

EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN ESPAÑA

Por **JOSEFA RIDAURA MARTÍNEZ***

SUMARIO

I. Introducción. **II.** La Autonomía parlamentaria. **III.** La actividad parlamentaria. 3.1. La actividad administrativa. 3.2. Los acta interna corporis. **IV.** La actividad parlamentaria sujeta control de constitucionalidad. **V.** Los procesos de control de constitucionalidad. 5.1. Disposiciones comunes. 5.2. Clases. 5.3. Las sentencias en los procesos de constitucionalidad.

I. INTRODUCCIÓN

El fin del Estado absoluto —teorizado por Maquiavelo, Bodino y Hobbes— dará paso, de la mano del iusnaturalismo racionalista y de la Ilustración, a los procesos revolucionarios liberales norteamericano y francés del siglo XVIII, que fructificarán en el surgimiento del Estado constitucional; cimentado este en una idea de Constitución limitadora del ejercicio del poder mediante su división; con un objeto: la garantía de los derechos⁽¹⁾ (de libertad). El fin del antiguo régimen será, así, el fin del ejercicio del poder despótico sin límites. La racionalización del ejercicio del poder y su sujeción al derecho, para evitar su arbitrariedad, resultará consustancial, así, a la idea de estado constitucional.

Los dos textos constitucionales exponentes de dichos procesos revolucionarios —la Constitución norteamericana de 1787 y la francesa de 1793— partirán de que “la atribución a la comunidad política del poder de establecer una Constitución supone que esta deriva de la voluntad

popular, y en ella encuentra su legitimación”.⁽²⁾ Sin embargo, entre ellas se producirán significativas diferencias derivadas de las particularidades propias de sus procesos constituyentes.

La Constitución americana de 1787 se sustentará en el principio de que “la Constitución es el supremo derecho de la tierra” (cláusula de supremacía, artículo IV.2).⁽³⁾ Sobre dicha cláusula se construirá la justicia constitucional, apoyada en la tesis que Hamilton formuló en *El federalista* sobre la obligación más fuerte, esto es, la de la vinculación del juez a la Constitución.⁽⁴⁾ Tesis recogida con posterioridad por el juez Marshall en la famosa sentencia del caso *Marbury vs. Madison* (1803) que, si bien cuenta con antecedentes,⁽⁵⁾ es la primera en la que se declara la inconstitucio-

⁽²⁾ Lopez Guerra, L. (1994). Introducción al derecho constitucional. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 48.

⁽³⁾ “Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que en su consecuencia se dicten y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad del gobierno de los Estados Unidos serán la ley suprema de esta tierra; y los jueces de cada Estado estarán obligados por ellos, no obstante lo que establezca en contrario cualquier Constitución o leyes de cualquier Estado”.

⁽⁴⁾ Hamilton, A.; Madison, J.; Jay, J. (1994). *El federalista*. México D. F.: FCE.

⁽⁵⁾ En Inglaterra el juez Coke, en la Sentencia *Bonham's case* de 1610, planteaba el control sobre la validez de las leyes, postulando su anulación cuando se opusieran a los principios fundamentales del sistema. Sin embargo, dicha tesis no prosperará al reafirmarse la soberanía del Parlamento.

^(*) Profesora Titular de Derecho Constitucional en Universidad de Valencia.

⁽¹⁾ Locke defiende esta idea de limitación del poder, destacando la protección del derecho de propiedad. Ver Locke, J. (1991). Dos ensayos sobre el gobierno civil. Barcelona: Espasa Calpe; Montesquieu, A. (2007). Del espíritu de las leyes. Sexta edición. Madrid: Tecnos. Este último sostiene la tesis de la separación de los poderes como condición de la libertad individual.

nalidad de una ley sancionada por el Congreso federal. En esta sentencia, el juez se plantea la siguiente argumentación lógica:

O la Constitución es superior a todo acto del legislativo no conforme con ella. O el poder legislativo puede modificar la Constitución con una ley ordinaria. No existe solución intermedia en esta doble alternativa [...]. Si la primera parte de la alternativa es cierta, un acto contrario a la Constitución no es ley; si, en cambio, la segunda parte es cierta, la Constitución escrita habrá de ser considerada como una tentativa absurda del pueblo para limitar un poder que por su naturaleza es ilimitable [...].

El juez optó por la primera solución, partiendo de la idea de que la Constitución es aprobada por el pueblo, como titular del poder constituyente, y, por tanto, es la *lex suprema* que limita la acción de los poderes públicos; esto es, la Constitución como instrumento de control del ejercicio del poder. El sistema de control de constitucionalidad, que surgirá tras esta sentencia, será un sistema de justicia constitucional difusa, que confiará dicho control de constitucionalidad de las leyes contrarias a la Constitución a todos los jueces y tribunales ordinarios.

Por el contrario, las monarquías marcarán el constitucionalismo continental europeo, que estará basado en el dogma de la soberanía parlamentaria, como consecuencia de la exigencia de reforzar al parlamento frente al poder del monarca; lo que se traducirá en una primacía de la ley, que no requerirá ningún control de adecuación a la Constitución.⁽⁶⁾

Por ello, la recepción en Europa sobre la teoría de la supremacía de la Constitución y el consecuente control judicial de las leyes será mucho más tardía: se realizará de la mano de Hans Kelsen (1920), quien implantará el sistema con-

centrado de control de constitucionalidad, mediante la creación de un órgano *ad hoc*, encargado de control de la adecuación de las leyes a la Constitución: el Tribunal Constitucional. Este sistema se extenderá paulatinamente en Europa, y se consolidará en los textos constitucionales que verán la luz tras la segunda postguerra mundial.

La aceptación en Europa de la normatividad de la Constitución supondrá el paso de un sistema de interpretación parlamentaria inicial e incondicionado a otro de "interpretación parlamentaria inicial pero condicionado. Condicionado por la Constitución exclusivamente, pero tal como es definida de manera definitivamente vinculante por el Tribunal Constitucional".⁽⁷⁾ El necesario acomodo del legislador a los mandatos constitucionales y el papel constitucionalmente encomendado a la jurisprudencia constitucional conferirán a esta un papel relevante frente al legislador, que perderá su poder ilimitado. La introducción de un sistema de justicia constitucional cambiará el panorama: el parlamento dejará de ser el soberano; el legislador será "en cierto sentido, destronado, al ver sometida su actuación a limitaciones cuya transgresión puede ser sancionada, no ya políticamente por el electorado, sino jurídicamente, con la invalidación de las normas", que bien formal, bien materialmente, sean inconstitucionales.⁽⁸⁾

Así pues, la concepción de la Constitución como norma jurídica y la consecuente implantación del sistema de justicia constitucional para su salvaguarda han "acabado con el mito de la omnipotencia parlamentaria".⁽⁹⁾ Sobre todo, porque como indicaba De Otto, "el establecimiento de un Estado democrático y constitucional [...] solo es posible si la Constitución es considerada realmente como norma y el Tribunal Constitucional opera realmente como tribunal".⁽¹⁰⁾

⁽⁶⁾ Un estudio completo y detallado de este proceso puede verse en la obra de Blanco Valdés, R. L. (2006). *El valor de la constitución*. Segunda edición. Madrid: Alianza Editorial; Cruz Villalón, P. (1998). *La formación del sistema europeo de control de la constitucionalidad*. Madrid: cepc.

⁽⁷⁾ Pérez Royo, J. (1994). *Curso de derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons, p. 131.

⁽⁸⁾ Rubio Llorente, F. (1993). *La forma del poder*. Madrid: CEC, p. 606.

⁽⁹⁾ Fernández, T. R. (1998). *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*. Aranzadi, pp. 134-135.

⁽¹⁰⁾ De Otto Pardo, I. (1987). *Derecho constitucional*.

En España, la Constitución de 1978 se insertó en el movimiento constitucional que surge tras la II Guerra Mundial, siguiendo la estela iniciada por las Constituciones alemana, italiana y portuguesa, fruto de dicho movimiento. Por ello, la Constitución se sustentó sobre su propia normatividad, afirmando en su artículo 9.1 que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. De dicho precepto se deduce su “valor normativo inmediato y directo”,⁽¹¹⁾ que es consecuencia de la afirmación de la Constitución como norma jurídica, y como tal se proyecta sobre todo el ordenamiento. Dicha supremacía constitucional tiene dos vertientes, por un lado, formalmente es “derecho formal más alto que el resto de las normas estatales”,⁽¹²⁾ vinculando especialmente al legislador, que deberá seguir los procedimientos constitucionalmente establecidos para la elaboración de las normas; y por otro, materialmente, implica que la actuación de los todos los poderes públicos está plenamente condicionada por la ordenación constitucional, ya que la legitimidad de estos arranca del propio texto constitucional. La Constitución española, para hacer efectivo el control de constitucionalidad, optó por un sistema concentrado de justicia constitucional, creando para ello el Tribunal Constitucional como órgano encargado de velar por la normatividad de la Constitución como garantía para el titular de la soberanía: el pueblo.

En este trabajo nos centraremos en el control de constitucionalidad de la actividad parlamentaria en el ordenamiento constitucional español, esbozando, en primer lugar, para ello, los actos sujetos a control de la jurisdicción ordinaria y los sujetos al control de constitucionalidad.

II. LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

Las cortes generales, como órgano constitucional del Estado, representan al pueblo español (artículo 66 de CE), titular de la soberanía, del que emanan todos los poderes del Estado (artí-

.....
Sistema de fuentes. Madrid: Ariel, p. 37.

(11) García de Enterría, E. (1985). *La constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional.* Madrid: Civitas, p. 63.

(12) López Guerra, L. (1994). *Introducción al derecho constitucional.* Valencia: Tirant lo Blanch, p. 54.

culo 1.2 de CE), ocupando una posición central en nuestro ordenamiento, e interviniendo en la dirección política del Estado a través de las clásicas funciones legislativa, presupuestaria y de control político del Ejecutivo, así como las demás establecidas en el texto constitucional. Para desempeñar su función han gozado históricamente de autonomía parlamentaria, contando con tres manifestaciones:

a. Autonomía normativa: por medio de la cual elaboran sus propios reglamentos.

b. Autonomía financiera: para la elaboración y aprobación de sus presupuestos.

c. Autonomía de gobierno y administrativa.⁽¹³⁾

Ahora bien, dicha autonomía, junto con el carácter inviolable de las Cortes (artículo 66.3), no implica la exclusión de sus actos del control jurisdiccional. Antes, al contrario, la proclamación del Estado democrático de Derecho en nuestro texto constitucional impide que exista actividad exenta de control. En consecuencia, todos los actos de nuestros órganos constitucionales están sujetos a control, bien judicial, bien constitucional; sobre todo, tras la afirmación del valor normativo de la Constitución, el Parlamento está sometido, al igual que los demás poderes públicos, a la Constitución (artículo 9.1), predicándose, por tanto, también del Parlamento, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3).

Así pues, la autonomía parlamentaria, concebida históricamente como una garantía de la institución frente a las presiones e injerencias del Ejecutivo, pierde su carácter absoluto, como resultado de su sujeción a la Constitución,⁽¹⁴⁾ que “por antonomasia es un dispositivo de control

.....
(13) Gómez Corona, E. (2008). *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española.* Valencia: Tirant lo Blanch; García-Escudero Márquez, P. (1998). *Artículo 72.1: Autonomía funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de Personal, Comentarios a la Constitución Española de 1978.* Madrid: Edersa, pp. 392-430.

(14) Un estudio más detallado puede encontrarse en García Pechuan, M. (2000). “Potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras Parlamentarias”, En *REDC* 58, pp. 71 y ss.

del poder”.⁽¹⁵⁾ Como expone Aguiar de Luque, el principio rector del derecho parlamentario, “hoy, en los estados democráticos, parlamentarios y pluralistas, ya no puede seguir siendo la garantía de unos ámbitos exentos de injerencias de la corona, sino la realización del valor superior del pluralismo (artículo 1.1 de la CE), garantizando los derechos de las minorías y la publicidad de los debates”.⁽¹⁶⁾

Por ello, el Parlamento, pese a su singularidad y su posición central en nuestro ordenamiento, no deja de ser un poder constituido, y, por tanto, sujeto a las previsiones constitucionales, de ahí que su actividad integral esté sujeta a control. Pero el tema que nos ocupa, en primer lugar, está en determinar qué actividad parlamentaria está sujeta a los controles de la jurisdicción ordinaria, y cuál está al control de la jurisdicción constitucional.

III. LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Las asambleas legislativas realizan actuaciones que se corresponden con sus propias funciones legislativa, presupuestaria y de control político; pero también efectúan un amplio abanico de actos de distinta naturaleza, como son los administrativos, los actos internos y los actos políticos.

3.1. La actividad administrativa

Las cortes, pese a su naturaleza esencialmente política, para el cabal desempeño de sus funciones, realizan una serie de actividades administrativas que se integran en la esfera de lo se denomina el derecho administrativo parlamentario,⁽¹⁷⁾

actuando en este caso la “administración parlamentaria” (L. M. Díez-Picazo).⁽¹⁸⁾

Dicha actividad administrativa está sujeta al control jurisdiccional, ya que en nuestro ordenamiento no está prevista la autodiquia, esto es, la jurisdicción doméstica de las cámaras. Estamos ante “actos materialmente administrativos”, de un órgano constitucional, que no es administración general, y a los que, por razón de su singularidad, no se les aplica el derecho administrativo común, de modo que están excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por tanto, habrá que determinar qué jurisdicción es la competente para su enjuiciamiento.⁽¹⁹⁾

La duda la resuelve la Ley Orgánica 6/1985, del 1 de julio, del Poder Judicial al atribuir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el conocimiento de los recursos contencioso-administrativos contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado en los términos y materias que la ley establezca (artículo 58.1). En relación con las asambleas territoriales, el artículo 74.1.c. atribuye la competencia a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de los recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y de las instituciones autonómicas, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.

En desarrollo de esta legislación, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la juris-

(15) Alzaga Villaamil, O. “Contribución al estudio del derecho parlamentario”. En *Revista Derecho Público* 62, p. 20.

(16) Aguiar de Luque, L. (1987). “El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión”. En *Revista de Derecho Político* 24, p. 18. El mismo Tribunal Constitucional español en la STC 121/1997, de 1 de julio expresa que la autonomía parlamentaria —como prerrogativa constitucional al servicio de su independencia frente a eventuales injerencias de otros poderes del Estado— se proyecta exclusivamente sobre el ámbito material que determina el propio artículo 72.1 de CE.

(17) Ripolles Serrano, R. (1985). “La autonomía administrativa de las Cortes Generales”. En *Jornada de De-*

recho Parlamentario. Volumen ii. Congreso de los Diputados, pp. 663 y ss.; Díez Sánchez, J. J. o “Autonomía administrativa parlamentaria: las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial”. En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, p. 29.

(18) Díez-Picazo, L. M. (1985). *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*. Bologna: Real Colegio de España, Bologna.

(19) Un estudio más completo puede verse en Cid Villagrasa, B. (2000). “La administración parlamentaria”. En *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 3, pp. 125 y ss.

dicción contencioso-administrativa, sujeta a su enjuiciamiento los actos y disposiciones de naturaleza materialmente administrativa, adoptados, entre otros, por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. Asignando, asimismo, la competencia a las Salas de lo Contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (10.1. c). Por su parte, el artículo 12. 1.c atribuye la competencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en relación con los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos competentes del Congreso de Diputados del Senado.

Esta sujeción a la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos y disposiciones de naturaleza materialmente administrativa satisface el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva regulada en el artículo 24 de la CE, de quienes resulten afectados en sus derechos por estos, sin que sea necesario, como señalan García de Enterría y T. R. Fernández, transformarlos en actos administrativos *strictu sensu*.⁽²⁰⁾

El control jurisdiccional afecta, pues, a los actos de personal, de administración y de gestión patrimonial.⁽²¹⁾ Sobre este tema no nos deten-

(20) García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (1993). *Curso de derecho administrativo*. Volumen I. Madrid: Civitas.

(21) Para una delimitación más completa de los que puede entenderse por actos de personal, de administración y de gestión patrimonial, puede verse en Martínez Corral, Juan Antonio (2007). "El control judicial de los actos de la administración y gestión del Parlamento". En *Parlamento y Poder Judicial* (Pau i Vall, F.). Madrid: Tecnos, pp. 105 y ss. En la misma obra mantiene una posición crítica con los posibles excesos del control judicial, Figueroa Larudagoitia, A. "La autonomía parlamentaria y control judicial de los actos parlamentarios de sustancia gubernativa o contenido instrumental", pp. 271 y ss.; Embid Irujo, A. (1988). "Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las cámaras parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa". En *Revista de las Cortes Generales* 13, pp. 53 y ss.

dremos, ya que constituye objeto de estudio en otro apartado.

3.2. Los Acta Interna Corporis

En el marco de la actividad parlamentaria podemos encontrar múltiples decisiones o actos que, sin tener valor de ley, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha estimado que pueden provocar una posible vulneración de derechos fundamentales y, en consecuencia, los incluye como objeto del recurso de amparo constitucional.

En efecto, de acuerdo con el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, "las decisiones o actos sin valor de ley, que emanen de las cortes generales o de cualquiera de sus órganos, o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, o de sus órganos, que violen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las cámaras o asambleas, sean firmes".

Y es que, el recurso de amparo constitucional tiene como objeto la protección, en sede constitucional, de los derechos fundamentales, cuando la vulneración provenga de un poder público; aunque este recurso no solo tiene la vertiente subjetiva de garantizar los derechos fundamentales vulnerados. También goza de una vertiente objetiva, que, como indica Pérez Tremps, "va más allá de los intereses en juego", ya que deriva de la función del Tribunal como intérprete supremo de la Constitución y del "papel que los derechos representan en el ordenamiento, en cuanto que elementos esenciales de este".⁽²²⁾

El recurso de amparo procede, pues, ante vulneraciones de derechos provocadas por los poderes públicos; siendo susceptibles de recurso las disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las comunidades autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo

(22) Pérez Tremps, P. (1992). "El recurso de amparo. Aspectos procesales". En Cruz Villalón, P. et. ál. *Los procesos constitucionales*. Madrid: CEC, p. 124.

o institucional, así como de sus funcionarios o agentes. En orden a dicha legitimación pasiva, la LOTC contempla tres modalidades de Recurso de Amparo Constitucional:

3.2.1. Contradecisiones parlamentarias (artículo 42)

Está dirigido contra las decisiones o actos sin valor de ley (*acta interna corporis*), sobre el que nos detendremos a continuación.

3.2.2. Contradecisiones gubernativas y administrativas (artículo 43 de LOTC) del gobierno o de sus autoridades o funcionarios o de los órganos ejecutivos colegiados de las comunidades autónomas de sus autoridades o funcionarios o agentes

Es imprescindible, en este caso, agotar previamente la vía judicial ordinaria, es decir, la contencioso-administrativa.

3.2.3. Contradecisiones judiciales (artículo 44)

Si se trata de lesión imputable a un órgano judicial, la lesión debe ser producida por juez, magistrado o tribunal. Asimismo, es preceptivo el agotamiento de la vía ordinaria correspondiente, y resulta indispensable que en el procedimiento ordinario se haga constar la vulneración y se precise el precepto o preceptos constitucionales vulnerados (artículo 45 de LOTC). En este estudio me centraré exclusivamente en el primero, por ceñirse al ámbito parlamentario.

3.2.3.1. Objeto

El recurso de amparo del artículo 42 de LOTC tiene como objeto las decisiones o actos sin valor de la Ley de las Cortes Generales (Congreso y Senado), así como de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. Por ello, habrá que clarificar cuáles son dichas decisiones y actos sin valor de ley, lo que nos conduce al análisis de la jurisprudencia constitucional al respecto.

Pese a una vacilante línea jurisprudencia constitucional, podemos concluir que en el amparo previsto en el artículo 42:

1. Queda reservado a “los actos y decisiones sin valor de ley” emanados de las Cámaras,

de naturaleza típicamente parlamentaria y que, por ser expresión *ad intra* de su autonomía como órganos constitucionales, resultan “excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto de los ordinarios como de este Tribunal” (STC 121/1997, de 1 de julio F.j. 3).

2. La exclusión clara que hace el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es respecto a las disposiciones con fuerza o valor de ley, susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad de acuerdo al artículo 161.1 a de la Constitución y el artículo 27 de la misma Ley Orgánica.

3. Además, tal y como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional (Auto de 11 de marzo de 1987, siguiendo la línea del Auto de 15 de enero de 1986), solo en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos internos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 42 de la LOTC.⁽²³⁾

Por tanto, siguiendo a Del Pino,⁽²⁴⁾ serían objeto del presente recurso de amparo:

1. Los actos sin fuerza de ley de carácter singular, que se agotan con su cumplimiento (acuerdos de Mesas, Presidencia, Junta de Portavoces, etc.).

⁽²³⁾ Vide. Autos 12/1986, de 15 de enero; núm. 659/1987, de 27 de junio; núm. 614 /1988, de 23 de mayo; Sentencias núm. 118/ 1988, de 20 de junio; núm. 161 /1988, de 20 de septiembre y núm. 136/1989, de 19 de julio. Encarna Carmona Cuenca, E. (2005). *La crisis del recurso de amparo. La protección de los derechos fundamentales entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Universidad de Alcalá, Servicio de Publicaciones.

⁽²⁴⁾ Del Pino Carazo, A. (2000). “El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tras veinte años de Jurisprudencia Constitucional”. En *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 3, p. 93.

2. Resoluciones de Presidencia (o Mesa) dictadas en ejercicio de sus potestades interpretativas o supletorias del reglamento.
3. Resoluciones de Presidencia dictadas en desarrollo de los reglamentos parlamentarios.
4. Normas dictadas por la Mesa sobre organización del trabajo parlamentario.

Ahora bien, tal y como hemos visto anteriormente, el artículo 58.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial admite el recurso contencioso-administrativo contra actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado en materia de personal y actos de administración. Del mismo modo, el artículo 74.1.c atribuye la competencia a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de los recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas, en materia de personal, administración y gestión patrimonial. También podrían ser objeto de impugnación a través del remedio procesal del amparo constitucional; pero no llegarían al Tribunal Constitucional vía artículo 42, sino a través del artículo 43, y, por tanto, habiendo agotado la vía judicial previa (contencioso-administrativa).

3.2.3.2. Firmeza del acto

El Recurso de Amparo Constitucional es un medio de impugnación extraordinario para la tutela de los derechos, y, por tanto, una de sus características esenciales es su carácter subsidiario; por lo que se requiere agotar la vía judicial previa, en la cual debe haberse invocado el derecho constitucional presuntamente vulnerado, a fin de que los órganos judiciales hayan podido pronunciarse sobre tal vulneración.

Sin embargo, dicha subsidiariedad no puede predicarse del amparo frente a actos internos de las Cámaras, ya que estos no son fiscalizables por la jurisdicción ordinaria; de modo que no puede alegarse la vulneración del derecho en ninguna vía judicial previa. Es por ello que el artículo 42 de la LOTC establece el requisito procesal de que el acto sea firme con arreglo a las normas internas de las cámaras o asambleas.

3.2.3.3. Plazo

También cabe resaltar la especialidad de esta modalidad de amparo respecto del plazo de interposición, que será de tres meses desde la notificación de la actuación recurrida; a diferencia de los 20 días en los casos previstos en los artículos 43 y 44 de LOTC.

3.2.3.4. Legitimación activa

El artículo 162.1.b de CE señala: “Están legitimados 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”. Mientras que el artículo 46.1.1.a establece que, en el caso del artículo 42, están legitimados para interponer el recurso de amparo constitucional: la persona directamente afectada, el defensor del pueblo y el Ministerio Fiscal.

Ciertamente, en la LOTC se aprecia una regulación diferente y más restrictiva en materia de legitimación respecto de la prevista en el texto constitucional; habiéndose planteado su posible inconstitucionalidad por parte de diversos autores. Sin embargo, finalmente, la interpretación que se mantiene por la doctrina constitucional es más amplia que la predicada por la LOTC, ya que el TC ha venido aceptando que goza de legitimación activa la “*persona afectada, directamente*” por el acto parlamentario no legislativo, que tenga un *interés legítimo* aunque no sea estrictamente el titular del derecho fundamental o la libertad pública; habiéndose entendido que esta ha de extenderse igualmente a “toda persona que demuestre un interés legítimo en la preservación o reparación” del derecho o la libertad fundamental.⁽²⁵⁾

En esta línea, el TC ha venido reconociendo la legitimación activa a los partidos políticos y a los grupos parlamentarios en cuanto ostentan una “representación institucional” de los miembros que los integran. Esta afirmación del Tribunal es acorde con el principio *favor actionis* que ha mantenido reiteradamente como justificación para la flexibilidad procesal que ha venido interpretando en sus sentencias para interponer el recurso de

.....
 (25) Oubiña Barbolla, S. (2012). *El Tribunal Constitucional. Pasado, presente y futuro*. Valencia: Tirant lo Blanch.

amparo (STC 81/1991, de 22 de abril; Auto 56/1999, de 9 de marzo y STC 125/1990, de 5 de julio).

En síntesis, de los pronunciamientos del Tribunal se desprende que:

— No solo posee legitimación activa la persona directamente afectada,⁽²⁶⁾ sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, así los partidos políticos respecto a los integrantes de sus candidaturas electorales o los grupos parlamentarios respecto a los miembros de las Cámaras que los integran.

— En relación con la representación institucional que reconoce a los grupos parlamentarios para defender los intereses de sus componentes,⁽²⁷⁾ el Tribunal deslinda la titularidad del derecho afectado de la legitimación sobre la base de que esta no depende de que el grupo parlamentario pueda ser titular o no del derecho vulnerado, sino, sobre todo, de la representatividad respecto a sus miembros (STC 81/1991).

— Sin embargo, no se reconoce la legitimación activa al grupo parlamentario cuando se trata de un grupo en formación (Sentencia 125/1990), que es una figura que no está prevista en el reglamento.⁽²⁸⁾

3.2.3.5. Derechos invocables

El recurso de amparo ha de fundamentarse en la lesión de los derechos contemplados en los artí-

culos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución. Pero, generalmente, en el supuesto que estamos analizando, se reconduce a los derechos comprendidos en el artículo 23.2 de la Constitución, en el sentido que ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, que garantiza, no solo el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sino también la permanencia en ellos en condiciones de igualdad y sin perturbaciones ilegítimas (STC 76/1989, de 27 de abril, FJ2).⁽²⁹⁾

En más, el objeto del amparo se ha ampliado por la legislación de desarrollo: es el caso de la iniciativa legislativa popular, que está regulada en el artículo 87 de la Constitución; esto es, lejos de los derechos comprendidos en los artículos 14 a 29, y 30.2 de la Constitución. Sin embargo, constituye una manifestación del derecho de los ciudadanos a participar directamente en los asuntos públicos (artículo 23 de CE), y como tal, el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1984, del 26 de marzo, reguladora de dicha iniciativa, contempla el amparo ante el Tribunal Constitucional contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de ley. Esta ordenación puede encontrarse en las comunidades autónomas.⁽³⁰⁾

3.2.3.6. Procedimiento

El conocimiento de los recursos de amparo corresponde a una de las dos Salas del TC y, en su caso, a las secciones, iniciándose mediante demanda, en la que se expondrán con claridad y concisión los hechos que la fundamenten. Se citarán los preceptos constitucionales que se estimen infringidos; y se fijará con precisión el am-

(26) Vide. Sentencia 81/1991, así como el comentario a la que hace Aguiló Lúcia, L. (1997). "Las funciones parlamentarias no tradicionales en la jurisprudencia constitucional". En Pau i Vall, Francesc (coordinador). *Parlamento y Justicia Constitucional*. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados y Parlamentos. Arazandi: Asociación Española de Letrados de Parlamentos, pp. 602-603.

(27) Vide. un estudio más detallado del tema en Aguiar de Luque, L. (1997). "La composición y organización parlamentaria en la jurisprudencia constitucional". En Pau i Vall, 1997: 67.

(28) Ridaura Martínez, M. J. (2001). "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre grupos parlamentarios". En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* 10, pp. 271-294.

(29) Un estudio más completa y detallado en Pascua Mateo, F.A., "El recurso de amparo frente a actos parlamentarios: elementos procesales y materiales de la jurisprudencia más reciente", en Asamblea, núm. 7/2002, pp. 121 y ss.

(30) Ley 5/1993, de 27 de diciembre (Comunidad Valenciana) (art. 8) Ley 6/1986, de 25 de junio, Comunidad de Madrid, art. 4; Ley 1/2006, de 16 de febrero, de Cataluña (art. 7); Ley 8/1986, de 26 de junio, del País Vasco (art. 5); Ley 5/1988, de 17 de octubre de Andalucía (art. 5); Ley 4/2001, de 4 de julio, de Castilla y León (art. 6); Ley 7/1984, de 27 de diciembre, de Aragón (art. 5); Ley 2/1985, de 8 de mayo, de Castilla La Mancha (art. 16); Ley 4/1984, de 5 de junio, de Asturias (art. 14); Ley 6/1985, de 5 de julio, de Cantabria (art. 6)

paro que se solicita para preservar o restablecer el derecho o libertad que se considere vulnerado. En todo caso, la demanda justificará la especial trascendencia constitucional del recurso (artículo 49.1 de LOTC).

Una vez que las demandas de amparo llegan al Tribunal Constitucional deben pasar la “admisión a trámite”, conociendo de ello una de las dos secciones que hay dentro de cada Sala del TC (por turno), que decidirá su admisión a trámite por unanimidad.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 50 de LOTC, la demanda puede ser inadmitida si carece de contenido constitucional, adolece de vicios de procedimiento o no se refiere a los derechos constitucionales protegidos por vía de amparo. Esta es una de las mayores innovaciones de la reforma operada en la LOTC,⁽³¹⁾ al exigir que el contenido del recursos justifique una decisión sobre el fondo por parte del TC, en razón de su especial trascendencia constitucional,⁽³²⁾ que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la CE, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales.⁽³³⁾

El procedimiento (artículos 51-52) es sencillo: una vez recibidos por el TC los antecedentes, se da traslado a las partes para que estas presenten alegaciones y, salvo que el TC ordene práctica de

prueba o vista oral —lo que es excepcionalísimo— la Sala procede a dictar sentencia.

Cabe resaltar que el procedimiento ante el TC es gratuito; si bien, en el caso que se formulase recurso de amparo con temeridad o abuso de derecho, se podrá imponer una sanción de 600 a 3000 euros.

3.2.3.7. Sentencia

La Sala, o en su caso la Sección, pronunciará la sentencia que proceda en el plazo de 10 días a partir del día señalado para la vista o deliberación, requiriendo la mayoría de los miembros de la Sala o Sección, formulándose, en su caso, votos particulares o concurrentes.

Esta puede ser estimatoria o desestimatoria. Las primeras suelen contener tres elementos:

- a. En primer lugar, el reconocimiento del derecho vulnerado.
- b. Declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos.
- c. En tercer lugar, el restablecimiento del amparo en la integridad de su derecho.

IV. LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA SUJETA A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

La actividad parlamentaria que hemos visto hasta ahora no está sujeta al control directo de la constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, pese a que indirectamente pueda ser objeto de conocimiento del alto órgano. Dicho control de constitucionalidad está reservado a la actividad parlamentaria derivada de una de sus funciones: la legislativa.

En efecto, la CE (artículo 161) y la LOTC (artículo 2) atribuyen al Tribunal Constitucional una serie de competencias:

- i. Del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley.
- ii. Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades públicas.

(31) Carrillo, Marc (2008). “La objetivación del recurso de amparo: una necesidad ineludible”. En *Revista Vasca de Administración Pública* 81, pp. 87-109. Fernández Farreres, Germán (2007). “La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. (Comentarios a la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo)”. En *Revista Española de Derecho Constitucional* 81, pp. 11-62. García Roca, Javier (2004). “La cifra del amparo constitucional y su reforma”. En Pérez Tremps, Pablo (coordinador). *La reforma del recurso de amparo*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 273-295.

(32) Vid. Matía Portilla, F. J. (2009). “La especial trascendencia constitucional y la inadmisión del recurso de amparo”. En *Revista Española de Derecho Constitucional* 86, pp. 343-368.

(33) Vid. STC 155/2009, en la que se establecen los criterios del pleno del Tribunal Constitucional para admitir a trámite una demanda de amparo.

iii. De los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas o de los de estas entre sí.

iv. De los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado.

v. Bis. De los conflictos en defensa de la autonomía local.

vi. De la declaración sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales.

vii. Del control de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas (artículo 161.2 de la Constitución).

viii. De la verificación de los nombramientos de los magistrados del Tribunal Constitucional, para juzgar si estos reúnen los requisitos requeridos por la Constitución y la LOTC.

ix. De las demás materias que le atribuyen la Constitución y las leyes orgánicas.

De todas ellas, propiamente, el control de constitucionalidad se canaliza a través del recurso de inconstitucionalidad, la cuestión de inconstitucionalidad y el control previo de los tratados internacionales. Ahora bien, es cierto que por medio de otras funciones puede generarse un proceso autónomo de constitucionalidad:

i. De un Recurso de Amparo Constitucional puede derivarse una Autocuestión de Inconstitucionalidad, denominada también “amparo indirecto frente a leyes”.

ii. El conflicto en defensa de la autonomía local,⁽³⁴⁾ frente a las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada, no es un proceso de constitucionalidad, ya que en él la Sentencia del Tribunal Constitucional declarará si existe o no vulneración de esta, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en le-

⁽³⁴⁾ Novedad introducida por la reforma de la LOTC, derivada de la LO 7/1999, de 21 de abril (art. 75 bis a quinque).

sión de la autonomía local. Sin embargo, puede dar paso, en una nueva sentencia, a la declaración de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto, en caso de que el pleno decida plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto, declarando que ha habido vulneración de la autonomía local; y sustanciándose con el mismo procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad (artículo 75 *quinque*. 6).

Por tanto, a continuación nos centraremos en los procesos de control de constitucionalidad de leyes y las normas con fuerza de ley.

V. LOS PROCESOS DE CONSTITUCIONALIDAD

Son procesos objetivos cuya función consiste en la defensa objetiva de la Constitución, afirmar su primacía y privar de todo efecto a las leyes contrarias a esta, excluyendo del ordenamiento jurídico las disconformes con la Constitución; procesos que se caracterizan, como expresa Jiménez Campo, por dos notas: una positiva (controversia sobre reglas con rango o fuerza de ley) y otra negativa (ajenidad de tal debate a cualquier situación jurídica subjetiva).⁽³⁵⁾

5.1. Disposiciones comunes

5.1.1. Objeto

La Constitución, al regular el objeto del control de la constitucionalidad, se refiere a las “leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley”. Sin embargo, el artículo 27. 2 de la LOTC, al desarrollar los preceptos constitucionales, amplió dicho objeto, considerando susceptibles de declaración de inconstitucionalidad:

i. Los estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas.

ii. Las demás leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley; incluso los decretos legislativos.

⁽³⁵⁾ Jiménez Campo, J. (1992). “Los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad”. En VV. AA. *Los procesos constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 16. Vide., asimismo, Pérez Tremps, P. (2010). *Sistema de Justicia Constitucional*.

iii. Los tratados internacionales.

iv. Los Reglamentos de las Cámaras, de las Cortes Generales, y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; a los que el Tribunal Constitucional considera directamente subordinados a la Constitución (STC 101/1983, de 18 de noviembre).

v. Las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley de las comunidades autónomas.

Algunas de estas normas sujetas a control de constitucionalidad plantean una serie de dudas.

i. En relación con los estatutos de autonomía, la STC 31/2010 resuelve la competencia del TC, en abstracto, para controlar la constitucionalidad de un estatuto del artículo 151 de CE, que ha incluido su aprobación por parte del Parlamento de Cataluña, las Cortes Generales y los ciudadanos en referéndum⁽³⁶⁾

ii. En relación con los decretos leyes, la competencia del Tribunal Constitucional para su control “parece salvada”, partiendo de la naturaleza política del control que realiza el Congreso en su convalidación. Ahora bien, es necesario distinguir varios supuestos: a) cuando el decreto ley haya sido convalidado, puede ser objeto de recurso y de cuestión de inconstitucionalidad; b) cuando el decreto ley se haya derogado cabe plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto de los actos concretos de aplicación durante su vigencia. Pero, en el caso que se hubiera recurrido antes de su derogación, podría mantenerse el objeto del proceso si hubiera un interés legítimo en obtener tanto una declaración sobre su validez, como la anulación de sus efectos. c) Si el decreto ley se ha convertido en ley, cabe plantear el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad respecto de los preceptos incorporados a esta; sobre los derogados cabe la cuestión de los actos concretos de aplicación durante su vigencia.⁽³⁷⁾

⁽³⁶⁾ Fossas Espalader, E. (2011). “El control de constitucionalidad de los estatutos y de las constituciones de los entes territoriales”. En *Revista Catalana de Derecho Público* 43.

⁽³⁷⁾ Balaguer Callejon, F. (coordinador) (2012). *Manual de derecho constitucional*. Vol. I. Séptima edición. Madrid: Tecnos, pp. 164-165.

iii. En relación con los decretos legislativos, se plantea la duda acerca de la competencia del Tribunal para controlar los ultra vires (exceso de delegación), que, en principio, deberían conocer los tribunales ordinarios; habiéndose optado por “una zona de concurrencia en la que tanto el Tribunal Constitucional como los tribunales ordinarios pueden actuar”.⁽³⁸⁾

iv. En relación con los tratados internacionales,⁽³⁹⁾ cabe distinguir dos vías procesales distintas:

a) Tratados objeto de Recurso y de Cuestión de Inconstitucionalidad, ya que, además de requerir la necesaria intervención de las cortes generales en la celebración de estos, forman parte de nuestro ordenamiento interno:

1. Los tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Estos deben autorizarse por las cortes generales por mayoría absoluta (artículo 93).

2. La previa autorización para la prestación del consentimiento del Estado por medio de tratados o convenios de: a) Tratados de carácter político. b) Tratados o convenios de carácter militar. c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el título I. d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la hacienda pública. e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución (artículo 94.1).

b) El control previo de los tratados, ya que en virtud del artículo a CE la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.⁽⁴⁰⁾

⁽³⁸⁾ Pérez Tremps, P. (2010). *Derecho constitucional II*. Octava edición. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 219.

⁽³⁹⁾ Jimena Quesada, L. (2013). *Jurisdicción nacional y control de convencionalidad*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.

⁽⁴⁰⁾ Aragón Reyes, M. (1999). “Comentario al artículo 161”. En Alzaga, O. (director). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo XII. Madrid: Edersa, pp. 201-202.

Estamos ante un instrumento procesal distinto al recurso de inconstitucionalidad, en el que se confiere legitimación al gobierno o cualquiera de las cámaras para que pueda requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción entre las disposiciones del tratado y la Constitución.

5.1.2. Los vicios de inconstitucionalidad

Almagro Nosete⁽⁴¹⁾ define el vicio de inconstitucionalidad como la disconformidad que presenta la ley, disposición o acto con fuerza de ley en relación con la Constitución, tanto en lo que se refiere a la legitimidad de su forma de producción, como a la adecuación de su contenido con aquella. En definitiva, los vicios afectan al procedimiento de formación de la ley y a la ley misma.

De esta forma, los vicios de inconstitucionalidad pueden ser:

i. Vicios formales, que vienen referidos al procedimiento de formación de la ley. Cuando se produzca un vicio en el procedimiento de elaboración de la ley habrá de acudir también a los reglamentos de las cámaras.⁽⁴²⁾

ii. Vicios materiales, que se presentan cuando, pese a la formalidad, esta ofrece e un contenido disconforme con el de la Constitución.

iii. Vicios de competencia, cuando la norma objeto de impugnación sea elaborada por órgano que no goce de competencia para ello.

5.1.3. Parámetros del control

El artículo 28 de la LOTC regula el denominado Bloque de Constitucionalidad,⁽⁴³⁾ integrado por las normas que sirven de parámetro para apreciar la conformidad o no con la Constitución. Este bloque

(41) Almagro Nosete, J. (1989). *Justicia constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.

(42) Vide. para un tratamiento más completo del tema Biglino Campos, P. (1991). *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: CEC.

(43) Rubio Llorente, F. (1989). "El bloque de la constitucionalidad". En *Revista Española de Derecho Constitucional* 27. De Cabo, A. (1994). "Notas sobre el bloque de la constitucionalidad". En *Jueces para la democracia* 24.

está conformado, además de los preceptos constitucionales, por las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de estas.

A todas estas normas delimitadoras de competencias hay que añadir los reglamentos parlamentarios, así como los tratados y acuerdos que en materia de derechos hayan sido ratificados válidamente por España, ya que el artículo 10.2 de la Constitución los convierte en parámetros de interpretación en esta materia.

5.2. Modalidades de control de constitucionalidad

Los recursos propios del control de la constitucionalidad de las leyes son los siguientes:

— El recurso directo, que la LOTC llama Recurso de Inconstitucionalidad: Control Abstracto.

— El recurso indirecto o incidental, llamado Cuestión de Inconstitucionalidad: Control Concreto.

— Autocuestión de Inconstitucionalidad.

5.2.1. Recurso de inconstitucionalidad

Es un proceso objetivo, ya que a través de este se opera un control abstracto de las normas; constituyendo la vía directa de control de constitucionalidad, confiriéndose la legitimación a unos sujetos tasados.

5.2.1.1. Legitimación

Están legitimados, según el artículo 162.1.a de la CE, para interponer el recurso de inconstitucionalidad: el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados, 50 senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas y las asambleas de estas.

Ahora bien, el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional limita la legitimación de las comunidades autónomas a las leyes del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, y no a todas las normas objeto del presente recurso contenidas en el artículo 27.2 de la LOTC; lo que ha provocado serias dudas acerca de su consti-

tucionalidad.⁽⁴⁴⁾ Tal restricción no se corresponde, desde nuestro punto de vista, ni con la propia naturaleza de los procesos de constitucionalidad, ni con la posición que las comunidades autónomas ocupan y deben ocupar en el marco del estado autonómico; pues el Recurso de Inconstitucionalidad no es el cauce procesal para que las CCAA reivindiquen competencias, ni para la defensa exclusiva de los intereses autonómicos, sino del interés general. Y es que la comunidad autónoma que recurre contra una ley del Estado está legitimada para actuar no solo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado —como textualmente dispone el artículo 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal— por la norma recurrida.

5.2.1.2. Procedimiento (vide. artículos 33 y 34 de la LOTC)

La competencia es, por principio, del Pleno, que solo podrá atribuir el conocimiento a la Sala cuando se trate de “mera aplicación de doctrina”, debiendo, además, señalar a la Sala “la doctrina constitucional de aplicación” (artículo 10.1.b). El plazo es de tres meses a partir de la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley impugnado. La LO 1/2007, del 7 de enero, ha ampliado el plazo a 9 meses, no con carácter general, sino solo para el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas, cuando se haya reunido previamente la Comisión Bilateral de Cooperación, con objeto de evitar la interposición del recurso.

5.2.2. Cuestión de inconstitucionalidad

Constituye la denominada vía incidental o indirecta, pues cuando un órgano judicial, en

el marco de un proceso, considere que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, se plantee la cuestión ante el Tribunal Constitucional. Y es que, como consecuencia del sistema concentrado del control de constitucionalidad, el monopolio de la declaración de inconstitucionalidad le corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional.⁽⁴⁵⁾

Dos son, pues, los presupuestos, la relevancia de la cuestión para el fallo y la fundamentación suficiente de la duda de inconstitucionalidad.

5.2.2.1. Legitimación

Los órganos legitimados son, pues, los órganos judiciales; aunque la LOTC establece que la decisión del juez se efectuará de oficio o a instancia de parte. De este modo, cualquier persona puede plantear en un proceso el incidente para que el órgano jurisdiccional lo eleve ante la jurisdicción constitucional.

Una de las reformas más importantes operada por la Ley Orgánica 1/2007, del 7 de enero ha sido la introducción de la audiencia del interesado en la cuestión de inconstitucionalidad, que es consistente en que las partes en el proceso *a quo* puedan intervenir ante el Tribunal en las cuestiones de inconstitucionalidad. Esta novedad constituye una exigencia derivada de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos,⁽⁴⁶⁾ que había condenado a España en diversas ocasiones por considerar que el hecho de que la normativa española no contemplara el trámite de audiencia en las leyes singulares o de caso único provocaba indefensión.

La fórmula por la que opta la reforma es la siguiente: una vez publicada en el BOE la admisión

(44) Posición que será matizada con posterioridad por el Tribunal Constitucional al afirmar que “por lo que se refiere a la interpretación del artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ya hemos declarado precedentemente que dicha concreción no puede producir una reducción de la legitimación de las Comunidades Autónomas que no esté justificada por el texto del propio precepto legal ni por otras consideraciones” (STC 26/1987, de 27 de febrero).

(45) Vide. López Ulla, J. M. (2000). *La cuestión de inconstitucionalidad en el derecho español*. Madrid; García Roca, J. (1992). “El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por el juez ordinario: el caso del juez civil”. En *Revista de las Cortes Generales* 27, pp. 101-138.

(46) De hecho, el TEDH había condena a España por no prever la audiencia del interesado en la Cuestión de inconstitucionalidad, en el caso de las leyes singulares o de caso único (Sentencia Rumasa de 23 de junio de 1993).

a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad, quienes hayan sido parte en el procedimiento judicial podrán personarse ante el Tribunal Constitucional, dentro del plazo de los 15 días siguientes a esa publicación, para formular alegaciones en el plazo de otros 15 días (nuevo texto del artículo 37.2 de LOTC).

5.2.2.2. Procedimiento (artículos 36-37 de LOTC)

El conocimiento de la cuestión corresponderá a las Salas, salvo aquellas que el Pleno “reserve para sí” (artículo 10.1.c).

La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de ley; sin embargo, el planteamiento de la cuestión de constitucionalidad originará la suspensión provisional de las actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre su admisión. Producido el proceso judicial permanecerá suspendido hasta que el Tribunal Constitucional resuelva definitivamente sobre la cuestión.

5.2.3. La autocuestión de inconstitucionalidad

Cuando la Sala o, en su caso, la Sección, que conocieran de un recurso de amparo apreciaran que este debe ser estimado porque, a su juicio, la ley aplicada lesiona el derecho fundamental, elevará la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar sentencia (artículo 55.2 de LOTC).

Surge, así, de un Recurso de Amparo, un nuevo proceso de constitucionalidad, que se sustanciará separadamente, siguiendo el procedimiento previsto para las cuestiones de inconstitucionalidad; dando lugar a una nueva sentencia, en la que el Tribunal se pronunciará exclusivamente acerca de la constitucionalidad o no de dicha ley, pero no acerca del amparo del que trae causa. Si bien, dada la facultad de avocación del Pleno, podría darse una única sentencia del Pleno de tipo mixto (sobre la constitucionalidad de la ley y sobre el amparo).

La reforma operada por la LO 1/2007, de 7 de junio, aporta un cambio significativo en relación con esta autocuestión de inconstitucionalidad, ya que introduce la obligatoriedad de resolver

primero la autocuestión y a continuación el recurso de amparo para evitar contradicciones internas dentro del propio tribunal.

5.3. La sentencia en los procesos de constitucionalidad

Garrorena Morales⁽⁴⁷⁾ resalta el carácter triédrico de la sentencia constitucional, considerando que es como un tríptico de ninguna de cuyas hojas o perspectivas es lícito prescindir que

i. Es un acto procesal, decisión de un colegio de jueces que pone término a un proceso.

ii. Es actividad dirigida a la interpretación e integración creadora del derecho.⁽⁴⁸⁾

iii. En tercer lugar, es todavía algo más, es indudablemente una decisión política, un acto de poder en dialéctica con los demás poderes del Estado.

La Constitución regula en su artículo 164 los efectos de las sentencias del Tribunal, desarrollándolo en los artículos 38 y ss. de la LOTC, de los que podemos extraer las siguientes consideraciones:

i. Despliegan sus efectos a partir del día siguiente de su publicación en el BOE.

ii. Tienen valor de cosa juzgada, ya que no cabe recurso contra ellas.

iii. Tienen plenos efectos, que se predicán de las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una ley o norma con fuerza de ley.

Los plenos efectos no alcanzan solo al fallo, sino también a la *ratio decidendi* (aquellos motivos que fundamentan la decisión contenida en el fallo). Por el contrario, no tienen plenos efectos los *obiter dicta* (argumentaciones relativas a

(47) Garrorena Morales, A. (1981). “La sentencia constitucional”. En *Revista de Derecho Político* 11. Sobre el tema de las sentencias vide con mayor profundidad la obra *La Sentencia sobre la constitucionalidad de la ley: Actas de las II Jornadas de Letrados del Tribunal Constitucional*. Madrid: CEC, 1997.

(48) Balaguer Callejón, F. (2000). “Tribunal constitucional y creación del derecho”. En Espín Templado, E., Díaz Revorio, F. J. (coordinadores). *La justicia constitucional en el estado democrático*. Valencia: Tirant lo Blanch.

cuestiones de forma, o bien los razonamientos incidentales que no son decisivos para el fallo).

Además, los plenos efectos alcanzan tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos, extendiéndose a los jueces y tribunales, ya que la jurisprudencia contenida en las STC se convierte en auténtico precedente (artículo 5 de LOPJ; artículo 40.2 de LOTC).

Cabe hacer una serie de precisiones en orden a que las sentencias estimatorias o desestimatorias:

En relación con las sentencias estimatorias que declaren la inconstitucionalidad, el Tribunal podrá declarar la nulidad de los preceptos impugnados, existiendo la posibilidad de que extienda dichos efectos —por conexión o consecuencia—, por un lado a preceptos de la misma ley, disposición o acto con fuerza de ley. Por otro, a preceptos de otra ley distinta a la impugnada, que hayan sido o no impugnados (artículo 39.2 tras su reforma por la LO 6/2007). Con ello, se faculta al Tribunal para extender la inconstitucionalidad a preceptos de otra ley distinta a la impugnada, exigiéndose, en ese caso, dar cuenta previamente a las partes concernidas, para que puedan formular alegaciones sobre ese nuevo objeto del proceso.

En relación con las sentencias desestimatorias, se impedirá cualquier planteamiento ulterior de la cuestión fundada en la misma infracción de idéntico precepto constitucional. Ahora bien,

cuando la desestimación de un recurso de inconstitucionalidad se deba a razones de forma, no será obstáculo para que la misma ley, disposición o acto puedan ser objeto de una cuestión de inconstitucionalidad con ocasión de su aplicación en otro proceso.

A estas sentencias cabe añadir las sentencias interpretativas, en las que el Tribunal salva la constitucionalidad de la norma recurrida, determinando exactamente cuál ha de ser su interpretación.⁽⁴⁹⁾

Finalmente, en relación con los efectos temporales de las sentencias, el artículo 39.1 de LOTC encadena la declaración de inconstitucionalidad con la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma ley, disposición o acto con fuerza de ley, a los que deba extenderse por conexión o consecuencia. Sin embargo, el artículo 40.1 de LOTC matiza esta exclusión: supuestos en los que está en juego una reducción de la pena o reducción de sanción administrativa o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad.

El Tribunal, asimismo, ha modulado, en ocasiones, los efectos temporales de las sentencias a partir de la declaración de inconstitucionalidad (STC 45/1989).⁽⁵⁰⁾ ●

.....
(49) Díaz Revorio, F. J. (2001). *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*. Lex Nova.

(50) Pérez Tremps, 2010: 224.

