PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO EN EL DERECHO INTERNO *

POR

LAUREANO LOPEZ RODO

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense

La Constitución no reconoce expresamente al Estado personalidad jurídica¹. Tampoco se la reconoce expresamente a las comunidades autónomas. En cambio, sí la reconoce a los municipios (art. 140: «Estos gozarán de personalidad jurídica *plena*»), a las provincias (art. 141: «La provincia es una entidad local con personalidad jurídica *propia*») y a circunscripciones territoriales supramunicipales (art. 152.3: «Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de *plena* personalidad jurídica»).

Comentando este hecho, 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 Administración del Estado, avalada por un amplio consenso del sector administrativo de la doctrina jurídico-pública.»

Y más adelante afirma: «El Estado español carece de personalidad jurídica

* El profesor López Rodó nos ha enviado el presente artículo en el que discrepa de alguna de las tesis mantenidas por su colega el profesor Santamaría Pastor en el artículo que éste insertó en el número 9 de nuestra Revista. Al recoger la colaboración del señor López Rodó el Consejo de Redacción de la Revista quiere reiterar su disposición a cobijar en estas páginas toda polémica académica de altura, en el convencimiento de que con ello contribuye en alguna medida al progreso del Derecho público.

¹ La Ley Orgánica del Estado de 1967, si bien tampoco reconocía expresamente al Estado personalidad jurídica, lo calificaba de «Institución» al decir en su artículo 1.º-1 que «El Estado español, constituido en Reino, es la suprema Institución de la comunidad nacional». Entre los autores que consideran al Estado como institución merece citarse Pérez Serrano, *Tratado de Derecho político*, Madrid, 1976, págs. 94 y 95.

(en el Derecho interno: la personalidad internacional es cuestión distinta), cualidad que aparece sólo poseída legalmente por los entes administrativos»².

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 posee³.

En relación con el Estado, la Constitución contiene una serie de pronunciamientos de los que implícitamente puede deducirse, a mi juicio, su personalidad jurídica.

Según el preámbulo de la Constitución:

«La nación española... proclama su voluntad de... consolidar un *Estado de Derecho* que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.»

En el articulado de la Constitución se encuentran varios preceptos de interés:

«España se constituye en un *Estado* social y democrático de *Derecho*...» (art. 1.1).

«La forma política del *Estado* español es la monarquía parlamentaria» (art. 1.3).

La existencia y la constitucionalización del Estado resulta, pues, patente en nuestro texto fundamental. Podríamos citar otros muchos artículos de la Constitución.

Ahora bien: el Estado español ¿es o no una persona jurídica?

Dejando de lado la personalidad del Estado en el orden internacional, que nadie discute y que dimana de varios preceptos constitucionales⁴, entiendo, frente a lo sostenido por otros autores⁵, que el Estado tiene también persona-

² Santamaría Pastor, *Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de organizaciones estatales no administrativas*, en «Revista de Derecho Político», núm. 9, primavera de 1981, págs. 10-11.

³ Fernández Rodríguez subraya que se ha eludido en la Constitución el dato de la personalidad de la Administración Central, que es por otra parte obligado. («La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, I, Madrid, 1978, pág. 359.)

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. Significa simplemente que no es ésta la óptica predominante para los constituyentes.» («La ordenación de la Administración Central y periférica y la actividad administrativa», en *La Administración en la Constitución*, Madrid, 1980, pág. 55).

⁴ Artículo 63.2: «Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de Tratados, de conformidad con la Constitución y las Leyes.» Artículo 94.1: «La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de Tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales...»

⁵ García de Enterría afirma: «La personalidad del Estado en su conjunto es solo admisible en el seno de la comunidad de los Estados (el Estado en cuanto sujeto del Derecho

lidad jurídica en el orden interno, puesto que, como señala 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*»⁶.

Todo sujeto de derechos y obligaciones es persona jurídica⁷, y el Estado español indudablemente es un sujeto de derechos y obligaciones⁸.

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 art. 132.2 de la Constitución se refiere a los bienes de dominio público *estatal*; el art. 132.3, al «Patrimonio *del Estado*»⁹; el art. 135.2, a «la Deuda Pública *del Estado*»¹⁰; el artículo 134, a los Presupuestos Generales *del Estado*¹¹; el artículo 136, a «las cuentas y la gestión económica *del Estado*»; el

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 solo la personalidad propiamente jurídica de uno de sus elementos: la Administración Pública.» (*Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, 1975, pág. 20).

Asimismo Garrido Falla, más moderadamente, dice: «Desde el punto de vista del Derecho interno, la doctrina de la personalidad estatal solo tiene relevancia práctica *normalmente* en cuanto personalidad de la Administración Pública.» (*Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1976, págs. 356-357).

⁶ *Manual de Direito Administrativo*, 9.ª ed., Lisboa, 1970, págs. 181-182.

⁷ Según Waline «la personalidad en el lenguaje jurídico no significa otra cosa sino la aptitud de tener derechos y recíprocamente obligaciones jurídicas» (*Précis de Droit Administratif*, París, 1969, pág. 201).

⁸ García Trevijano señala: «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 refieren *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*); el Reglamento de 27 de julio de 1943, sobre la defensa en juicio *del Estado*; Decreto legislativo de 15 de abril de 1964 sobre Patrimonio *del Estado*; Decreto legislativo de 8 de abril de 1965 sobre contratos *del Estado*, etc.» (*Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, vol. I, 2.ª ed., Madrid, 1971, pág. 193).

⁹ Según el artículo 1.º de la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964: «Constituyen 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*.»

¹⁰ 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.»

¹¹ Según el artículo 48 de la Ley General Presupuestaria: «Los Presupuestos Generales *del Estado* constituyen la expresión *cifrada*, conjunta y sistemática de las obligaciones

156.1, a la «Hacienda estatal»¹². 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).

Es incuestionable, por tanto, que el Estado es el titular de una gran masa de bienes y derechos¹³ y es asimismo titular de obligaciones de contenido económico¹⁴ (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.

Entre los derechos económicos de la Hacienda Pública destacan los tributos.

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.

¹² Según el artículo 2 de la Ley General Presupuestaria: «La Hacienda Pública, a los efectos de esta Ley, está constituida por el conjunto de derechos y de obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus Organismos autónomos.»

Y según el artículo 22 de la misma Ley, «son derechos económicos de la Hacienda Pública y constituyen el haber de la misma: a) los tributos, clasificados en impuestos, contribuciones especiales, tasas y exacciones parafiscales; b) los rendimientos procedentes de su patrimonio; c) los productos de operaciones de la Deuda Pública; d) los demás recursos que obtenga la Hacienda Pública».

De otra parte, el artículo 42 establece: «Las obligaciones económicas del Estado y de sus organismos autónomos nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según el Derecho, las generen.»

¹³ El artículo 6.º de la Ley del Patrimonio del Estado regula el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, que comprenderá: 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 del 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».

¹⁴ El artículo 3.º de la Ley General Presupuestaria se refiere a «las obligaciones económicas del Estado y de sus organismos autónomos».

Pues bien: el artículo 133 de la Constitución declara que «la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente *al Estado*».

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 órganos¹⁵.

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 Pueblo¹⁶.

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*»¹⁷.

También García de Enterría afirma que «sólo la Administración Pública está realmente personificada dentro del vasto complejo orgánico que llamamos Estado»¹⁸.

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

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 Waline¹⁹, como Rivero²⁰ y Peyser²¹ afirman expresamente la personalidad *del Estado*. En Alemania, Gerber²², Laband y Jellinek reconocen también la personalidad jurídica *del Estado*²³.

En Italia, Zanobini ha escrito: «Respecto del Estado, la personalidad no pertenece tan sólo a aquella parte de su estructura que constituye el poder

¹⁵ Caetano, *op. cit.*, pág. 200.

¹⁶ *Op. cit.*, pág. 12.

¹⁷ *Op. cit.*, pág. 11.

¹⁸ *Loc. cit.*

¹⁹ «Las personas de Derecho público interno son: el Estado...» (*Precis de Droit Administratif*, París, 1969, pág. 210).

²⁰ «El Estado, personificación jurídica de la comunidad nacional» (*Droit Administratif*, París, 1970, pág. 46).

²¹ Este autor, al hablar de las personas morales de Derecho público, enumera en primer lugar al Estado (*Droit Administratif*, 9.ª ed., París, 1979, pág. 54).

²² *Grundzüge eines System des deutschen Staatsrechts*, 1865.

²³ García de Enterría, *op. cit.*, pág. 18.

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*»²⁴.

Y Lessona 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*»²⁵.

Entre nosotros, Pérez Serrano sustenta la necesidad de considerar al Estado como persona. «Si no se admite la personalidad del Estado —afirma²⁶— 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».

¿Cuáles son los motivos por los que algunos autores españoles niegan al Estado personalidad jurídica? Santamaría habla 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»²⁷.

Este argumento 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 Judicial, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, etcétera).

De otro lado, un amplio sector de la doctrina admite la personificación de

²⁴ *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. 1.º, 6.ª ed., Milán, 1952, págs. 94-95.

²⁵ *Introduzione al Diritto Amministrativo*, Florencia, 1952, pág. 60.

²⁶ *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1976, pág. 173.

²⁷ *Op. cit.*, pág. 17. 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 Administración del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de su 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.»

organizaciones que a su vez forman parte de otra persona jurídica²⁸. Si esto es así, no hay inconveniente en que la Administración estatal tenga personalidad jurídica y la tenga también el Estado en su conjunto.

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 de 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 *contradictio in terminis*) o resulta que las Cortes Generales no son un órgano. Y ¿qué son entonces?»²⁹.

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»³⁰. 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»; el artículo 94.1 dispone que «la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales»; el artículo 131 declara que «el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general», 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...».

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, y no el pueblo, el sujeto de la potestad legislativa y el sujeto de las relaciones internacionales.

Lo mismo se podría decir respecto del Consejo General del Poder Judicial.

²⁸ En este sentido, G. Arangio Ruiz, *Istituzioni di Diritto Costituzionale italiano*, Milán-Turín-Roma, 1913, págs. 407 y sigs.; Jemolo, «Organi dello Stato e persona giuridiche pubbliche», en *Lo Stato*, 1931, págs. 329 y sigs.; Miele, *Principi di Diritto Amministrativo*, 2.ª ed., Padua, 1953, págs. 93 y sigs.; Treves, *L'Organizzazione amministrativa*, Turín, 1967, págs. 48 y sigs.; Wolf, *Organschaft und juristische Person*, Berlín, 1934, págs. 236 y sigs.; Thoma, *Das System der subjectiven öffentlichen Rechte und Pflichten*, Tübinga, 1932, págs. 160 y sigs.

García-Trevijano Fos dice: «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 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» (*Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957, pág. 87).

²⁹ *Op. cit.*, pág. 11.

³⁰ *Op. cit.*, pág. 22.

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* y la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial (art. 1.º) le atribuye «el gobierno del poder judicial».

El Consejo General del Poder Judicial es, por tanto, un órgano de la persona jurídica Estado. García Trevijano afirma que «no es aceptable la posición que sostiene que tal poder (el poder judicial) no forma parte de la *personalidad estatal*»³¹.

En cambio, García de Enterría entiende que «el juez, por su parte, tampoco es un órgano del Estado, sino del Derecho»³². No comparto esta opinión, ante todo porque el Derecho no constituye ninguna persona ni siquiera ninguna organización, sino un ordenamiento normativo, y todo órgano forma parte de una persona o, por lo menos, de una organización.

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 (art. 122.2), *órgano* constitucional del Estado según la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 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» (art. 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 asociación política y no económica o, en todo caso, sólo circunstancialmente es económica»³³.

De otra parte, la costumbre y los principios generales del Derecho, aunque no dimanen del Estado, son también fuentes jurídicas. Tiene razón García de Enterría cuando afirma que «el Derecho no es un producto de la voluntad del Estado, sino una función de la comunidad»³⁴. 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»³⁵. Y en otro lugar afirma que «el Derecho posi-

³¹ *Op. cit.*, 3.ª ed., tomo I, Madrid, 1974, pág. 56.

³² *Op. cit.*, pág. 22.

³³ *Op. cit.*, pág. 203.

³⁴ *Op. cit.*, pág. 22.

³⁵ *Filosofía del Derecho*, 5.ª ed., Barcelona, 1979, pág. 350.

tivo 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»³⁶.

Pero, dicho esto, he de insistir en que el juez es un órgano del Estado integrado en el poder judicial.

La existencia del Tribunal Constitucional, «independiente de los demás órganos constitucionales»³⁷, 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.

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.

³⁶ *Op. cit.*, pág. 342.

³⁷ Artículo 1.º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.