

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

*Gerardo Ruiz-Rico Ruiz
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Jaén (España)*

I.- CRONICA.

1.1.- Fecha y contexto de su establecimiento

La primera creación de un modelo de justicia constitucional en España tiene lugar en la Constitución española de 1931. El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española llegó a tener una notable influencia en otros modelos europeos, como el implantado por la Constitución italiana de 1947 y la Ley Fundamental de Bonn de 1949. En el momento de elaborarse la Constitución española de 1978 (CE) se acude al sistema de justicia constitucional concentrada, consolidado ya en Europa y conocido por la denominación de *modelo mixto continental contemporáneo*.

La creación del Tribunal Constitucional se enmarca en un contexto político muy especial, resultado de una transición democrática pacífica, después de más de cuarenta años de dictadura franquista. En este sentido, el establecimiento de un mecanismo de control de constitucionalidad está ligado estrechamente a la consolidación del sistema democrático español y la implantación de un Estado de Derecho que tendría en la Constitución la norma superior de su ordenamiento, con eficacia jurídica como para invalidar las normas y actos de los poderes públicos que entren en contradicción con aquella.

1.2.- Posición en la jerarquía jurisdiccional

Su posición como máximo intérprete de la norma fundamental del Estado le otorga, en este aspecto, una posición jerárquica superior respecto de los órganos y tribunales de la justicia ordinaria. La propia CE se encarga expresamente de señalar esta superioridad del Tribunal Constitucional cuando señala en su artículo 163 que las sentencias que dicte tiene valor de cosa juzgada y no cabe recurso alguno contra ellas.

Por otro lado, esta posición de supremacía se deduce también del artículo 123, cuando afirma la superioridad del Tribunal Supremo –órgano superior de la justicia ordinaria- en todos los órdenes jurisdiccionales, “salvo lo dispuesto en materia de garantías jurisdiccionales”; en sentido contrario significa que por encima del Tribunal Supremo otro órgano jurisdiccional, el Tribunal Constitucional, ocupa un rango superior en la función de tutelar los derechos y libertades fundamentales.

II. REFERENCIAS LEGALES

La Constitución española de 1978 dedica su Título IX (artículos 159 a 165) a regular la institución del Tribunal Constitucional. Su desarrollo normativo se encuentra en la Ley Orgánica 2/1979, de 27 de diciembre (LOTC), que ha sido objeto de varias reformas: Leyes Orgánicas 8/1985, 4/1988, 6/1988, 7/1999, 1/2000 y 6/2007. En toda esta normativa se localizan asimismo las reglas procedimentales y de funcionamiento interno del Tribunal Constitucional.

No obstante, es posible localizar referencias específicas a alguno de los procedimientos que se sustancian ante el Tribunal Constitucional, en especial el recurso de amparo para la tutela de derechos, en las siguientes leyes: Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Procedimiento Laboral, Ley de Enjuiciamiento civil, Ley de Enjuiciamiento Criminal, Ley Orgánica de Régimen Electoral General, Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

III.- COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN

1.- Composición

1.1.- Número de Magistrados

El tribunal Constitucional español está compuesto por 12 magistrados.

1.2.- Sistema de designación

Se ha establecido un sistema de nombramiento en el que van a participar los tres poderes del Estado. Son nombrados por el Rey a propuesta de los siguientes órganos:

- 4 por el Congreso de los Diputados (Parlamento)
- 4 por el Senado (Parlamento)
- 2 por el Gobierno (Poder Ejecutivo)
- 2 por el Consejo General del Poder Judicial (Poder Judicial)

La función del Jefe del Estado es puramente simbólica en una monarquía parlamentaria como la española. El Rey no interviene e hecho ni puede influir en la decisión de nombrar a los miembros del Tribunal Constitucional. Se limita sólo a formalizar jurídicamente una decisión adoptada por otros órganos, en su calidad máximo representante del Estado.

La designación de los ocho miembros propuestos por el Parlamento (Congreso y senado) requiere una mayoría cualificada: tres quintos de cada una de las Cámaras legislativas. Evidentemente este elevado consenso exige de hecho el acuerdo de las principales fuerzas políticas con representación en el Parlamento. Sin embargo, en la práctica produce muchas un efecto de excesiva politización en la renovación del TC, “repartiéndose” las nominaciones entre esos partidos con mayor presencia electoral en función de las mayorías existentes en cada momento.

1.3.- Duración del cargo de Magistrado del TC

Los Magistrados que componen el TC son elegidos por un período de nueve años. Esta duración contribuye a dotar de una mayor independencia al Tribunal, ya que los magistrados continúan en funciones durante un período de tiempo superior al del mandato o legislatura del Gobierno y Parlamento que los designó.

La autonomía política del TC se refuerza por el sistema de renovación parcial (cada tres años se renueva una tercera parte-cuatro miembros-), de manera que nunca existirá una conexión entre la mayoría parlamentaria y la composición del Tribunal.

Existe igualmente la figura del Vicepresidente, elegido por el mismo sistema que el Presidente, y cuya función principal es la sustituir al Presidente en casos de ausencia de este último, vacante y otro motivo previsto en la ley..

1.4.- Duración del cargo de Presidente Magistrado del TC

Su Presidente es elegido por los Magistrados que componen el Tribunal Constitucional por un período de tres años, con posibilidad de una sola reelección. Sobre el procedimiento de elección del Presidente la LOTC indica que la votación será secreta y se requiere mayoría absoluta, o en defecto de ésta mayoría simple (mayor número de votos).

1.5.- La cualificación y experiencia profesional de los Magistrados del TC

Según el artículo 159-4º (CE), para ser Magistrado del tribunal Constitucional se requiere una cualificación especial, ya que sólo podrán ser designados aquellos juristas “de reconocida competencia” y con más de quince años de ejercicio profesional como magistrados del poder judicial, fiscales (ministerio público), profesores de universidad, funcionarios públicos y abogados.

1.6.- Incompatibilidades

La CE establece los elementos esenciales del estatuto de los magistrados del Tribunal Constitucional.

En su artículo 159 señala una relación de incompatibilidades muy amplia, a través de las cuales se intenta garantizar la independencia y neutralidad política de sus miembros: cualquier mandato representativo, desempeño de funciones directivas y empleo al servicio de partidos políticos y organizaciones sindicales, ejercicio de la carrera judicial y fiscal, así como cualquier tipo de actividad profesional o mercantil. Además, tendrán las incompatibilidades propias de cualquier miembro del poder judicial.

De este conjunto de incompatibilidades conviene destacar la diferencia que existe con las causas de incompatibilidad de los jueces y magistrados del Poder Judicial, los cuales tienen prohibida la pertenencia a cualquier partido político u organización sindical, en tanto que los Magistrados del TC pueden formar parte de estas asociaciones, como simples afiliados, aunque no pueden ocupar puestos de dirección en las mismas.

Para reforzar la independencia del TC se ha establecido una última medida, consistente en la prohibición de reelección inmediata, cuando concluye su mandato de nueve años.

1.7.- Inmunidades

La LO declara expresamente la independencia del TC de los demás órganos constitucionales del Estado. En su calidad de miembros del TC, los Magistrados son independientes e inamovibles (art. 159-5º, CE), lo que implica que no podrán ser suspendidos de sus funciones ni cesados sino por las causas establecidas legalmente.

La LOTC complementa su estatuto jurídico, al atribuirles también la prerrogativa inviolabilidad (prohibición de ser perseguidos por las manifestaciones realizadas en el ejercicio de su cargo). Por último, se les impone el deber de actuar con imparcialidad y la dignidad que exige la función que desempeñan.

1.8.- Causas de cese (antes de terminar el período de duración del cargo)

Los Magistrados pueden cesar por una serie de causas tasadas en la LOTC. En primer lugar, por renuncia voluntaria, que debe ser aceptada por el Presidente; en segundo término, por incompatibilidad “sobrevvenida”, es decir, por incurrir durante el ejercicio de su cargo en alguna de las causas de incompatibilidad previstas en la CE. Se contempla también el cese en casos de incapacidad, falta de diligencia en el cumplimiento de los deberes que corresponden como Magistrado, violar el deber de reserva de las deliberaciones, y haber sido declarado responsable civilmente por dolo o condenado por delito doloso o culpa grave.

La LOTC ha previsto asimismo causas de suspensión temporal en el ejercicio de las funciones de Magistrado, con motivo de un procesamiento judicial o por entrar dentro de las causas de cese antes mencionadas. No obstante, la suspensión tiene que ser aprobada con el voto favorable de las tres cuartas partes del Tribunal.

2.- Procedimientos

2.1.- Pleno

El Pleno está integrado por los doce miembros del TC. Tiene competencia para conocer de todos los procedimientos de control de constitucionalidad, salvo los recursos de amparo, que serán conocidos y resueltos por las dos Salas en que aquél se divide.

El quórum necesario para que el Pleno pueda adoptar decisiones es el de dos tercios de sus miembros.

2.2.- Salas

El TC se divide en dos Salas, cada una de ellas formada por cinco Magistrados y por el Presidente y VicePresidente respectivamente. La división del Tribunal en Salas no fue prevista en la CE, sino que fue incorporada con la LOTC.

La competencia de las Salas se centra en el conocimiento y resolución de los recursos de amparo presentados por ciudadanos particulares para la defensa de sus derechos fundamentales. También disponen de una competencia residual, esto es, sobre cualquier otra materia que no haya sido atribuida expresamente al conocimiento del Pleno (art. 11-1º, LOTC).

A su vez, las Salas se dividen cada una de ellas en Secciones (en total cuatro), formadas por su respectivo Presidente y dos Magistrados. Su función primordial consiste en resolver sobre la admisión de los recursos.

Al igual que el Pleno, para la adopción de acuerdos en las Salas se exigen como quórum la presencia de dos tercios de los Magistrados que las componen. esta proporción se aplica también a las Secciones.

2.3.- Votos particulares y las decisiones

Las decisiones se adoptarán por mayoría de los miembros del Pleno, Sala o Sección que conozca del asunto. Cuando exista empate la decisión depende del voto de calidad del Presidente.

Las discrepancias con la decisión adoptada por la mayoría se podrán expresar a través de los denominados “votos particulares”, que pueden adoptarse por cualquier Magistrado, tanto sobre la decisión como sobre la fundamentación del fallo. Estos votos particulares tendrán que ser publicados junto a la Sentencia.

2.4.- Audiencia pública

Según el artículo 85 de la LOTC tanto el Pleno como las Salas podrán acordar la celebración de la vista oral. Sin embargo, no es ésta la regla dominante en el funcionamiento del TC español.

La publicidad de las actuaciones procesales ante el Tribunal se circunscribe básicamente a la información a las partes –no a terceros- de los diferentes actos del proceso y la publicación de sus resoluciones (sentencias y autos).

2.5.- Deliberaciones internas

Las deliberaciones del TC son siempre secretas. El incumplimiento del deber de secreto por parte de algún Magistrado puede dar lugar a una sanción (cese). No se puede por tanto tener conocimiento del debate interno que ha tenido lugar antes de la sentencia, ni de las diferentes argumentaciones que se han empleado por los miembros del Tribunal. Únicamente a través del voto particular se tiene constancia de los razonamientos que han intentado defender, sin éxito, los Magistrados que han discrepado de la mayoría.

3.- Organización

3.1.- Autonomía administrativa

El TC disfruta de una autonomía funcional y presupuestaria.

El artículo 2-2º de la LOTC reconoce la potestad para elaborar normas reglamentarias sobre su propia organización y funcionamiento. La aprobación de estos Reglamentos corresponde al Pleno del TC y se publican en el Boletín Oficial del Estado (BOE)

El fundamento de esa autonomía reglamentaria se encuentra en su independencia, en la que se apoya a su vez la afirmación de que el TC sólo está sometido a la Constitución y a su

Ley Orgánica (art 1-1º, LOTC). La eficacia jurídica de estas disposiciones reglamentarias se circunscribe al ámbito funcional y funcional del Tribunal.

La autonomía del TC no significa la imposibilidad de un control judicial sobre sus actos de naturaleza administrativa, si bien las resoluciones de carácter jurisdiccional son siempre firmes y no pueden ser objeto de impugnación. Tal y como señala la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), sus actos (administrativos y disposiciones (reglamentarias) podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo, en única instancia, ante el Tribunal Supremo.

3.2.- Presupuesto

El TC español tiene potestad para elaborar su propio presupuesto, el cual se integrará como sección de los Presupuestos Generales del Estado. La preparación, ejecución y liquidación de este presupuesto corresponde al Secretario General del Tribunal.

3.3.- Secretario

El TC dispone entre su personal de un Secretario General, elegido por el Pleno, cuyas funciones principales son la dirección y coordinación de los servicios del Tribunal, así como la jefatura del personal. Otras funciones importantes del Secretario General se refieren a la recopilación y publicación de la doctrina del TC, y la dirección del servicio de biblioteca y documentación. Sus competencias podrán ser ampliadas además por delegación del Presidente. La duración de este cargo es de tres años, con posibilidad de prórroga indefinida.

3.6.- Servicios especiales

El TC español está compuesto de un cuerpo de funcionarios (Secretario General, Letrados, Secretarios de Justicia y demás funcionarios) que se rigen por el Reglamento interno de funcionamiento del propio Tribunal, y subsidiariamente por la legislación aplicable al personal al servicio de la Administración de Justicia.

El cuerpo de letrados está formado por especialistas de todas las ramas del derecho. Pueden ser nombrados por concurso-oposición, o bien designados por adscripción temporal.

Los Secretarios de Justicia ejercen la función de dar fe pública judicial, además de las funciones propias que ejercen este mismo tipo de funcionarios en los órganos de la justicia ordinaria.

IV. PODERES

1.- Control de constitucionalidad

Las principales competencias del Tribunal Constitucional en España son:

- Control de constitucionalidad de las normas con rango y fuerza de ley, a través del recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de constitucionalidad

- Tutela de los derechos fundamentales a través del recurso de amparo
- conflictos de competencias entre Estado y comunidades Autónomas, y de éstas entre sí
- conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales (Gobierno, Congreso de los Diputados, Senado, Consejo General del Poder Judicial)
- Impugnación por el Gobierno del Estado de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas
- conflicto en defensa de la autonomía local

1.1- Control preventivo

La única forma de control preventivo en la actualidad es el que se ejerce sobre los Tratados Internacionales, antes de que el Estado haya prestado su consentimiento. Con anterioridad, y hasta 1985, existía también un recurso previo de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía y Leyes Orgánicas.

El procedimiento de control –preventivo– de Tratados Internacionales no coincide exactamente con el que se utiliza en los recursos de inconstitucionalidad. Se adopta aquí la forma de “requerimiento”, que puede dirigirse al TC el Gobierno o cualquiera de las dos Cámaras que componen el Parlamento (Congreso y Senado). En este sentido también el TC no dicta una sentencia, sino que emite una “declaración” en la que se pronuncia sobre la adecuación o no a la Constitución del Tratado Internacional.

En caso de que se observe por el Tribunal una contradicción con la norma fundamental su decisión es vinculante y, tal y como establece el artículo 95, el Tratado no podrá perfeccionarse mientras no podrá ratificarse mientras no se lleve a cabo una reforma de la Constitución.

Precisamente la única reforma que ha sido aprobada hasta ahora de la CE de 1978 ha sido como consecuencia de la declaración del TC sobre el Tratado de Maastrich, que supuso la necesidad de modificar el artículo 13-2º para reconocer el derecho de sufragio pasivo a los ciudadanos de la Unión Europea en las Elecciones municipales y europeas.

1.2.- Control a posteriori

La forma habitual de ejercicio del control de constitucionalidad en España se realiza sobre normas en vigor y actos llevados a cabo por los poderes públicos, otorgándose unos plazos para activarlo ante el TC.

1.2.1.- Control abstracto

El control abstracto se realiza por el Tribunal frente a normas con rango de ley (recurso de inconstitucionalidad y control de constitucionalidad) y normas reglamentarias (conflicto de competencias).

Según la Constitución el Tribunal Constitucional es competente para controlar la constitucionalidad de las normas con fuerza de ley (art. 161.1ª; 153.a, y 95.2 de la CE y 2.1

a) y e) de la LOTC) y es el único órgano con capacidad para declarar la inconstitucionalidad de las leyes.

El control de constitucionalidad de las disposiciones con fuerza de Ley se proyecta sobre todo un conjunto de normas jurídicas:

- Estatutos de Autonomía (art. 143.1)
- Leyes Orgánicas (art.81)
- Leyes ordinarias (art. 88)
- Leyes de bases (art. 82.2)
- Decretos-Leyes (art. 86)
- Decretos-Legislativos (art. 85)
- Tratados Internacionales (art. 93)
- Reglamentos de las Cámaras de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades. Autónomas.
- Las disposiciones normativas con fuerza de ley de las CCAA (art. 153.3).

Las normas comunitarias europeas no entran, por tanto, dentro de la esfera del control de constitucionalidad, aunque de manera puntual el TC ha señalado la posibilidad de fiscalizar la adecuación de estas normas internacionales a los componentes fundamentales y básicos del ordenamiento constitucional español.

Desde el punto de vista procedimental la Constitución establece dos sistemas de acceso para plantear ante el TC la inconstitucionalidad de esas normas: recurso de inconstitucionalidad y cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales.

A) El **recurso de inconstitucionalidad** es una vía directa para controlar frontalmente la constitucionalidad de las leyes. El objeto principal y único de este procedimiento es garantizar la adecuación de la ley a la Constitución.

Los sujetos legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad son:

- -el Presidente del Gobierno
- -el Defensor del Pueblo
- -50 Diputados y 50 Senadores
- -Los órganos colegiados ejecutivos de las CCAA y, en su caso, las Asambleas legislativas de las mismas.

El art. 32.2 LOTC ha restringido la legitimación activa de los Gobiernos y Asambleas Legislativas de las CCAA al circunscribir la posibilidad impugnación a las leyes o demás normas con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.

El recurso de inconstitucionalidad debe formularse en el plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley o disposición. El TC dará traslado de la misma al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y, en su caso, a los órganos ejecutivos y legislativos de las CCAA, con el fin de que todos ellos puedan comparecer en el proceso y hacer alegaciones en el plazo de quince días. Transcurrido este plazo, el TC dispondrá de diez días más, prorrogables hasta treinta, para dictar sentencia (art. 34 LOTC).

B) La cuestión de inconstitucionalidad es una vía “indirecta” de control de constitucionalidad de las normas con rango de ley.

Se encuentra prevista en el art. 163 CE y desarrollada en la LOTC (arts. 29, 35 y 37). Esta cuestión se produce cuando en un proceso judicial cualquiera surge la duda sobre la constitucionalidad de una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo. El órgano jurisdiccional ordinario, ya sea de oficio o a instancia de parte, promoverá una cuestión de inconstitucionalidad ante el TC. Tal regulación lo que pretende es impedir la proliferación de recursos ficticios con el único fin de retrasar la sentencia.

La cuestión de inconstitucionalidad es por tanto un instrumento puesto en manos de los órganos judiciales ordinarios para conciliar su doble obligación de actuar conforme a la ley y la Constitución. Los jueces y tribunales están sometidos al imperio de la ley y por tanto tienen que aplicarla; pero pueden encontrarse con el hecho de que la ley que han de aplicar en un caso concreto sea dudosamente inconstitucional. Para resolver este problema, la cuestión de inconstitucionalidad permite que antes de su aplicación, esa ley sea abstractamente valorada en su constitucionalidad por el TC. Si éste declara que no es inconstitucional el juez la aplicará. Por el contrario si resuelve que tiene tacha de inconstitucionalidad, la mencionada norma es expulsada del ordenamiento.

Según el art. 35 LOTC, la cuestión de inconstitucionalidad puede ser planteada por cualquier juez o tribunal, bien de oficio o bien a instancia de parte, con estos requisitos:

- a) La cuestión ha de plantearse una vez concluido el proceso principal y dentro del plazo con que cuenta para dictar sentencia.
- b) La duda del órgano judicial ha de ser razonable y debe razonarse suficientemente.
- c) Ha de ser una norma legal aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo, es decir, que sea relevante para la solución del mismo.

Conforme al artículo 163 de la CE, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no tendrá efectos suspensivos en ningún caso. La doctrina, casi de forma unánime, critica la incongruencia de esta disposición pues los efectos suspensivos no se refieren en este caso al proceso sino a la norma impugnada, en la medida en que, en todo caso, el órgano judicial no podrá dictar sentencia hasta que el Tribunal Constitucional haya resuelto la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el juez o tribunal.

1.2.2.- Control concreto

El control concreto de constitucionalidad se ejerce a través del recurso de amparo, en defensa de los derechos fundamentales de la CE, contra actos, resoluciones y normas sin valor de ley de los poderes públicos.

El objeto del recurso de amparo son las vulneraciones y lesiones que se producen de los derechos proclamados en los artículos 14 a 30 de la CE: principio de igualdad, derechos fundamentales y libertades públicas, y objeción de conciencia.

Las violaciones de estos derechos pueden provenir de cualquier “poder público”: Gobierno y Administración central, gobiernos y administraciones de las Comunidades Autónomas, decisiones judiciales, decisiones y actos –sin valor legislativo- procedentes de cualquier órgano de representación (Parlamento del estado o Parlamentos autonómicos).

Las violaciones de derechos fundamentales y principio de igualdad procedentes de particulares sólo pueden dar lugar a un recurso de amparo cuando los órganos judiciales encargados de protegerlos no los han tutelado en los procesos jurisdiccionales donde se conocen estas lesiones de derechos, con carácter previo al amparo ante el TC. De este modo, los actos de particulares no se impugnan directamente, sino a través del recurso de amparo contra aquellas decisiones judiciales

Los legitimados para presentar un recurso de amparo son: cualquier persona (natural o jurídica), el Defensor del Pueblo (Ombudsman) y el Ministerio Fiscal.

La característica fundamental del recurso de amparo en España es su naturaleza “subsidiaria”, es decir, sólo se puede interponer ante el TC cuando se haya agotado la vía judicial ante los Tribunales de Justicia. El proceso judicial anterior al amparo constitucional se caracteriza por su carácter “preferente” y sumario”, con lo que se intenta restablecer lo antes posible al particular en el ejercicio de su derecho vulnerado por un poder público.

La única excepción del principio de subsidiariedad del recurso de amparo proviene de vulneraciones de derechos cometidas por los actos sin valor de ley procedentes de órganos legislativos (del Estado y las Comunidades Autónomas).

En la actualidad la mayor parte de los recursos de amparo que se presentan ante el TC son rechazados en una primera fase de admisión, por falta de contenido constitucional en la violación que se alega. Con la reforma del 2007 se introduce una regla que establece la obligación de justificar la “especial trascendencia” del recurso que se presenta. La Ley Orgánica ha intentado definir el significado de esta “trascendencia” a partir de criterios –todavía poco claros- como “la importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales” (art. 50-1º-b), LOTC)

2.- Otras competencias

2.1.- Conflictos de competencias

Una de las competencias principales del TC en España consiste en la solución de los conflictos de naturaleza competencial que se producen entre los entes político-territoriales (Estado, Comunidades Autónomas). Cuando las controversias se producen por la aprobación de una norma con rango de ley, el mecanismo que se emplea para instar la intervención del TC es el recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, cuando el objeto del conflicto es una norma sin rango de ley o un acto adoptados por el Estado o una Comunidad Autónoma se utiliza el denominado “conflicto de competencias”.

Existen dos tipos de conflictos: positivos y negativos.

a) Conflictos positivos

En el conflicto positivo, el Estado y una Comunidad Autónoma se consideran competentes sobre una materia; en el segundo, por el contrario, tanto uno como otra consideran que no son titulares de una competencia determinada.

Los sujetos legitimados para impulsar este tipo de control de constitucionalidad son -por parte del Estado- el Gobierno y -por parte de la Comunidad Autónoma- el Ejecutivo autonómico.

Antes de presentar el conflicto de competencias ante el TC se puede requerir a la otra parte para que derogue o anule la disposición en conflicto. Esta es una alternativa que permite encontrar una solución “política” al problema antes de abrir la vía jurisdiccional.

Una de los rasgos más sobresalientes de este procedimiento consiste en la potestad que dispone el Estado –las Comunidades Autónomas únicamente están facultadas para solicitarlo- de suspender la aplicación de la norma, acto o resolución autonómicos que han sido objeto de impugnación. Esta suspensión dura al menos cinco meses; cumplido este plazo el TC puede levantar la suspensión o mantenerla hasta que dicte sentencia.

b) Conflictos negativos

Los conflictos negativos de competencias pueden ser suscitados por el Gobierno del Estado y los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas. No obstante, también pueden ser planteados por ciudadanos con un interés legítimo. El motivo de esta clase de conflictos es la inhibición de una –o ambas- de las Administraciones mencionadas frente a la pretensión planteada por la otra, o por la solicitud de un particular.

En el primer caso, el Gobierno del Estado puede requerir al órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma para que ejerza una competencia que aquél considera como de titularidad autonómica. Si ese requerimiento no es atendido, el Gobierno puede formalizar el conflicto ante el Tribunal Constitucional, que lo resuelve declarando si corresponde o no a la Comunidad Autónoma la titularidad de la competencia controvertida. Esta modalidad de conflicto negativo no puede ser planteado en la otra dirección, esto es, de una Comunidad Autónoma al Estado.

Pero el conflicto negativo de competencias puede ser planteado igualmente por ciudadanos que tengan un determinado interés legítimo, al que ninguna de las dos Administraciones (estatal y autonómica) ofrece una respuesta adecuada, al considerar aquéllas que no disponen de competencia para actuar. El procedimiento previsto en la LOTC (art. 68) establece la obligación para el particular de agotar la vía administrativa, ante el Ministerio y el departamento del Ejecutivo autonómico correspondientes, antes de acceder al TC.

La sentencia establecerá cual de las dos Administraciones es la competente para resolver la pretensión del ciudadano interesado.

2.2.- Conflictos de atribuciones

Los Conflictos de Atribuciones se plantean entre los diversos órganos constitucionales del Estado (Gobierno, Congreso, Senado, Consejo General del Poder Judicial), en relación

con posibles invasiones de sus respectivas competencias otorgadas por la Constitución y las leyes orgánicas.

El conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado no es una competencia prevista expresamente en la norma fundamental, sino otorgada en virtud de su artículo 161.1.d) CE (“*De las demás materias que le atribuyan la Constitución y las leyes orgánicas*”). El Tribunal Constitucional viene a garantizar de este modo el principio de separación de poderes.

El procedimiento para interponer un conflicto de atribuciones ha sido regulado en la LOTC (art. 73 y siguientes). El conflicto se produce cuando uno de los órganos legitimados ((Gobierno, Consejo General del Poder Judicial, Congreso de los Diputados o Senado) considera que se ha invadido su ámbito constitucional de competencias.

El procedimiento comienza con una notificación o comunicación por parte del órgano que se considera afectado, tras acuerdo de su órgano plenario, dirigida al órgano “invasor”, en la cual solicita que cese por parte de este último el ejercicio de esa competencia. Si esta solicitud no es aceptada, queda abierto el camino para elevar el conflicto ante el TC.

La sentencia que se dicta para resolver el conflicto de atribuciones determinará cuál de los órganos en disputa es el competente, al tiempo que puede declarar la nulidad de los actos viciados de incompetencia.

2.3.- Conflicto en defensa de la autonomía local

Como consecuencia del denominado “Pacto Local” se aprueba en 1999 una reforma de la LOTC con la finalidad de introducir un nuevo procedimiento de control de constitucional, centrado en la defensa del principio de autonomía local.

Este conflicto tiene una naturaleza y características particulares, tanto en lo relativo a los sujetos legitimados para interponerlo, como también desde el punto de vista de los efectos que tienen las resoluciones dictadas con motivo de aquél por el TC.

En primer lugar el objeto del conflicto se circunscribe únicamente al principio de la autonomía local, el cual ha sido reconocido de forma muy genérica y ambigua por el artículo 137 de la CE. No existen otras referencias en la norma fundamental que permitan definir de manera algo más concreta esa garantía constitucional. Esto dificulta por tanto la delimitación del parámetro de control que puede emplear la jurisdicción constitucional.

Por otro lado, el conflicto sólo se puede interponer contra normas del Estado o de las Comunidades Autónomas con rango de Ley, que vulneren la autonomía local constitucionalmente garantizada.

El principal problema para su utilización se encuentra, sin embargo, en las condiciones que impone la LOTC para la legitimación procesal. En este sentido, están legitimados para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local:

- El municipio o provincia cuando sea destinatario único de la Ley
- Un número de municipios que supongan un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y que representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente

- Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley y representen como mínimo la mitad de la población oficial.

Para iniciar la tramitación de los conflictos de defensa de la autonomía local será necesario, además, alcanzar un acuerdo dentro del órgano plenario de las Corporaciones Locales (Pleno), exigiéndose el voto favorable de la mayoría absoluta del número de miembros de derecho que lo componen.

Otra de las particularidades de este conflicto se refiere a los efectos y contenido de las sentencias que dicta en este procedimiento el TC. En primer término, la resolución del Tribunal va a declarar si existe una lesión del principio de autonomía local y a qué administración (estatal, autonómica o local) corresponde la competencia que fue objeto de controversia. En segundo lugar, el tribunal tiene atribuida la potestad de plantearse una especie de “autocuestión” sobre la posible inconstitucionalidad de la ley objeto del conflicto, con la posibilidad de declarar la nulidad de ésta.

V. NATURALEZA Y EFECTOS DE LAS SENTENCIAS

1.- Finalidad

La finalidad esencial de las sentencias del TC es afirmar el principio de constitucionalidad, esto es, la supremacía de la Constitución como norma jurídica fundamental y vinculante del Estado

2.- Efectos

2.1.- Erga Omnes

Los efectos de las sentencias del TC recaídas en los procesos de inconstitucionalidad (**recurso y cuestión de inconstitucionalidad**) hasta ahora examinados están regulados en el art. 164 de la Constitución y también en el 161.1.a. Sus notas más características son:

- El efecto material es la nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales y, “salvo que el fallo disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad”.
- Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tendrán eficacia general o *erga omnes*.
- Las sentencias del TC tienen el valor de cosa juzgada, por lo que no cabe recurso alguno contra ellas, y se imponen a todos los poderes públicos.

Los efectos de las sentencias dictadas con motivo de **conflictos de competencias** entre Estado y Comunidades Autónomas – o de éstas entre sí- se centran en declarar el titular de la competencia objeto de la controversia y anular la resolución, norma o acto que incurra en vicio de incompetencia.

2.2.- Inter partes

Las sentencias dictadas en recurso de amparo sólo producen efectos entre las partes del proceso y al caso concreto. No obstante, la interpretación jurisprudencial de la sentencia dictada con motivo de un recurso de amparo tiene además una dimensión objetiva, ya que se debe ser tenida en cuenta en otros supuestos análogos y condiciona con carácter general la actuación y decisiones del conjunto de poderes públicos.

Las sentencias del TC que estiman el amparo contienen las siguientes declaraciones: nulidad del acto o resolución que fue objeto de impugnación, el reconocimiento del derecho o libertad violado y restablecimiento en la integridad del derecho.

4.- Efectos desde el punto de vista de su aplicación temporal

La regla general es que las resoluciones del TC tienen efectos jurídicos desde el momento en que se dictan y son publicadas en el Boletín Oficial del Estado.

La declaración de inconstitucionalidad supone que la norma declarada nula nunca formó parte del ordenamiento jurídico. Sin embargo, esta eficacia “ex nunc” (desde entonces) no permite revisar sentencias judiciales de procesos anteriores a la resolución del Tribunal. La excepción a la regla de la irretroactividad se aplica en aquellos supuestos en que la inconstitucionalidad de la norma conlleve la eliminación de una sanción penal o administrativa ya impuesta en un proceso judicial, o bien la rebaja en la sanción prevista anteriormente en aquélla.

No obstante, la eficacia anulatoria de las sentencias ha sido “modulada” en casos muy excepcionales, al autorizar el propio Tribunal una “inaplicación” de su sentencia hasta que el legislador competente apruebe una norma para sustituir a la que sido anulada, o bien para limitar incluso los efectos temporales de la declaración de inconstitucionalidad.

5.- Derogación total o en parte

La declaración de derogación de una norma legislativa en España no es competencia del TC sino de los órganos del poder judicial. La jurisprudencia constitucional en España sólo es competente para aplicar el principio de validez (lex superior) de las normas, no sobre el principio derogatorio (lex anterior).

No obstante, durante su primera etapa de funcionamiento, el TC se pronunció en algunas ocasiones sobre la derogación que se había producido en ciertas leyes preconstitucionales, aprobadas antes de 1978 durante el régimen anterior, como consecuencia del efecto derogatorio que la norma fundamental había previsto (Disposición Derogatoria final).

6.- Anulación total o en parte

Las normas jurídicas que son objeto de impugnación pueden ser declaradas “parcialmente” contrarias o conforme a la Constitución. El recurso o la cuestión de de inconstitucionalidad no tienen por qué afectar al conjunto de la norma impugnada. Del mismo modo el TC puede salvar la constitucionalidad de preceptos o partes de las normas jurídicas que han sido objeto de impugnación.

El TC puede extender la declaración de nulidad a otros artículos de la norma que fueron objeto de impugnación que tengan conexión con los preceptos declarados nulos.

7.- Consecuencias de las decisiones: reclamación de daños

No se ha regulado ningún mecanismo procesal para reclamar indemnización por las decisiones adoptadas por el TC. Únicamente se ha previsto la posibilidad de reclamar una reparación económica por los daños causados a particulares, producidos por la decisión del TC de suspender –o denegar- la suspensión de una sentencia judicial que ha sido objeto de impugnación a través de un recurso de amparo (art. 58, LOTC). En todo caso, la cuantía de esa indemnización no se determinará por el TC, sino por los órganos judiciales competentes.

Sin embargo, sí que se ha regulado en la LOTC la facultad de imponer las costas del proceso, así como una sanción económica (600 a 3.000 euros) a quienes utilicen algunas de las vías de la jurisdicción constitucional (recurso de inconstitucionalidad y recurso de amparo) de forma “temeraria”, “mala fe” o “abuso de derecho” (art. 95, LOTC).

Para evitar que las resoluciones del TC puedan ser enjuiciadas por otros Tribunales, y éstos puedan imponer –como ha sucedido en un caso- sanciones patrimoniales a sus miembros, la reforma de la LO aprobada en el 2007 consagró de manera rotunda la supremacía del Tribunal para decidir sobre su propia competencia jurisdiccional, de manera que ninguna de sus decisiones pueda ser objeto de procedimiento judicial ante el máximo órgano de la justicia ordinaria (Tribunal Supremo).

8.- Declaración de inconstitucionalidad e ilegalidad

En España el TC sólo es competente para pronunciarse sobre la adecuación a la Constitución de disposiciones, resoluciones o actos de los poderes públicos. Así pues, las sentencias y autos que dicta el TC no resuelven cuestiones de legalidad o ilegalidad de una actuación pública o disposición normativa.

No obstante, en algunos supuestos relativos al sistema de división de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, el TC utiliza como canon de validez el denominado “bloque de constitucionalidad”, formado por la Constitución y aquellas leyes que delimitan los títulos competenciales de las segundas (Estatutos de Autonomía, Leyes Orgánicas de Transferencias). De este modo las sentencias que dicta el TC se pronuncian no sólo sobre la constitucionalidad sino también sobre la “legalidad” del ejercicio de una competencia por parte del Estado o una Comunidad Autónoma.

Algo similar sucede con las llamadas “leyes básicas” del Estado. También en este caso, el tribunal realiza una valoración que comprende a la Constitución a una norma de rango legislativo.

En todo caso, la sentencia del TC se fundamenta siempre en el principio de validez y, en consecuencia, declara la constitucionalidad o no de la norma que fue objeto de impugnación.

Control de la omisión legislativa

El sistema español de justicia constitucional no comprende ningún mecanismo de control de las posibles omisiones legislativas. Tampoco ha sido creado por la doctrina del propio TC.

En la jurisprudencia constitucional elaborada hasta el presente no se localizan declaraciones que intenten suplir la falta de iniciativa del Parlamento en el cumplimiento de las obligaciones y compromisos que impone la norma fundamental. Sólo de manera muy excepcional, y en forma únicamente de “recomendación” dirigida al legislador, se ha llegado a apuntar la solución normativa más conforme con la Constitución, o se ha realizado una declaración nulidad que comportaba la necesidad inmediata de una reforma legislativa en la dirección marcada por la doctrina del TC.

1.7.- Opiniones obligatorias sobre la adecuación de los Tratados con la Constitución

El control de constitucionalidad de los tratados internacionales tiene lugar, una vez el texto está definitivamente fijado, pero el Estado todavía no ha llegado a prestar su consentimiento (art. 95.2 CE y 78, LOTC).

Se trata, pues, de un control preventivo, que no es incompatible con el control “sucesivo” de las normas internacionales, el cual se puede activar cuando el tratado ha sido ratificado y está en vigor como parte del ordenamiento jurídico interno.

El control preventivo tiene una particularidad, ya que a diferencia de los demás procesos constitucionales, que adoptan la forma de recursos o impugnaciones, en este otro supuesto el tribunal Constitucional interviene aquí como órgano consultivo, al elaborar un “dictamen” – diferente de la sentencia o fallo- en el que examina la conformidad o no del tratado con la Constitución, y en consecuencia si el Estado está legitimado para prestar su consentimiento.

En coherencia con este carácter *consultivo* los órganos legitimados para solicitar la opinión del TC son únicamente el Gobierno o alguna de las Cámaras, a través de un “requerimiento” (art. 78.1 LOTC).

El Tribunal dictará finalmente una “declaración” sobre la constitucionalidad del Tratado Internacional sometido a control. Esta declaración tendrá carácter vinculante, como se deduce del artículo 95 de la CE.

VI Publicaciones de las resoluciones del Tribunal Constitucional

Las sentencias del TC son publicadas en el Boletín Oficial del Estado (BOE) en el plazo de treinta días desde que se dictó el fallo.

No obstante, la LOTC prevé la posibilidad de utilizar otros medios de divulgación de las resoluciones del Tribunal. Actualmente, las sentencias y autos del TC se pueden conocer también a través de su página web: www.tribunalconstitucional.es