

La justicia constitucional en España

Luis López Guerra

Génesis, antecedentes y creación del órgano de justicia constitucional

El Tribunal Constitucional español fue creado por la Constitución de 1978. Su inmediato antecedente fue el Tribunal de Garantías Constitucionales, previsto por la Constitución republicana de 1931. Este Tribunal fue regulado por una ley posterior, aprobada en 1933, y adoptó diversas decisiones en conflictos ante él planteados. No obstante, el inicio de la Guerra Civil y la posterior desaparición del régimen republicano le convirtieron en un antecedente puramente simbólico, sin mucha influencia en la actual regulación de la institución. Al iniciarse el proceso constituyente en 1977, la introducción en la Constitución de un nuevo Tribunal Constitucional fue el resultado de un amplio consenso entre los grupos representados en las Cortes. Como datos explicativos de este acuerdo general, estrechamente relacionados entre sí, suelen aducirse, por un lado, el deseo de garantizar el respeto a la Constitución (a la vista de la experiencia tanto española como extranjera) frente a eventuales ataques por parte de los mismos poderes del Estado; por otro lado, no dejó de influir el ejemplo de otros países europeos, como Italia o Alemania, en que los respectivos Tribunales Constitucionales se configuraron como instituciones determinantes para la consolidación de regímenes democráticos tras previas experiencias dictatoriales.

Estatuto orgánico de la justicia constitucional

1 NORMAS REGULADORAS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Las líneas generales normativas referentes al régimen y funciones del Tribunal Constitucional aparecen recogidas en el texto de la Constitución,

en su título IX, arts.159 a 165. Estas disposiciones versan, por un lado, sobre la composición del Tribunal, duración del mandato de sus miembros y elección de su Presidente; por otro, sobre las competencias del órgano de justicia constitucional, y sobre los sujetos legitimados para iniciar los diversos procedimientos ante él, y, finalmente (art.164) sobre las características y efectos de sus sentencias. La Constitución (art. 165) se remite, para una regulación más detallada, a una ley orgánica, esto es, a una ley aprobada con los requisitos especificados en el art. 81 de la Constitución, que incluyen una votación de conjunto sobre el texto legal mediante mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Esta ley orgánica fue la aprobada en 1979 como L.O. 2/1979 (LOTG), de 3 de octubre, y contiene una más detallada regulación respecto del estatuto de los miembros del Tribunal, y de los diversos procedimientos ante el mismo. Esta normativa se ha visto completada por otras disposiciones. La misma LOTG se remite, para determinadas materias, a las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y prevé igualmente la emisión de un reglamento propio de organización y personal. Además, y con posterioridad a la LOTG, diversas Leyes Orgánicas han regulado materias concierne al Tribunal y a los procedimientos constitucionales: así, a título de ejemplo, la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular, o la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen electoral general.

2 MODALIDADES DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD: CONTROL DIFUSO Y CONTROL CONCENTRADO

El modelo de control de constitucionalidad adoptado en España responde fielmente al modelo de control concentrado. El Tribunal Constitucional aparece como un órgano separado y distinto, diferenciado de la jurisdicción ordinaria, que culmina (art. 123.1 de la Constitución) en el Tribunal Supremo "salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales". Por su composición, selección de sus miembros, competencia y procedimiento, el Tribunal Constitucional se configura como un Tribunal *sui generis*, al que corresponde, en exclusiva, el control de la constitucionalidad de la normas con rango de ley. El resto de los Tribunales no pueden, por tanto, pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes, y están sujetos (art.117.1 de la Constitución) al "imperio de la ley". No obstante, deben efectuarse ciertas matizaciones, respecto del carácter concentrado de la jurisdicción constitucional. Los Tri-

bunales ordinarios sí pueden pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de reglamentos y disposiciones administrativas sin rango de ley. Corresponde a los Tribunales (art. 103 CE) el control de la potestad reglamentaria. Pero además, los tribunales ordinarios pueden y deben inaplicar aquellas normas legales anteriores a la Constitución y opuestas a los mandatos de ésta (esto es, las normas legales derogadas por la Constitución). Por otro lado, corresponde a los jueces ordinarios iniciar la vía del control de constitucionalidad concreto: es decir, llevar a cabo un juicio preliminar de constitucionalidad, en el sentido de que, si consideran que una norma legal decisiva y aplicable en un litigio pueda ser inconstitucional, pueden plantear ante el Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad (ver más abajo, apartado 2.1.2.B). Corresponde, pues, al Tribunal Constitucional, en cuanto órgano de control concentrado de constitucionalidad, el monopolio del rechazo. Cualquier Tribunal puede cuestionar en el curso de un proceso, la ley aplicable en el mismo, pero sólo el Tribunal Constitucional puede declarar inconstitucional, y por consiguiente nula, una ley posterior a la Constitución.

3 COMPOSICIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

El Tribunal Constitucional está compuesto por doce magistrados. Todos ellos son nombrados por el Rey a propuesta de distintos órganos del Estado: cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, cuatro a propuesta del Senado, dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. Los elegidos por las Cámaras Parlamentarias han de serlo por mayoría de tres quintos: la misma mayoría se exige para los designados por el Consejo General del Poder Judicial. Los Magistrados del Tribunal son nombrados por un período de nueve años, si bien deben efectuarse algunas precisiones, como resulta de la práctica hasta ahora seguida. Cada tres años se renueva un tercio del tribunal (cuatro miembros), eligiéndose cuatro nuevos magistrados. Constituido el Tribunal en 1980, correspondió por sorteo al Congreso de los Diputados, en 1983, efectuar la primera renovación, respecto de los magistrados por él propuestos. En 1986 correspondió esta renovación al Gobierno y al Poder Judicial, y en 1989 al Senado, siguiéndose a partir de ese momento el mismo orden para ulteriores

renovaciones, orden que tiene carácter permanente. Los Magistrados, concluido su mandato, no pueden ser reelegidos para un período inmediatamente posterior, a menos que hayan permanecido en su cargo menos de tres años. En este caso pueden ser elegidos para un nuevo mandato de nueve años. Si se produjera una vacante en alguno de los grupos (los propuestos por Gobierno y Poder Judicial se consideran integrantes de un mismo grupo) esta vacante se cubriría únicamente para un mandato igual al del número de años que queden al conjunto de los magistrados del grupo.

Los magistrados deben ser seleccionados entre juristas de reconocido prestigio, con más de quince años de ejercicio profesional. La Constitución se refiere expresamente a Magistrados y Fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos y abogados (art. 159.2).

La Constitución establece un severo régimen de incompatibilidades respecto de los Magistrados, que no podrán ejercer cargo alguno representativo o administrativo, ni funciones directivas en partidos o sindicatos, ni desempeñar ejercicio profesional de ninguna clase. A ello unen las incompatibilidades propias del poder judicial.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por su parte, especifica que los magistrados no podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones. Serán inamovibles y no podrán ser suspendidos ni destituidos sino por las causas previstas en la misma ley. La responsabilidad criminal de los Magistrados, finalmente, sólo es exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Gozan, por tanto, los Magistrados del Tribunal Constitucional, de un fuero penal especial.

4 ORGANIZACION INTERNA DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Los Magistrados eligen de entre ellos al Presidente y Vicepresidente del Tribunal Constitucional, cuyo mandato dura tres años, y que son reelegibles por una sola vez. En su actividad jurisdiccional el Tribunal actúa en Pleno (integrado por todos sus miembros, bajo la Presidencia del Presidente del Tribunal), en Salas (compuestas cada una por seis magistrados, bajo la presidencia del Presidente y Vicepresidente del Tribunal) y en cuatro secciones (compuesta cada una por tres magistrados). Por lo que se refiere a su organización administrativa interna, el Tribu-

nal ha elaborado y aprobado su propio reglamento de organización y personal. De acuerdo con este reglamento y las previsiones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la organización administrativa es dirigida por el Presidente y el pleno en sede gubernativa, por la Junta de Gobierno (integrada por Presidente, Vicepresidente y dos magistrados) y el Secretario General elegido por el pleno cada tres años.

El Tribunal cuenta con un aparato administrativo propio, integrado por funcionarios de diversas categorías, así como con un cuerpo de letrados, concebido como órgano de apoyo. La Ley Orgánica prevé que ese cuerpo estará integrado por funcionarios seleccionados mediante concurso oposición. En la práctica, sin embargo, la gran mayoría de los letrados son contratados entre profesores de universidad, jueces o funcionarios de la Administración. Tras un período de servicio, estos letrados contratados dejan el Tribunal y se reintegran a sus anteriores posiciones. El status de los letrados (de cuerpo o contratados) se encuentra regulado junto con el del resto del personal en el correspondiente reglamento, de 5 de julio de 1990.

5 SEDE DEL ÓRGANO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

El Tribunal tiene su sede en Madrid, calle Doménico Scarlatti, distrito postal 28003, número 6, teléfono 549-0400.

Funciones de la justicia constitucional

1 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS

1.1. Tipos de normas susceptibles de ser sometidas a control de constitucionalidad

Dado el número y extensión de los procedimientos ante el Tribunal Constitucional, las normas susceptibles de revisión por éste en cuanto a su adecuación a la Constitución son muy numerosas, comprendiendo prácticamente todos los tipos de normas del ordenamiento. Ello incluye tanto a normas legales como a disposiciones reglamentarias, y acuerdos internacionales.

Las normas parlamentarias con rango de ley, tanto de las Cortes Generales como de las Comunidades Autónomas, pueden ser objeto del recurso y cuestión de inconstitucionalidad.

Las normas gubernamentales con rango de ley (esto es, Decretos Leyes y decretos legislativos, dictados en virtud de delegaciones parlamentarias) están también sujetas a revisión del Tribunal por los mismos procedimientos citados.

Estos procedimientos son también aplicables a los Reglamentos Parlamentarios de las Cortes y de las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Los tratados internacionales están también sujetos a revisión por parte del Tribunal Constitucional mediante el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad. Los tratados internacionales a las que las Cámaras aún no hayan prestado su aprobación podrán ser sometidos al Tribunal Constitucional, previamente a la prestación de consentimiento por las Cortes, para que el Tribunal emita una declaración pronunciándose sobre su concordancia con los mandatos constitucionales.

Las normas reglamentarias de las Comunidades Autónomas pueden ser objeto de conflictos positivos de competencia ante el Tribunal Constitucional, así como de impugnaciones por parte del Gobierno de la Nación. En forma equivalente, las normas reglamentarias del Estado pueden ser impugnadas, por defecto de competencia, ante el Tribunal Constitucional, por los órganos colegiados ejecutivos superiores de las Comunidades Autónomas.

Las normas reglamentarias del Estado y las Comunidades Autónomas pueden ser objeto de anulación por el Tribunal con ocasión de un recurso de amparo, si vulneran derechos fundamentales.

1.2. Tipos de procedimientos

A. *Control abstracto y control concreto*

El modelo español de justicia constitucional contempla ambas vías de control, abstracto y concreto, respecto de normas con rango de ley. El control abstracto se lleva a cabo mediante el procedimiento denominado "recurso de inconstitucionalidad" mediante el cual se persigue que el Tribunal en Pleno se pronuncie sobre la compatibilidad de un

texto legal ya promulgado con las previsiones constitucionales. Tal procedimiento puede iniciarse por los legitimados para ello (ver apartado 2.1.3, siguiente) frente a normas con rango de ley, del Estado o de las Comunidades Autónomas que hayan entrado en vigor, independientemente de que hayan sido o no aplicadas en concreto. Lo que se pide al Tribunal mediante este procedimiento es que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la ley "en abstracto". Es el texto de la ley lo que se somete a consideración del tribunal, incluso antes de que haya sido objeto de aplicación efectiva de ningún tipo.

El procedimiento de control abstracto presenta diversos inconvenientes. Su iniciación está restringida a un número limitado de sujetos, y, además, a restricciones en cuanto al plazo para su interposición (tres meses a partir de la entrada en vigor de la ley). Cabe, pues, que una norma quede, en virtud de la inacción de los sujetos legitimados, y del transcurso del plazo para su impugnación, al abrigo de toda revisión constitucional por la vía del recurso abstracto, pese a que, posteriormente, su aplicación muestre consecuencias evidentemente inconstitucionales. Frente a ello, el procedimiento de control concreto representa una vía para resolver tal dificultad o inconveniente. La Constitución Española y, en desarrollo de la misma, la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, establecen un procedimiento de control concreto mediante el cual el Tribunal puede pronunciarse sobre la adecuación de una norma legal a los mandatos constitucionales con ocasión de su aplicación en un proceso judicial. Para ello se establece que el juez o tribunal que conozca de un proceso en que la norma aplicable, y decisiva para su resolución, pudiera a su juicio, resultar inconstitucional, tendrá la posibilidad de dirigirse al Tribunal Constitucional planteando la denominada cuestión de inconstitucionalidad. Ello con independencia del tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la norma, ya que, a este respecto, no hay plazos preclusivos para el planteamiento de la cuestión.

Una vía adicional para que el Tribunal se pronuncie sobre la constitucionalidad de normas legales es la impropiamente denominada "auto-cuestión de inconstitucionalidad", según resulta de lo previsto en el art. 54.2 LOTC. En el supuesto de que se estimara un recurso de amparo porque la ley aplicada lesionase derechos fundamentales, la Sala del Tribunal que hubiera resuelto ese recurso de amparo elevará la cuestión

al Pleno, que podrá declarar la inconstitucionalidad de la ley cuestionada en nueva sentencia.

B. Control previo y control a posteriori

El control del Tribunal Constitucional se lleva a cabo en todos los casos con carácter "a posteriori", con una excepción. Se trata de la prevista en el art. 95.2 CE, a que ya se ha hecho referencia. En el caso de que el Gobierno o cualquiera de las Cámaras estime que un Tratado, al cual aún no se le ha prestado el consentimiento del Estado, pueda resultar contrario a las previsiones constitucionales, podrá pedir al Tribunal Constitucional que se pronuncie, mediante la oportuna declaración, al respecto.

Una posibilidad de control previo fue la introducida por el artículo, ya derogado, número 79 LOTC, que regulaba un recurso previo frente a proyecto de Ley Orgánica y de Estatutos de Autonomía. Este procedimiento fue suprimido mediante la reforma introducida en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por la ley orgánica 4/1985, de 7 de junio.

1.3. Legitimados para activar el control de constitucionalidad

Limitaremos en este apartado, como en el anterior, las presentes consideraciones a los supuestos de pronunciamientos sobre normas con rango de ley, dejando fuera los casos relativos a otros procedimientos (amparo y conflictos de competencias).

De acuerdo con la Constitución y la ley orgánica del Tribunal Constitucional, están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad (control abstracto) el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados y cincuenta senadores. Tienen también legitimación para interponer el recurso los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas cuando se trate de leyes del Estado que puedan afectar a su ámbito de autonomía. Esta última exigencia ha sido interpretada con amplia generosidad por parte del Tribunal Constitucional. Debe notarse que la legitimación del Defensor del Pueblo ha de entenderse restringida a las normas que puedan afectar a los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, normas para cuya defensa está concebida la misma institución de Defensor del Pueblo (art.54 CE).

En cuanto al procedimiento de control concreto (cuestión de inconstitucionalidad), estará legitimado, según el art. 35 LOTC, todo juez o tribunal que en el transcurso de un proceso estime que una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución. La iniciativa puede provenir del mismo juez (iniciativa de oficio) o producirse a instancia de parte. En este caso, el Juez, antes de plantear la cuestión, habrá de dar audiencia al Fiscal y a las demás partes para que aleguen lo que consideren conveniente al respecto. Ni la ley orgánica del Tribunal Constitucional ni la Constitución limitan el tipo o categoría de los órganos judiciales que pueden plantear la cuestión. Únicamente la ley orgánica de Poder Judicial añade un requisito: según su art. 5.3, procederá plantear la cuestión "cuando por vía interpretativa no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento constitucional".

1.4. Rasgos generales del procedimiento

Los procedimientos relativos al recurso y cuestión de inconstitucionalidad presentan características esencialmente similares:

En cuanto a la fase inicial del procedimiento, no existe, propiamente dicho, un trámite de admisión. Esta procederá si el recurso o cuestión cumplen los requisitos formales exigidos por la Constitución y la ley orgánica del Tribunal Constitucional, sin que el Tribunal Constitucional disponga de facultad alguna de filtro o selección al respecto. No obstante, la ley orgánica del Tribunal Constitucional prevé la posibilidad de que "en trámite de admisión" (art.37.1 LOTC) el Tribunal rechace, mediante auto, y con audiencia del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad "cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notablemente infundada la cuestión suscitada".

La interposición de un recurso de inconstitucionalidad, o el planteamiento de una cuestión no suponen la suspensión de la eficacia de la norma sometida a revisión. No obstante, también en este respecto es necesario efectuar una precisión: la recogida en la ley orgánica del Tribunal Constitucional en el sentido de que cabrá esa suspensión cuando se trate de un recurso por parte del Gobierno frente a una ley de una Comunidad Autónoma, y el Gobierno invoque el artículo constitucional (art. 161.2 CE) que posibilita esa suspensión.

Admitido el recurso o cuestión, se abre una fase de alegaciones muy similar en ambos procedimientos. En el caso del recurso de inconstitu-

cionalidad, la ley orgánica del Tribunal Constitucional prevé que se dé traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado, y al Gobierno si se impugnara una Ley del Estado, y a los órganos ejecutivo y legislativo de la Comunidad Autónoma afectada si el recurso se dirigiera contra una ley de ésta. El objeto de este traslado es hacer posible la formulación de las pertinentes alegaciones sobre la constitucionalidad de la norma a revisión. El trámite es similar en lo que se refiere a la cuestión de inconstitucionalidad, si bien en ésta el traslado y la audiencia se extiende también al Fiscal General del Estado. Debe tenerse en cuenta que, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se ha estimado que la ley orgánica del Tribunal Constitucional no exige que se dé traslado o audiencia a las partes personadas en el procedimiento a quo, del que emana la cuestión de inconstitucionalidad.

En ambos tipos de procesos, finalizadas la fase de alegaciones, procede que el Tribunal dicte sentencia motivada.

1.5. Valor de las sentencias

La ley orgánica del Tribunal Constitucional, en su art. 38.1 establece que las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad "tendrán el efecto de cosa juzgada y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado". Ello supone, como por otro lado confirma la Ley, que en caso de fallo declaratorio de la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, tal fallo dará lugar a la nulidad de los preceptos en cuestión, que quedan así excluidos del ordenamiento jurídico con eficacia "erga omnes": y, en forma correspondiente, que las sentencias desestimatorias excluirán el replanteamiento de la cuestión en la misma vía por los mismos motivos (art. 38.2 LOTC). Éste último precepto parece introducir un riguroso principio de "stare decisis", respecto de sentencias desestimatorias: pero debe tenerse en cuenta que esta sujeción a los precedentes se refiere únicamente a las cuestiones de inconstitucionalidad basadas "en el mismo motivo" en que se fundó el previo y desestimado recurso.

La Ley Orgánica del Poder Judicial ha venido a especificar los efectos de las sentencias constitucionales, referidos ahora a los fundamentos jurídicos y no sólo a la parte dispositiva de las mismas. Dispone en efecto el art. 5.1 de la citada ley que los jueces "interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los principios y preceptos constitu-

cionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos". Se establece así una fuerza vinculante referida a las "rationes decidendi" de las Sentencias en cuanto supongan una interpretación de los mandatos constitucionales.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ordena que la declaración de inconstitucionalidad implique la de la nulidad de los preceptos considerados contrarios a la Constitución. Ello plantea el problema de la eficacia temporal de las declaraciones de este tipo, esto es, si las Sentencias tienen eficacia declarativa, es decir, relativa a la nulidad "ab initio" de la norma inconstitucional, que habría sido desde el primer momento, por lo tanto, incapaz de producir efectos jurídicos válidos, sobre la base de esa nulidad.

Desde esta perspectiva, la declaración de inconstitucionalidad tendría efectos "ex tunc", esto es, supondría la nulidad de la norma desde el mismo momento de su existencia.

Esta rigurosa conclusión no aparece sin embargo sostenida por la misma ley orgánica del Tribunal Constitucional, ni mantenida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en efecto, excluye que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto permita "revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las leyes, disposiciones o actos inconstitucionales". La ley establece también, en el mismo precepto (art.40.1) una excepción a esta disposición. Existirá eficacia "ex tunc", permitiendo revisar decisiones judiciales firmes en el caso de los procesos penales o contenciosos administrativos referentes a un procedimiento sancionador, en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad".

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha matizado progresivamente las consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad respecto de situaciones creadas al abrigo de la norma declarada inconstitucional. Este tipo de declaraciones no tiene que suponer forzosamente que haya que entender libre de toda regulación válida en el pasado una materia determinada, ni, por otra parte, cabe aplicar los efectos de esa declaración a situaciones en que las normas inconstitucionales han agotado totalmente sus efectos.

2 GARANTÍA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

2.1. Procedimiento específico para la garantía de los derechos fundamentales

La Constitución establece un procedimiento específico ante el Tribunal Constitucional para la protección de un elenco determinado de derechos en ella reconocidos. Se trata de los que derivan del art. 14 de la Constitución, de los artículos contenidos en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero, y de la objeción de conciencia al servicio militar, reconocida en el art. 30 CE. Se trata, por lo tanto, de un conjunto restringido de derechos. Este procedimiento es el denominado recurso de amparo, para cuyo conocimiento son competentes las Salas del Tribunal, si bien el conocimiento de los amparos puede avocarse al Pleno.

Ha correspondido a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional precisar las características del amparo constitucional, y particularmente, su delimitación con respecto a la función de protección de los derechos fundamentales que corresponde a la jurisdicción ordinaria. En efecto, el amparo constitucional se configura como un procedimiento distinto y separado del procedimiento "preferente y sumario" que el art. 53 CE prevé para la protección de esos derechos, y que corresponde a la jurisdicción de los Tribunales ordinarios. El recurso de amparo aparece como una vía subsidiaria y complementaria de la protección judicial de los derechos. En los dos supuestos más frecuentes ante el Tribunal (recursos de amparo frente a situaciones administrativas, y frente a actuaciones judiciales) se exige, en efecto, que los recurrentes hayan agotado las vías previas de defensa que les ofrezca el ordenamiento, antes de acudir, mediante el recurso de amparo, ante la jurisdicción constitucional.

El recurso de amparo parece así como un procedimiento de alcance restringido, y de carácter complementario de la protección judicial ordinaria. Ello trae como consecuencia forzosa la necesidad de excluir del conocimiento del Tribunal en este procedimiento todas aquellas reclamaciones que no versen sobre las materias que la Constitución y la LOTC establecen como propias del recurso de amparo. Por ello, existe un riguroso procedimiento de admisión, que permite al Tribunal seleccionar, de entre los recursos presentados, aquellos que efectivamente se corresponden a la naturaleza del procedimiento.

Este procedimiento de admisión, regulado en la LOTC implica un examen previo, tanto del cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la Ley, como de la misma naturaleza de la pretensión formulada y de sus fundamentos, para determinar si efectivamente la demanda versa sobre violaciones de derechos fundamentales susceptibles de amparo. La ley orgánica del Tribunal Constitucional permite al Tribunal Constitucional rechazar "a limine" aquellas demandas que carezcan, en forma insubsanable, de los requisitos procesales necesarios, o que, en forma manifiesta, carezcan de contenido que justifique una decisión por parte del Tribunal. Esta inadmisión puede producirse en forma inmediata, mediante providencia (resolución que no necesita motivación o que, como es la práctica, incluye únicamente una motivación somera) o bien tras conceder audiencia al demandante y al Ministerio Fiscal para que se pronuncien sobre las causas de inadmisión que el Tribunal estime presentes. En el supuesto de inadmisión "a limine", por providencia, se concede al Ministerio Fiscal la posibilidad de recurrir contra la inadmisión. En el caso de que ésta se produzca tras audiencia de las partes y el Ministerio Fiscal, no se permite recurso alguno.

La eventual admisión de un recurso de amparo no implica necesariamente la suspensión de la eficacia del acto o resolución que se impugne por atentatoria de derechos fundamentales. Más bien, el principio general sentado por la ley orgánica del Tribunal Constitucional es el contrario: la suspensión podrá declararse (art. 56.1, LOTC) "cuando la ejecución hubiere de ocasionar un perjuicio que haría perder al amparo su finalidad". E incluso en este caso, tal suspensión podría denegarse "cuando pueda seguirse perturbación grave de los intereses generales, o de los derechos fundamentales o libertades públicas de un tercero". En todo caso, si la suspensión del acto impugnado se solicitase por el recurrente en amparo, deberá abrirse un trámite de audiencia a las partes en el proceso y al Ministerio Fiscal, debiendo el Tribunal decidir a la vista de las alegaciones formuladas.

2.2. Actos susceptibles de ser sometidos a la jurisdicción del órgano de control de constitucionalidad

El desarrollo normativo que de la Constitución ha llevado a cabo la LOTC permite distinguir tres tipos de actos controlables mediante el recurso de amparo:

Actos sin fuerza de ley del poder legislativo. Se trata de aquellas actuaciones llevadas a cabo por autoridades del legislativo estatal o de las comunidades autónomas que puedan afectar a derechos fundamentales. Hasta el momento los actos de este tipo sometidos al Tribunal han consistido sobre todo en decisiones de órganos parlamentarios que afectaban al status y actuación de miembros de los mismos, en el desarrollo de sus funciones parlamentarias: también ha debido el Tribunal pronunciarse en supuestos de reclamaciones de particulares frente a lo que consideraban ejercicio abusivo de las prerrogativas parlamentarias de inmunidad e inviolabilidad. La ley orgánica del Tribunal Constitucional no exige en estos casos que se agote vía judicial previa alguna.

Actos procedentes del poder ejecutivo. En esta categoría se incluyen las disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas o de sus autoridades o funcionarios o agentes. Cualquier actuación administrativa, pues (y dentro de ella se incluyen también actividades de la Administración local e institucional) puede ser objeto del recurso de amparo, si el afectado estima que lesiona derechos fundamentales. En todos estos supuestos, la LOTC configura al recurso como estrictamente subsidiario. Podrá acudir al amparo ante el Tribunal Constitucional "una vez que se haya agotado la vía judicial precedente" (art. 43.1 LOTC). Esta vía es usualmente la contenciosa administrativa (ante los tribunales de este orden) o la vía específica prevista en la ley 62/1978 para la protección jurisdiccional de derechos fundamentales.

Actos procedentes del poder judicial. Con mucho son estas actuaciones las que dan lugar a un mayor número de procedimientos ante el Tribunal Constitucional. Las vulneraciones de derechos fundamentales (tanto de derechos de tipo procedimental, como de tipo material) causadas por órganos jurisdiccionales pueden ser objeto del recurso de amparo, si se cumplen determinados requisitos especificados en la ley orgánica del Tribunal Constitucional. El recurso se configura también en este supuesto como subsidiario. Deben haberse agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial, y haberse puesto de manifiesto en esa vía la vulneración del derecho que se estima violado; y el recurso debe versar sobre la actuación del juez en el proceso, con independencia de los hechos que dieron lugar al mismo.

Esto ha dado lugar a que en ocasiones se haya tachado al recurso de amparo de constituir una tercera instancia, o una supra casación, dando lugar a revisar casos en los que ya se han pronunciado todas las instancias judiciales ordinarias.

¿Amparo frente a particulares?

Se ha planteado a veces la cuestión de si cabría el recurso de amparo frente a eventuales vulneraciones de derechos fundamentales causadas por particulares. En la práctica, la exigencia de agotamiento de las vías judiciales previas ha supuesto que esta cuestión se resuelva por sí misma. En la jurisprudencia del Tribunal, si un particular ha lesionado los derechos de un tercero, y éste, al acudir a los tribunales para el remedio de esa vulneración, no ha obtenido la debida protección, debe considerarse que ha sido un poder público (jurisdiccional) el que, al no proteger al particular, ha causado, o confirmado, la vulneración de que se trata. Las violaciones de derechos fundamentales por particulares se tratan así, por vía indirecta, como vulneraciones por órganos jurisdiccionales.

2.3. Sujetos legitimados para la interposición del recurso

La ley orgánica del Tribunal Constitucional concede legitimación a las personas directamente afectadas por la alegada vulneración y que (en los supuestos en que así lo exige la ley) hayan sido parte en el procedimiento judicial correspondiente (contencioso administrativo o de otro orden). Concede también legitimación al Ministerio Fiscal y al Defensor del Pueblo, si bien son muy escasos los supuestos en que estos órganos hacen uso de esa legitimación. La jurisprudencia del Tribunal ha extendido ampliamente la legitimación legalmente prevista, considerando incluidas en ella personas jurídicas e incluso órganos del Estado, con o sin personificación jurídica propia, así como órganos de las Administraciones local y autonómicas.

2.4. Efectos de las sentencias en este tipo de procedimientos

Las sentencias en los recursos de amparo tienen en principio efectos inter partes: la Sala que conozca de un recurso de amparo "limitará su función a concretar si se han violado derechos o libertades del demandante y a preservar o restablecer estos derechos" (art.54 LOTC). No obstan-

te, el carácter de supremo intérprete de la Constitución que asume legalmente el Tribunal Constitucional y las previsiones de la Ley Orgánica del poder Judicial, en su art. 5.1, a que arriba se ha hecho referencia, suponen que en la práctica los efectos de las sentencias recaídas en recursos de amparo sean mucho más amplios, y conduzcan a establecer reglas de conducta generales, en los Tribunales ordinarios, respecto de casos similares al resuelto por el Tribunal Constitucional.

Debe señalarse que, en el supuesto más usual de los recursos de amparo, esto es, los dirigidos frente a resoluciones judiciales, la concesión del amparo no puede suponer en muchos casos, que el Tribunal Constitucional sustituya por la suya propia la decisión adoptada por el Tribunal ordinario cuya actuación se revisa. En la gran mayoría de los casos, el Tribunal, tras reconocer el derecho del recurrente, y anular la decisión del órgano jurisdiccional que estime contraria a ese derecho, procede a restablecer al recurrente en el mismo mediante la retroacción de las actuaciones al momento en que el órgano judicial dictó la resolución considerada inconstitucional, para que dicte otra siguiendo el tenor del amparo concedido.

Ya se señaló más arriba que la concesión del amparo puede dar lugar a la llamada autocuestión de inconstitucionalidad ante el Pleno del Tribunal Constitucional.

3 FUNCIONES DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN ORDEN A LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER

3.1. ¿Existe un procedimiento específico para dirimir las controversias entre el Estado central y los entes territoriales? Principales características de dicho procedimiento

El art. 161.1.b) de la Constitución encomienda al Tribunal Constitucional conocer "de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autonomas o los de éstas entre sí", función que ha sido regulada más detalladamente por los arts. 59 a 70 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional. En realidad, las disputas competenciales entre entes territoriales (Estado y Comunidades Autónomas) pueden, materialmente, dirimirse tanto por los procedimientos de control de constitucionalidad (cuando la disputa tiene su origen en una disposición con rango de ley) como mediante el procedimiento de los conflictos de com-

petencia, cuando el origen de tales conflictos se encuentra en una disposición, resolución o acto de naturaleza administrativa: en este último caso, además, no debe olvidarse que este tipo de actos están también sometidos a la jurisdicción contencioso administrativa, de manera que la impugnación de una actividad, estatal o autonómica, contraria al orden constitucional de reparto de competencias podría ser objeto de un procedimiento ante el Tribunal Constitucional o ante los Tribunales ordinarios contencioso administrativos.

En todo caso, el procedimiento de los conflictos de competencia aparece específicamente regulado en la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, con dos versiones conflictos negativos, y conflictos positivos de competencia.

Los conflictos negativos de competencia constituyen, al menos hasta el momento, "rara avis" en el panorama de los procesos constitucionales. Pueden suscitarse cuando, tanto la Administración estatal como la autonómica declinan su competencia para resolver cualquier pretensión deducida ante las mismas por una persona física o jurídica, de manera que cada Administración estima que la otra es la competente en el caso.

Los conflictos positivos de competencia, por el contrario, se suscitan cuando el Estado, o una Comunidad Autónoma estiman que sus ámbitos competenciales han sido invadidos por la acción autonómica (en el caso del Estado) o por la del Estado u otra comunidad (en el caso de las Comunidades Autónomas). Ha sido frente a lo ocurrido respecto de los conflictos negativos de competencia- un procedimiento en el que el Tribunal Constitucional ha debido pronunciar numerosas resoluciones. Se inicia mediante un requerimiento de incompetencia, por parte de la autoridad afectada, frente a aquella cuyas actuaciones estime que resultan invasoras de su ámbito competencial. Este requerimiento resulta requisito obligado para las Comunidades Autónomas, si quieren plantear un conflicto ante el Tribunal, pero es sólo potestativo para el Estado. Si el requerimiento no tuviese éxito, podrá formalizarse el conflicto ante el Tribunal, quien deberá comunicar al Gobierno o al órgano autonómico correspondiente la formalización del conflicto, para que aporte los documentos y alegaciones que estime necesarios. Acabada la fase de alegaciones, el Tribunal resuelve mediante sentencia, en que se pronuncia sobre la titularidad de la competencia controvertida.

3.2. Tipos de actos sometidos a dicha modalidad de control

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha interpretado las poco claras disposiciones de la ley orgánica del Tribunal Constitucional en el sentido de reservar el procedimiento de los conflictos de competencia (negativos, y, sobre todo, positivos) para las resoluciones, disposiciones y actos de naturaleza administrativa: las transgresiones competenciales derivadas del ejercicio de la potestad legislativa deberán resolverse mediante los procedimientos de control de constitucionalidad de las leyes. La jurisdicción constitucional se convierte así en revisora de la constitucionalidad de disposiciones administrativas, si bien esta revisión se realiza únicamente teniendo en cuenta los criterios constitucionales del reparto de competencias.

3.3. Condiciones para el inicio de dicho procedimiento Poderes públicos, o en su caso particulares, legitimados para iniciar el procedimiento

El procedimiento de los recursos positivos de competencia está reservado exclusivamente a poderes públicos: están legitimados el Gobierno de la Nación (frente a disposiciones autonómicas) y el órgano ejecutivo superior de cada Comunidad Autónoma (frente a disposiciones o actos del Gobierno o de otra Comunidad Autónoma). Como ya se indicó, los ejecutivos autonómicos deben llevar a cabo previamente un requerimiento de incompetencia frente al Gobierno de la Nación, o frente al de otra Comunidad Autónoma en su caso, como requisito previo para la interposición del conflicto positivo de competencia, requerimiento sólo potestativo para el Gobierno. Como privilegio adicional de éste, el inicio del procedimiento de conflicto por parte del Gobierno puede verse acompañado por la invocación del art. 161.2 de la Constitución, en cuyo caso el Tribunal debe proceder a la suspensión del acto o disposición impugnada por incompetencia: el Tribunal deberá pronunciarse, transcurrido el plazo de cinco meses, sobre el mantenimiento o levantamiento de esa suspensión. Por el contrario, si bien las Comunidades Autónomas pueden pedir al Tribunal la suspensión del acto o resolución por ellas impugnada en el procedimiento, esta suspensión podrá ser acordada o no por el Tribunal libremente.

Con respecto a los conflictos negativos de competencias, estará legitimada "Cualquier persona física o jurídica" (art.68.1 LOTC). La ley exi-

ge que, previamente a la interposición del recurso negativo de competencia, se agote la vía administrativa ante la Administración solicitada en primer lugar. Terminada infructuosamente esa vía, deberá reproducirse la petición ante la Administración que hubiera sido declarada competente por la requerida en primer lugar. De reiterarse por parte de la segunda Administración la negativa, queda abierto el camino procesal para el planteamiento de un conflicto negativo de competencias. En todo caso, se trata de un procedimiento raras veces utilizado.

Una variedad del conflicto negativo de competencias es aquella (no utilizada hasta el momento) según la cual el Gobierno puede plantear el conflicto frente a una Comunidad Autónoma cuando ésta no ejercite las atribuciones propias de la competencia que confieran a la Comunidad el Estatuto de Autonomía o la Constitución.

3.4. Efectos de las sentencias

En los conflictos negativos de competencias, la sentencia del Tribunal se limita a declarar cuál sea la Administración competente.

En los conflictos positivos de competencias, la sentencia presenta varias dimensiones. Por una parte, el Tribunal debe pronunciarse sobre la titularidad de la competencia controvertida, como contenido esencial e irrenunciable de su decisión (art.66 LOTC) Como contenido posible de la sentencia aparece la anulación de la disposición, resolución o acto que hubiera dado lugar al conflicto. El Tribunal tiene también un margen de decisión para "disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas" al amparo de la disposición que se considere vulneradora del orden competencial. Usualmente el Tribunal tiende a mantener la pervivencia de aquellas situaciones creadas al abrigo de normas que ya hubieran agotado sus efectos.

4 OTRAS FUNCIONES DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.

Dos funciones adicionales atribuyen la ley orgánica del Tribunal Constitucional y la Constitución al Tribunal Constitucional. Como innovación con respecto a la Constitución, y al abrigo del art. 161 d) de la mis-

ma, que encomienda al Tribunal "las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas" la ley orgánica del Tribunal Constitucional confiere al Tribunal competencia para la resolución de conflictos entre órganos constitucionales del Estado, considerando como tales a las Cámaras, el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial. Hasta el momento, el Tribunal ha dictado una sola Sentencia en el marco de este procedimiento, abierto a aquel órgano constitucional que estime que "otro de dichos órganos adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las leyes orgánicas confieren al primero" (art.73.1. LOTC).

La Constitución prevé una función adicional del Tribunal Constitucional: la impugnación de disposiciones de las Comunidades Autónomas sin fuerza de ley por parte del Gobierno. Se trata de un control de normas o disposiciones administrativas autonómicas que debe entenderse basado en motivos no competenciales (en tal caso procedería el planteamiento del conflicto positivo de competencias). Es pues un arma del Gobierno para llevar ante el Tribunal actuaciones administrativas autonómicas por eventuales infracciones de mandatos constitucionales: queda pues excluido el empleo de esta vía cuando lo que achaque a esas disposiciones sean simples vicios de legalidad.