en la Constitución*. Madrid, 1980, página 55.

(21) *Op. cit.*, pág. 17.

ción del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única”, lo que se quiso fundamentalmente fue reforzar el principio de la *unidad del Estado*. Prueba de ello es que en su Exposición de Motivos se lee: “Se robustece así la unidad de la Administración del Estado y se asegura la efectividad del *principio de nuestro Derecho Público* según el cual el *Estado constituye una única persona jurídica*, sin perjuicio de la competencia propia de los distintos Departamentos ministeriales, órganos de una sola e indivisible institución”.

El argumento de SANTAMARÍA no me parece decisivo. De un lado, porque el Estado tiene mucha mayor amplitud que la Administración: hay una serie de órganos constitucionales del Estado que no pueden incluirse en el repertorio de los órganos administrativos (el Congreso, el Senado, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Público, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, etc.).

De otro lado, un amplio sector de la doctrina admite la personificación de organizaciones que, a su vez, forman parte de otra persona jurídica. Basta con citar a G. ARANGIO RUIZ (22), JEMOLO (23), MIELE (24), TREVES (25), MORLATI (26), WOLF (27), THOMA (28), entre otros. Si ésto es así, no hay inconveniente en que la Administración estatal tenga personalidad jurídica y la tenga también el Estado en su conjunto. En este sentido, LÓPEZ GUERRA señala que no existe “contradicción a ningún nivel entre considerar a la Administración órgano de la persona jurídica estatal y, al tiempo, aceptar que esté dotada ella misma de personalidad jurídica, ya que la atribución de personalidad a un órgano no es una noción nueva en Derecho Público” (29).

(22) “Istituzioni di Diritto Costituzionale italiano”. Milán-Turín-Roma, 1913, págs. 407 y sigs.

(23) “Organi dello Stato e persona giuridiche pubbliche”, en *Lo Stato*, 1931, págs. 329 y sigs.

(24) *Principi di Diritto Amministrativo*, 2.^a ed. Padua, 1953, págs. 93 y siguientes.

(25) *L'Organizzazione amministrativa*. Turín, 1967, pág. 48 y sigs.

(26) *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Padua, CEDEAM, I, pág. 203 y sigs.

(27) *Organschaft und juristische Person*. Berlín, 1934, pág. 236 y sigs.

(28) *Das System der subjektiven öffentlichen Rechte und Pflichten*. Tübinga, 1932, pág. 160 y sigs.

(29) “Sobre la personalidad jurídica del Estado”, en *Revista del Departamento de Derecho Político*, primavera 1980, núm. 6, pág. 35.

Nuestro llorado GARCÍA-TREVIJANO FOS dice que: “Para plantearse bien el problema de *la personalidad jurídica de los órganos* es preciso advertir que no se trata de un principio teórico general, sino de estricto Derecho positivo. El saber si el órgano tiene o no personalidad hay que estudiarlo en cada ordenamiento positivo, porque no existe una incompatibilidad dogmática para que así sea (aunque al tener personalidad se dejaría de ser órgano). Los ordenamientos jurídicos se caracterizan por su relatividad, ya que cada uno se organiza a su propio gusto y *puede dotar de personalidad sus propios órganos*” (30).

El reconocimiento de la personalidad jurídica del *Estado* resuelve una serie de problemas jurídicos que, de otro modo, no encuentran fácil solución.

SANTAMARÍA PASTOR se pregunta: “¿De qué persona es órgano las Cortes Generales? Evidentemente, de ninguna. Estamos ante un callejón que no tiene más que dos salidas, y un tanto absurdas: o admitimos que cabe pensar en órganos que no forman parte de ninguna persona (lo que parece ser una *contraditio in terminis*), o resulta que las Cortes Generales no son un órgano. Y ¿qué son entonces?” (31).

La adecuada respuesta a esta pregunta consiste, a mi juicio, en decir que las Cortes Generales son un órgano de la persona jurídica Estado. En apoyo de esta tesis cabe aducir la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que, como ya hemos visto, califica de “órganos constitucionales *del Estado*”, entre otros, al Congreso de los Diputados y al Senado.

Según GARCÍA DE ENTERRÍA, “el Parlamento, más que un órgano del Estado, es un órgano del pueblo” (32). Frente a esta afirmación, cabe aducir varios preceptos constitucionales. Por ejemplo, el artículo 62.2 declara que: “*Las Cortes Generales* ejercen la potestad legislativa *del Estado*”. Por consiguiente, el sujeto de la potestad legislativa es el Estado y las Cortes Generales son el órgano estatal que ejerce dicha potestad.

El artículo 94.1 dispone que la prestación del consentimiento

30) *Principios jurídicos de la Organización Administrativa*. Madrid, 1957, página 87.

(31) *Op. cit.*, pág. 11.

(32) *Op. cit.*, pág. 22.

del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de *las Cortes Generales*". Luego, el Estado es el sujeto de Derecho que se obliga internacionalmente prestando su consentimiento a través de su órgano, las Cortes Generales.

El artículo 131 declara que "*El Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general*". El sujeto que planifica es, por tanto, el Estado y el órgano estatal que aprueba los planes económicos generales son las Cortes, ya que la planificación ha de hacerse mediante Ley.

Y el artículo 150.2 dice que "*El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal...*". Aparece también aquí que el sujeto que transfiere o delega facultades a las Comunidades Autónomas es el Estado y lo realiza mediante Ley Orgánica emanada de las Cortes Generales, que son un órgano estatal.

De los citados preceptos constitucionales se desprende claramente que las Cortes, tanto al ejercer su potestad legislativa como al contraer obligaciones internacionales, actúan como *órgano del Estado*, puesto que es el Estado el sujeto de la potestad legislativa y el sujeto de las relaciones internacionales.

Como dice LÓPEZ GUERRA, "*el Parlamento representa al pueblo dentro de los límites previstos por la Constitución. Pero no es un órgano del pueblo, ya que éste puede actuar directamente (referéndum constitucional, por ejemplo), incluso contradiciendo una decisión parlamentaria: situación ésta impensable en la relación entre una persona jurídica y sus órganos*" (33).

Lo mismo podría decir respecto del Consejo General del Poder Judicial. Si dicho Consejo no fuera un órgano del Estado, ¿qué sería entonces? La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional lo incluye entre los órganos constitucionales *del Estado*.

El Consejo General del Poder Judicial es, por tanto, un órgano de la persona jurídica del Estado. GARCÍA-TREVIANO afirma que: "No es aceptable la posición que sostiene que tal Poder (el Poder Judicial) no forma parte de la *personalidad estatal*" (34).

(33) *Op. cit.*, pág. 30.

(34) *Op. cit.*, pág. 56, tomo I, 3.^a ed. Madrid, 1974.

En cambio, GARCÍA DE ENTERRÍA entiende que: “El Juez, por su parte, tampoco es un órgano del Estado sino del Derecho” (35). No comparto esta opinión, ante todo porque el Derecho no constituye ninguna persona ni tan siquiera ninguna organización, sino un ordenamiento normativo y todo órgano forma parte de una persona o, por lo menos, de una organización.

Como afirma GARRIDO FALLA: «Decir que el Parlamento es “órgano del pueblo” y que los Jueces y Tribunales son “órganos del Derecho” puede tener un valor metafórico significativo; pero, desde el punto de vista técnico-jurídico, se trata de afirmaciones que carecen de sentido» (36).

Además, el artículo 117 de la Constitución habla claramente de “Jueces y Magistrados *integrantes* del Poder Judicial”. Los Jueces y Magistrados son, por tanto, parte integrante, es decir, órganos del Poder Judicial, el cual, a su vez, es un Poder del Estado gobernado por el Consejo General del Poder Judicial (artículo 122.2), *órgano* constitucional del Estado según la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (artículo 73, en relación con el 59).

Recuérdese, además, que “los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización *a cargo del Estado*, conforme a la Ley” (artículo 121 de la Constitución), de donde se deduce que los actos del Poder Judicial se imputan al Estado.

Todo ello desmiente la tesis que niega al Juez el carácter de *órgano del Estado*.

No ha de darse a esta conclusión un sentido estatista ni positivista. El que el Juez sea órgano del Estado no quiere decir ni que el Estado lo sea todo ni que no exista más Derecho que el dimanante de la voluntad del Estado. Como afirma WALINE, “El Estado, al menos según nuestra concepción, limita su papel a la gestión de intereses temporales y reconoce que lo espiritual no es de su competencia. Además, en Europa occidental, el Estado es, en principio, una

(35) *Op. cit.*, pág. 22.

(36) *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español*. Madrid, 1982, pág. 31.

asociación política y no económica o, en todo caso, sólo circunstancialmente es económica" (37).

De otra parte, la costumbre y los principios generales del Derecho, aunque no dimanen del Estado, son también fuentes jurídicas. Es más, la misma Ley estatal ha de subordinarse al supremo valor de la Justicia, ya que, como enseña LEGAZ LACAMBRA, "la Justicia es el principio constitutivo del Derecho. La Justicia existe para ser realizada, y el Derecho existe en tanto que nace con la mira de realizar la Justicia" (38). Y en otro lugar afirma que "el Derecho positivo pierde su condición jurídica en la medida en que no realiza la idea absoluta de Justicia o, al menos, en que se halla en oposición con ésta" (39).

Pero, dicho esto, he de insistir en que el Juez es un órgano del Estado integrado en el Poder Judicial.

Como señala LÓPEZ GUERRA, "la tradición europeo-continental en que se incardina el ordenamiento español parte de la sumisión del juez a la ley parlamentaria (en España desde principios del siglo XIX), hay que recordar que la Constitución española sustrae a los jueces incluso la competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes, eliminando así incluso lo que podría denominarse creación negativa del Derecho, ya que el control de la constitucionalidad se encomienda expresamente a un órgano del Estado, el Tribunal Constitucional, "independiente de los demás órganos constitucionales" (art. 1 LOTC), que sólo muy minoritariamente está compuesto por miembros designados por el Consejo General del Poder Judicial (dos de entre doce). Por ello, la tradición jurídica nacional, el principio de legalidad y el de jerarquía normativa vienen a mostrar al juez como un órgano del Estado que aplica el Derecho y que sólo crea Derecho en casos muy determinados" (40).

La existencia del Tribunal Constitucional "independiente de los demás órganos constitucionales" (41), presupone también la personalidad del Estado, puesto que tanto este Tribunal como los demás órganos constitucionales del Estado son —y no podría ser de otro modo— órganos de una persona jurídica.

(37) *Op. cit.*, pág. 203.

(38) *Filosofía del Derecho*, 5.^a ed., Barcelona, 1979.

(39) *Op. cit.*, pág. 342.

(40) *Op. cit.*, pág. 31.

(41) Art. 1.^o de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El artículo 2.º-2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional viene a corroborar esta idea al decir que: “El Tribunal Constitucional podrá dictar Reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el régimen de su personal y servicios, dentro del ámbito de la presente Ley. Estos Reglamentos, que deberán ser aprobados por el Tribunal en Pleno, se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado*, autorizados por su Presidente”. Porque, evidentemente, estos Reglamentos no son Reglamentos de la persona jurídica “Administración del Estado”, sino Reglamentos emanados de un órgano no perteneciente a la Administración sino a la persona jurídica “Estado”.

En resumen, entiendo que tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, en armonía con otros muchos textos legales, tales como el Código Civil, la Ley del Patrimonio del Estado y la Ley General Presupuestaria, permiten concluir que el Estado tiene personalidad jurídica en el orden interno, con lo que nuestro sistema jurídico queda doctrinalmente homologado con el de los demás países de régimen administrativo.

Además, como apunta LÓPEZ GUERRA, “la admisión de la personalidad jurídica del Estado vendría a eliminar estas dificultades teóricas a la hora de exponer académicamente la naturaleza y situación de entes no personificados, como la Corona, las Cortes o los Tribunales, mostrándoles como órganos de la persona jurídica estatal, que sería algo más que un mero “complejo orgánico”. Pero además hay que considerar que tal reconocimiento puede suponer un criterio interpretativo limitador del poder a la hora de determinar la competencia de los diversos órganos en puntos no claramente regulados por la Constitución. Eventuales conflictos constitucionales entre Corona, Parlamento y jueces podrían verse más fácilmente resueltos si consideramos a estas instituciones como órganos estatales con competencias derivadas de la Constitución y, por tanto, desprovistas de poderes autónomos surgidos de un presunto carácter de “órganos del pueblo”, “órgano del Derecho” o “trustee” del Pueblo. Parece que jurídicamente la posición del Parlamento, Corona y jueces ha de determinarse en relación al Estado y no en relación a realidades extrajurídicas” (42).

(42) *Op. cit.*, pág. 32.

