

Tema 11: El Tribunal Constitucional (II)

1. Los procedimientos de declaración de la inconstitucionalidad.

–El control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley: aspectos generales–

El control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley, competencia clásica de la justicia constitucional y que define cada uno de los modelos existentes. Una de las características del modelo concentrado, consiste en la reserva realizada a favor del TC de la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las normas con fuerza de ley.

- El objeto.

El control de constitucionalidad de las normas es el instrumento de fiscalización jurídica de los poderes públicos que cierra el Estado de Derecho; se trata de asegurar la supremacía de la Constitución. En el concepto de ley se incluyen no sólo las leyes formales o disposiciones de carácter general aprobadas por las Cortes o por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, sino también otras normas de rango o fuerza similar a la ley. Al hablar del control de constitucionalidad, el art.161.1.a CE extiende éste a las *leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley*.

El control de constitucionalidad es determinar cuáles son las normas que deben incluirse en esa categoría. El art. 27.2 LOTC da la respuesta, incluyendo:

- Estatutos de Autonomía.
- Leyes orgánicas.
- Leyes ordinarias.
- Decretos–leyes.
- Decretos Legislativos.
- Tratados Internacionales.
- Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales.
- Normas equivalentes a las anteriores categorías que puedan dictarse por las Comunidades Autónomas: leyes, decretos legislativos y reglamentos de sus Asambleas Legislativas.

Hay que destacar que, aunque no existe duda alguna sobre la posibilidad de control de los decretos–leyes, dicho control es difícil de llevar a cabo por razones procesales. Ello porque el art.86.2 Ce exige que, en el plazo de 30 días desde su promulgación, los decretos–leyes se convaliden, se deroguen o se tramiten como proyectos de ley. En estos dos últimos casos, formalmente el decreto–ley desaparece como tal, siendo difícil que previamente pueda controlarse su constitucionalidad. Se aceptó la posibilidad del control de un decreto–ley ya inexistente.

En relación con los decretos legislativos, también existen problemas de control de su constitucionalidad. Surgen como consecuencia de la construcción doctrinal, aceptada por la jurisprudencia, según la cual cuando un decreto legislativo incurre en *ultra vires* o exceso de delegación pierde su rango legal, degradándose a nivel reglamentario. No resulta entonces claro cuándo existe control de constitucionalidad encomendado al TC, y cuándo el control del exceso en la delegación, correspondiente a los tribunales ordinarios. El TC ha confirmado la posibilidad de que los tribunales ordinarios controlen los excesos de delegación; a la vez, por otra parte, siempre que se ha cuestionado la regularidad de un decreto legislativo ante el TC éste ha entrado a conocer el asunto; por ello, existe una zona de concurrencia en la que tanto el TC como los tribunales ordinarios pueden actuar.

El TC ha rechazado que posea competencia para controlar normas de Dº Comunitario Europeo. Aunque sean normas aplicables en España que desplazan a la ley interna, su control está en el propio Dº Comunitario, y es el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas quien, en última instancia, debe efectuar ese control.

Referencia del control de aquéllas que son anteriores a la Constitución. La supremacía constitucional despliega sus efectos sobre las normas posteriores a la Constitución y sobre las normas preconstitucionales, así que sus contenidos no pueden ir contra lo dispuesto en la Norma Fundamental. El carácter posterior en el tiempo de la Constitución hace imponerse a ésta sobre las normas anteriores que sean contrarias a ella (criterio temporal); la superioridad jerárquica de la Constitución le hace imponerse sobre las normas inferiores, incluidas las preconstitucionales (criterio jerárquico). La aplicación del criterio temporal haría catalogar el conflicto entre constitución y ley anterior como de vigencia, obligando a determinar si la ley está o no derogada; cualquier juez o tribunal puede realizarlo. La aplicación del criterio jerárquico hace que el conflicto sea de validez; sólo el TC pudiera enjuiciar la adecuación o no del Dº preconstitucional a la Norma Fundamental.

- El marco del enjuiciamiento.

La inconstitucionalidad de una norma con fuerza de ley puede venir determinada por motivos formales como materiales; es decir, la Constitución tiene mandatos tanto formales, de naturaleza procesal, como preceptos de alcance sustantivo o material. Ambos pueden justificar la impugnación d una norma con fuerza de ley y la declaración de inconstitucionalidad. Esta idea está sujeta a algunas matizaciones.

- Si una norma preconstitucional debe someterse materialmente a la Constitución, no puede decirse lo mismo respecto de los mandatos formales o de procedimiento. En efecto, no puede pretenderse que al legislador preconstitucional se le someta a las formas y procedimientos establecidos en un momento posterior en el tiempo
- En el terreno de los vicios formales de inconstitucionalidad, hay que indicar que no cualquiera de éstos acarrea la nulidad de la norma con fuerza de ley. El principio de proporcionalidad ha de modular el efecto que en cada caso el vicio posea. De un pequeño defecto en la tramitación de un proyecto de ley no puede derivarse la nulidad total de la ley que surja. Ha de señalarse que, aunque el marco general de enjuiciamiento de las normas con fuerza de ley viene determinado por la Constitución, en ocasiones, se completa con otras normas.

El TC acude también a normas distintas de la Constitución para enjuiciar las leyes cuando la propia Norma Fundamental se remite a esas normas. Un ejemplo claro es el de los tratados y convenios internacionales sobre derechos fundamentales y libertades públicas.

Otro de los casos de la constitucionalidad de las leyes exige acudir a normas distintas de la Constitución es el referente al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El sistema de distribución territorial de poder es muy complejo, se perfecciona por los Estatutos de Autonomía y por otras normas. Este conjunto se denomina bloque de la constitucionalidad. Cuando en un proceso constitucional se trata de determinar si una norma con fuerza de ley vulnera o no ese reparto de poder generado por el bloque de la constitucionalidad, hay que acudir, a menudo, a normas en él integradas distintas de la Constitución.

El último de los supuestos en los que el TC ha de acudir a normas no constitucionales para enjuiciar las normas con fuerza de ley está previsto por el art.28.2 LOTC. Se trata de aquellos casos en los que existe una colisión entre ley orgánica y otras normas con fuerza de ley. Al TC, en aplicación del art.81 CE, le corresponde salvaguardar el ámbito material reservado a la ley orgánica.

–El recurso de inconstitucionalidad–

Como se indicó, el art.161.1 CE establece el recurso de inconstitucionalidad como primer instrumento

procesal para controlar la constitucionalidad de las normas con fuerza de ley. Procesalmente, el recurso de inconstitucionalidad se caracteriza por tratarse de una acción jurisdiccional nacida con ese fin de controlar la adecuación a la Constitución de las normas con fuerza de ley; se trata de una impugnación directa de la norma

- Legitimación.

Están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad, según el art.162.1 CE:

- El Presidente del Gobierno.
- El Defensor del Pueblo.
- 50 Diputados.
- 50 Senadores.
- Los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas.
- Las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Se deduce que la legitimación para recurrir directamente normas con fuerza de ley está muy restringida, sólo determinados órganos o instancias políticas pueden impugnar este tipo de normas; se excluye, que cualquier persona puede recurrir normas con fuerza de ley, aunque, existen instrumentos para que se controle la constitucionalidad de una norma con fuerza de ley a instancia de quien se sienta sujeto pasivo de esa vulneración.

El sentido de la restricción de legitimación en la impugnación de normas con fuerza de ley, radica en el deseo de evitar continuas impugnaciones de las normas que se consideran elementos básicos del ordenamiento y manifestación de la voluntad general.

La legitimación reconocida en la Constitución, plantea algunos problemas. La del Presidente del Gobierno supone dotarle de una facultad de evidente trascendencia, tanto en el ámbito de las relaciones Gobierno-Parlamento, como en el de reparto de poder entre Estado y Comunidades Autónomas. Pese a que pueda consultar al Gobierno, la decisión corresponde al Presidente.

La legitimación otorgada al Defensor del Pueblo parece que, en principio, habría de restringirse al campo de la protección de los derechos fundamentales. No debe olvidarse que el concepto mismo de protección de los derechos fundamentales tiene un amplísimo alcance, por lo que pocas son las normas que directa o indirectamente no pueden conectarse con dicha tarea.

La legitimación que poseen 50 Diputados e igual nº de Senadores, aparece como un instrumento de protección de minorías parlamentarias frente a la acción de la mayoría; a la vez permite a las fuerzas políticas reaccionar frente a normas con fuerza de ley dictadas en el ámbito estatal y autonómico mediante su impugnación ante el TC, proyectándose así el campo de la organización territorial del Estado.

La legitimación reconocida a órganos autonómicos, tanto ejecutivos como legislativos, se trata de un elemento más de distribución territorial de poder, que se corresponde con la legitimación que poseen los órganos centrales para impugnar las normas con fuerza de ley dictadas en las Comunidades Autónomas. La legitimación de los órganos ejecutivos y legislativos han planteado más problemas en la práctica. Ello porque el art.32.2 LOTC, al regular esa legitimación, exige que las normas con fuerza de ley del Estado que se impugnen por los citados órganos autonómicos *puedan afectar a su ámbito de autonomía*. Este precepto sirve como instrumento no sólo de reivindicación de competencias que pudieran verse invadidas por normas

estatales con fuerza de ley, sino de impugnación de preceptos que puedan incidir indirectamente en esas competencias o en intereses de la Comunidad Autónoma sin dimensión competencial concreta.

- Plazo.

El plazo para interponer el recurso de inconstitucionalidad es de 3 meses a partir de la publicación de la norma impugnada (art.33 LOTC). En el caso de las normas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas, que se publican tanto en su diario oficial como en el boletín oficial del Estado (BOE).

- Procedimiento.

El recurso de inconstitucionalidad se inicia mediante el correspondiente escrito de quien posea legitimación, o de su comisionado, en el que se ha de concretar la disposición impugnada así como los motivos del recurso. El TC, admitida a trámite la demanda, da traslado el recurso al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno, y en el caso de que la norma impugnada sea de una Comunidad Autónoma, a la Asamblea Legislativa y al Ejecutivo. De los anteriores órganos, los que lo consideren oportuno, pueden personarse y formular alegaciones; a la vista del recurso y de las alegaciones, el Pleno del TC debe dictar sentencia (art.34 LOTC).

- Efectos.

El art.164 CE regula los efectos de la sentencia del TC y de las que declaran la inconstitucionalidad de las normas con fuerza de ley en concreto. Esto lo encontramos en los art.38 y ss de la LOTC. De esto cabe destacar lo siguiente, desde el punto de vista temporal, las sentencias del TC despliegan sus efectos a partir del día siguiente de su publicación en el BOE.

Por lo que se refiere a su contenido, la declaración de inconstitucionalidad supone, según el art.39.1 LOTC, la nulidad de los preceptos afectados, lo que indica que no toda la norma debe verse afectada por la declaración de inconstitucionalidad, sino solamente aquellos preceptos de la misma que sufran el vicio de validez.

La nulidad implica que a de considerarse que los preceptos por ella afectados nunca han formado parte del ordenamiento. En el art.40 LOTC se señala que la declaración de inconstitucionalidad no permite revisar procesos fenecidos mediante sentencia con efectos de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de la norma inconstitucional salvo en un caso: que esa aplicación haya supuesto una sanción penal o administrativa que no existiría o se vería reducido como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada.

El TC, consciente de los muchos problemas que pueden plantearse tanto desde el punto de vista práctico como jco como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de una norma con fuerza de ley, flexibilizado en ocasiones los efectos, adecuándolos a las circunstancias del caso concreto, llegando, a limitar sus efectos temporalmente a partir de la declaración de inconstitucionalidad, o permitiendo que la norma inconstitucional siga vigente hasta que otra norma válida la desplace.

La Constitución y la LOTC recogen otros principios predicables de la Sentencia del TC que tienen por finalidad hacer realidad el principio de que el TC es el supremo intérprete de la Constitución.

Las decisiones de TC no pueden ser recurridos en el ámbito interno y crean cosa juzgada. Resuelto un asunto por el Tribunal, no puede volver a plantearse ante él. Otra cosa es que problemas similares si puedan reproducirse ante el TC, permitiéndose así a este actualizar su doctrina e ir adecuando la interpretación constitucional al momento histórico.

–La Cuestión de Inconstitucionalidad–

El segundo instrumento para controlar la constitucionalidad de las normas con fuerza de ley es la cuestión de inconstitucionalidad. La cuestión representa un complemento del recurso; este, hace posible un control directo de la norma; la cuestión, permite reaccionar contra la inconstitucionalidad de una norma a través de su aplicación directa. El art.163 CE dispone: *cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez depende el fallo, puede ser contraria a la constitución, planteará la cuestión ante el TC en los supuestos, en la forma y en los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos.*

La cuestión de inconstitucionalidad sirve, como instrumento que permite reaccionar ante cualquier inconstitucionalidad sin necesidad de la intervención de quien está legitimado para interponer el recurso directo. Los órganos judiciales actúan como filtro para hacer llegar al TC las quejas de constitucionalidad que posean un mínimo de fundamento y que tengan una dimensión concreta y efectiva. La cuestión de inconstitucionalidad se configura como un mecanismo de depuración del ord. Jco. a fin de evitar que la aplicación judicial de una norma con rango de ley produzca resoluciones judiciales contrarias a la Constitución por serlo la norma aplicada.

- **Requisitos.**

El art.163 CE, cualquier órgano judicial puede plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el TC. Ese planteamiento debe cumplir determinados requisitos:

- *La duda sobre la constitucionalidad ha de surgir en el seno de un procedimiento bien planteada por este o por algunas de las partes de ese procedimiento (art.35.1 LOTC).*
- *Para el planteamiento de la cuestión no basta con el surgimiento de la duda esta tiene que ser relevante para la decisión del proceso del que se plantea.*
- *Por último, la duda sobre la constitucionalidad debe estar suficientemente fundada y motivada por el órgano judicial que eleva la cuestión.*
- **Procedimiento.**

La duda sobre la constitucionalidad puede surgir en cualquier proceso que se siga ante un órgano jurisdiccional. Al órgano judicial le corresponde controlar que se cumplen los requisitos legalmente exigidos: relevancia de la cuestión para el fallo y fundamentación suficiente de la duda de constitucionalidad. Si estos requisitos no se cumplen, el órgano judicial ha de rechazar el planteamiento de la cuestión. Aún más, constatado el cumplimiento de estos requisitos debe analizar la duda planteada con el fin de determinar si, por vía interpretativa es salvable la contradicción entre norma con fuerza de ley y constitución (art.5.3 LOPJ); es decir, el órgano judicial, debe buscar una interpretación de la norma cuestionada que le haga compatible con la Norma Fundamental; sólo si no encuentra esa interpretación o si es insatisfactoria, ha de plantear la cuestión ante el TC.

El planteamiento se lleva a cabo mediante auto y una vez oídas las partes personadas en el proceso judicial y el Ministerio Fiscal. En el auto han de concretarse la norma cuestionada y los motivos por los que estiman que deben ser contraria a la Constitución. Sólo debe realizarse una vez concluso el procedimiento y antes de adoptar la resolución (art.35.2 LOTC). La exigencia de esperar a que el procedimiento se encuentre concluso, tiene una doble finalidad: se trata de evitar que la cuestión de inconstitucionalidad sea utilizada con fines exclusivamente dilatorios, y por otro lado, solo estando concluso el procedimiento puede valorarse realmente la relevancia de la norma cuestionada para el fallo.

En el caso de que el órgano judicial estime que no procede plantear la cuestión su resolución no puede recurrirse.

*Planteadas la cuestión ante el TC se cierra la primera fase, la que se desarrolla en el proceso **a quo**, la duda surge. A partir de ese momento se abre el proceso constitucional propiamente dicho (proceso **ad quem**), en el*

que se decide la validez de la norma cuestionada. Este proceso se desarrolla ante el TC y no participan quienes son parte en el proceso **a quo**. Sus alegaciones constan ya que se remiten junto con el auto de planteamiento; esta exclusión de las partes del proceso **a quo** a sido puesta en entredicho por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El TC realiza primero un control del cumplimiento de los requisitos exigidos legalmente para el planteamiento: relevancia para el fallo y fundamentación suficiente. El rechazo de la cuestión por parte del TC basándose en la falta de relevancia sólo es posible ante supuestos extraordinarios donde el defecto es absolutamente manifiesto. Respecto de la falta de fundamento, es posible un mayor margen de actuación del TC para poder rechazar en trámite.

El procedimiento a seguir es similar al recurso de inconstitucionalidad. Se da traslado al Fiscal General del Estado, a las Cámaras, al Gobierno y a los Ejecutivos y Legislativos de la Comunidad Autónoma que hubiera dictado la norma cuestionada para que se personen y formulen alegaciones si lo estiman conveniente. Oídas las partes, el Pleno del TC dicta sentencia sobre la constitucionalidad.

- Las autocuestiones de inconstitucionalidad.

Existen en la LOTC dos previsiones que permiten que sea el propio TC el que se plantee la inconstitucionalidad de una norma con fuerza de ley; se trata de los art.55.2 y 75.quince.6 LOTC.

Según el art.55.2 de la LOTC en casos en los que el Tribunal, conociendo de un recurso de amparo, aprecia que la lesión de un derecho fundamental procede de una norma con fuerza de ley contraria a la Constitución, la Sala, debe plantear la posible inconstitucionalidad de la norma con fuerza de ley ante el Pleno para que éste, si así lo decide declare la inconstitucionalidad de la norma con fuerza de ley.

El mecanismo es similar al de las cuestiones de inconstitucionalidad con sólo 2 particularidades: el órgano que promueve la cuestión es el TC, generalmente alguna de las Salas; el proceso en el que surge la duda sobre la regularidad de la norma con fuerza de ley (recurso de amparo) se resuelve sin necesidad de esperar la decisión del Pleno del TC sobre la regularidad de la ley cuestionada.

El TC ha indicado que cuenta con mayor flexibilidad que los jueces y tribunales ordinarios. El procedimiento para resolver las autocuestiones de inconstitucionalidad es el mismo previsto para las cuestiones (art.55.2 in fine LOTC).

La segunda autocuestión se encuentra regulada en el capítulo de conflictos en defensa de la autonomía local; apreciada una lesión de la autonomía local imputable a una norma con fuerza de ley, la inconstitucionalidad de esta debe declararse en otro procedimiento, que se tramita, como las cuestiones de inconstitucionalidad (art.75,quinque.6 LOTC).

2. Los conflictos de competencia.

El TC resuelve los conflictos de competencia que surgen entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de estas entre sí (art.161.1.c CE). Estos conflictos son regulados por el Título IV LOTC, en la que se incluyen, los conflictos de atribuciones entre órganos de Estado.

- Objeto.

El objeto de los conflictos de competencias es resolver las controversias que puedan surgir en torno a la interpretación del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El conflicto puede ir más allá de la simple reivindicación de una potestad; además, el conflicto puede plantearse frente a actuaciones que producen el efecto de dificultar el normal ejercicio de las competencias ajenas.

El art.61.1 LOTC, pueden dar lugar al planteamiento de los conflictos de competencias las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos. Cuando la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una norma con rango de ley, el conflicto ha de tramitarse como recurso de inconstitucionalidad (art.67 LOTC).

Dos tipos de conflictos: los positivos y los negativos. Los primeros enfrentan al Estado y a la Comunidad Autónoma –o éstas entre sí– con el ejercicio de una competencia; los segundos, los enfrentan por negar ambas partes ser titulares de la competencia. Los más habituales son los positivos.

El reparto de competencias no se realiza por la Constitución; se realiza a partir de la Norma Fundamental por los Estatutos de Autonomía y por otras normas a las que bien la Constitución, bien los Estatutos se remiten. A este conjunto se denomina bloque de la constitucionalidad. El TC al resolver los conflictos de competencia, no ha de aplicar sólo la Constitución; junto a ella, debe de aplicar e interpretar el bloque de la constitucionalidad.

- Legitimación.

Para plantear un conflicto positivo están legitimados el Gobierno del Estado y los órganos ejecutivos superiores de las Comunidades Autónomas (arts.62 y 63.1 LOTC).

- Procedimiento.

El procedimiento no es uniforme, ya que Estado y Comunidades Autónomas no se encuentran legalmente en una posición idéntica. Cuando suscita el conflicto el Gobierno, éste puede actuar de dos formas: bien interponiendo el conflicto ante el TC, bien requiriendo antes a la Comunidad Autónoma para que derogue o anule la disposición o actos que considera causantes del conflicto (art.62 LOTC). En el supuesto de que sea una Comunidad Autónoma, ésta debe requerir al Estado o a la otra Comunidad Autónoma para que proceda en la forma indicada (art.63.1 LOTC). El requerimiento previo pretende abrir una vía de entendimiento que evite el conflicto.

El plazo para plantear el conflicto es de dos meses a partir de la publicación o comunicación del acto o disposición. Cuando ha existido requerimiento y éste no ha dado el resultado esperado, el conflicto de competencia puede formalizarse ante el TC en el plazo de un mes. Este se entiende rechazado si no ha sido resuelto en el plazo de un mes.

El objeto del conflicto no podrá exceder del contenido del requerimiento previo.

Si el Gobierno invoca el art.161.2 CE, el acto o resolución viciado ha de ser automáticamente suspendido por un plazo no superior a 5 meses; transcurrido dicho periodo, el TC, si no ha resuelto el conflicto, puede decretar el levantamiento o la continuación de la suspensión; no obstante, puede solicitarse por la Comunidad Autónoma afectada el levantamiento de la suspensión antes de que transcurran los 5 meses. Esa facultad de suspensión automática que concede el art.161.2 CE no puede utilizarse por las Comunidades Autónomas. De todas formas, es posible solicitar al TC la suspensión del acto o norma estatal (art.64.3 LOTC).

- Contenido y efectos de las sentencias.

Las sentencias que resuelven conflictos de competencia han de determinar a quién corresponde ejercer la competencia controvertida de acuerdo con lo dispuesto por el bloque de la constitucionalidad. El art.66 LOTC dispone que la sentencia podrá anular la disposición, resolución o acto que dio lugar al conflicto si estuviere viciado de incompetencia. El Tribunal ha de modular los efectos que la decisión haya de tener sobre las situaciones creadas a partir del acto o disposición anulado.

- Los conflictos negativos de competencia.

Los conflictos de competencia pueden ser positivos o negativos, nos vamos a centrar en las particularidades de los conflictos negativos. Estos pueden ser de dos tipos.

- Es el de los que surgen como consecuencia de la negativa de dos Administraciones Públicas, correspondientes una al Estado y la otra a una Comunidad Autónoma –o a dos Comunidades–, a considerarse competentes para resolver una pretensión de cualquier persona física o jurídica. Si esa persona, formulada la pretensión ante una Administración, recibe una contestación consistente en entender que no posee competencia, agotados los recursos administrativos oportunos, ha de acudir ante la Administración del ente que se haya indicado como competente. Si esta nueva Administración declina el requirente podrá acudir en el plazo de un mes ante el TC. Constatado que el fundamento de la negativa de las Administraciones es una determinada interpretación del bloque de la constitucionalidad, lo admitirá a trámite.
- Los art.71 y 72 LOTC regulan una segunda modalidad de conflicto negativo de competencia. Supuestos en los que es el Estado, a través del Gobierno, quien requiere al órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma para que ésta ejercite una competencia que le corresponde. Si este requerimiento es desatendido, en el plazo de un mes, el Gobierno puede plantear el conflicto, que sigue un procedimiento similar al descrito previamente. Este último tipo de conflicto no puede plantearse por una Comunidad Autónoma frente al Estado.

3. El control de los Tratados Internacionales.

El tercer instrumento procesal para controlar la constitucionalidad de normas con fuerza de ley es el control previo de tratados internacionales. La característica más importante de esta técnica de control de constitucionalidad radica en el hecho de que la fiscalización se produce antes de la entrada en vigor de la norma.

- Objeto.

Cuando se aprobó la LOTC, su Título VI preveía la posibilidad de interponer recurso previo de inconstitucionalidad contra tres tipos de normas en estado aún de proyecto:

- Tratados internacionales.
- Estatutos de autonomía.
- Leyes orgánicas.

La LO 4/1985 modificó dicha regulación al derogar el art.79 LOTC, en la actualidad, sólo los tratados internacionales, cuyo texto esté definitivamente fijado pero a los que el Estado aún no haya prestado su consentimiento, son susceptibles de control previo (arts.95.2 CE y 78 LOTC). La razón de ser de la reducción del ámbito del control previo radica en el efecto retardatario de la entrada en vigor de las normas. El control previo de tratados internacionales se justifica por permitir compaginar la supremacía constitucional con la responsabilidad internacional del Estado, ya que impide contraer con otros sujetos de Dº Internacional compromisos que sean contrarios a la Norma Fundamental.

El control previo de los tratados posee una configuración particular. Porque su objeto no es exactamente impugnatorio; más bien es de naturaleza consultiva puesto que de lo que se trata es de comprobar si existe obstáculo constitucional a la prestación del consentimiento a un tratado internacional.

- Legitimación.

Solamente el Gobierno o alguna de las Cámaras, de acuerdo con lo establecido en sus Reglamentos, pueden

instar dicho control mediante el correspondiente requerimiento (art.78.1 LOTC).

- Procedimiento.

Realizado el requerimiento, se da traslado de éste al resto de los órganos legitimados para que efectúen alegaciones; oídos el Gobierno y las Cámaras, el TC dicta la correspondiente resolución (art.78.2 LOTC), que adopta la forma de declaración y no de sentencia.

- Efectos.

Su sentido es evitar que un tratado internacional contrario a la Constitución entre en vigor. Dicha entrada en vigor significaría no sólo la presencia en el ordenamiento interno de una norma inconstitucional, sino también la adquisición de compromisos externos que resulten opuestos al orden jurídico fundamental. La oposición entre Constitución y tratado supone bien la necesidad de modificar la Norma Fundamental (art.95.1 CE), bien la no prestación de consentimiento por parte del Estado. La existencia del control previo no excluye la posibilidad de impugnación de tratados internacionales **a posteriori**, a través del recurso o de la cuestión de inconstitucionalidad, sin perjuicio de que la declaración produzca efectos de cosa juzgada.

4. El recurso de amparo.

Es el instrumento procesal más importante de defensa ante el TC de los derechos y libertades de los ciudadanos. Cumple una doble misión;

- sirve como remedio último interno de protección de los derechos del ciudadano,
- y tiene una función objetiva de defensa de la constitucionalidad al servir de instrumento de interpretación de los derechos fundamentales.
- Objeto.

El recurso de amparo, según el art.53.2 CE, protege de cualquier acto de los poderes públicos que atente contra los derechos consagrados en:

- Art.14 CE: principio de igualdad.
- Sección Primera del Capítulo II del Título Primero de la CE, derechos fundamentales y libertades públicas de los arts.15 a 29 CE.
- Derecho a la objeción de conciencia (art.30.2 CE).

Ningún derecho no reconocido en los arts.14 a 30 CE puede fundamentar un recurso de amparo.

La lesión que pretende repararse por medio del recurso de amparo ha de proceder de los poderes públicos. Varias son las cuestiones que este precepto plantea:

- Hay que señalar que el concepto de poder público ha sido interpretado por el TC de manera flexible, incluyendo en el mismo a entes de naturaleza mixta pública y privada, según actúe o no con imperio.
- Sólo existe un tipo de actuación de los poderes públicos exento de control a través del recurso de amparo. Se trata de las leyes que han de ser controladas a través de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad. Ahora bien, nada impide que mediante la impugnación de actos de aplicación de las normas con fuerza de ley se puede llegar a declarar la inconstitucionalidad de éstas; el art.55.2 LOTC establece la posibilidad del planteamiento de la denominada autocuestión de inconstitucionalidad.
- El tercer problema en relación con el objeto del recurso de amparo es el relativo al control de las lesiones de derechos y libertades que no proceden de los poderes públicos sino de particulares. Estas han de ser reparadas por los órganos judiciales; ahora bien, el TC, en una interpretación flexible de los arts.41 y 44 LOTC, ha entrado también a fiscalizar las vulneraciones de derechos que tienen su origen en actos de

particulares.

- Procedimiento.

Están legitimados para interponer el recurso de amparo (art.162.1 CE y 46.1 LOTC):

- Cualquier persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo.
- El Defensor del Pueblo.
- El Ministerio Fiscal.

Por lo que respecta a la persona que invoque un interés legítimo, el TC ha entendido este requisito, se ha exigido que quien interpone el recurso se haya visto afectado de manera más o menos directa por el acto u omisión recurrido. El art.46 LOTC exige en la mayoría de los supuestos de recursos de amparo que quien interpone uno de ellos haya sido parte en el proceso judicial previo.

La legitimación otorgada al Ministerio Fiscal y al Defensor del Pueblo, se trata de supuestos excepcionales justificados por razones de interés general: la defensa de la legalidad encomendada al primero (art.124.1 CE) y la defensa de los derechos fundamentales atribuida al segundo (art.54 CE). El carácter concreto y personal que en la mayoría de los casos poseen las vulneraciones de derechos hace que las legitimaciones del Ministerio Fiscal y del Defensor del Pueblo resulten sólo excepcionalmente utilizadas.

- El principio de subsidiariedad.

El TC ha recordado que el recurso de amparo es un instrumento subsidiario de protección de los derechos y libertades. Es así porque a quien corresponde la defensa de los derechos de manera inmediata es a los órganos que encarnan el Poder Judicial. La intervención del TC a través del recurso de amparo tiene un carácter extraordinario y último, justificada sólo ante la ineficacia que en casos concretos pueda tener la intervención judicial.

Varios son los requisitos en los que se concreta el carácter subsidiario:

- Sólo se puede acudir en amparo ante el TC cuando se hayan agotado todos los instrumentos ordinarios de defensa de los derechos fundamentales (art.43.1 y 44.1 LOTC). Cuáles sean esos instrumentos ordinarios depende en cada caso de múltiples factores: origen de la violación, momento en que se produce, naturaleza del ente que la ha ocasionado, El art.53.2 CE prevé la regulación de un instrumento específico de defensa de derechos previo al recurso de amparo.
- El art.46.1.b LOTC exige para acudir en amparo haber sido parte en el proceso judicial correspondiente. Ello deriva del principio de subsidiariedad ya que quien no ha cumplido este requisito es porque no ha acudido previamente ante los órganos judiciales en defensa de sus derechos. La regla de la subsidiariedad se rompe, y como es lógico, cuando la vía judicial previa no existe. Ello ocurre en dos supuestos: en buena parte de los casos en los que la vulneración se imputa a un acto de un órgano legislativo que carezca de fuerza de ley (art.42 LOTC), y cuando la violación procede de una resolución judicial que resulta irrecurrible ante los tribunales ordinarios.
- El tercer requisito consiste en la exigencia de que el derecho que se entiende vulnerado haya sido invocado ante los órganos judiciales (art.44.1.c LOTC). Este requisito resulta coherente con la exigencia la expuesta.

El TC ha interpretado esta exigencia de invocación previa otorgándole una dimensión material, y no simplemente formal; lo importante es la cuestión que se pretende debatir ante el TC.

- Plazo.

Los arts. 42 y ss LOTC establecen tres supuestos procesales de amparos según la naturaleza del órgano al que se imputa la lesión. Otras normas han introducido regulaciones específicas de ciertos casos de recursos de

amparo. Aunque el procedimiento a seguir es el ordinario, existen algunas particularidades en cada uno de ellos, en especial por lo que al plazo para interposición se refiere.

- Recurso de amparo contra actos sin valor de ley procedentes de órgano parlamentarios del Estado o de las Comunidades Autónomas (art.42 LOTC). El plazo para recurrir es de tres meses desde que el acto es firme según las normas internas de funcionamiento del órgano legislativo. Los actos son recurribles, salvo que reglamentariamente se establezca una reclamación previa ante el propio órgano legislativo. Los actos de administración interna sí son susceptibles de impugnación ante los órganos judiciales (arts.58.1 y 74.1.c LOPJ). En estos casos debe acudir ante los tribunales ordinarios antes de interponer recurso de amparo.
- Recurso de amparo contra actos u omisiones de órganos judiciales. El art.44.2 LOTC establece un plazo de 20 días para recurrir en amparo las vulneraciones de derechos imputables a órganos judiciales. El momento a partir del cual ha de comenzarse a computar el plazo es el de la notificación efectiva de la resolución.

Los recursos de amparo previstos al margen de la LOTC son:

- Recurso de amparo contra negativas a aceptar la objeción de conciencia (art.1.2 LO 8/84). El plazo es de 20 días desde que se notifica la sentencia.
- Recurso de amparo contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir una proposición de ley planteada a través de la iniciativa legislativa popular (art.6 LOILP).
- Recursos de amparo electorales (arts.49.3 y 4, y 114 LOREG). Estos recursos están previstos contra las resoluciones de las Juntas Electorales sobre proclamación de candidatos, y de candidatos electos. Pueden plantearse una vez agotada la correspondiente vía judicial previa: los llamados recurso contencioso–electorales. La particularidad de estos recursos de amparo es la brevedad de los plazos para su interposición (2 días en el de proclamación de candidatos y 3 días en el de proclamación de electos), tramitación y resolución (3 días en el primer caso y 15 en el segundo). La tramitación de estos recursos de amparo electorales se encuentra regulada por un Acuerdo del TC de 20 de enero de 2000.
- Procedimiento.

El procedimiento que se sigue ante el TC para la resolución del recurso de amparo consta de dos fases.

- ♦ La primera fase –fase de admisión– tiene como finalidad asegurarse de que la demanda de amparo cumple todos los requisitos. Si así es, la demanda de admite a trámite, entrando en la segunda fase; en caso contrario la demanda se inadmite. Las causas de inadmisión que permiten rechazar la demanda son (art.50 LOTC):
 - (art.50.1.a LOTC), que no se cumplan algunos de los requisitos exigidos: legitimación, agotamiento de la vía judicial previa, plazo, El incumplimiento de otros requisitos procesales impuestos por la LOTC: representación de Procurador, asistencia de Abogado, Si los defectos de que adolece la demanda pueden ser subsanados, el TC abre un plazo para esa subsanación.
 - Esta causa de inadmisión (art.50.1.b LOTC) consiste en la posibilidad de rechazar aquellas demandas en las que el derecho cuya protección de invoca no sea susceptible de amparo constitucional por situarse fuera de las previsiones de los arts. 14 a 30 CE.
 - Esta causa de inadmisión, y la más habitual (art.50.1.c LOTC), la demanda carezca manifiestamente de contenido constitucional. El concepto de carencia manifiesta de contenido es impreciso y la práctica del TC ha ido incluyendo en su seno distintos supuestos. Se trata de rechazar aquellas demandas que no tienen viabilidad.
 - Esta consiste en que previamente se hubiera desestimado en el fondo una cuestión igual a la planteada (art.50.1.d LOTC). En estos supuestos no tiene sentido esperar a una sentencia cuyo fallo desestimatorio está predeterminado por la anterior decisión.

- ♦ Las demandas de amparo que no incurren en alguna de las anteriores supuestos, son admitidas a trámite. En éste comparece el Ministerio Fiscal, quien hubiera sido parte en la vía judicial previa. Examinados los antecedentes del asunto o actuaciones, quienes se hubieran personado realizan sus alegaciones, después de lo cual, la Sala del TC que entienda del caso dicta sentencia.

Durante la tramitación del recurso de amparo puede decretarse la suspensión del acto recurrido de manera temporal en espera de que se dicte sentencia. No obstante, puede denegarse la suspensión cuando de ésta pueda seguirse perturbación grave de los intereses generales, o de los derechos fundamentales o libertades públicas de un tercero.

- Las sentencias de amparo.

Pueden tener un doble contenido: de desestimación o de estimación, total o parcial. El art.55 LOTC prevé un posible triple efecto de la estimación del amparo. No es alternativo; por el contrario, es habitual que el fallo de la sentencia incluya más de uno de los efectos previstos. Estos son:

- ♦ Declaración de nulidad del acto o resolución impugnado.
- ♦ Reconocimiento del derecho o libertad vulnerado.
- ♦ Restablecimiento del recurrente en la integridad del derecho.

5. Las impugnaciones del Título V de la LOTC.

El art.161.2 CE atribuye otra competencia al TC. El citado precepto establece: El Gobierno podrá impugnar ante el TC las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. El Título V de la LOTC y la jurisprudencia del TC han ido concretando el alcance: se trata de la posibilidad de recurrir actos o disposiciones con rango infralegal de las Comunidades Autónomas que el Estado considere contrarios a la Constitución por motivos distintos del reparto de competencias ya que, es el conflicto de competencia la vía procesal adecuada para su resolución.

La particularidad es que sólo el Estado puede plantearlas; a las Comunidades Autónomas, pues, no les es posible usar esta vía procesal para recurrir actos o disposiciones del Estado.

Otra particularidad es la suspensión automática del acto recurrido que la impugnación trae consigo durante 5 meses. Transcurrido ese plazo la suspensión puede levantarse por el TC, siendo posible que la Comunidad Autónoma solicite el levantamiento antes de los 5 meses.

La tramitación procesal de las impugnaciones del art.161.2 CE es la misma que la de los conflictos positivos de competencia (art.77 LOTC).

5.1. Los conflictos en defensa de la autonomía local.

La LO 7/99 ha otorgado al TC una nueva competencia no prevista en la Constitución: la resolución de los conflictos en defensa de la autonomía local.

- Objeto.

Mediante la misma no puede impugnarse cualquier vulneración de la autonomía local; el objeto se encuentra limitado; por un lado, sólo la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada (art.75.bis.1 LOTC), de forma que quedan fuera de este conflicto las lesiones del contenido de la autonomía local que venga directamente configurado por normas infraconstitucionales. Resulta relevante si se tiene en cuenta que el contenido de la autonomía local se define básicamente en la ley, siendo muy difícil de precisar el contenido constitucional. Por otro lado, sólo pueden dar lugar al conflicto las lesiones que sean directamente imputables a normas con fuerza

de ley, estatales o de las Comunidades Autónomas, sin que, por el contrario, las lesiones anudadas a normas o actos infralegales puedan fundar un conflicto constitucional, debiendo buscar su reparación a través de la jurisdicción ordinaria.

- **Legitimación.**

Es restringida a una compleja regulación al respecto. El art. 75.ter.1 LOTC reconoce legitimación a los entes locales (municipio o provincia). En los demás casos, cuando el destinatario no es único, se impone una legitimación colectiva consistente, para los municipios, en que la acción la ejerzan al menos 1/7 de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la norma, debiendo representar al menos a 1/6 de la población existente en dicho ámbito territorial; respecto de las provincias, los criterios son similares. Las Disposiciones Adicionales 3ª y 4ª LOTC establecen una serie de reglas especiales para los Cabildos y Consejos insulares, y para las instituciones de los Territorios Históricos del País Vasco.

Los acuerdos de interposición del conflicto deberán adoptarse por mayoría absoluta de los miembros del pleno del correspondiente órgano de cada corporación local.

- **Procedimiento.**

La LOTC prevé en estos conflictos la necesidad de evacuar un trámite previo a la interposición efectiva del conflicto ya que el Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma debe preceptivamente emitir un dictamen no vinculante sobre la procedencia o no del correspondiente conflicto; la solicitud debe formalizarse dentro de los 3 meses siguientes a la publicación de la norma con fuerza de ley. Dentro del mes siguiente puede substanciarse el conflicto ante el TC (art.75 quarter LOTC).

El art.75 quinque LOTC establece una fase de admisión, en la cual el TC podrá decretar la inadmisión del conflicto tanto por razones procesales insubsanables como por motivos de fondo. Admitido a trámite el conflicto, se notifica al Gobierno y a las Cámaras, o en su caso, al ejecutivo y legislativo de la Comunidad Autónoma de la que hubiera emanado la norma objeto de conflicto; oídas las alegaciones de los órganos personados, el Pleno del Tribunal dicta sentencia.

- **Contenido y efectos de la sentencia.**

La sentencia que resuelve el conflicto declarará si existe o no lesión de la autonomía local, determinado a quién corresponde la titularidad de la competencia controvertida y contando con amplias facultades para decidir lo que proceda sobre las situaciones de hecho y de derecho creadas al amparo de la norma lesiva de la autonomía local. La sentencia no puede contener una declaración de inconstitucionalidad de la norma; para obtener dicha declaración, el Pleno debe plantearse una autocuestión de inconstitucionalidad.

5.2. Los conflictos de atribuciones.

La LOTC, en el Capítulo III del Título IV, regula la resolución de los conflictos entre órganos del Estado o conflictos de atribuciones. Esta no está prevista por la Constitución, siendo introducida en la LOTC.

- **Objeto.**

El art.,10.c LOTC, el objeto de estos conflictos es resolver las controversias que, dentro de los poderes del Estado, surgen sobre el reparto de atribuciones entre ellos. Se trata de una competencia

que escapa de la organización territorial, centrándose en los poderes del Estado central y en los órganos constitucionales que presiden la organización de esos poderes. El conflicto de atribuciones surge sólo cuando alguno de esos órganos constitucionales entiende que otro de ellos ha invadido su esfera de actuación. Para enjuiciar los actos impugnados, el TC debe tener presente no sólo la Constitución sino las leyes orgánicas atributivas de competencias.

- Legitimación.

Esa legitimidad está restringida a los plenos del Gobierno, Congreso de los Diputados, Senado y CGPJ.

- Procedimiento.

Cualquiera de los órganos citados, mediante acuerdo de su pleno, se lo hará saber al órgano presuntamente invasor, solicitando que revoque la decisión. Si éste último afirma de manera expresa que ha actuado dentro de sus atribuciones quedará abierta la vía al planteamiento del conflicto ante el TC. Éste dicta sentencia determinando a qué órgano corresponde la atribución constitucional controvertida.

- El supuesto del art.8 de la LOTCu.

El art.8 de la LOTCu atribuye al TC la resolución de los conflictos que puedan plantearse en torno a las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas. El procedimiento es el establecido para los conflictos de atribuciones.