

Tribunal Constitucional de España *

I. Introducción general: Sucinta descripción del sistema español de justicia constitucional

1 EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: COMPOSICIÓN Y FORMA DE DESIGNACIÓN DE SUS MIEMBROS

En el momento de elaborar la Constitución de 1978 (en adelante, CE), sus redactores apenas tuvieron dudas sobre la conveniencia de crear un órgano *ad hoc* —el Tribunal Constitucional—, situado al margen del poder judicial y encargado de conocer de las competencias propias de la justicia constitucional. Se enlazaba así con el precedente del Tribunal de Garantías Constitucionales establecido por la Constitución de 1931 y con los modelos existentes en el entorno europeo.

Según dispone el artículo 159 CE, el Tribunal Constitucional está integrado por doce miembros, nombrados por nueve años. En su designación intervienen el resto de los órganos constitucionales del Estado: cuatro son elegidos por el Congreso de los Diputados, cuatro por el Senado, dos por el Gobierno y dos por el Consejo General del Poder Judicial (órgano al que la Constitución encomienda —artículo 122— el gobierno de los Jueces y Tribunales). Una vez elegidos por algunos de los mencionados órganos, los Magistrados —que así se denomina a los miembros que lo integran— son nombrados por el Rey, si bien, y como no podía ser de otra forma en una Monarquía parlamentaria, es ésta una atribución de carácter estrictamente formal, no pudiendo el Monarca sino nombrar a quien previamente le ha sido presentado como designado por el órgano correspondiente.

* El texto inicial de este Informe ha sido preparado por el Letrado del Tribunal Constitucional don Ángel J. Gómez Montoro.

El carácter integrador de la forma de lección, en la que intervienen los demás poderes del Estado, se refleja también en las mayorías establecidas para la elección. Según el artículo 159 CE, tanto en el Congreso como en el Senado la elección requiere una mayoría de tres quintos, mayoría que difícilmente puede ostentar un partido político —de hecho, hasta ahora nunca ha ocurrido así—, lo que impone la búsqueda del consenso. Aunque no viene exigida por la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial ha establecido también esa misma mayoría para la designación de los dos Magistrados por el Consejo General del Poder Judicial (artículo 107.2).

2 LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para estudiar las competencias que corresponden al Tribunal Constitucional español es necesario acudir no sólo a la Constitución, sino también a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC). En dicha Ley, además de regularse con detalle los procedimientos para el ejercicio de las competencias constitucionalmente previstas, se han introducido algunas nuevas competencias al amparo de lo dispuesto en el artículo 161.1.d) CE.

La Constitución española, en efecto, enumera una serie de competencias que corresponden al Tribunal Constitucional, pero, al mismo tiempo, ha incluido una cláusula de *numerus apertus*, en virtud de la cual el Tribunal es competente para conocer «de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas»¹.

De manera sistemática, las competencias del Tribunal Constitucional español pueden agruparse como sigue:

¹ Esta fórmula tan amplia ha sido criticada por algunos autores, que han llamado la atención sobre el riesgo de «desconstitucionalizar» una materia de tanta relevancia como ésta (además, y como puede apreciarse, la remisión se hace no sólo a la Ley Orgánica que, según el artículo 165 CE, debe regular el funcionamiento de Tribunal, sino a cualquier ley de este carácter). De hecho, el uso que de esta habilitación se hizo en la LOTC dio lugar a importantes debates, tanto parlamentarios como doctrinales. Así, al amparo de esta cláusula la LOTC introdujo el llamado recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de Autonomía y demás leyes orgánicas (artículo 79) que, tras una polémica existencia, fue suprimido por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio. Por esta vía se introdujo también el conflicto entre órganos constitucionales (artículos 73 al 75 LOTC).

2.1. Control de normas con fuerza de ley

Como muchas veces se ha puesto de relieve, el Tribunal Constitucional tiene el llamado «monopolio de rechazo» sobre las normas con fuerza de ley: es decir, sólo él puede declarar la nulidad de dichas normas, con su consiguiente expulsión del ordenamiento jurídico. Entre esas normas cuyo control está reservado al Tribunal Constitucional se incluyen, según el artículo 28 LOTC, los Estatutos de Autonomía y las demás leyes orgánicas, las leyes de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos, los Reglamentos de dichas Cámaras, las normas con fuerza de ley de los Gobiernos nacional y autonómicos y los tratados internacionales. Su fiscalización se ejerce a través de dos vías distintas: el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad. En ambos casos el control se ejerce *a posteriori*, es decir, cuando la norma ya ha sido aprobada y publicada.

El recurso de inconstitucionalidad [artículos 161.1.a) CE y 31 y ss. LOTC] es una vía directa, de control abstracto, que puede ser puesta en marcha por órganos o fracciones de órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas². La cuestión de inconstitucionalidad (artículos 163 CE y 35 y ss. LOTC) pueden plantearla los órganos judiciales cuando, en el seno de un proceso, consideran que una norma con rango de ley que deben aplicar es contraria a la Constitución.

2.2. Garantía de la división territorial del poder

Según el artículo 161.1.c) CE, el Tribunal Constitucional conocerá «de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí». Esta norma ha sido completada en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que ha distinguido entre conflictos positivos (Capítulo II, Sección 1.^a), que pueden ser interpuestos por los ejecutivos estatal y autonómicos, y conflictos negativos (Capítulo II, Sección 2.^a), dentro de los cuales

² Según los artículos 162.1.a) CE y 32 LOTC están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad: el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores y los órganos ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

hay que distinguir entre los conflictos que pueden suscitar los ciudadanos (artículos 68 a 70) y los que puede plantear el Gobierno de la Nación (artículos 71 y 72).

A estas competencias, expresamente denominadas como «conflictos constitucionales», hay que añadir la regulada en el Título V de la LOTC bajo la rúbrica «de la impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 de la Constitución». Aunque en este caso no hay un verdadero conflicto de competencia, por no estar en juego las normas constitucionales de distribución territorial del poder, sí existe una colisión entre el Gobierno de la Nación —que puede realizar la impugnación— y una Comunidad Autónoma.

Común a todos estos procedimientos es el que su objeto viene integrado por actos o normas sin fuerza de ley. En otro caso, se deberá acudir a los procesos de control normativo³.

2.3. Garantía de la división funcional del poder

A garantizar el ejercicio constitucionalmente correcto de las competencias se encamina el conflicto entre órganos constitucionales, proceso no previsto en la Constitución e introducido en los artículos 59 y 73 a 75 LOTC. Lo pueden plantear el Gobierno, el Congreso, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial frente a actos y disposiciones sin fuerza de ley que consideren lesivos de sus ámbitos competenciales. Desde el punto de vista cuantitativo, se trata de una competencia residual. Hasta el momento, sólo se han planteado cuatro de estos conflictos; tres de ellos fueron resueltos por la STC 45/1986 y el cuarto está pendiente de Sentencia cuando se escriben estas páginas.

³ Aunque con algún titubeo inicial —expresado, básicamente, por la STC 25/1981—, el Tribunal Constitucional delimitó los ámbitos propios del recurso de inconstitucionalidad y del conflicto de competencia atendiendo al rango formal de la norma impugnada: cuando ésta tenga rango de ley, la impugnación deberá tramitarse por la vía del recurso de inconstitucionalidad (SSTC 32/1983 y 49/1984).

2.4. La tutela de los derechos fundamentales

Enlazando con la tradición del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República y en la línea de la *Verfassungsbeschwerde* alemana, el artículo 161.1.b) CE atribuye al Tribunal Constitucional la competencia para resolver «del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca»⁴. El recurso de amparo puede ser interpuesto por toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, por el Defensor del Pueblo y por el Ministerio Fiscal [artículo 162.1.b) CE] contra actos y disposiciones infralegales que lesionen alguno de los derechos protegidos.

La LOTC ha configurado este proceso como una vía de control de los actos de los poderes públicos⁵, de carácter subsidiario, a la que se puede acudir cuando los Jueces y Tribunales ordinarios no han reparado la lesión del derecho fundamental⁶. En función del poder público del que emane el acto presuntamente lesivo del derecho, se establecen tres modalidades de amparo, con variantes en su regulación procesal. Así, el artículo 42 LOTC se refiere a las decisiones o actos sin valor de ley emanados de los Parlamentos o de sus órganos⁷; el artículo 43, a las disposiciones, actos jurídicos o simples vías de hecho de los órganos integrantes del poder ejecutivo (estatal o autonómico), y el artículo 44, a los actos y omisiones de los órganos judiciales.

2.5. El control previo de tratados internacionales

Al examinar el control normativo ya se ha señalado que los tratados internacionales se incluyen entre las normas que pueden ser

⁴ Según el artículo 53.2 CE, esos derechos son los incluidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución.

⁵ Aunque, como en otros ordenamientos, está sirviendo también para la tutela frente a determinadas lesiones procedentes de particulares.

⁶ Según los artículos 43 y 44 LOTC, al Tribunal Constitucional se puede acudir una vez que se hayan agotado los recursos utilizables en la vía judicial procedente. Sólo cuando se trate de actos o disposiciones de una Asamblea legislativa —estatal o autonómica— cabe el recurso directo ante el Tribunal Constitucional (artículo 42 LOTC).

⁷ El Tribunal Constitucional ha entendido que cuando se trata de actos materialmente administrativos —por ejemplo, en materia de personal, contratación, etc.— su régimen es el del artículo 43 y no el del artículo 42 LOTC (por todas, STC 120/1997).

objeto tanto del recurso como de la cuestión de inconstitucionalidad. Además de este control *a posteriori*, el constituyente quiso establecer un control previo a la firma del tratado. Así, el apartado 1 del artículo 95 CE establece que «la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional» y según el apartado 2, «el Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción», disposiciones que han sido desarrolladas en el artículo 78 LOTC.

Se trata, en la actualidad, del único caso en el que la intervención del Tribunal Constitucional se realiza *a priori* y su justificación está, como fácilmente puede advertirse, en el deseo de evitar que España contraiga obligaciones internacionales que, posteriormente, por declararse el tratado contrario a la Constitución, no podría asumir. Hasta el momento, sólo una vez se ha planteado la consulta sobre la constitucionalidad de un tratado; se solicitó, en concreto, que el Tribunal examinara la compatibilidad entre el artículo 13.2 CE y el artículo 8.B.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en la redacción dada por el artículo G B 10 del Tratado de Maastricht, en el que se reconocía el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a todos los ciudadanos de la Unión. El Tribunal dictó la Declaración de 1 de julio de 1992⁸, en la que concluyó que el precepto objeto de requerimiento sólo podía incorporarse al Ordenamiento si previamente se modificaba la Constitución, lo que efectivamente aconteció mediante la Reforma constitucional de 27 de agosto de 1992.

Éstas son las competencias actuales del Tribunal Constitucional⁹. A lo largo del proceso constituyente se intentó atribuirle otras cuya inclusión, sin embargo, no prosperó. Así, han quedado al margen del Tribunal Constitucional cuestiones tales como el enjuiciamiento de altos cargos o el control de los partidos políticos. También quedó inicialmente fuera del Tribunal Constitucional el control de los procesos electorales. Cumple, sin embargo, advertir que la Ley Orgáni-

⁸ De conformidad con la peculiar naturaleza de este proceso, el artículo 78.2 LOTC no denomina a la resolución por la que el mismo concluye «Sentencia», sino «declaración».

⁹ A las que debe añadirse, lógicamente, las competencias relacionadas con la organización interna y el gobierno del Tribunal.

ca 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, ha atribuido al Tribunal el conocimiento de un recurso de amparo, de carácter subsidiario y con plazos sensiblemente abreviados, contra los actos de proclamación de candidaturas y de electos en todo tipo de elecciones políticas, lo que en la práctica viene haciendo de él un verdadero garante del proceso electoral ¹⁰.

3 DIVISIONES ORGÁNICAS Y FORMA DE ADOPCIÓN DE DECISIONES. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

La Constitución no establece ninguna forma de división orgánica dentro del Tribunal Constitucional. La LOTC ha distinguido, sin embargo, entre el Pleno, las Salas y las Secciones. Según su artículo 6, el Tribunal puede actuar en Pleno o en Sala. El primero está integrado por todos los Magistrados y a su cabeza está el Presidente ¹¹. Puede, además, actuar en dos Salas, integradas cada una de ellas por seis Magistrados y presididas, la Primera, por el Presidente, y la Segunda, por el Vicepresidente ¹².

Cometido de las Salas es, fundamentalmente, la resolución de recursos de amparo. El resto de las competencias que hemos examinado corresponden al Pleno, que además podrá recabar cualquier asunto que sea competencia del Tribunal [artículo 10.k) LOTC], y más en concreto cualquier demanda de amparo. Asimismo, deberá conocer el Pleno de aquellos recursos de amparo en los que la Sala quiera apartarse de la doctrina constitucional precedente sentada por el Tribunal (artículo 13 LOTC).

Además de en Pleno o en Sala, el Tribunal puede constituirse en Secciones, compuestas de tres Magistrados, a las que está encomendado «el despacho ordinario y la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos» (artículo 8 LOTC). Entre el despacho ordinario se incluyen las decisiones sobre determinados trámites procesales (el otorgamiento de plazos para la subsanación de po-

¹⁰ Aunque el Tribunal actúa también en estos recursos con una jurisdicción limitada a la tutela de los derechos fundamentales (en este caso, los de sufragio activo y pasivo).

¹¹ El Presidente es elegido por el Pleno del Tribunal por mayoría absoluta, en la primera votación, o simple en la segunda (artículo 9.1 y 2 LOTC).

¹² Que es elegido de la misma manera que el Presidente (artículo 9.4 LOTC).

sibles defectos, la reclamación de actuaciones judiciales, etc.). En cuanto a la decisión sobre la admisión de los asuntos, en la práctica las Secciones sólo acuerdan la admisión y la inadmisión cuando se trata de recursos de amparo. En los asuntos competencia del Pleno es éste el que acuerda la inadmisión a trámite.

Para la adopción de decisiones se requiere, en todos los niveles organizativos, la presencia de dos tercios de sus miembros (artículo 14 LOTC). Las decisiones se adoptan por mayoría (aunque para la inadmisión mediante providencia se exige la unanimidad). Para el caso de empate, la Ley Orgánica ha previsto que decida el voto del Presidente (artículo 90.1 LOTC). Aunque la Ley no especifica, ese voto de calidad lo tiene tanto el Presidente, cuando se trata del Pleno o de la Sala Primera, como el Vicepresidente en caso de que el empate se produzca en la Sala Segunda ¹³.

II. Condiciones constitucionales y legales para acceder al Tribunal Constitucional

1 LEGITIMACIÓN ACTIVA

Dadas las peculiaridades de cada uno de los procesos de que conoce el Tribunal Constitucional español, parece necesario romper el esquema inicialmente marcado y analizar las cuestiones propuestas, de manera global, en cada uno de los procesos. Cabe, no obstante, anticipar que en los procedimientos de que conoce el Pleno, la legitimación es siempre una legitimación objetiva, estando cerrada la vía de a los particulares (con la excepción de los conflictos negativos de competencia), aunque puedan tener algún interés legítimo en el asunto. En el recurso de amparo, por el contrario, la regla es la exigencia de ese interés para gozar de legitimación *ad casum*, y sólo de manera excepcional se reconoce una legitimación objetiva a dos órganos estatales: el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.

¹³ Así ha ocurrido, por ejemplo, recientemente en la STC 128/1997.

1.1. Recurso de inconstitucionalidad

Están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad únicamente órganos o fracciones de órganos del Estado y órganos de las Comunidades Autónomas. Entre los primeros se incluyen el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados y cincuenta senadores. Entre los segundos, los gobiernos y parlamentos de las Comunidades Autónomas. Se trata de una legitimación objetiva: no se persigue la satisfacción de intereses subjetivos, sino la tutela del orden objetivo. La intervención en el proceso se determina de forma abstracta y no en función de un interés directo¹⁴. Incluso en el caso de las minorías parlamentarias, su legitimación se encamina no tanto a la defensa de intereses propios como a la tutela del ordenamiento: sus pretensiones sólo podrán ser satisfechas cuando se encaminen a restaurar el orden constitucional vulnerado¹⁵.

El Tribunal ha insistido en que, en relación con la legitimación para recurrir, la Constitución y la LOTC configuran un *numerus clausus*, no siendo posible una extensión analógica de los sujetos legitimados ni el que la inconstitucionalidad de una ley pueda ser pedida directamente por los ciudadanos a título individual o por cualesquiera otros órganos del Estado o personas jurídicas, ya sean públicas o privadas¹⁶.

¹⁴ Así lo ha señalado expresamente el Tribunal Constitucional: «es doctrina pacífica a la que ya hicimos referencia, acogiéndola, en nuestra Sentencia 5/1981 (fundamento 3), la de que la facultad de promover el recurso de inconstitucionalidad no la otorga la Constitución en atención a un interés propio de quienes la reciben, sino en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional. No se defiende mediante este recurso ningún interés o derecho propio, sino el interés general y la supremacía de la Constitución, de manera que el *ius agendi* en que tal facultad consiste, sin conexión alguna con los derechos de que es titular la persona que lo ejerce, forma parte de las competencias que corresponden al órgano que se ocupa, o del haz de facultades propias de la representación política que se ostenta» (STC 42/1985, fundamento jurídico 2.º).

¹⁵ El Tribunal ha afirmado, en concreto, que «esta función de garantía que cumple el Tribunal, y el recurso de inconstitucionalidad, da lugar a que la legitimación que contempla el artículo 32.1 de la LOTC haya de interpretarse en dicho contexto, y en consecuencia a que deba afirmarse que cuando cincuenta Senadores o más deciden formular un recurso de inconstitucionalidad están poniendo de manifiesto la existencia de un interés público objetivo en que el Tribunal Constitucional desarrolle su función de garantizar la supremacía de la Constitución mediante el enjuiciamiento de la Ley impugnada» (STC 86/1982, fundamento jurídico 2.º).

¹⁶ Así se señala, por ejemplo, en las SSTC 25/1981 y 42/1985 y en los AATC 48/1980, 76/1980, 36/1981, 1.021/1987, 368/1992 y 320/1995.

Los órganos y fracciones de órganos del Estado pueden impugnar cualquier norma con fuerza de ley, sea estatal o autonómica, sin limitación alguna. En la práctica, resulta difícil que el Presidente del Gobierno impugne leyes de las Cortes Generales, en las que cuenta con el apoyo de la mayoría. De hecho, en la totalidad de los casos el Presidente del Gobierno ha hecho uso del recurso para impugnar normas autonómicas. Por el contrario, las minorías parlamentarias han impugnado fundamentalmente aquellas leyes que consideraban contrarias a preceptos constitucionales sustantivos (aunque también existen supuestos de impugnación por infracción del orden constitucional de competencias).

En relación con las minorías parlamentarias, cabe destacar que el Tribunal Constitucional ha declarado que la pérdida de la condición de diputado o senador (ya sea por disolución anticipada de la Cámara, ya por expiración del mandato) no lleva consigo la pérdida de la legitimación activa para recurrir ¹⁷.

En cuanto a la legitimación del Defensor del Pueblo, algunos autores han señalado que, puesto que se trata de un órgano comisionado de las Cortes Generales y puesto que su misión es la tutela de los derechos fundamentales, habría que entender que su legitimación se limita a aquellas leyes que infringieran alguno de los preceptos que reconocen y garantizan tales derechos. Sin embargo, la Constitución y la LOTC le reconocen una legitimación sin límites, y así lo ha señalado también, de forma expresa, el Tribunal Constitucional (STC 150/1990, fundamento jurídico 1.º).

Mayores problemas se plantean respecto de la legitimación de gobiernos y parlamentos autonómicos. En principio, el artículo 162.1.a) CE señala que están legitimados —sin mencionar ningún límite— «los ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas» ¹⁸. Sin embargo, el artícu-

¹⁷ Pues «resulta constitucionalmente inadmisibile la posibilidad de que algunas Leyes aprobadas inmediatamente antes de la disolución anticipada o de la expiración del mandato de las Cámaras, pudieran resultar inimpugnables ante este Tribunal por cincuenta Diputados o Senadores. El riesgo de tal hipótesis supondría una quiebra al desenvolvimiento normal de la función de control de constitucionalidad de las leyes» (ATC 547/1989, fundamento jurídico 1.º).

¹⁸ El inciso «en su caso» se explica porque la Constitución española no imponía un modelo de organización interna común a todas las Comunidades Autónomas, de manera que no era descartable *a priori* que alguna de ellas careciera de Parlamento. Hoy día, sin embargo, todas tienen su correspondiente Asamblea legislativa.

lo 32.2 LOTC ha condicionado la legitimación de tales órganos a los supuestos de impugnación de «disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía». Sólo gozan de legitimación, por tanto, para impugnar leyes estatales, lo que excluye, en primer lugar, que pueden impugnar las normas con fuerza de ley de otras Comunidades Autónomas¹⁹. En segundo lugar, ni el ejecutivo autonómico puede impugnar las leyes que apruebe su Parlamento, ni éste puede recurrir contra las normas con fuerza de ley que pueda aprobar el ejecutivo²⁰.

Por otra parte, en relación con las leyes del Estado, sólo pueden impugnar aquéllas que «puedan afectar a su propio ámbito de autonomía». A la hora de entender esta expresión, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido evolucionando desde una primera postura en la que se exigía la lesión de una competencia propia (STC 25/1981), o al menos algún punto de conexión con esas competencias (STC 84/1982), a una concepción más amplia, en la que basta con que de alguna manera se vean afectados sus intereses (SSTC 63 y 99/1986, 199/1987 y 28/1991, entre otras), interpretación ésta más acorde con la naturaleza objetiva del recurso de inconstitucionalidad y con el reconocimiento de que a las Comunidades Autónomas también les puede competir la defensa del interés general.

1.2. La cuestión de inconstitucionalidad

Es éste un proceso en el que, propiamente, no existen legitimados. Su planteamiento lo encomienda la Constitución (artículo 163) a los Jueces y Tribunales de los que, en sentido estricto, no puede predicarse una legitimación. Se trata, más bien, de una facultad-deber que se les otorga no sólo para que colaboren con el Tribunal Constitucional en la depuración del ordenamiento, sino, primera y prin-

¹⁹ Cabe, no obstante, una vía indirecta de atacar la ley autonómica que se considere lesiva del propio ámbito de competencias a través del planteamiento de un conflicto contra un acto de aplicación de la ley, cuestionando al mismo tiempo la constitucionalidad de ésta a través de la vía prevista en el artículo 67 LOTC.

²⁰ Resulta necesario recordar que en España, a diferencia de lo que ocurre en algunos Estados federales, no existen Tribunales Constitucionales de las Comunidades Autónomas que puedan controlar sus normas: el poder judicial y el Tribunal Constitucional son únicos para todo el Estado.

principalmente, para que resuelvan su doble sometimiento a la Constitución —que les impide aplicar leyes inconstitucionales— y a la ley —que no les permite su inaplicación—²¹.

El artículo 163 de la Constitución se refiere a «un órgano judicial» y el artículo 35 LOTC a «un Juez o Tribunal». De ambas expresiones cabe deducir que quienes pueden plantear la cuestión son, fundamentalmente, los órganos integrantes del Poder Judicial.

Quienes son parte en el proceso en el que se plantea la cuestión carecen propiamente de legitimación para su planteamiento. Según el artículo 35.1 LOTC, las partes pueden pedir al órgano judicial que cuestione la constitucionalidad de la norma ante el Tribunal Constitucional y, en todo caso, deben ser oídas antes de su efectivo planteamiento. Sin embargo, el Juez o Tribunal decidirá libremente si plantea o no. Así viene entendiéndolo el Tribunal Constitucional, que ha insistido en que el artículo 35 LOTC no concede un derecho a las partes al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad sino, únicamente, la facultad de instarlo de los órganos judiciales (SSTC 133/1987, 119/1991, 151/1991 y 130/1994). De acuerdo con esta doctrina, el Tribunal viene rechazando que la negativa a plantear la cuestión pueda traducirse en una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24.1 CE (doctrina constante desde el ATC 10/1983). El Tribunal ha señalado, incluso, que no es necesario que el órgano judicial ofrezca una respuesta explícita (AATC 275/1983 y 767/1986, entre otros).

1.3. Los conflictos de competencia y las impugnaciones del Título V LOTC

Los conflictos constitucionales pueden ser tanto positivos como negativos. Desde el punto de vista práctico, son los primeros los que han jugado —y en buena medida lo siguen haciendo— un papel importante en la delimitación por parte del Tribunal Constitucional de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

²¹ Así lo destacó el Tribunal Constitucional ya en sus primeras Sentencias (STC 17/1981).

El conflicto positivo de competencia es configurado por la Constitución como una controversia intersubjetiva de la que sólo pueden ser parte el Estado y las Comunidades Autónomas. La LOTC reconoce legitimación tanto al Gobierno de la Nación como a los órganos ejecutivos superiores de cada una de las Comunidades Autónomas. Con ello se produce una separación entre sujetos sustantivos y sujetos procesales del conflicto, pues, en principio, el acto o disposición impugnados puede proceder de órganos distintos de los ejecutivos y, del mismo modo, la competencia que se considera vulnerada puede pertenecer también a otros órganos, pero en todos los casos el conflicto se formaliza única y exclusivamente entre los correspondientes gobiernos.

En la práctica, en la gran mayoría de los conflictos se produce, sin embargo, la identidad entre sujetos sustantivos y procesales, pues son fundamentalmente las competencias de naturaleza administrativa las que se convierten en objeto de controversia, ya que las normas con fuerza de ley no pueden ser objeto del conflicto, y lo mismo debe concluirse respecto de las resoluciones jurisdiccionales de Jueces y Tribunales. No obstante, existen tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas otros órganos no incardinados en el poder ejecutivo y cuyas competencias podrán ser controvertidas a través de un conflicto positivo de competencia. Así ocurre, por ejemplo, con el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas y con los órganos similares existentes en algunas Comunidades Autónomas, e incluso no puede descartarse que determinados actos o resoluciones sin fuerza de ley de las Asambleas parlamentarias puedan también ser objeto del conflicto.

Por lo que a los conflictos negativos de competencia se refiere, bajo esa denominación se inscriben, en realidad, dos tipos distintos de conflictos. Unos primeros, previstos en los artículos 71 y 72 LOTC, pueden ser planteados única y exclusivamente por el Gobierno de la Nación cuando, requerido un ejecutivo autonómico para que la Comunidad Autónoma ejerza una determinada competencia, éste se considere incompetente. En estos casos, el Gobierno no interviene en defensa de competencias propias, sino en la defensa del interés general consistente en que cada una de las entidades territoriales en que el Estado se articula asuma las competencias que le corresponden.

El segundo tipo de conflictos negativos viene regulado en los artículos 68-70 LOTC y su planteamiento corresponde a cualquier persona física o jurídica que vea rechazada una determinada pretensión porque tanto la Administración central como la autonómica se consideren incompetentes. En este supuesto, si bien el conflicto enfrenta materialmente a las dos Administraciones, su promoción corresponde al tercero interesado.

En el caso, por último, de las impugnaciones reguladas en el Título V de la LOTC, sólo el Gobierno de la Nación goza de legitimación activa, siendo objeto del proceso aquellas disposiciones y actos sin fuerza de ley de las Comunidades Autónomas que sean contrarias a la Constitución, con vicio distinto del de incompetencia territorial.

1.4. Los conflictos entre órganos constitucionales

El Capítulo III del Título IV de la LOTC se dedica a los «conflictos entre órganos constitucionales del Estado». La legitimación para plantear este conflicto no la tienen, sin embargo, todos los órganos constitucionales, sino los expresamente mencionados por el artículo 59 LOTC: el Gobierno, el Congreso, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial. En todos los casos, la decisión de iniciar el procedimiento deberá adoptarse por los correspondientes plenos.

Del tenor literal de la LOTC parece deducirse que se trata de un conflicto entre órganos y no entre poderes; es decir, que cada uno de los órganos legitimados puede defender exclusivamente sus propias competencias y no las de otros órganos del poder en el que están incardinados ²².

A nivel doctrinal es discutido si el Tribunal de Cuentas goza o no de legitimación en este proceso. Aunque no viene incluido en la relación del artículo 59.3 LOTC, el artículo 8 de su Ley Orgánica (LO 2/1989, de 12 de mayo) ha establecido que «los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas

²² Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha rechazado que el Consejo General del Poder Judicial pueda, a través del conflicto entre órganos, defender las competencias de los Jueces y Magistrados que integran el Poder Judicial (STC 45/1989).

serán resueltos por el Tribunal Constitucional». Para algunos autores, este precepto puede entenderse como una legitimación conferida a dicho órgano para que pueda ser parte en los conflictos entre órganos. En todo caso, no ha habido hasta el momento ningún intento de hacerlo intervenir —ni como sujeto activo ni como pasivo— en este proceso.

1.5. El recurso de amparo

Es, sin duda, en este proceso en el que se plantean el mayor número de cuestiones en relación con la legitimación activa y en el que se podrán examinar con cierto detalle buena parte de los temas propuestos en el cuestionario al que debe adecuarse esta Ponencia.

Según el artículo 53.2 CE, cualquier ciudadano puede recabar la tutela de sus libertades y derechos a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional; y según el artículo 162.1.b) está legitimada para interponer el recurso de amparo «toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal». El artículo 46 LOTC, al regular la legitimación para recurrir en amparo ha establecido que la tienen, en el caso del artículo 42 LOTC, la persona directamente afectada y en los supuestos de los artículos 43 y 44 LOTC, quienes hubieran sido parte en el proceso judicial correspondiente. Como enseguida se verá, la LOTC no ha regulado aquí tanto la capacidad para ser parte —que la tiene, según la Constitución, todo aquel que ostente un interés legítimo— como determinados requisitos de acceso al recurso de amparo y, más en concreto, la necesidad de acudir con carácter previo a la vía judicial procedente.

En abstracto, tiene capacidad para ser parte en el proceso de amparo toda persona física o jurídica con un interés legítimo. Esta última expresión plantea algunos problemas hermenéuticos que doctrina y jurisprudencia han procurado solventar. Por una parte, está claro que gozan de tal interés los titulares del derecho fundamental comprometido. Esa titularidad la ostentan, en primer lugar, los nacionales, que pueden disfrutar de todos los derechos constitucionalmente garantizados. En cuanto a los extranjeros, el artículo 13

CE dispone que «gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley». No es posible en estas páginas entrar a analizar con detenimiento cuáles son los derechos fundamentales de los que los extranjeros pueden ser titulares ni el margen de que goza el legislador para delimitar su contenido; en todo caso, siempre que esa titularidad sea posible, los extranjeros tendrán abierta la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En relación con la posible titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas, ninguna previsión se contiene en la Constitución. No obstante, el Tribunal Constitucional viene admitiendo que las personas jurídico-privadas pueden ser titulares de aquellos derechos fundamentales que por su naturaleza les sean aplicables²³. Mucho más restrictivo se ha manifestado respecto de las personas jurídico-públicas, a las que sólo ha reconocido los derechos previstos en el artículo 24 CE y, por la estrecha conexión con los mismos, el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley que garantiza el artículo 14 de la Norma fundamental²⁴.

Al igual que hemos señalado en relación con los extranjeros, siempre que una persona jurídica —ya privada, ya pública— vea lesionados los derechos cuya titularidad puede ostentar, podrá igualmente acceder al recurso de amparo. En su nombre deberán acudir, lógicamente, sus representantes legales. Lo mismo ocurrirá en el caso de personas físicas —nacionales o extranjeros— que tengan limitada su capacidad procesal.

Pero la capacidad para ser parte en un recurso de amparo no está condicionada en la Constitución a la titularidad del derecho, sino que

²³ Así, el Tribunal ha admitido en múltiples ocasiones la titularidad de los derechos de defensa del artículo 24 CE (tutela judicial efectiva, derecho a la prueba, a la asistencia letrada, etc.). E igualmente ha reconocido la titularidad de los derechos a la inviolabilidad del domicilio (STC 137/1985), a la legalidad sancionadora (STC 42/1987), a la igualdad (STC 23/1989), a la libertad sindical (SSTC 11/1981, 37/1983, 20/1985 y 32/1990, entre otras muchas), a las libertades de expresión e información (SSTC 197/1991, 20/1992, 85/1992, 219/1992 y 240/1992, entre otras) e incluso el derecho al honor (SSTC 139/1995 y 183/1995).

²⁴ En virtud de tal reconocimiento han acudido al Tribunal Constitucional todo tipo de personas jurídicas de Derecho Público: Ayuntamientos (SSTC 82/1983 y 197/1988), Comunidades Autónomas (STC 211/1996), empresas públicas (SSTC 180/1987, 247/1988, 32/1992 y 160/1992) e incluso la Administración General del Estado (STC 64/1988).

se vincula con la existencia de un «interés legítimo», término que, en todo caso, parece más amplio que el de la referida titularidad ²⁵. Los perfiles de esta expresión no han sido delimitados en abstracto por la jurisprudencia constitucional, como es lógico. En algún caso, el Tribunal ha sostenido que «la expresión "interés legítimo" utilizada en nuestra Norma fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de "interés directo", ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico» (STC 257/1988, fundamento jurídico 3.º) o que «por persona afectada hay que entender al titular del derecho subjetivo vulnerado o presuntamente vulnerado o, excepcionalmente, quienes sin ser titulares del derecho pueden ejercitar éste, en virtud de una especial disposición de la Ley en atención a su relación con el derecho o con el titular de él» (STC 141/1985, fundamento jurídico 1.º) ²⁶.

En otra serie de casos, el Tribunal ha mantenido que el interés legítimo ha de examinarse en función del tipo de derecho (SSTC 201/1987, 257/1988, 25/1989, 123/1989, 25/1990 y 148/1993, entre otras). En la STC 47/1990, por poner un último ejemplo, ha subrayado que en el concepto de interés legítimo «hay que entender incluido el interés profesional de promoción y defensa de una categoría de trabajadores, del que puede ser titular no sólo cada uno de ellos, individualmente considerados, sino también cualquier asociación o Entidad que haya asumido estatutariamente esos mismos fines. En la medida en que dicho interés legítimo puede verse también afectado directamente por un acto o disposición recurrible en amparo, por haber infringido un derecho fundamental o libertad pública, debe reconocerse a las personas naturales o jurídicas que invoquen aquel interés legítimo como propio de la legitimación para interponer el recurso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 162.1.b) de la Constitución» (fundamento jurídico 2.º).

²⁵ Se produce así, en palabras del Tribunal, «una cierta disociación entre la titularidad concreta del derecho fundamental violado y la titularidad de la acción para reaccionar frente a la violación (sin la cual, como es evidente, la referencia constitucional al interés legítimo queda privada de sentido)» (ATC 1.193/1988, fundamento jurídico único).

²⁶ En el ATC 1.193/1988, el Tribunal afirmó que tiene interés legítimo «aquella persona cuyo círculo jurídico pueda resultar perjudicado por la violación por obra del poder, de un derecho fundamental aunque la violación no se produjese directamente en su contra» (fundamento jurídico único).

El examen de la jurisprudencia muestra que, en la práctica, se ha reconocido tal interés, a los sindicatos, e incluso a los comités de empresa, para la defensa de los derechos de los trabajadores (SSTC 26/1981, 70/1982, 31/1984 y 185/1992, entre otras), a determinadas asociaciones para la tutela de derechos de sus miembros (SSTC 46/1986, 24/1987, 123/1987 y 47/1990), a los partidos políticos para la defensa de los derechos de los integrantes de sus candidaturas electorales o a los grupos parlamentarios respecto a los miembros de las Cámaras que los integran (SSTC 36/1990 y 81/1991)²⁷. Se ha negado, sin embargo, que un Ayuntamiento pueda acudir en amparo invocando el derecho de igualdad de los ciudadanos (ATC 135/1985), o que una sociedad anónima pueda invocar el derecho a la libertad sindical de los trabajadores (ATC 297/1982).

La legitimación de las personas jurídicas aparece especialmente adecuada para la tutela de los llamados intereses difusos; no obstante, es requisito procesal ineludible para que el amparo pueda prosperar la violación de un derecho fundamental de una persona concreta²⁸.

²⁷ En el ATC 1.193/1988 se reconoce también que tienen interés legítimo los herederos de un fallecido para la defensa de los derechos de éste, si bien, en el caso concreto, se inadmitió la demanda de amparo por no haber sido la recurrente parte en el proceso judicial previo.

²⁸ Una cuestión muy singular fue la planteada en la STC 214/1991, que resolvió la demanda de amparo interpuesta por una persona de origen judío contra unas declaraciones vertidas en la prensa en relación con el Holocausto. En este caso, el Tribunal tras resumir la doctrina sobre la noción de interés legítimo, afirmando que tal legitimación «se encuentra en función del derecho fundamental vulnerado» y que «tratándose en el presente caso, de un derecho personalísimo, como es el honor, dicha legitimación activa corresponderá, en principio, al titular de dicho derecho fundamental», afirmó que «esta legitimación originaria no excluye (...) que haya de considerarse también como legitimación originaria la de un miembro de un grupo étnico o social determinado, cuando la ofensa se dirigiera contra todo ese colectivo (...). En tal supuesto, y habida cuenta de que los tales grupos étnicos, sociales e incluso religiosos son, por lo general, entes sin personalidad jurídica y, en cuanto tales, carecen de órganos de representación a quienes el ordenamiento pudiera atribuirles el ejercicio de las acciones, civiles y penales, en defensa de su honor colectivo, de no admitir el artículo 162.1.b) CE, la legitimación activa de todos y cada uno de los tales miembros, residentes en nuestro país, para poder reaccionar jurisdiccionalmente contra las intromisiones en el honor de tales grupos, no sólo permanecerían indemnes las lesiones a este derecho fundamental que sufrirían por igual todos y cada uno de sus integrantes, sino también el Estado español de Derecho permitiría el surgimiento de campañas discriminatorias, racistas o de carácter xenófobo, contrarias a la igualdad, que es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico que nuestra Constitución proclama (artículo 1.1 CE)» (fundamento jurídico 3.º).

La Constitución reconoce también capacidad para interponer recursos de amparo al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal. Se trata de una legitimación de carácter objetivo, justificada porque ambos órganos tienen constitucionalmente encomendada la tutela de los derechos de los ciudadanos (artículos 54 y 124 CE, respectivamente). Aunque no se especifica, parece en principio que su legitimación la ostentan para defender derechos fundamentales de terceros. Así pareció entenderlo el legislador al disponer en el artículo 46.2 LOTC que «si el recurso se promueve por el Defensor del Pueblo o el Ministerio Fiscal, la Sala competente para conocer del amparo constitucional lo comunicará a los posibles agraviados que fueran conocidos y ordenará anunciar la interposición del recurso en el *Boletín Oficial del Estado* a efectos de comparecencia de otros posibles interesados».

En la práctica, el Defensor del Pueblo ha interpuesto algunos recursos de amparo, siempre en defensa de derechos de terceros²⁹. Distinto ha sido el caso del Ministerio Fiscal, al que se ha reconocido legitimación para defender no sólo los derechos de terceros³⁰, sino también para la defensa de los derechos comprendidos en el artículo 24 CE que le hayan sido vulnerados en su condición de parte procesal³¹ o de defensor de la legalidad³².

1.6. Control previo de tratados internacionales

El artículo 95.1 CE reconoce legitimación para plantear la consulta exclusivamente al Gobierno y a cada una de las Cámaras que integran las Cortes Generales.

2 CONDICIONES TEMPORALES: LOS PLAZOS PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN

La regla general en los procesos constitucionales es la existencia de un plazo que, además, viene siendo considerado por el Tri-

²⁹ SSTC 178/1987, 209/1987 y 132/1992.

³⁰ Así, en las SSTC 4/1987, 81/1990 y 220/1993.

³¹ Así, por ejemplo, en las SSTC 188/1992 y 256/1994.

³² STC 148/1994.

bunal como de caducidad, de manera que, transcurrido el mismo, la posible demanda deviene extemporánea, sin que exista posibilidad alguna de subsanación.

En el caso del recurso de inconstitucionalidad, el plazo para su interposición es de tres meses, siendo el *dies a quo* el de la fecha de publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley impugnado (artículo 33 LOTC). Algunas dudas se han suscitado respecto de aquellas normas que son publicadas en otro diario oficial, además de en el *Boletín Oficial del Estado*. Tal es el caso de los Reglamentos parlamentarios, que se publican en el instrumento oficial destinado a la publicidad de la correspondiente Cámara, y de las leyes autonómicas, que son publicadas en primer lugar en los *Diarios* de las Comunidades Autónomas. En ambos casos, es la fecha de publicación en estos *Diarios* la que determina el inicio del cómputo del plazo³³.

En los conflictos positivos de competencia, el procedimiento es algo más complicado, ya que con carácter previo a la presentación del escrito de planteamiento del conflicto es necesario —o potestativo, en el caso del Gobierno de la Nación— que se haga un requerimiento de incompetencia. Este requerimiento debe realizarse en el plazo de dos meses desde que se publica o comunica —o se tiene conocimiento por cualquier otro medio— el acto o disposición que se entienden viciados de incompetencia. El órgano requerido tiene un plazo de un mes para atenderlo o rechazarlo. En el mes siguiente a la notificación del rechazo o al término del plazo debe formalizarse el conflicto (artículo 63 LOTC). El Gobierno de la Nación puede formalizarlo directamente —sin requerimiento previo, por tanto— en el plazo de dos meses (artículo 62 LOTC)³⁴.

En el caso de los conflictos negativos suscitados por el Gobierno de la Nación, existe también un requerimiento previo, obligatorio, para que se proceda a ejercer la competencia asumida. Se da la peculiar circunstancia de que el plazo para contestar al requerimiento

³³ Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional respecto de los Reglamentos parlamentarios en la STC 179/1989 y en relación con las leyes autonómicas en las SSTC 179/1989 y 236/1991 y en los AATC 579/1989, 620/1989 y 168/1994.

³⁴ El Tribunal Constitucional ha señalado que para el cómputo del plazo se tiene en cuenta la fecha de formulación del requerimiento y no el momento en que éste es efectivamente recibido (SSTC 86/1988, 140/1990 y 132/1996).

es fijado por el Gobierno requirente, limitándose la LOTC a señalar que «en ningún caso será inferior a un mes» (artículo 71.2). La formalización del conflicto se debe producir «dentro del mes siguiente al día en que de manera expresa o tácita haya de considerarse rechazado el requerimiento» (artículo 72.1 LOTC).

Cuando el conflicto negativo es suscitado por una persona física o jurídica que ve rechazada su pretensión porque tanto la Administración estatal como la autonómica se declaran incompetentes, el plazo para formalizar la demanda es de un mes desde que recibió la segunda declinatoria o, si no hay contestación expresa, desde que transcurrió el plazo, también de un mes, que la Administración tenía para contestar (artículo 68.3 LOTC).

En el conflicto entre órganos constitucionales existe también una fase previa constituida por el requerimiento de incompetencia, que debe ser formulado en el plazo de un mes desde que se tiene conocimiento de la decisión viciada de incompetencia. Si en un nuevo plazo de un mes el órgano requerido afirma que actúa en el ejercicio constitucional y legal de sus atribuciones, o si no rectificare en el sentido que le hubiera sido solicitado, el órgano requirente puede formalizar el conflicto ante el Tribunal Constitucional (artículo 73.1 y 2 LOTC).

En el recurso de amparo, el plazo para la presentación de la demanda es distinto según se trate de actos de las Asambleas parlamentarias o de los órganos integrantes de los poderes ejecutivo y judicial. En el primer caso, el plazo es de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, el acto o disposición sea firme. En el segundo, el plazo es de veinte días desde que se notifica al recurrente la última resolución recaída en el proceso judicial previo. Cuando el acto o disposición parlamentaria no es firme, o cuando el proceso judicial aún está abierto—bien porque no se ha dictado resolución definitiva, bien porque contra ella caben todavía recursos—, el amparo no puede admitirse por ser prematuro.

Como regla general, también se considera prematuro el amparo en los supuestos de impugnación de resoluciones interlocutorias. Es decir, cuando se impugnan decisiones adoptadas en el curso de

un proceso tales como, por ejemplo, la resolución que deniega la práctica de una determinada prueba o la que rechaza la recusación planteada contra un Juez, el Tribunal Constitucional viene entendiendo que, aunque formalmente se hayan agotado los recursos procedentes contra la concreta resolución, no cabe todavía un pronunciamiento en sede constitucional, ya que el proceso principal sigue abierto. Una resolución de este tipo, se afirma, sólo puede ser recurrida en amparo si el perjuicio o quebranto que inflija no pudiera ya ser remediado procesalmente, lo que resulta difícilmente imaginable en nuestro sistema judicial. En otro caso, si el Tribunal se pronunciara antes de finalizado el proceso ante el órgano *a quo*, no se respetaría la subsidiariedad del recurso de amparo. Por ello, en estos supuestos, aunque se hayan agotado los recursos procedentes contra la concreta resolución interlocutoria, el agotamiento de la vía judicial es sólo aparente, pues los órganos judiciales están aún en disposición de reparar la presunta lesión del derecho fundamental y el hecho mismo de que el proceso judicial ordinario esté abierto, hace inviable la apertura de un proceso constitucional sobre el mismo objeto, ya que supondría una no deseable interferencia en la actividad propia de los Jueces y Tribunales (por todas, SSTC 94/1992, 147/1994 y 247/1994)³⁵. Esta regla se excepciona en los casos en que el seguimiento exhaustivo del itinerario procesal previo, con todas sus fases y etapas o instancias, implique un gravamen adicional, una extensión o una mayor intensidad de la lesión del derecho por su mantenimiento en el tiempo, hipótesis que puede darse cuando de la libertad personal se trate» (STC 247/1994; doctrina que se reitera en las SSTC 318/1994, 31/1995 y 27/1997).

En el caso de la cuestión de inconstitucionalidad, su planteamiento no está sujeto a plazo alguno. Precisamente por esta vía se persigue que, en cualquier momento de su existencia —e incluso una vez derogada, si la norma, en aplicación del principio *tempus regit actum*, debe ser aplicada en un proceso— pueda cuestionarse la validez de una ley. Con ello se pretende no sólo que no permanezca en el ordenamiento una norma inconstitucional que, sin embargo,

³⁵ La idea que está en el fondo de este entendimiento del amparo es que a todos los Jueces y Tribunales —y no sólo al Tribunal Constitucional— compete la reparación de las violaciones de derechos fundamentales y, por ello, el Tribunal Constitucional no debe pronunciarse cuando ellos pueden aún reparar la lesión alegada.

no fue impugnada por quien tenía legitimación para hacerlo, sino también disponer de un procedimiento flexible que permita adaptar el ordenamiento a los cambios que puedan producirse con el paso del tiempo.

Por último, en el control previo de tratados internacionales el requerimiento por los órganos legitimados no está propiamente sometido a plazo, aunque sólo puede realizarse en un momento concreto: cuando habiéndose fijado definitivamente el texto del tratado internacional, aún no se hubiese prestado el consentimiento del Estado (artículo 78.1 LOTC).

3 CONDICIONES MATERIALES

Ni la Constitución ni la LOTC han establecido la exigencia de una cuantía mínima del asunto para acceder al Tribunal Constitucional. Esa previsión sería, por otra parte, inútil, salvo para el caso del recurso de amparo.

Sí existe, sin embargo, en el proceso de amparo un control a *limite* sobre la relevancia de la cuestión suscitada³⁶. Sin perjuicio de volver sobre ello al tratar sobre la inadmisión en los procesos constitucionales, conviene ahora adelantar que, si bien tal relevancia se anuda normalmente a la verosimilitud de la denuncia de la violación de un derecho fundamental o a la efectiva trascendencia constitucional de la cuestión planteada, en dos ocasiones relativamente recientes el Tribunal parece haber tenido también en cuenta la escasa cuantía que estaba en juego (AATC 248/1994 y 182/1997). Estas resoluciones no constituyen, sin embargo, una línea jurisprudencial consolidada y habrá que esperar a ver si son confirmadas en el futuro o si, por el contrario, quedan como decisiones aisladas.

Aunque no existen previsiones legales al respecto, en todos los procesos constitucionales es posible que se acuerde la inadmisión por

³⁶ Según el artículo 50.1.c) LOTC, la Sección podrá, por unanimidad de sus miembros, inadmitir una demanda de amparo cuando «carezca manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional».

apreciación del efecto de cosa juzgada, aunque en la práctica apenas si se encuentran aplicaciones concretas de esta excepción.

Más interés tiene la posibilidad prevista en el artículo 50.1.d) LOTC de que un recurso de amparo sea inadmitido cuanto «el Tribunal Constitucional hubiera ya desestimado en el fondo un recurso o cuestión de inconstitucionalidad o un recurso de amparo en suspenso sustancialmente igual». En este caso no hay efecto de cosa juzgada —pues no hay identidad de partes y, como puede apreciarse, ni siquiera se exige que se trate de una Sentencia recaída en un proceso de amparo—, pero se considera que, una vez resuelto el problema constitucional mediante una Sentencia desestimatoria, carece de sentido que el Tribunal vuelva a pronunciarse sobre el asunto. No obstante, es ésta una causa de inadmisión no profusamente utilizada, fundamentalmente porque no es fácil que exista una identidad total entre los asuntos.

Debe, por último, subrayarse que la invocación de la doctrina de los *interna corporis acta* o del carácter político de un determinado acto no es óbice para que el Tribunal Constitucional entre a conocer del mismo si puede afectar a derechos o libertades susceptibles de protección a través del recurso de amparo (SSTC 90/1985, 118/1988 y 120/1997, entre otras).

4 CONDICIONES FORMALES: REPRESENTACIÓN Y DEFENSA

Para intervenir en un proceso constitucional —ya sea como actor, ya como coadyuvante— las personas físicas o jurídicas deben conferir su representación a un Procurador y actuar bajo la dirección de un Letrado, con la única excepción de quienes son licenciados en Derecho, que pueden comparecer por sí mismos (artículo 81.1 LOTC). El Procurador deberá ser del Colegio de Madrid (donde se encuentra la sede del Tribunal) y el Abogado deberá estar incorporado como ejerciente a cualquiera de los Colegios de Abogados de España (artículo 81.2 LOTC). Están inhabilitados para actuar como Abogado quienes hubiesen sido Magistrados o Letrados del Tribunal (artículo 81.3 LOTC).

Quienes carecen de medios económicos suficientes pueden gozar del beneficio de justicia gratuita y ser representados y defendidos por Procuradores y Letrados del turno de oficio. En desarrollo de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, el Tribunal adoptó el Acuerdo de 18 de junio de 1996, sobre asistencia jurídica gratuita en los procesos de amparo constitucional.

Cuando comparecen los ejecutivos, estatal o autonómico, lo hacen representados y defendidos por sus Abogados (artículo 82.2 LOTC). En el caso del Gobierno de la Nación, tal defensa y representación está encomendada al cuerpo de Abogados del Estado, y cuerpos similares se han creado en las Comunidades Autónomas. Las Asambleas parlamentarias son defendidas y representadas por sus Letrados y los Diputados y Senadores que pueden promover el recurso de inconstitucionalidad son representados por el miembro o miembros que designen o por un comisionado nombrado al efecto (artículo 82.1 LOTC). En este último caso, es necesario que cada impugnación vaya precedida de un previo acuerdo adoptado en cada caso, no siendo admisible una habilitación genérica a delegados, apoderados o mandatarios para recurrir, según su propio criterio, contra las leyes que en el futuro se vayan aprobando (SSTC 42/1985 y 150/1990). El Defensor del Pueblo puede, por último, comparecer por sí mismo, sin perjuicio de que pueda también optar por el nombramiento de un representante o comisionado al efecto (STC 150/1990).

5 OTRAS CONDICIONES DE ACCESO

En algunos procesos —así, en el caso de los conflictos positivos de competencia cuando son planteados por el ejecutivo de una comunidad Autónoma, o en el caso del conflicto entre órganos constitucionales— el acceso al Tribunal Constitucional viene condicionado por la exigencia de un requerimiento previo de incompetencia. Con él se busca propiciar un acuerdo entre las partes antes de acudir a la vía jurisdiccional. El Tribunal ha recordado con frecuencia que ese requerimiento no es mero formalismo y viene condicionando el contenido del *petitum* de la demanda a lo solicitado en el escrito de requerimiento, de forma que no puede prosperar el

conflicto sobre aquellos puntos no incluidos previamente en aquél (así, en las SSTC 116/1984, 96/1986, 104/1989, 209/1989 y 101/1995). Por otra parte, si el requerimiento no se hizo o se hizo extemporáneamente, se incurre en un vicio insubsanable que impide que el posterior conflicto pueda prosperar.

Pero el proceso en el que, sin ninguna duda, la admisión de la demanda viene en mayor medida condicionada por la defensa de la pretensión con carácter previo en otras vías es el recurso de amparo. Como se ha expuesto, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional lo ha configurado como una vía subsidiaria, de manera que sólo cuando la tutela de los derechos no se ha obtenido en las vías ordinarias es posible acudir al Tribunal Constitucional.

Cuando se trata de actos o disposiciones de las Asambleas parlamentarias o de alguno de sus órganos, no existe una vía judicial previa, pero sí es necesario agotar los recursos internos si éstos existen.

En los casos de actos del ejecutivo o del judicial, deben interponerse todos los recursos legalmente posibles³⁷. Ocurre, sin embargo, que no siempre es fácil determinar si un recurso es o no procedente. La cuestión tiene importancia porque, si el recurso no se interpone y procedía, el Tribunal declarará la inadmisión por no haberse agotado la vía judicial previa. Pero si el recurso se interpone y no era procedente, es posible que el Tribunal declare la extemporaneidad de la demanda por haberse hecho uso de un recurso manifiestamente inprocedente que, según la jurisprudencia del Tri-

³⁷ Esta exigencia explica la redacción del artículo 46.1.b) LOTC, según el cual están legitimados para interponer el recurso de amparo en los casos de los artículos 43 y 44 de la Ley quienes hubieran sido parte en el proceso judicial correspondiente. El Tribunal Constitucional ha explicado que dicha norma no reconoce una legitimación autónoma, de manera que es posible que quien hubiere sido parte en el proceso carezca de legitimación para recurrir en amparo. El Tribunal ha afirmado, en concreto, que «este precepto no puede ser entendido de manera estrictamente literal, como ya ha dicho en un buen número de casos este Tribunal, especialmente en aquellos casos en que el proceso judicial *a quo* es el de agotamiento de la vía judicial precedente, a que se refiere el artículo 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal, de acuerdo con el artículo 53.2 de la Constitución, pues ello significaría tanto como llegar a la conclusión tautológica de que se está legitimado para demandar el amparo porque se ha demandado el amparo» (STC 141/1985, fundamento jurídico 1.º; doctrina reiterada en múltiples resoluciones). Y, por el contrario, es posible que quien no haya sido parte en el proceso previo —por ejemplo, por no haber sido emplazado cuando debió serlo— goce de legitimación para recurrir en amparo.

bunal, no interrumpe el plazo para interponer la demanda de amparo ³⁸.

6 OTRAS FORMAS DE INTERVENCION PROCESAL

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional sólo ha previsto la figura del coadyuvante en el recurso de amparo. Como antes hemos visto, la Ley dispone que, en el caso de amparos interpuestos por el Ministerio Fiscal o el Defensor del Pueblo, sean llamados los posibles agraviados por si quieren comparecer en el proceso (artículo 46.2). Con carácter más general, el artículo 47.2 LOTC dispone que «podrán comparecer en el proceso de amparo constitucional, con el carácter de demandado o con el de coadyuvante, las personas favorecidas por la decisión, acto o hecho en razón del cual se formule el recurso o que ostenten un interés legítimo en el mismo». Durante años, el Tribunal Constitucional ha aplicado este precepto en el sentido de que sólo era posible la comparecencia como coadyuvante del demandado y no del demandante. Esta interpretación se basaba en que, dada la amplitud con que el artículo 162.1.b) CE regula la legitimación para acudir en amparo —no exigiendo la titularidad del derecho que se considera infringido, sino únicamente la existencia de un interés legítimo—, la figura del coadyuvante del recurrente sólo tiene cabida en los supuestos del artículo 46.2 LOTC, es decir, cuando el recurso de amparo ha sido interpuesto por el Ministerio Fiscal o el Defensor del Pueblo, en cuyo caso los agraviados y otros posibles interesados pueden intervenir como codemandantes o coadyuvantes ³⁹. En otro caso, la pretensión de coadyuvar al demandante vendría a ser una especie de demanda interpuesta extemporáneamente. Últimamente, sin embargo, el Tribunal ha admitido esta posibilidad y, así, en el ATC 146/1996 ha afirmado que el silencio de la LOTC «no puede ni debe conducir a la conclusión

³⁸ Pueden verse, entre otras, las SSTC 188/1990, 52/1991, 116/1992, 315/1993 y 84/1995. Recientemente, sin embargo, algunas resoluciones han insistido en la necesidad de compatibilizar esta exigencia con el derecho del interesado para ejercer cuantas acciones considere útiles para la defensa de sus derechos (SSTC 81/1996, 205/1996 y 235/1997).

³⁹ Doctrina contenida en los AATC 103/1981 bis, 240/1982, 192/1984, 356/1989 y 102/1991, entre otros.

automática de que junto al "señor del pleito", el titular del derecho fundamental que se dice vulnerado, sea imposible la presencia de quien pretenda apoyar su pretensión por derivarse del éxito un beneficio para él o evitarse así un perjuicio, sustratos del interés legítimo configurado constitucionalmente como fundamento de la legitimación en cualesquiera de sus modalidades» (fundamento jurídico único)⁴⁰.

Ninguna intervención de terceros está expresamente prevista en los procesos de que conoce el Pleno del Tribunal. Tempranamente, sin embargo, fue admitida la comparecencia de coadyuvantes en el conflicto positivo de competencia. Así, en el ATC 124/1981 se afirmó que si bien el artículo 81.1 LOTC (que había sido invocado por los interesados en personarse en el conflicto) «no dispone nada sobre la articulación de formas litisconsorciales o sobre la intervención de coadyuvantes», se admite dicha intervención cuando existe un interés, entendido como «una situación jurídica que puede resultar afectada por la resolución que en el proceso se dicte. Por eso pueden ser coadyuvantes las personas que puedan ver afectada su situación jurídica por la decisión que en su día se dicte en el recurso (...), pues el artículo 66 de la Ley del Tribunal permite que la Sentencia no sólo declare la titularidad de la competencia controvertida, sino que además anule las disposiciones, las resoluciones o los actos que hayan originado el conflicto y que pueda disponer lo que sea procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma» (fundamento jurídico 2.º). Esta doctrina se ha reiterado en numerosos Autos (así, por ejemplo, en los AATC 459/1985, 173/1986 y 55/1988). No obstante, en posteriores ocasiones el Tribunal ha puesto un mayor énfasis en el carácter excepcional de la figura del coadyuvante, excluyéndola en algunos supuestos (AATC 280/1990 y 110/1991).

En el recurso de inconstitucionalidad, dado el carácter abstracto del control y la dimensión objetiva de la legitimación, el Tribunal ha venido rechazando las solicitudes de comparecencia como coadyuvante (AATC 18/1985 y 33/1986, entre otros). Sin embargo, en el

⁴⁰ Más adelante, el Tribunal afirma expresamente que «ningún obstáculo existe para admitir la intervención adhesiva del demandante». Ésta ha sido también admitida en el recurso de amparo núm. 2.471/1995, resuelto por la STC 154/1997.

ATC 172/1995, dictado por el Pleno del Tribunal, se admitió la personación como codemandada de una Comunidad Autónoma, permitiéndosele comparecer como parte en el proceso y coadyuvar en defensa de una ley estatal recurrida en inconstitucionalidad por cincuenta diputados. Esta decisión se justificó en que el recurso de inconstitucionalidad interpuesto tenía una clara dimensión competencial, señalándose expresamente que «si la Constitución [artículo 162.1.a)] y la LOTC (artículo 32.2) facultan a las Comunidades Autónomas, mediante el recurso de inconstitucionalidad, a impugnar las disposiciones con fuerza de ley y ostentan, dentro de él, legitimación activa para comparecer como partes principales en orden a obtener la anulación por inconstitucionalidad en la norma, forzoso se hace convenir en que la misma legitimación se les ha de reconocer a tales Comunidades Autónomas para personarse como partes secundarias o subordinadas, en punto a coadyuvar en la defensa de la constitucionalidad de la norma cuando el recurso planteado contra ella tenga el carácter competencial a que antes aludíamos, esto es, siempre y cuando se trate de disposiciones que inequívocamente afecten a su propio ámbito de autonomía» (fundamento jurídico 5.º). Se sigue rechazando, sin embargo, la comparecencia de sujetos distintos de aquellos a los que la LOTC reconoce legitimación para interponer el recurso ⁴¹.

Consideración aparte merece la cuestión de inconstitucionalidad. Como antes se ha expuesto, el planteamiento de la cuestión corresponde única y exclusivamente a los Jueces y Tribunales, y no a las partes en el proceso *a quo*, que tienen sólo un derecho a formular alegaciones. Consecuentemente con ello, la LOTC tampoco ha previsto que dichas partes sean llamadas al proceso, y ni siquiera que puedan comparecer como coadyuvantes, y así lo viene manteniendo de manera estricta el Tribunal Constitucional ⁴².

Buena parte de la doctrina ha sido crítica con esta regulación, por entender que las partes tienen un verdadero interés para com-

⁴¹ Así, por ejemplo, en los AATC 252 y 378 de 1996, que llevan, sin embargo, el voto particular de dos Magistrados.

⁴² Desde el ATC 132/1983 se viene afirmando que la configuración de la cuestión de inconstitucionalidad no permite en modo alguno la comparecencia «de otras personas y ni siquiera de las que fueron parte en el proceso con motivo del cual se suscita la cuestión» (fundamento jurídico único).

parecer en el proceso. Ese interés es especialmente claro en los supuestos de leyes medida o leyes de caso único, en los que el destinatario de la norma puede ser un particular que, sin embargo, no tiene cauce para impugnar la ley ni para comparecer si se plantea un recurso o una cuestión de inconstitucionalidad. Esta situación se dio en el caso del Decreto-Ley de expropiación del grupo de empresas RUMASA, que ha dado lugar a diversas resoluciones del Tribunal Constitucional y, por lo que se refiere al problema que estamos examinando, motivó una Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (la Sentencia de 23 de junio de 1993, *caso Ruiz Mateos contra España*), en la que se concluyó que, al no haberse dado la oportunidad de intervenir en una cuestión de inconstitucionalidad sobre una ley singular, se había vulnerado su derecho a un juicio justo (artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos). A raíz de esta condena, la jurisprudencia constitucional viene afirmando que únicamente se exige la audiencia de los que puedan resultar afectados en sus derechos e intereses legítimos en aquellos supuestos excepcionales en que el objeto de la cuestión sea una ley de caso único, esto es, una ley que carece de la nota de la generalidad que es inherente a la mayoría de las leyes ⁴³.

Tampoco se admite la comparecencia de Comunidades Autónomas cuando la cuestión de inconstitucionalidad no se dirige contra sus propias leyes (así, SSTC 172/1986 y 349/995).

III. La admisión en los procesos constitucionales

1 EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA ADMISIÓN. DEFECTOS SUBSANABLES E INSUBSANABLES

En unos casos con apoyo legal expreso y en otros por construcción jurisprudencial, en todos los procesos constitucionales es posible una decisión, adoptada de oficio, sobre la admisibilidad o no de la demanda. La inadmisión procederá cuando concurra un defecto insubsanable como, por ejemplo, la falta de jurisdicción o competencia del Tribunal (artículo 4.2 LOTC), la falta de legitimación,

⁴³ Así se señala en los AATC 174/1995 y 178/1996. Ambos Autos contienen, sin embargo, el voto particular de dos y tres Magistrados, respectivamente.

la extemporaneidad de la demanda, etc. Como regla general, la decisión de inadmisión se adopta mediante Auto (artículo 86.1 LOTC), contra el que cabe recurso de súplica de los recurrentes (artículo 93.2 LOTC) ⁴⁴.

Si concurre un defecto subsanable —defecto en la representación, falta de acreditación de algún extremo, etc.—, el Tribunal viene aplicando lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 85 LOTC, según el cual «en los supuestos subsanables a que se refiere el artículo 50 de la presente Ley, el Tribunal deberá notificar al recurrente los motivos de inadmisión que hubiere, con objeto de que, dentro del plazo de diez días, pueda subsanar los defectos advertidos». Aunque esta norma se refiere expresamente al recurso de amparo, aparece incluida entre las disposiciones comunes sobre procedimiento y, de hecho, el Tribunal Constitucional ha admitido la subsanación de defectos formales en los diversos procesos. Si esos defectos no se subsanan en el plazo establecido, el proceso caduca.

La LOTC sólo ha establecido trámites de admisión en el recurso de amparo y en la cuestión de inconstitucionalidad, en los que, como enseguida veremos, cabe un control tanto de los requisitos formales como de los motivos de fondo. No obstante, el Tribunal viene admitiendo la posibilidad de inadmisión, de oficio, *a limine litis*, en todos los procesos. Pueden, así, encontrarse algunos Autos en los que se rechazan recursos de inconstitucionalidad (AATC 26 y 48 de 1980) y conflictos, tanto positivos (AATC 726/1986 y 316/1995) como negativos (AATC 142/1989, 322/1989, 357/1990, 286/1994 y 303/1994), por incurrir en algún defecto insubsanable. En los primeros años de funcionamiento del Tribunal Constitucional, esas decisiones eran adoptadas por la Sección del Pleno a la que hubiera correspondido conocer del asunto ⁴⁵. Posteriormente (en concreto, a partir de 1983), la inadmisión se acuerda siempre por el Pleno del Tribunal y previo un trámite de audiencia al demandante al objeto de que alegue lo que estime pertinente. Contra el Auto por el que se acuerde la inadmisión cabe recurso de súplica (artículo 93.2 CE) que es también resuelto por el Pleno del Tribunal.

⁴⁴ Según doctrina reiterada, la existencia de defectos insubsanables puede apreciarse también en el momento de dictarse Sentencia.

⁴⁵ Así se constata, por ejemplo, en los AATC 26, 41, 48 y 76 de 1980; 6, 55, 85 y 138 de 1981, y 214, 239 y 250 de 1982.

2 LA INADMISIÓN DE CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

El artículo 37.1 LOTC establece que «podrá el Tribunal rechazar, en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada. Esta decisión será motivada».

Si el Tribunal considera que el Auto de planteamiento reúne todos los requisitos, dicta providencia acordando la admisión a trámite. Aunque la LOTC no lo exige, dicha providencia es publicada en el *Boletín Oficial del Estado*.

Es posible, en segundo lugar, que el Tribunal aprecie la existencia de defectos subsanables, en cuyo caso deberá conceder el oportuno plazo de subsanación. Cabe, por último, que se entienda que concurren defectos no subsanables, en cuyo caso el Pleno dicta Auto de inadmisión. Entre estos defectos se encuentran, en primer término, los que se refieren a los presupuestos formales, tales como el momento de planteamiento de la cuestión (concluido el proceso y antes de dictarse sentencia), el cumplimiento del trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal que exige el artículo 35.2 LOTC, la concreción de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona y del precepto constitucional que se considere infringido (tal y como exige ese mismo precepto), etc.

Pero el Tribunal Constitucional debe realizar también el llamado juicio de relevancia; es decir, constatar que se cumplen los requisitos de que la norma cuestionada sea aplicable al caso y que de su validez dependa el fallo (artículo 163 CE)⁴⁶. En relación con el primero de los requisitos (aplicabilidad), el Tribunal viene entendiendo que la determinación de las normas aplicables a los conflictos que se les plantean corresponde a los Jueces y Tribunales ordinarios y él sólo puede intervenir cuando de manera evidente, sin necesidad de

⁴⁶ Como es evidente, con estos requisitos se pretende garantizar el carácter concreto de la cuestión de inconstitucionalidad; es decir, que la misma no se convierta en una segunda vía de control abstracto.

análisis de fondo, la norma cuestionada sea, según principios jurídicos básicos, inaplicable (SSTC 17/1981, 332/1993, 15/1994).

Mayores dificultades surgen para determinar si concurre el segundo de los requisitos, es decir, el de la relevancia de la validez de la norma para el fallo. El artículo 35.2 LOTC exige al órgano que plantea la cuestión que exteriorice «en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión» y el Tribunal opera sobre esa argumentación. En principio, el Tribunal Constitucional debe controlar la existencia y adecuación de ese razonamiento, siendo posible la inadmisión cuando, sin necesidad de un análisis de fondo, resulte inaceptable la argumentación ofrecida (STC 103/1983) o ésta sea «notoriamente inadecuada en relación con lo que es generalmente admitido en Derecho» (SSTC 103/1983, 106/1986 y 60/1995). En la práctica, el Tribunal opera con criterios flexibles y pautas de interpretación antiformalistas, llegando incluso a integrar la falta de razonamiento con un examen de los autos del proceso *a quo*.

El artículo 37.1 LOTC permite, por último, la inadmisión de la cuestión cuando sea «notoriamente infundada». Es ésta una causa de inadmisión que apenas fue utilizada en los primeros años de funcionamiento del Tribunal Constitucional, pero cuya importancia ha ido aumentando a la par que lo hacían las cuestiones de inconstitucionalidad. Desde las primeras resoluciones recaídas en este proceso constitucional, el Tribunal insistió en que, en el Auto de planteamiento de la cuestión, el órgano judicial no puede limitarse a exteriorizar dudas sobre la constitucionalidad de la norma y, mucho menos, remitirse a las dudas que puedan haber expresado las partes en el trámite de audiencia (SSTC 17/1981, 4/1988 y 222/1992, entre otras). Asimismo, no procederá el planteamiento de la cuestión si el Juez o Tribunal considera que es posible, al menos, una interpretación de la norma que sea conforme con la Constitución y se ha excluido expresamente que pueda pretenderse del Tribunal únicamente la consecución de una sentencia al objeto de aclarar a los diversos órganos judiciales la constitucionalidad de una norma; en otro caso, se vendría a utilizar la cuestión como un mecanismo destinado a la depuración abstracta del Ordenamiento, desnaturalizándose así su carácter de control concreto (ATC 296/1992).

Para garantizar el cumplimiento de esta exigencia, el Tribunal Constitucional debe realizar un control sobre la fundamentación realizada en el Auto de planteamiento, control que va más allá de la mera constatación formal de que se han exteriorizado las razones que avalan la constitucionalidad de la norma, siendo posible examinar la consistencia misma de esas razones. El Tribunal ha señalado que la expresión 'notoriamente infundada' «encierra un cierto grado de indefinición que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad» (ATC 389/1990)⁴⁷. Ese mismo grado de indefinición se traduce en un margen de discrecionalidad para decidir sobre si, atendiendo al fondo, la cuestión es mínimamente viable. Así, el Tribunal ha inadmitido una cuestión, por manifiestamente infundada, cuando la posible inconstitucionalidad se basaba en una interpretación de la norma legal o del precepto constitucional absolutamente diversa de la que es común a la comunidad jurídica o ha sido ya consagrada por el Tribunal Constitucional (ATC 93/1991). Y, en otras ocasiones, el Tribunal hace un verdadero examen del fondo de los posibles motivos de inconstitucionalidad, declarando la inadmisión cuando no tiene ninguna duda sobre la constitucionalidad del precepto.

Esta regulación ha sido criticada por algunos autores, en la medida en que vendría a legitimar, se ha dicho, una decisión anticipada sobre el fondo sin haber existido un verdadero debate contradictorio (pues en esta fase únicamente se admiten las alegaciones del Fiscal). El Tribunal, sin embargo, ha justificado esta forma de actuar ya que «en tales casos puede resultar conveniente resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables como la paralización de múltiples procesos en los que resulte aplicable la norma cuestionada»⁴⁸. Se persigue, así, evitar dilaciones en los procesos paralizados y garantizar la inmediata eficacia de la ley⁴⁹.

⁴⁷ Doctrina reiterada en numerosas resoluciones (AATC 287/1991, 9/1992, 301/1993, 226/1994, 53/1995, etc.).

⁴⁸ Así se afirma, por ejemplo, en los AATC 389/1990, 9/1992, 324/1993, 226/1994 y 53/1995.

⁴⁹ Debe tenerse en cuenta que, a pesar de las dudas que inicialmente suscitó el último inciso del artículo 163 CE (según el cual los efectos del planteamiento de la cuestión en ningún caso serán suspensivos), el planteamiento de la cuestión lleva consigo

Como regla, el Tribunal dicta también Auto de inadmisión de cuestiones de inconstitucionalidad cuando ya se ha pronunciado sobre otra cuestión idéntica. Si la sentencia fue estimatoria, la inadmisión se justifica en la desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión; si, por el contrario, la sentencia fue desestimatoria, el Tribunal acude al expediente de entender que la cuestión es manifiestamente infundada (y ello no porque en su momento lo fuera, sino porque, tras la resolución del Tribunal, la cuestión queda sin fundamento).

Contra la decisión sobre la admisión cabe, en principio, recurso de súplica (artículo 93.2 LOTC). En la práctica, en alguna ocasión se ha hecho uso del recurso frente a providencias de admisión y, en ocasiones, el Tribunal ha reconsiderado su decisión y acordado inadmitir⁵⁰.

3 LA INADMISIÓN EN EL RECURSO DE AMPARO

Es, sin ninguna duda, en este proceso constitucional en el que el trámite de admisión tiene una mayor relevancia, tal y como se desprende de manera clara de las estadísticas del Tribunal, que muestran cómo cerca del noventa por cien de los recursos de amparo no pasan de la fase de admisión. Esta selección se justifica —al igual que está ocurriendo en otros ordenamientos— por el elevado número —por otra parte en continua expansión— de recursos y por la demostrada falta de fundamentación en que incurren una buena parte de los mismos, en los que no se plantean sino cuestiones de legalidad, ajenas al Tribunal, del que se pretende que actúe como si se tratara de una nueva instancia. Ante esa avalancha de asuntos, la LOTC experimentó ya una reforma mediante la Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio, que agilizó el procedimiento de inadmisión, permitiendo que ésta, como enseguida se verá, pueda acordarse

la paralización del proceso principal, que queda en suspenso hasta que el Tribunal resuelva sobre la constitucionalidad, y que esa resolución, cuando se trata de una Sentencia sobre el fondo, puede tardar en ser dictada dos o más años.

⁵⁰ Así ocurrió en los AATC 1.393/1987, 587/1988, 307/1990, 371/1990 y 14/1993, que resolvieron los recursos interpuestos, en unos casos por el Abogado del Estado y en otros por el Ministerio Fiscal.

mediante simple providencia de la Sección (y no, como se exigía en la anterior redacción, por Auto) ⁵¹.

La decisión sobre la admisión de los recursos de amparo está encomendada, en primer término, a las Secciones del Tribunal, que examinan de oficio la concurrencia de los requisitos legalmente previstos y pueden acordar la inadmisión de plano, mediante providencia, si aprecian, por unanimidad, la concurrencia de algunas de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 50.1 LOTC ⁵². Frente a esa providencia no cabe otro recurso que el del Ministerio Fiscal, que debe interponerlo en el plazo de tres días (artículo 50.2 LOTC); el recurso es resuelto mediante Auto. Si no hubiere unanimidad en la Sección, se abre un trámite de audiencia en el que el Ministerio Fiscal y el recurrente deben alegar lo que estimen pertinente sobre la posible concurrencia de alguna de las causas de inadmisión (que debe ser especificada en la providencia que abre el trámite). A la vista de las alegaciones, la Sección puede admitir o inadmitir; en este último caso, la inadmisión debe acordarse ya mediante Auto (artículo 50.3 LOTC), que es irrecurrible (artículo 50.4 LOTC).

Las causas de inadmisión vienen enunciadas en el artículo 50.1 LOTC, y son las siguientes:

a) «Que la demanda incumpla de manera manifiesta e insubsanable alguno de los requisitos contenidos en los artículos 41 a 46 o concurra en la misma el caso al que se refiere el artículo 4.2». Ese último precepto se refiere a la falta de jurisdicción o competencia. En cuanto a los artículos 41 a 46, regulan los requisitos formales que debe cumplir la demanda: entre otros, interponerse por persona legitimada, en el plazo legalmente previsto, tras haberse agotado los recursos procedentes y después de haberse invocado en la fase judicial el derecho supuestamente conculcado.

⁵¹ En el Derecho procesal español, las providencias se han entendido tradicionalmente como resoluciones de mera tramitación (artículo 369 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y, por ello, carentes de motivación. Las que inadmiten el recurso de amparo contienen, sin embargo, una escueta fundamentación, si bien carecen de la articulación en hechos y fundamentos de Derecho que es propia de los Autos y Sentencias.

⁵² En el caso de que concurra algún o algunos defectos de naturaleza subsanables, la Sección debe ponerlos en conocimiento del recurrente para que, en el plazo de diez días, proceda a su subsanación. Si ésta no se produjere en dicho plazo, la Sección acordará la inadmisión mediante providencia contra la que no cabe ya recurso alguno (artículo 50.5 LOTC).

b) «Que la demanda se deduzca respecto de derechos o libertades no susceptibles de amparo constitucional». Como se ha dicho, el recurso de amparo sólo tutela los derechos reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 CE, por lo que no puede prosperar la demanda que invoque derechos distintos.

c) «Que la demanda carezca manifiestamente de contenido que justifique una resolución sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional». Es ésta, con mucho, la causa a la que con más frecuencia acuden las Secciones del Tribunal para fundar la inadmisión. Al igual que ocurre con la noción de «manifiestamente infundada» en el caso de las cuestiones de inconstitucionalidad, el concepto de «carencia manifiesta de contenido» no tiene unos contornos precisos. Permite, como ocurre en las cuestiones, un examen adelantado, y sin audiencia previa a las partes, de los motivos en que se fundamenta la demanda. En la práctica, el Tribunal Constitucional entiende que concurre ese defecto cuando la demanda de amparo plantea cuestiones que no trascienden de los límites de la legalidad (y, con frecuencia, se alude a la falta de «contenido constitucional»); o cuando un primer examen permite determinar, sin dudas, que no se ha producido la lesión denunciada. Como se ha expuesto al tratar de las condiciones materiales de acceso a los procesos, en dos ocasiones relativamente recientes (AATC 248/1994 y 182/1997) el Tribunal ha hecho uso de esta causa refiriéndose a la entidad material de la lesión padecida, de manera que una demanda de amparo carecería de contenido cuando, pese a haberse producido acaso la lesión de un derecho fundamental, el daño material no fuera significativo. Este entendimiento de la carencia de contenido no puede, sin embargo, considerarse consolidado.

d) «Que el Tribunal Constitucional hubiera ya desestimado en el fondo un recurso o cuestión de inconstitucionalidad o un recurso de amparo en supuesto sustancialmente igual». En tal caso, el Tribunal debe señalar «expresamente en la providencia la resolución o resoluciones desestimadas». A pesar de que los problemas que se plantean en las demandas de amparo se reiteran con frecuencia, el Tribunal no hace demasiado uso de esta causa de inadmisión. Ello puede explicarse, como antes se ha señalado, por la no identidad

total de supuestos y por la expansiva utilización de la causa prevista en el artículo 50.1.c) LOTC.

IV. Derecho de acceso a la justicia constitucional y derecho a acceder por vía de recurso al Tribunal de Única o Última Instancia

En una valoración global, puede afirmarse que si bien el acceso a los procesos constitucionales está sometido a ciertas exigencias formales, las mismas no son en modo alguno excesivas. En su concreta aplicación, el Tribunal Constitucional español se mueve entre una cierta flexibilidad (que le lleva a no incurrir en rigorismos que él mismo ha considerado contrarios al derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24.1 CE) y la insistencia en que tales presupuestos son de orden público y, por tanto, indisponibles para las partes y para el propio Tribunal, que no puede modificar mediante sus resoluciones los preceptos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en que se regulan tales requisitos. En todo caso, si se aprecia la concurrencia de un vicio de naturaleza subsanable, el Tribunal concede siempre el oportuno trámite para la subsanación.

En la mayor parte de los procesos constitucionales, la fase de admisión está limitada a la constatación de que la demanda cumple los requisitos formales legalmente previstos y es relativamente escaso (al menos comparativamente) el número de asuntos que no superan este trámite inicial. La situación es muy distinta en el caso de las cuestiones de inconstitucionalidad y de los recursos de amparo, en los que el Tribunal puede realizar *a limine litis* un cierto control del fondo de los asuntos planteados.

Por lo que a las cuestiones de inconstitucionalidad se refiere, cada vez es mayor el número de las que son inadmitidas por resultar «manifiestamente infundadas». Como se ha expuesto, con ello se persigue evitar la paralización de procesos por el planteamiento de cuestiones en las que el órgano judicial no justifica mínimamente las razones que avalan la pretendida inconstitucionalidad de la norma impugnada o en las que, aun exteriorizándose esas razones, el Tri-

bunal no tiene ninguna duda sobre la constitucionalidad del precepto. Estas posibilidades de control que permite el artículo 37 LOTC parecen suficientes para atender a las exigencias que se derivan del uso cada vez mayor que los jueces y tribunales vienen haciendo de la cuestión de inconstitucionalidad.

No cabe concluir lo mismo en relación con el recurso de amparo. El número de los que se interponen aumenta de año en año y en la decisión sobre su admisión se invierte buena parte del tiempo y energías del Tribunal Constitucional, lo que redundará, inevitablemente, en la resolución de otros asuntos, especialmente de los que son competencia del Pleno. La reforma de la LOTC realizada en el año 1988 quiso dar solución a este problema y, efectivamente, introdujo una mayor agilidad en la inadmisión de las demandas. Sin embargo, esta reforma resulta en la actualidad quizá insuficiente. El Tribunal —sus Secciones— debe estudiar cada una de las demandas y dicta, en todo caso, una resolución que, aunque breve, contiene la motivación suficiente para que el recurrente en amparo pueda conocer los motivos por los que su demanda es rechazada. Por otra parte, y ya se ha insistido en ello, un alto porcentaje de recursos no plantean sino cuestiones que no trascienden del plano de la legalidad y sobre las que nada le corresponde decir al Tribunal Constitucional.

Para resolver esta situación, se han barajado por la doctrina académica diversas propuestas, algunas de las cuales serían posibles con la regulación vigente, mientras que las más profundas —y posiblemente las más eficaces— requerirán cambios legales o incluso la reforma de la Constitución⁵³. Así, se ha sugerido aumentar el número de miembros del Tribunal Constitucional o excluir del recurso de amparo algunos derechos (en concreto, los incluidos en el artículo 24 CE). Hay un acuerdo prácticamente generalizado en la necesidad de reformar las leyes procesales y en que se regule en plenitud el procedimiento preferente y sumario de tutela de derechos

⁵³ Algunas de esas propuestas pueden encontrarse en la Ponencia sobre el recurso de amparo presentada al Coloquio Internacional celebrado en Madrid el 13 y 14 de octubre de 1994 con motivo de los quince años de la aprobación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, así como en el coloquio que siguió a la misma (la Ponencia y un resumen del coloquio se recogen en el volumen *La jurisdicción constitucional en España. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979-1994*, Madrid, 1995).

fundamentales a que se refiere el artículo 53.2 CE ⁵⁴. Pero quizás la propuesta que de manera más insistente aparece en los debates doctrinales es la necesidad de conceder al Tribunal Constitucional una amplia facultad que le permita seleccionar los recursos de amparo de manera similar a como hace, por ejemplo, la Corte Suprema de los Estados Unidos. En esta línea se ha orientado, como se sabe, la última reforma legal de la queja constitucional en la República Federal alemana.

La cuestión es, sin duda, compleja. Para los defensores de esta propuesta, no puede olvidarse que la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales está primera y principalmente encomendada a los jueces y tribunales ordinarios, por lo que no sería necesario, en la mayor parte de los casos, una intervención del supremo intérprete de la Constitución que, antes bien, debería limitarse a decidir aquellos supuestos en los que es necesario resolver problemas constitucionales nuevos, o cuando quiera modificar su doctrina anterior ⁵⁵. Para sus críticos, el Tribunal Constitucional no se legitima sino mediante la motivación de sus resoluciones y, por otra parte, el recurso de amparo tiene una clara dimensión subjetiva, de tutela de derechos fundamentales de los ciudadanos, que no podría subordinarse, se arguye, a otro tipo de razones. La cuestión es, como puede apreciarse, discutible. Lo que parece menos debatible es que la funcionalidad de un Tribunal Constitucional depende, en buena medida, de que el legislador articule fórmulas procesales que permitan resolver, en un tiempo razonable, los asuntos que lleguen a esta jurisdicción.

⁵⁴ En la actualidad, ese procedimiento se contiene, básicamente, en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, Ley que se aprobó antes de la entrada en vigor de la Constitución.

⁵⁵ Se potenciaría así lo que se ha denominado vertiente objetiva del recurso de amparo.

Apéndice estadístico

DATOS COMPARATIVOS *

ASUNTOS INGRESADOS

	1994	1995	1996	1997	Total
Recursos de amparo.....	4.161	4.369	4.689	5.391	18.610
Recursos de inconstitucionalidad	10	18	14	47	89
Cuestiones de inconstitucionalidad	64	81	102	90	337
Conflictos positivos de competencia	6	10	5	10	31
Conflictos negativos de competencia	2	0	0	0	2
Conflictos entre órganos constitucionales ...	0	1	0	0	1
Impugnaciones Título V LOTC	0	0	0	0	0
Requerimientos sobre tratados internacio- nales	0	0	0	0	0
TOTALES	4.243	4.479	4.810	5.538	19.070

RESOLUCIONES

	1994	1995	1996	1997	Total
Providencias de inadmisión:					
Sala 1.ª	1.697	1.645	2.065	1.823	7.230
Sala 2.ª	1.816	1.654	1.740	1.798	7.008
TOTAL	3.513	3.299	3.805	3.621	14.238
Autos definitivos:					
Sala 1.ª	100	74	63	55	292
Sala 2.ª	99	75	108	51	333
Pleno	24	30	40	42	136
TOTAL	223	179	211	148	761
Sentencias:					
Sentencias Sala 1.ª	173	85	77	94	429
Sentencias Sala 2.ª	115	91	99	109	414
Sentencias Pleno	49	22	37	34	142
TOTAL	337	198	213	237	985
Providencias inadmisión + autos defini- tivos + sentencias	4.073	3.676	4.229	4.006	15.984

* Los datos de 1997 son provisionales.

ASUNTOS RESUELTOS

	1994	1995	1996	1997	Total
Recursos de amparo:					
Por providencia	3.513	3.299	3.805	3.621	14.238
Por auto	199	149	171	106	625
(de ellos, por auto del Pleno)	(2)	(-)	(-)	(-)	(2)
Por sentencia	295	181	179	203	858
(de ellos, por sentencia del Pleno)	(8)	(5)	(1)	(12)	(26)
TOTAL	4.007	3.629	4.155	3.942	15.749
Recursos de inconstitucionalidad:					
Por auto	4	2	3	0	9
Por sentencia	7	4	14	8	33
Acumulados con los anteriores	9	6	5	21	41
TOTAL	20	12	22	29	83
Cuestiones de inconstitucionalidad:					
Por providencia	0	0	2	0	2
Por auto	6	13	34	39	92
Por sentencia	25	9	43	6	83
Acumulados con los anteriores	60	22	0	40	122
TOTAL	91	44	79	85	299
Conflictos positivos de competencia:					
Por auto	10	5	3	0	18
Por sentencia	13	4	11	8	36
Acumulados con los anteriores	12	4	14	12	42
TOTAL	35	13	28	20	96
Conflictos negativos de competencia:					
Por auto	1	0	0	0	1
Por sentencia	0	0	0	0	0
TOTAL	1	0	0	0	1
Impugnaciones Título V LOTC:					
Por auto	0	0	0	1	1
Por sentencia	0	0	1	0	0
TOTAL	0	0	1	1	2
Conflictos entre órganos constitucionales:					
TOTAL	0	0	0	0	0
Requerimientos sobre tratados internacionales:					
TOTAL	0	0	0	0	0
TOTAL ASUNTOS RESUELTOS	4.154	3.698	4.285	4.077	16.229