

DERECHO CONSTITUCIONAL

1. OBJETO Y FINALIDAD DEL RECURSO DE AMPARO

1.1. CONCEPTO Y DELIMITACION.

Segun el art 41 de LOTC,el recurso de amparo constitu-

cional protege al ciudadano frente a las violaciones de los derechos fundamentales y libertades publicas originados por disposiciones,actos juridicos o simples vias de hecho de los poderes publicos de caracter territorial,corporativo o institucional,así como de sus funcionarios o agentes.

No puede ser su objeto ni el control de la constituci-

onalidad de normas generales,ni el control de legali-

dad de actos administrativos,ni la correccion de la jurisprudencia.Tampoco el procesamiento de una perso-

na,ni la proteccion frente a hipoteticas lesiones futuras de personas indeterminadas.En general,**todo lo que no guarde relacion con los derechos fundamentales.**

1.2. DERECHOS AMPARABLES.

Los derechos amparables son:

* los reconocidos en la seccion I del Capitulo II del Titulo I de la Constitucion,más la igualdad ante la ley,reconocida por el art 14,y el derecho a la ob-

jecion de conciencia respecto de las obligaciones mi-

litares,garantizado por el art 30.2.

El criterio seguido por el constituyente es el de la importancia social y politica de estos derechos y libertades para el regimen instaurado.

1.3. ACTOS IMPUGNABLES.

En cuanto a los actos impugnables,unicamente pueden serlo **los de los poderes publicos(lesivos de derechos fundamentales)**,no los de las personas particulares.La defensa frente a estos ultimos corresponde a los jueces y tribunales ordinarios.

Pero **no puede ser objeto del recurso** el enjuiciamiento general de la accion de los poderes publicos,o los actos de las autoridades publicas cuando actuan como personas privadas(v,gr;en la contratatacion laboral).

La LOTC regula en realidad **cuatro procesos diferentes** bajo la misma rúbrica del recurso de amparo:

a) El proceso encaminado a restablecer o preservar un derecho fundamental vulnerado por un acto no norma-

tivo de las Camaras legislativas.

b) El que se incoa cuando la vulneracion procede de los Gobiernos autonomicos o central, o autoridades o funcionarios de la orbita gubernamental.

c) El iniciado contra violaciones provenientes de los organos judiciales.

d) El que pretende el amparo de la objecion de conciencia.

En todos ellos, por tanto, se entiende que ha habido un acto vulnerador atribuible a un poder publico. Pero, ¿qué debemos de entender por poderes publicos?.

*Son poderes publicos, a estos efectos, todos aquellos entes que ejercen un poder de imperio, tanto centrales como autonomicos, y tambien todas las Administraciones publicas.

No obstante, poderes publicos no coincide con servicios publicos, pero tampoco esta enteramente separada de ella; (esta relacion es más intensa cuanto mayor sea la participacion de los organos de poder en la organizacion y direccion del servicio en cuestion).

Por otro lado, los actos **los actos pueden consistir en desconocimiento, vulneracion o impedimento** de los derechos

o libertades antes aludidos.

Fundamentalmente seran **acciones positivas**; pero en el caso de los organos judiciales pueden tambien consistir en **omisiones**.

La **impugnabilidad de los actos de los Gobiernos** plantea

problemas para el Tribunal Constitucional que los va desgranando casuisticamente. Porque, por ejemplo:

*La legalidad de un reglamento solo es apreciada por los organos judiciales, pero la interpretacion de la ley que en tal cometido hace el organo judicial debe ajustarse

a la Constitucion.

*En caso contrario, el Tribunal Constitucional puede anular la resolucion judicial.

Resulta evidente, entonces, que en estos supuestos se entrecruzan los juicios de legalidad y de inconstitucionalidad.

Por ultimo señalar que, las autoridades comunitarias no tienen la consideracion de poderes publicos. Solo cabe recurso por la aplicacion de las decisiones comunitarias

que hagan los poderes publicos de la Administracion.

ción española.

1.4. REFERENCIA ESPECIAL A LOS ACTOS DE LOS PODERES JUDICIAL Y LEGISLATIVO.

a) Actos y omisiones judiciales.

Esta justiciabilidad de los actos y omisiones judicia-

les viene a mitigar el hecho de que desapareciera de nuestra norma fundamental el control de constitucionalidad de la jurisprudencia. Y abre igualmente una vía para el recurso de amparo contra violaciones de los derechos **producidos por particulares**.

En cambio cuando la violación del derecho procede de un poder público, el Tribunal rechaza su identificación como acto de un órgano judicial aunque haya mediado resolución de éste.

El Tribunal Constitucional, en cambio, si bien reconoce que el proceso de amparo es esencialmente revisor, la LOTC le prohíbe entrar a conocer de los **hechos que mo-**

tivaron el proceso judicial, por lo que no puede pro-

nunciarse sobre la certeza de los que el juez ordina-

rio establece como probados.

Finalmente, **su cometido** se concreta en pronunciarse so-

bre si la actuación judicial ha violado o no derechos fundamentales del demandante, abstrayéndose de cualquier otra consideración sobre dicha actuación (art 54 LO-

TC). Pero si se produce esa violación judicial de dere-

chos amparables (normalmente el derecho a la tutela judicial efectiva):

*el Tribunal puede revisar las actuaciones judiciales que la originaron. Incluso puede **autoproponerse** cuestiones de inconstitucionalidad si es la "norma procesal" la que origina la lesión.

Algunos autores consideran que esa facultad de anulaci-

ón de sentencias de la jurisdicción ordinaria convier-

te el recurso de amparo en una casación "especial" por las limitaciones de que esta afectada. Ahora bien:

*la propia Constitución establece que esta materia de las garantías constitucionales excepciona la superioridad del **Tribunal Supremo** como órgano jurisdiccional,

lo que vale tanto como decir que en esta materia el órgano jurisdiccional supremo es el Tribunal Constitucional y, como tal, puede anular (o casar) sentencias infe-

riores, aun con ciertas limitaciones y especialidades de procedimiento. El problema es, en definitiva, meramente nominalista.

b) Actos del Poder legislativo.

Por lo que se refiere a los actos del poder legislativo, quedan **excluidas** las leyes y las normas con su valor, rango o fuerza.

La invalidación de las normas legales solo puede buscarse a través del **recurso de inconstitucionalidad**, que no está abierto a los ciudadanos, o de las sentencias de inconstitucionalidad presentadas por los órganos judiciales. Los **actos recurribles** de amparo, son por consiguiente, los que carecen de valor, fuerza o rango de ley.

Más problemático es que los propios parlamentarios puedan acudir a esta vía para el reconocimiento de, por ejemplo, su libertad de expresión en la Cámara. En este sentido, en los últimos años, ha terminado admitiéndose que, si el recurrente arguye violación de un derecho fundamental, no cabe oponerle la doctrina de los actos internos de la Cámara (*interna corporis acta*) y el Tribunal tiene que analizar el supuesto en el trámite de admisión.

De otro lado, las leyes y las normas, actos o disposiciones con su valor o fuerza no pueden ser objeto de recurso de amparo, pero **si pueden serlo**:

*los actos de aplicación concreta de esa ley a sujetos determinados.

Ahora bien, las leyes autoaplicativas, que tienen efecto directo sobre el particular sin mediación de ningún acto de aplicación por parte de la Administración, no son recurribles de amparo.

Las resoluciones presidenciales integrativas o complementarias del Reglamento tienen rango de ley. Son por este motivo, recurribles de inconstitucionalidad. Pero, además:

*los actos de aplicación de las mismas a parlamentarios individuales son susceptibles de impugnación en la vía de amparo.

1.5. FINALIDAD DEL RECURSO DE AMPARO.

La finalidad esencial del recurso de amparo es la protección de los derechos y libertades cuando las vías judiciales ordinarias de protección han resultado insatisfactorias o inexistentes.

El sentido propio del amparo es beneficiar al recurrente,

si procede, reponiéndolo en su derecho. Por eso, aun—que pueda teóricamente haber interés en que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la existencia de tal o cual derecho del recurrente, no deba "ampararlo" si con ello lo perjudica. El amparo tiene por objeto la defensa de los derechos en términos de presente.

De igual modo, si el derecho reclamado ha sido ya sa—

tisfecho, se desvanece el objeto del amparo. Finalmente,

cuando se ha dictado sentencia en un recurso de amparo el recurrente no puede plantear uno nuevo sobre el mismo asunto u otro equiparable.

2. NATURALEZA Y CARACTERES.

Un sector de la doctrina acostumbra a hablar de un re—

curso de amparo **ordinario** y un amparo **constitucional**:

* el primero sería el proceso sustanciado con preferencia y sumaria (mejor, brevedad) ante la jurisdicción ordinaria.

* el segundo, el que se insta ante y se resuelve por el Tribunal Constitucional, que vendría a ser como una segunda y última instancia.

La LOTC regula **cuatro procesos de amparo** constitucional y cabe apreciar en ellos una diferencia de naturaleza procesal:

1º. Del amparo frente a los actos del Poder legislativo y frente a violaciones de la objeción de conciencia conoce el Tribunal en primera y única instancia, por lo que no es propiamente un recurso sino un proceso constitucional.

2º. El amparo frente a actos u omisiones de los or-

ganos judiciales, en el cual el Tribunal Constitucional ha de ceñirse a esa pretendida vulneración sin entrar a conocer del otro objeto litigioso. Es por tanto, más un proceso constitucional que un recurso.

3º. El amparo frente a actos del ejecutivo requiere que se haya intentado la reparación en vía judicial.

Estamos pues ante un verdadero recurso, con un único objeto litigioso o pretensión en dos o más instancias, según los supuestos.

La Constitución, sin embargo, habla de recurso, sin dis-

tinciones, en todos los casos. Sigamos, pues, la termino-

logía habitual pero sepamos desde ahora que es impre-

cisa.

Los **caracteres del recurso** de amparo más reseñables son:

a) La **subsidiariedad**: es predicable solamente en relación con los actos de la Administración y de los órganos judiciales.

b) La **Gratuidad**: esta expresamente establecida en la propia LOTC para los procedimientos ante el Tribunal Constitucional, si bien éste podrá imponer costas, e incluso multa si aprecia temeridad o abuso de derecho.

Los litigantes pueden gozar del beneficio de pobreza cuando estén en alguno de los casos fijados por la LEC, según ha dispuesto el propio Tribunal.

c) El **Antiformalismo**: Esta cualidad es especialmen-

te predicable del recurso de amparo, cuyos requisitos mínimos y su defectuoso cumplimiento no siempre resul-

ta invalidante, si el propio Tribunal Constitucional puede salvar el defecto o error.

No obstante, esta flexibilidad no permite al Tribunal sustituir el Petitum o pretensión de la parte actora,

pues ello significa cambiar el objeto del proceso, no pudiendo en ocasiones otorgar el amparo por una formulación insalvablemente errónea de la pretensión.

En definitiva, el Tribunal Constitucional distingue entre:

*la **pretensión**, que no puede alterar ni él ni el propio recurrente (aunque sea permisible corregir sus imprecisiones en el escrito de alegaciones), y

*el **argumento o razonamiento jurídico de apoyo**, puesto que éste en el que el Tribunal no está vinculado por las alegaciones de las partes.

3. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.

Las normas susceptibles de declaracion de inconstitucionalidad son:

- a) Las **Leyes**, tanto de Cortes como autonomicas, así las ordinarias como las organicas.
- b) Las **Disposiciones normativas** del poder central y de las Comunidades Autonomas con fuerza, rango o valor de ley, concepto en el que podemos incluir los Decretos –leyes y los Decretos Legislativos.
- c) Los **Tratados** internacionales.
- d) Los **Estatutos** parlamentarios (sean de Cortes o de Camara, así como los autonómicos) e incluso las resoluciones de los Presidentes de las Camaras que integran y complementan los respectivos estatutos.
- e) Los **Actos** del poder central o autonómico **con fuerza de ley**, aunque la cuestion no sea pacífica, la autorización parlamentaria de los tratados que no se haga por ley organica, la convalidación de los Decretos –leyes, las declaraciones de los estados de excepcion y de sitio y la adopción de medidas coercitivas o de intervención estatal respecto de las Comunidades Autonomas.

4. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Están legitimados para interponerlo, conforme al art 162.1a) de la Constitución:

*el Presidente del Gobierno.

*el Defensor del Pueblo, 50 Senadores, 50 Diputados y los Gobiernos y Asambleas legislativas de las CC.AA.

El **plazo de interposición** del recurso es de 3 meses desde la publicación de la ley o de la disposición o acto con fuerza o rango legal.

La condición de Diputado o Senador es requerida en el momento de presentación del recurso, dice el T.C.

Los Gobiernos y Parlamentos autonómicos deben ceñirla únicamente a las leyes estatales o normas de su fuerza que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.

La **sucesión de normas** en el tiempo suscita problemas de máximo interés sobre las que el Tribunal Constitucional ha establecido ya jurisprudencia:

- a) La promulgación de una ley que sustituye a un Decreto –ley recurrido de inconstitucionalidad **no priva de objeto** al recurso, puesto que persiste el interés objetivo de velar por la corrección del sistema de producción

normativa.

b) La derogacion o modificacion de una ley recurri-

da y sin ultraactividad(esto es;que no prolonga sus efectos en el tiempo)**puede** eliminar el objeto del recurso si éste versa sobre los preceptos derogados o modificados,o bien reducirlo a los preceptos que permanecan vigentes.

c) Si una ley autonómica es la recurrida y suspen-

dida y no produce efectos jurídicos,su derogacion du-

rante el proceso de inconstitucionalidad **priva** a éste de todo objeto y provoca su extincion.

d) Si durante la tramitacion de un recurso cambia la norma que integra el parametro de la constitucio-

nalidad,el recurso **puede** quedar sin objeto,a no ser que la colision siga presentandose respecto de la norma nueva.

A juicio de nuestro autor,no puede hacerse extensivo este criterio a la sucesion de normas de procedimiento integrantes del parametro de la constitucionalidad,

(como por ejemplo;los estatutos de las Camaras)si el vicio objeto del recurso ha afectado al principio democrático que informa el procedimiento legislativo.

5. CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

En esta cuestion,la Constitucion española con su art 163,está más cerca de la solucion alemana vigente,en la que **solo el juez** puede plantear la cuestion de la inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

El precepto citado dice:"cuando un organo judicial considere,en algun proceso,que una norma con rango de ley aplicable al caso,de cuya validez dependa el fallo

pueda ser contraria a la Constitucion,planteara la cu-

estion ante el Tribunal Constitucional..."

La cuestion de inconstitucionalidad puede ser planteada por cualquier juez o tribunal,bien por iniciativa propia,bien a **instancia de parte**,siempre que la ley cuestionada sea aplicable al caso que ha de resolver y que el fallo dependa de la validez de dicha norma.

Por lo tanto,la cuestion de inconstitucionalidad es un **instrumento procesal** a disposicion de los organos judiciales para conciliar se doble obligacion de actuar conforme a la Constitucion y a la Ley.

Desde esta manera la depuracion continua del Ordenami-

ento jurídico,desde el punto de vista de la constitu-

cionalidad de las leyes, es resultado de una colabora-

cion necesaria entre los organos del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional. Además, junto a esa función,

la cuestión de inconstitucionalidad cumple una misión de **garantía de intereses subjetivos**, pues éstos son la razón última de su planteamiento, en muchas ocasiones.

Por otra parte, el planteamiento de la cuestión está condicionado a que el órgano judicial considere de muy probable inconstitucionalidad la norma aplicable y así lo razone en el **juicio de relevancia** que debe acompañar a la cuestión.

Por eso, el juez filtra las iniciativas de las partes al respecto, con lo que se pretende evitar los planteamientos fraudulentos o dilatorios.

La cuestión de inconstitucionalidad, por consiguiente,

no es un derecho de las partes del litigio que obligue al órgano judicial a promoverla. Sin embargo, a aquéllas siempre les cabrá hacer valer posteriormente la nega-

tiva judicial en un eventual recurso de amparo por vi-

olación de la tutela judicial efectiva, la cual incluye una **resolución fundada en derecho**, condición que no se cumple si el precepto aplicado resulta inconstitucio-

nal.

Ahora bien, esta última posibilidad motiva la apertura de un trámite de audiencia a las partes y al Ministe-

rio Fiscal, como medio de que el juez conozca y pondere sus alegaciones. Todo lo cual contribuirá a dar consis-

tencia al juicio de relevancia o de pertinencia que ha de acompañar a la cuestión elevada al Tribunal Constitucional.

En caso de **rechazo de la cuestión**, el mismo órgano ju-

dicial puede volver a proponerla si lo considera pro-

cedente, aclarando los extremos defectuosos; si no lo hace, puede promoverla otro órgano judicial en una sucesiva instancia.

De otro lado, no cabe alterar el **objeto de la cuestión** durante su tramitación en el Tribunal Constitucional.

Tampoco es admisible una cuestión sobre una ley ya declarada inconstitucional, pero si:

*contra una ley derogada pero con ultraactividad, así como una cuestión de inconstitucionalidad formal, es decir, por razón de vicio en el procedimiento legislativo-

vo, con independencia de que la regulación material que se contenga en la ley contradiga o no a la constitucional.

Sin embargo, una ley aprobada como orgánica no debiendo haberlo sido por razón de su materia, aunque sea decla-

rada inconstitucional por su forma de aprobación, puede subsistir como ordinaria.

Los **autos**, en cuanto resoluciones motivadas sobre cues-

tionales incidentales, pueden dar lugar al planteamiento

de la cuestión de inconstitucionalidad.

El propio Tribunal Constitucional puede plantarse una cuestión de inconstitucionalidad. Dice el art 55.2 de la LOTC que, "en el supuesto de un recurso de amparo interpuesto contra el acto de aplicación de una ley, si

el amparo es otorgado porque ésta lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, la Sala elevará la cuestión al Pleno, el cual podrá declarar la inconsti-

tucionalidad de dicha ley en nueva sentencia.

Aunque de nuevo es esta Sede, es el órgano jurisdiccio-

nal el que propone (autopropone, en este caso) la cuesti-

on, las partes podrán alegar la inconstitucionalidad de la ley aplicable en el recurso de amparo, aunque:

- * limitada a las leyes lesivas de derechos y libertades protegidos con el recurso de amparo.

- * siempre que el recurrente haya experimentado una lesión concreta y actual de sus derechos y,

- * que sean inescindibles los dos aspectos del proble-

ma: el amparo y la inconstitucionalidad.

En estos supuestos, la cuestión se sustancia lo mismo que la planteada por un órgano judicial, pero con alguna particularidad:

- * el recurso puede ultimar y resolverse sin espe-

rar la solución de la cuestión en el Pleno. Es decir,

que estamos ante una cuestión de inconstitucionalidad,

mas **no ante** una cuestión previa o incidental. Los obje-

tos de ambos procesos no se confunden.

Por eso, la LOTC da por sentado que en estos casos el recurso de amparo ya ha sido estimado. Pero, por eso

mismo,es criticable dicho precepto,puesto que si el amparo se otorga porque la ley es lesiva de un derecho fundamental,no es que el Pleno pueda declarar su in-

constitucionalidad,sino que **debe hacerlo**.

6. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS.

6.1. CONFLICTOS POSITIVOS.

Los conflictos positivos **consisten en** una cotroversia entre la organizacion central del Estado y una Comunidad Autonoma,relativa al orden de competencias esta-

blecido en el bloque de la constitucionalidad en la cual hay más de un pretendido titular de la competencia.

Sin embargo,no es necesario que el organo concreto que plantea el conflicto positivo recabe para sí la competencia,sino que basta con que entienda que una disposicion o acto de otro ente no respeta el orden competencial establecido.

Es admisible igualmente el planteamiento de un conflicto tendente a impugnar,no la competencia de un ente,sino el ejercicio de una de sus facultades por parte de una organo suyo,por entenderse que le correspon-

de a otro.Lo mismo puede decirse de los conflictos que unicamente impugnan el rango de la disposicion contro-

vertida no la competencia misma,siempre que menoscabe la competencia del recurrente.

En todo caso,estamos ante un cauce reparador,no pre-

ventivo.El Tribunal Constitucional ha establecido la **improcedencia** de los conflictos de competencia planteados de forma global e indeterminado;es preciso ha-

cerlo sobre disposiciones o actos concretos.

La no impugnacion de una disposicion por esta via no impide instar posteriormente en conflicto competencial sobre el mismo objeto con ocasion de un acto concreto de aplicacion de aquella disposicion.

El Tribunal Constitucional niega se competencia para conocer de los conflictos que se susciten entre los organos centrales del Estado y cualesquiera otras en-

tidades locales,incluidos los denominados territorios historicos.La jurisdiccion competente,en este caso,es la ordinaria.

Tiene legitimacion para plantear un conflicto positi-

vo:

- * El Gobierno de la nacion,en todo caso.

- * los Gobiernos Autonomicos,quando la decision o acto conflictivo afecte al ambito propio de su respectiva Comunidad Autonoma.

- *Los organos autonomicos deberan haber hecho pre-

viamente al Gobierno de la nacion un requerimiento de incompetencia a fin de que derogue la disposicion o anule el acto en cuestion.

Cuenta para ello con un plazo de **dos meses** desde que se publico la disposicion o se comunico el acto,o bien desde que se produjo el acto concreto de aplicacion de un norma anterior.

Este requerimiento,sin embargo,es **potestativo** para el Gobierno de la nacion.

Si el requerimiento,en caso de haberlo,no fuera satis-

factoriamente atendido en el plazo de un mes,cabe,du-rante **otro mes**,el aplazamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional.

El **allanamiento** no está previsto en la LOTC,pero si es admisible que el organo demandado reconozca la razon del demandante y derogue la disposicion controvertida,

con lo que el conflicto queda sin objeto.

Como estamos viendo,la solucion de un conflicto de competencia encierra **dos aspectos**:

- * el consistente en la determinacion de la legiti-

dad o ilegalidad constitucional de la disposicion o acto concreto de que se trate.

- * de otro,contiene una interpretacion y fijacion del orden competencial,yendose así,más allá de la mera solucion del caso que origina el litigio.

Por eso la LOTC,asigna a la sentencia un posible **doble contenido**:

- * declarar la titularidad de la competencia contro-

vertida y acordar,en su caso,la anulacion de la dispo-

sicion o acto motivo del conflicto.

*así como lo fuere procedente respecto de las situaciones creadas a su amparo.

6.2. CONFLICTOS NEGATIVOS.

Existen conflictos negativos **cuando** los órganos centrales del Estado y los de la Comunidad Autónoma declinan su competencia y omiten toda actuación sobre determinada materia al serle instada por cualquier persona.

Es el administrado el que, agotados todos los trámites, está **legitimado** para promover el conflicto ante el Tribunal Constitucional.

En la cuestión sobre la **naturaleza de estos actos** pretendidos por el particular y declinados por los órganos presumiblemente competentes, F. RUBIO LLORENTE señala—

la que se tratan de **actos administrativos**, precisamente porque la Ley Orgánica solo prevé la existencia de conflictos negativos entre las Administraciones estatales y autonómicas.

En cuanto al **procedimiento**, la persona que instó la actividad de una Administración y ve declinada por ésta la correspondiente competencia puede, una vez agotada la vía administrativa frente a la autoridad delinante,

reproducir su pretensión ante la que ésta señale como competente, la cual deberá admitir o negar su competencia en el plazo de **un mes**.

Si decide lo segundo, lo notificará al requiriente y éste podrá plantear el conflicto ante el Tribunal, como puede hacer igualmente si en el referido plazo de un mes esta última Administración no decide.

El Tribunal Constitucional declara planteado el conflicto si entiende que las actitudes inhibitorias de las Administraciones implicadas se basan en una diferencia de interpretación de los correspondientes preceptos del bloque de la constitucionalidad. La sentencia declarará cuál es la Administración competente.

De igual modo, el Gobierno de la Nación puede plantear este conflicto cuando haya requerido a un Gobierno autonómico.

tonomico para que ejercite las competencias que tiene atribuidas y, éste, se declara incompetente o permanezca inactivo durante el plazo que aquél la hubiere fijado,

nunca inferior a un mes.

En estos casos, la sentencia del Tribunal declarará la procedencia o improcedencia del requerimiento de actividad del Gobierno de la Nación al autonómico, y, en el primer caso, señalará el plazo dentro del cual la Comunidad Autónoma debe ejercer la competencia.

FIN.