

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, UN BALANCE DE CUARENTA AÑOS

MARC CARRILLO

SUMARIO

1. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.
2. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL.
3. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY.
 - 3.1. El recurso de inconstitucionalidad y los avatares de sus reformas.
 - 3.2. El recurso previo de inconstitucionalidad.
 - 3.3. El art. 33.2 LOTC: evitar la conflictividad competencial.
 - 3.4. La cuestión de inconstitucionalidad como vía de diálogo entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional.
 - 3.5. La asimetría procesal de la ley autonómica ante el TC.
4. LA OBJETIVACIÓN DEL RECURSO DE AMPARO.
 - 4.1. Las causas de la reforma.
 - 4.2. La validez constitucional de la reforma.
 - 4.3. La aplicación jurisdiccional de la reforma.
5. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS: LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y LA JURISDICCIÓN ORDINARIA.
6. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA FUNCIÓN VOTO PARTICULAR.
 - 6.1. La sentencia.
 - 6.2. El voto particular.

Fecha recepción: 18.10.2017
Fecha aceptación: 9.01.2018

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, UN BALANCE DE CUARENTA AÑOS

MARC CARRILLO¹

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Pompeu Fabra

1. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El constituyente de 1978 adoptó la institución del Tribunal Constitucional (TC) como órgano garante de la fuerza normativa de la Constitución, a pesar de algunas reticencias mostradas en algunos sectores de la izquierda parlamentaria de entonces, acerca del poder contramayoritario de la jurisdicción constitucional frente a la centralidad democrática del Parlamento. No obstante las inevitables tensiones que suscita la relación entre el principio democrático y la justicia constitucional (FERRERES COMELLA, 2007), la Constitución (CE) aprobada siguió tanto la estela de la Constitución republicana de 1931 y su Tribunal de Garantías Constitucionales, como el referente del modelo concentrado de justicia constitucional que ofrecía el Derecho Comparado de los Estados democráticos europeos más próximos, en especial la República Federal de Alemania e Italia.

Pero el juicio abstracto de la ley a través del recurso de inconstitucionalidad (RI) y de la cuestión de inconstitucionalidad (CI) no son las únicas competencias atribuidas al TC. En realidad el RI no deja de ser un reducto kelseniano del llamado legislador negativo. Al igual que ha ocurrido con la jurisdicción constitucional europea, en el caso español también se incorporaron desde el inicio nuevos espacios jurisdiccionales, como el recurso de amparo para la garantía de los derechos fundamentales, los conflictos de competencias territoriales o los de atribuciones entre órganos constitucionales, que en razón de su naturaleza superaban el esquema clásico creado por el jurista austríaco (CAAMAÑO, 2000, p. 17).

¹ Catedrático de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad Pompeu Fabra. Ramon Trias Fargas, 25-27. 08005 Barcelona. Email: marc.carrillo@upf.edu
ID ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0805-8982>

Por tanto el modelo de jurisdicción constitucional por el que optó el constituyente de 1978, no respondió sólo al esquema de legislador negativo destinado a depurar el ordenamiento jurídico con efectos *erga omnes* de aquellas leyes que resulten inconstitucionales, sino que también fue configurado como una jurisdicción capaz de llevar a cabo una función propia de legislador positivo. Esta condición se justifica por su condición de intérprete supremo de la CE (art. 1 LOTC), que impone los efectos vinculantes de su jurisprudencia a todos los aplicadores del Derecho (art. 164 CE, art. 40.1 LOTC y art. 5 LOPJ). Se trata, por tanto, del órgano supremo de interpretación de la Constitución y, a su vez, de interpretación de la ley conforme a la Constitución, razón por la cual la sentencia constitucional ocupa una posición fundamental en el sistema de fuentes del Derecho (ARAGÓN 2011, p. 299).

La positiva labor realizada por los magistrados integrantes del TC en las primeras décadas de funcionamiento, hizo que su interpretación de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico reforzase el valor jurídico de la ley suprema como norma ordenadora de la vida política. Los derrotos por los que ha transcurrido el TC en los últimos años, en especial con ocasión de los avatares sufridos con ocasión de la sentencia sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, ha hecho que su crédito institucional haya quedado muy resentido.

Los doce magistrados que lo componen, proceden de las renovaciones parciales que cada tres años formulan por turno las propuestas formuladas por el Congreso de los Diputados, el Senado, el Gobierno y en el Consejo General del Poder Judicial. Tras la reforma de la LOTC llevada a cabo por la LO 6/2007, los cuatro candidatos que corresponde proponer al Senado deberán ser elegidos por éste entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las CCAA. Un sistema de nominación que a través del Senado como presunta cámara de representación territorial, pretendía implicar a aquéllas en la composición del TC y que, sin embargo, no se ha visto coronado por el éxito.

La práctica del sistema de comparencias de los candidatos autonómicos propuestos (*bearing*) no ha sido afortunada: en primer lugar, porque los partidos mayoritarios han instrumentalizado el procedimiento, a través de la imposición de sus propuestas de forma mimética en las diversas CCAA donde disponían de mayoría, al margen de la propia voluntad de las respectivas asambleas legislativas; en segundo lugar, porque la comparencia del candidato nunca ha supuesto un examen sobre su competencia para el cargo, sino más bien un ejercicio político versallesco de simulación, tras el que se disimulaba el pacto previo acordado entre los partidos proponentes para votar a los candidatos previamente pactados sin, en todo caso, importunar al candidato acerca de su idoneidad para el cargo. Hasta tal punto es así que, en su momento, ello permitiría a un candidato no comunicar al Senado su afiliación a un determinado político, circunstancia ésta que aun no siendo motivo de incompatibilidad para el cargo (art. 159. 4 CE), los senadores y la sociedad en su conjunto no podían ignorar a la hora de pronunciarse sobre el candidato propuesto. Sin duda, éste

no fue un ejemplo de cultura institucional respetuosa con el cargo jurisdiccional ni con la institución parlamentaria.

Como tampoco lo fue el lamentable y obscuro episodio de la recusación, carente de fundamentación, del magistrado Pérez Tremps a fin de impedirle participar de la deliberación y votación en la STC 31/2010, relativa a la LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía. Estos y otros hechos nada edificantes han reducido el prestigio de la institución a cotas muy bajas, en un claro contraste con el prestigio adquirido otrora, que acreditaba al TC como la joya institucional del sistema constitucional español que en 1978 iniciaba sus primeros pasos.

En las páginas que siguen se examinarán, en apretada síntesis, algunos de los aspectos que definen la justicia constitucional en España, a modo de balance y de propuestas de revisión de su funcionamiento. Con esta finalidad, se centrará la atención en la decisiva función de interpretación de la CE que le corresponde y en el examen de los aspectos más controvertidos de los diversos procedimientos de acceso a la TC.

2. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL COMO PARTE INTEGRANTE DE LA TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN

Con la perspectiva que ofrece el accidentado proceso de construcción del Estado español contemporáneo, no es osado afirmar que con la promulgación de la CE de 1978 hace cuatro décadas, el Derecho Constitucional se presentaba, de hecho, como una asignatura de nueva planta en las Facultades de Derecho. Y algo semejante ocurría con la interpretación constitucional como una variante específica de la interpretación jurídica.

Con la aprobación de una Constitución normativa en España, la función de determinar el significado de las normas dejaba de ser un patrimonio exclusivo de la Teoría del Derecho o del Derecho Civil. Con la consolidación de la jurisdicción constitucional, la llamada soberanía del Parlamento desaparecía y la ley como fuente de derecho quedaba subordinada a la Constitución. En ese nuevo contexto jurídico la interpretación constitucional aparecía en el sistema jurídico español como lo que era en otras latitudes: una parte esencial de la Teoría de la Constitución (RUBIO LLORENTE, 2012, p. 1351) y en un reto y responsabilidad permanente para el TC. Porque de la fuerza normativa de la CE (art. 9.1 CE) y de la condición del TC como intérprete supremo (art. 1 LOTC) deriva su vinculación para Jueces y Tribunales, «quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el TC en todo tipo de procesos» (art. 5.1 LOPJ).

La función interpretativa está subordinada a la noción que se tenga de la Constitución (JIMÉNEZ CAMPO, 2011, P. 63-65). No es una cuestión neutra. Cuando el TC interpreta la CE lo hace a partir, en términos generales, del *carácter vinculante* de

todas sus normas, ya sean principios o reglas. Pero en realidad, esta expresión tiene un valor más retórico que real, porque no todas las normas contenidas en la Constitución tienen la misma naturaleza. Unas vinculan más que otras (NIETO, 1983, p. 377). La Constitución es también una norma *abierta*, lo que significa que si bien toda Constitución incorpora reglas taxativas, que excluyen un margen de opción al legislador, otra buena parte de su contenido permite un ámbito de interpretación política al legislador en el marco de los límites establecidos por la Constitución (HESSE, 1983). De esta forma, desde sus primeras sentencias, el Tribunal Constitucional ha interpretado que «*la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo*» (STC 11/1981; STC 174/1989). Asimismo, la CE es una norma *positiva*, como norma fundamental del ordenamiento jurídico que expresa un orden objetivo de valores (STC 53/1985). Por otra parte, la Constitución es también una norma producto de la historia: no surge de una situación de vacío jurídico, sino que procede de una sociedad jurídicamente organizada (STC 108/1986).

Desde la perspectiva jurídica, la importancia de la interpretación constitucional aparece cuando la Constitución, como norma suprema del Estado, actúa no sólo como un límite político sino, sobre todo, como un límite jurídico para el legislador (RUBIO LLORENTE, 2012, p. 1362). Es en este contexto en el que el juez constitucional no puede ignorar que el legislador no es un simple ejecutor de la Constitución, sino que la ley es el resultado de la voluntad de una mayoría parlamentaria que a la vez es fruto del pluralismo político reconocido por la misma norma constitucional. Desde un punto de vista estructural la norma constitucional es distinta de la ley. La Constitución presenta un carácter más genérico y contiene preceptos jurídicos con un alto grado de abstracción, conceptos jurídicos abiertos y algunas reglas que se reducen a establecer límites. No es habitual que la Constitución establezca reglas inequívocas. En este sentido, forma parte de sus señas de identidad que la Constitución permita al legislador ofrecer diversas soluciones para regular una misma materia. Y es aquí cuando suele aparecer el conflicto constitucional y donde la interpretación jurídica resulta decisiva, a fin de resolver la controversia entre la interpretación del legislador y la interpretación de validez del juez constitucional. La primera encuentra su legitimidad en la ley como expresión de la voluntad popular, mientras que la segunda su legitimidad deriva del poder de interpretar el Derecho que le otorga la Constitución y de la que se espera una argumentación jurídica expresada en términos de razonabilidad (RUBIO LLORENTE, 2012, p. 1362 y ss.).

A partir de este presupuesto esencial, aun siendo la norma superior del ordenamiento, la Constitución no habilita al juez constitucional ni al resto de órganos jurisdiccionales a recurrir a métodos específicos o a reglas de interpretación concretas, sobre los diversos contenciosos constitucionales que deben ser resueltos por el Tribunal Constitucional o por los órganos dependientes del Poder Judicial. Cuestión diferente son los criterios generales que en materia de derechos y libertades la Constitución ha previsto en algunos casos. Por ejemplo, en el marco de la garantía a diversos niveles

(nacional e internacional) de los derechos, el artículo 10.2 CE establece una cláusula de apertura al Derecho internacional de los Derechos Humanos por la que se establece que «*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*».

En efecto, en virtud del artículo 10.2 CE, la jurisprudencia de la Corte de Estrasburgo adquiere valor interpretativo interno para los tribunales españoles (SSTC 78/1982, 64/1991; 241/1991, 197/2006, 236/2007), si bien la función interpretativa atribuida a los Tratados no lo convierte en canon autónomo de validez de los derechos fundamentales (STC 38/2011). Ahora bien, de acuerdo con SÁIZ ARNÁIZ (1999, p. 205 y ss.), la pauta interpretativa de esta norma constitucional no es de libre disponibilidad para el intérprete, sino que éste se encuentra obligado a realizar el examen de los derechos fundamentales de conformidad con los tratados y acuerdos de Derecho Internacional. Se trata, en consecuencia, de una obligación de resultado.

Asimismo y en relación a la aplicación del Derecho de la UE, la convergencia de los diversos niveles de garantía de los derechos y libertades, en la condición de España como Estado miembro de la UE, queda sujeto a la regla interpretativa del Derecho europeo sobre el estándar de protección del artículo 53.3 de la CDFUE, como así se ha puesto de manifiesto especialmente en el caso Melloni (C-399/11, EU; 2013:107).

Pero en el marco fijado por estas pautas, no hay duda que la determinación de la regla interpretativa aplicable en cada contencioso constitucional, corresponde a la decisión pretoriana del juez constitucional y, por supuesto, también al juez ordinario. Y ha sido en el contexto de la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional que se pueden establecer diferencias en la aplicación de los diferentes métodos de interpretación, en función de si el contencioso constitucional ha versado sobre la garantía de los derechos fundamentales (recurso de amparo) o bien tenía por objeto la resolución de las numerosas controversias competenciales entre el Estado y las CCAA (recurso de inconstitucionalidad o conflictos de competencia)

Sobre esta cuestión y en relación a ambos contenciosos se puede constatar que, sin por supuesto prescindir de los métodos interpretativos establecidos por el Código Civil (art. 3 CCv.), en su labor jurisdiccional el TC ha constatado su insuficiencia. Así, y ya desde el inicio de su actividad en los contenciosos sobre protección de derechos y libertades han tenido muy en cuenta la aplicación, sobre todo, del método de la jurisprudencia de valores, la ponderación de derechos así como también el juicio de proporcionalidad para hacer frente, específicamente, a cuestiones relativas a las diversas causas discriminación (BERNAL PULIDO, 2014, p. 304). Mientras que en los conflictos territoriales entre el Estado y las CCAA, ha sido habitual que el Tribunal acuda al método de la interpretación conforme o, también, a la vía de las diversas modalidades de sentencias interpretativas.

Así, por ejemplo, en la jurisprudencia constitucional son muy frecuentes y variados los supuestos de confrontación de derechos, por ejemplo: la colisión entre libertad

personal y la seguridad pública (STC 34/2016); o entre el derecho a la intimidad y el derecho a la información (STC 186/2013) del derecho de manifestación con el orden público (STC 193/2011); de la libertad económica con la libertad de empresa (181/2014); de la libertad de enseñanza y el derecho a la educación (STC 47/1985); o el derecho a la vida y la libertad del titular de la misma, etc. (GASCÓN ABELLAN, 2014, p. 304).

En un sentido distinto, en los los contenciosos competenciales, por el contrario, es habitual identificar sentencias interpretativas o resoluciones que respondan al método de la interpretación conforme. Las sentencias interpretativas se fundamentan en el principio de conservación de la ley en el ordenamiento. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las sentencias interpretativas son las que rechazan una demanda de inconstitucionalidad o, lo que es lo mismo, declaran la constitucionalidad del precepto impugnado en la medida en que se interprete en el sentido que el juez constitucional considere adecuado, o no se interprete en el sentido que considere inadecuado. A este respecto, se puede afirmar que las sentencias interpretativas son formalmente desestimatorias de la demanda de inconstitucionalidad, pero materialmente son estimatorias de la misma (GASCON ABELLAN, 2014, p. 291).

Por su parte, y respondiendo a una lógica hermenéutica distinta, la interpretación conforme parte del principio de deferencia con el legislador estatal. Así, por ejemplo un exceso de deferencia hacia el legislador de la ley estatal, a través de un uso forzado de la interpretación conforme, se ha hecho en perjuicio de la deferencia hacia el legislador regional y, por tanto, de las competencias de la Comunidad Autónoma. Es decir, a través de la regla de la interpretación conforme, la indeterminación de la Constitución ha permitido al Tribunal Constitucional sostener la presunción de constitucionalidad de la ley estatal frente a la debilidad de la ley autonómica (LÓPEZ BOFILL, 2004, 355-363).

En fin, la interpretación de la Constitución atribuida a la jurisdicción constitucional es una garantía de su condición normativa frente a los excesos de las mayorías parlamentarias. Ciertamente, la cuestión más controvertida de la existencia de los tribunales constitucionales es su relación con el principio democrático y el principio de la separación de poderes. Es decir, ¿en qué medida un colegio de jueces expertos puede rechazar la ley del legislador democrático?. La respuesta afirmativa a la necesidad de la existencia de la jurisdicción constitucional pone de relieve la importancia que adquiere la interpretación constitucional, como un elemento esencial de la Teoría de la Constitución.

Porque, en efecto, tanto en relación con el sistema de derechos y libertades como con la forma distribución territorial del poder político, el juicio de constitucionalidad de la ley en España plantea idénticos problemas interpretativos: cuando se trata de la indeterminación del texto constitucional, es preciso articular formas para resolver los problemas que se derivan de conceptos controvertidos o de las colisiones entre disposiciones; si se trata de defender la dignidad democrática de la ley, habrá que tener en cuenta el principio de la interpretación conforme y el principio de deferencia hacia el

legislador democrático, etc. (FERRERES COMELLA, 2007, pp. 21-52). Y, sin duda, en esta tarea de renovación interpretativa del sistema jurídico español han jugado papel decisivo una parte importante los magistrados del Tribunal Constitucional, en especial en sus dos primeras décadas².

3. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY

El control de validez de la ley fue en su origen la razón principal de ser de la jurisdicción constitucional de matriz kelseniana. Su evolución posterior de la que el TC es tributario, hizo que su acción jurisdiccional se proyectase también sobre la aplicación judicial de la ley. En relación al juicio sobre la ley, el diseño de sus competencias contenido en la CE y en la LOTC se centró esencialmente en el recurso (RI) y la cuestión de inconstitucionalidad (CI), además de otros procedimientos singulares.

3.1. *El recurso de inconstitucionalidad y los avatares de sus reformas*

En estos cuarenta años, la regulación del RI ha sido el procedimiento constitucional más empleado para realizar el juicio de validez sobre la ley. Buena parte de estos recursos han tenido contenido competencial lo que, sin duda, se explica por la notoria ambigüedad del Título VIII CE para delimitar con criterios objetivos el sistema de reparto territorial del poder político entre el Estado y las CCAA.

En este período, la regulación del RI ha experimentado tres modificaciones legislativas que merecen ser destacadas. La supresión en 1985 del recurso previo de inconstitucionalidad (RPI) y su revitalización parcial en 2015, ahora solo contra Proyectos de Estatutos o Propuestas de Reforma de los Estatutos de Autonomía. La segunda se produjo como consecuencia de la LO 1/2000, de 7 de enero, por la que se modificó el artículo 33 de la LOTC, al introducir una ampliación del plazo a nueve meses para que el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las CCAA puedan interponer el recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley, «[...] y con la finalidad de evitar la interposición del recurso» siempre que se cumplan los requisitos fijados por la LOTC a esos efectos por dicho precepto. Y la tercera, la incorporación mediante la LO 7/1999, de 21 de abril, del controvertido procedimiento de los conflictos en defensa de la autonomía local (FOS-SAS 2007, pp. 21-29), por el que a iniciativa de municipios o provincias pueden ser objeto de dicho conflicto las normas del Estado y las disposiciones con rango de ley de las CCAA, que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. Un

² Sobre los diversos procesos de renovación de los magistrados del Tribunal Constitucional, véase el ilustrativo libro de: J.A. ESTRADA MARÍN, *La designación de los magistrados del Tribunal Constitucional en España. Una perspectiva orgánica y empírica*. Aranzadi. Navarra, 2017.

procedimiento de reducido uso (de hecho, la primera sentencia al respecto fue la STC 240/2006), y en el que la ley autonómica ha ostentado un notorio protagonismo como objeto de esta modalidad de conflicto. La manifiesta la dificultad práctica de su aplicación, puesta de relieve ya en el ATC 419/2003, que inadmitió el conflicto intentado por más de mil municipios contra la Ley 18/2001, de Estabilidad Presupuestaria (GARCÍA TORRES Y REQUEJO PAGÉS, 2011, p. 339), plantea serias dudas acerca de su viabilidad práctica.

La atención de este comentario se centrará en las dos primeras revisiones de la LOTC citadas.

3.2. *El recurso previo de inconstitucionalidad*

Ciertamente, no era un procedimiento previsto expresamente por la CE. El RPI fue introducido en la LOTC a través de la cláusula de apertura a nuevas competencias de la jurisdicción constitucional del artículo 161.1 *d*) CE. Las críticas a esta ampliación de competencias del Tribunal en el debate parlamentario fueron de peso: la interpretación efectuada por el Proyecto de LOTC del artículo 161.1, *d*) CE no era aceptable, puesto que suponía cambiar la naturaleza del control jurisdiccional, con apreciables riesgos de politización de la jurisdicción constitucional. Además, resultaba incompatible con otros preceptos de la CE como era el caso del artículo 164 relativo a los efectos de la sentencias y al procedimiento de elaboración de las leyes del capítulo II del Título III CE (PÉREZ ROYO, 1986, pp. 45 y ss.).

La experiencia que ofreció el lustro en el que el primer RPI estuvo en vigor fue que el 25% de los proyectos de ley orgánica debatidos durante la II Legislatura fueron objeto de dicha modalidad de control. En un principio, en relación al caso específico del controvertido proyecto de la LOAPA, el resultado fue positivo para el sistema de distribución de competencias del Título VIII de la CE. Por ello, el procedimiento fue valorado positivamente incluso por grupos parlamentarios que entonces se habían mostrado contrarios a su inclusión (sobre todo los grupos vasco y de la minoría catalana). Pero lo cierto es que su uso posterior puso de manifiesto problemas de una relevancia constitucional incuestionable, por ejemplo, en los proyectos de ley sobre despenalización del aborto, de elecciones locales, entre otros. Entre ellos cabe reseñar la notable distorsión que para el sistema constitucional suponía el tiempo transcurrido para la resolución de un RPI.

En la medida que ya entonces el Tribunal experimentaba los problemas derivados de la acumulación de causas que llegaban a su conocimiento, con el consiguiente retraso en resolver sobre el fondo (se precisaban unos 15 meses para decidir sobre un RPI), tal circunstancia hizo que este procedimiento se convirtiese en una incitación política para la oposición parlamentaria, que siempre acudía gustosa al RPI como vía procesal para detener, atrasar o, incluso, bloquear el programa legislativo de la mayoría. La puerta al obstruccionismo político quedaba abierta.

La supresión del RPI al cabo de cinco años de su entrada en vigor suscitó de nuevo el debate acerca de las bondades y los problemas que conllevaba. Así, la valoración favorable por la que el control preventivo puede ser positivo depende siempre que el plazo para resolver sea reducido, como es el caso del *Conseil Constitutionnel* en Francia. Pero ello contrasta con los problemas derivados del examen *en caliente* que el Tribunal debía de hacer sobre el trabajo de las Cámaras legislativas. Porque, de hecho, esta circunstancia constituía el punto álgido de intersección de la política y el derecho en la justicia constitucional (PÉREZ ROYO, p. 163), con el consiguiente riesgo para el equilibrio de poderes en el Estado democrático. Finalmente, la STC 66/1985, avaló la constitucionalidad de la supresión del RPI, fundándose en el contenido disponible de la LOTC, así como en la relativa libertad del legislador para reformar la propia estructura del TC.

La recuperación del RPI en 2015 para los Proyectos de Estatutos y Propuestas de reforma de los mismos ha respondido, sin duda, a las consecuencias jurídicas y políticas derivadas del traumático proceso de reforma del Estatuto de Cataluña de 2006 que condujo a la STC 31/2010 que desactivó su contenido. En su exposición de motivos se justificaba que el control previo reinstaurado tiene por objeto «[...] *la impugnación del texto definitivo del proyecto de Estatuto o de la Propuesta de reforma de un Estatuto, una vez aprobado por la Cortes Generales*» (art. 79.dos LOTC). Y si se tratase de un supuesto en el que sea precisa para su aprobación la convocatoria de un referéndum en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, «[...] *el mismo no podrá convocarse hasta que haya resuelto el Tribunal Constitucional y, en su caso, se hayan suprimido o modificado por las Cortes Generales los preceptos declarados inconstitucionales*» (art. 79. Cinco).

Resulta evidente que el objeto de la modificación legislativa era impedir la eventualidad que el Tribunal se tenga que pronunciar sobre la constitucionalidad de un Estatuto o de su reforma, con posterioridad al referéndum de tal manera que la decisión jurídica se enfrente simultáneamente con la suma de legitimidades que integran las instituciones representativas (los parlamentos autonómico y estatal) y el refrendo de la población de la Comunidad Autónoma. Que fue lo que, a la postre, ocurrió con el Estatuto catalán de 2006.

En consecuencia, la reforma ha pretendido evitar el riesgo de que el TC se vea inmerso en el debate político. Sin embargo no es nada seguro que también en este caso no se encuentre implicado en esta indeseable situación, tratándose como es de una cuestión tan delicada como la regulación de la distribución territorial del poder político a través de una reforma estatutaria. Cuestión distinta sería que fuese la Constitución y no los Estatutos de Autonomía, la norma que con precisión material y funcional delimitase el perímetro competencial del autogobierno. Probablemente, una futura reforma de la Constitución habría de considerar esta posibilidad a fin de evitar los problemas que se ha descrito con ocasión de la reforma estatutaria en Cataluña. Pero ésta es una cuestión que excede del objeto de este artículo.

3.3. *El art. 33.2 LOTC: evitar la conflictividad competencial*

La ampliación del plazo de tres a nueve meses a fin de evitar la interposición del RI en las controversias competenciales entre el Estado y las CCAA contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley no ha dado malos resultados. Esta reforma llevada a cabo por la LO 1/2000, respondió a la necesidad de frenar la alta conflictividad competencial planteada ante el Tribunal Constitucional. Con la misma, se trataba de incitar a las partes a negociar previamente los desacuerdos y evitar así el contencioso constitucional. La fórmula adoptada se fundamentaba —según la propia exposición de motivos— en el principio de colaboración que ha de regir las relaciones de los entes que integran el Estado compuesto y más concretamente al deber general de cooperación entre ellos (STC 80/1985).

Los elementos que caracterizan a este procedimiento se pueden sintetizar de la siguiente forma: se desarrolla sobre normas ya aprobadas y antes de su impugnación ante el TC; la negociación se realiza en un órgano intergubernamental, la Comisión Bilateral Estado/CA; se trata de una negociación vinculada al recurso que en principio se decide no plantear; y, finalmente, es una negociación caracterizada por la discreción y el carácter informal que se desarrolla entre actores políticos en el marco de una relación intergubernamental (ROIG MOLÉS, 2016, p. 70). Su uso ha sido progresivo, lo que confirma el interés mostrado por los gobiernos respectivos por la posibilidad de evitar hacer uso del RI. Así, por ejemplo, en 2013 y 2014 fue utilizado en 76 ocasiones y 79 en 2015. En la legislatura (2011-2015), de las 271 leyes que fueron objeto de este procedimiento, 89 eran estatales y 182 autonómicas (ARBÓS MARÍN, 2014, p. 1129 y ss.). Pero la tendencia mostrada en los últimos tiempos muestra un incremento de las primeras como objeto de la negociación previa al eventual planteamiento del RI. Aunque, todo ello no ha impedido que de forma paralela a la aplicación del artículo 33.2 LOTC conviva con el planteamiento de RI sin previo sometimiento a la negociación entre los ejecutivos.

Desde un punto de vista formal, la tipología de los Acuerdos que se han tomado en las comisiones bilaterales han adoptado modalidades diversas: modificación de la ley afectada, aunque el Estado nunca se ha comprometido a ello (GONZÁLEZ BEILFUSS, 2007, p. 17); adopción de un texto reglamentario o de acuerdos a fin de interpretar la disposición en un sentido determinado. Desde la perspectiva material, los acuerdos sobre las leyes estatales se han traducido en: la configuración de la norma estatal como norma de mínimos; el reconocimiento de concretas competencias autonómicas; la garantía de determinadas actuaciones autonómicas; la limitación del carácter vinculante de los informes del Estado; la resolución de concurrencias competenciales de carácter material; la previsión de procedimientos participativos de la comunidad autónoma en decisiones del Estado, así como también en la fijación de criterios abstractos de remisión a la jurisprudencia constitucional, etc. (ROIG MOLÉS, 2016, p. 47-59).

No obstante el interés mostrado en su empleo por los ejecutivos estatal y autonómicos, la finalidad de su inclusión en la reforma de la LOTC del 2000 de reducir la conflictividad competencial, no ha servido para encauzar un foro de debate político sobre las normas estatales, ni para agotar las posibilidades de acuerdo político en relación con las grandes leyes de especial relevancia competencia (ROIG MOLÉS, 2016, p. 59). La negativa estatal a instar la modificación de sus propias leyes ha sido una de las causas, razón por la que acudir finalmente al RI se ha hecho inevitable.

A fin de procurar una mayor eficacia a las bondades intrínsecas de la reforma del artículo 33.2 LOTC, cabe retener por su interés las propuestas realizadas en relación a su procedimiento. Como es sabido, el mismo se desarrolla en la actualidad sobre normas ya aprobadas y antes de formular el RI. Sin embargo —afirma ROIG MOLÉS— su virtualidad en términos de intensidad y número de acuerdos sería mayor si se desplegara antes y durante la aprobación de la norma. También sería de interés superar las mínimas reglas actuales de publicidad de los Acuerdos en el *BOE*, a fin de publicar también la finalización de las negociaciones cuando no existe acuerdo; comunicarla también al Parlamento correspondiente, al objeto de que los grupos parlamentarios puedan seguir el desarrollo de la norma que acaban de aprobar y, en su caso, ejercer las facultades de control sobre la actuación del gobierno autonómico, etc. Y, asimismo, en el supuesto de llevarse a cabo la, por otra parte, necesaria reforma constitucional, el contenido del artículo 33.2 LOTC, debería situarse en una futura configuración del Senado como un nuevo marco de participación autonómica en decisiones estatales (ROIG MOLÉS, 2016, pp. 67-70)

3.4. *La cuestión de inconstitucionalidad como vía de diálogo entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional*

El procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad (CI) ha sido una vía a través de la cual la jurisdicción ordinaria también participa, con un nivel de acierto diverso, en el juicio de constitucionalidad de la ley. Si bien, el monopolio de esta función corresponde a la jurisdicción constitucional no es menos cierto que a través del incidente de inconstitucionalidad del artículo 163 CE, los jueces y tribunales ordinarios han dispuesto de un cauce de participación no decisorio pero sí de colaboración con el juicio de validez constitucional de la ley que sólo corresponde al TC.

La evolución experimentada por la CI ha puesto de manifiesto una creciente y, en ocasiones, desinhibida actitud de la jurisdicción ordinaria ante la posibilidad de plantear la duda o la certeza sobre la inconstitucionalidad de un precepto legal aplicable al caso concreto. Esta desinhibición se ha expresado a través de Autos judiciales de interposición de la CI no siempre provistos de la necesaria motivación, ante la cual y como respuesta institucional, se ha producido la proliferación de los Autos de inadmisión de CI dictados por el Tribunal Constitucional. Pero esta dinámica jurisdiccional no ha cuestionado la constatación de un hecho también reiterado: la CI es un

procedimiento de control específico sobre la constitucionalidad de la ley que compite con el protagonismo que sigue teniendo el RI a lo largo de las cuatro décadas. En efecto, el RI ha sido el procedimiento más empleado para impugnar la ley ante el TC. Lo fue en el período inicial comprendido entre 1980 y 1986, también lo ha sido en la primera década del nuevo siglo y lo sigue siendo, con alguna aislada excepción, en los últimos años, en favor del control abstracto e incidental a través de la CI promovida por jueces y tribunales³.

La CI ha afianzado la autonomía interpretativa del juez ordinario, a través de la facultad que le atribuye para realizar un juicio de constitucionalidad sobre la ley. En frase especialmente afortunada de Calamandrei, con la institucionalización de la CI el juez ordinario abre el juicio de constitucionalidad. En este sentido, la CI ha acrecentado la función institucional del juez en el Estado democrático porque le permite, llegado el caso, desvincularse del criterio que sobre un idéntico precepto legal pueda tener el órgano jurisdiccional superior.

El principio de independencia judicial cobra aquí especial relevancia para legitimar una acción procesal que refuerza la posición autónoma de los órganos judiciales a la vez que se aleja notoriamente de la regla del *stare decisis*. En este sentido, puede afirmarse que con el incidente de inconstitucionalidad, se han sentado las bases para una vía de diálogo interjurisdiccional (VIVER PI-SUNYER, 1999 p. 97-109) o, si quiere, una aceptable ósmosis entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria. Y puede afirmarse también que, en general, la CI ha sido una buena plataforma procesal para que el juez ordinario se implique en el juicio de constitucionalidad, renueve su cultura jurídica de acuerdo a criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional, y afine su idea del Estado democrático diseñado por la CE.

La CI es un procedimiento de control objetivo y específico de la ley. Se configura como un procedimiento constitucional de control de la ley que por la naturaleza de su objeto es abstracto, pero en lo que concierne a los motivos de su planteamiento es concreto, puesto que deriva de los intereses subjetivos que se están dilucidando de la aplicación de la ley al caso concreto ante la jurisdicción ordinaria. De hecho, como se ha dicho, es una forma de control concreto impropio (CRUZ VILLALÓN, 1987).

El planteamiento de la CI es de oficio, pero nada obsta para que el juez o tribunal la puedan activar también a instancia de parte. Sin embargo, la decisión de promoverla siempre corresponderá al órgano judicial, que es quien retiene para sí la prerrogativa absoluta de ejercer esta opción procesal sin que pueda quedar vinculado por la petición que le puedan hacer llegar alguna de las partes en el proceso *a quo*. No existe, pues, un derecho de las partes a que el órgano judicial plantee la CI que permita considerar que la negativa de este último a hacerlo, suponga una lesión del

³ Según las diferentes Memorias anuales del TC, entre 1980 y 1986, se registraron 47 RI por 34 CI. En la primera década del siglo XXI: en 2000, 13 RI y 12 CI; en 2003, 11 RI y 8 CI; en 2007, 18 RI y 15 CI. En los últimos años: en 2011, 32 RI y 22 CI; en 2012, 51 RI y 41 CI; en 2013, 76 RI y 17 CI; en 2014, 50 RI y 32 CI; en 2015 se produce la excepción de 42 RI y nada menos que 113 CI y en 2016, 84 RI y 41 CI.

derecho fundamental a la tutela judicial. No obstante, como ponía de manifiesto en su STC 159/1997, el TC parece abrir la posibilidad de que cuando la petición de inconstitucionalidad es la única pretensión del recurrente, el órgano judicial *a quo* ha de darle una respuesta explícita y, de no hacerlo, puede incurrir en incongruencia omisiva vulneradora del artículo 24 de la CE y, en consecuencia, ello pueda ser susceptible de recurso de amparo.

En lo que respecta a la posición de las partes en el proceso constitucional de la CI, las modificaciones introducidas en el procedimiento de la CI (arts. 35 a 37 de la LOTC), por la LO 6/2007 que modifica la LO 2/1979, ha establecido una nueva regulación que establece que antes de adoptar mediante su decisión, el órgano judicial oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común e improrrogable de 10 días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión, o sobre el fondo de ésta.

Esta nueva redacción surgida de la reforma de los artículos 35.2 y 37.2 de la LOTC, en lo relativo a la posición de las partes en el proceso judicial *a quo*, ha sido una consecuencia de la STEDH de 23 de junio de 1993, del caso Rumasa, (Ruiz Mateos c. España). Esta nueva previsión normativa inserta en un procedimiento de control objetivo de constitucionalidad de la ley, ya fuese ésta de caso único o no, supuso la adición de unas garantías para el ciudadano. Pero esta modificación legislativa derivada de la sentencia de Estrasburgo ha suscitado críticas en el terreno dogmático que deben ser retenidas (RUBIO LLORENTE, 2012, p.1451).

Como es sabido, la censura de Estrasburgo al procedimiento previsto antes de la reforma respecto de las cuestiones de inconstitucionalidad se basaba en su insuficiencia para asegurar la igualdad de armas. Para el profesor Rubio, esta igualdad, que es sin duda un elemento integrante en el proceso entre partes, sin embargo, «carece de razón en los procesos objetivos, en los que no hay partes en el sentido habitual del término». Es importante subrayar que la CI no está concebida como un instrumento utilizable por las partes para la defensa de derechos subjetivos, sino como una vía para la depuración del ordenamiento. Por esta razón, la naturaleza objetiva del control de constitucionalidad, también en el caso de la CI, el juez no está en modo alguno vinculado por las eventuales peticiones de las partes, aunque haya de oír las antes de formalizar la CI ante el Tribunal Constitucional.

Otra cuestión de primer orden es la referida al significado de la cuestión de inconstitucionalidad. Más concretamente, cabe plantearse la pregunta siguiente: ¿qué es lo que plantea el órgano judicial: duda o certeza sobre la inconstitucionalidad?

Desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional sostuvo que la justificación de la CI no se satisfacía con la mera cita de los preceptos constitucionales infringidos, sino que era imprescindible que se exteriorizase el razonamiento que conduce al Juez a cuestionar si la norma constitucional ha sido vulnerada. En este sentido, desde su jurisprudencia inicial el TC interpretó que el órgano judicial no podía limitarse a manifestar la existencia de sus dudas de constitucionalidad sin más (STC 17/1981, FJ 1). La línea jurisprudencial que ha acabado consolidándose ha flexibilizado, sin

embargo, el rigor del requisito del juicio de relevancia que debe llevar a cabo la jurisdicción ordinaria sobre el precepto legal que suscita la presentación de una CI. Resulta evidente que este procedimiento constitucional no puede operar como un cauce consultivo, pero el TC niega que por el sólo hecho de que la norma legal cuestionada sea susceptible de una interpretación conforme a la Constitución, la CI que haya planteado el juez sea considerada como mal fundada. Puesto que la regla establecida al respecto en el artículo 5.3 de la LOPJ «no puede entenderse como limitativa de los términos sobre el planteamiento de la cuestión contenidos en el artículo 37 de la LOTC y ofrece únicamente a los jueces y Tribunales la alternativa entre llevar a cabo la interpretación conforme con la Constitución o plantear la cuestión de inconstitucionalidad» (STC 105/1988, FJ 1). Así, una concepción distinta del citado artículo 5.3 de la LOPJ, «llevaría a instrumentar el trámite de admisibilidad de la cuestión, desfigurando su sentido, como ocasión para impartir criterios a los órganos ad quo sobre la interpretación secundum constitutionem de las normas de cuyas constitucionalidad duden» STC 222/1992 FJ 2, b)].

Por otra parte, el TC no se ha mostrado especialmente exigente en cuanto a la exigencia de exteriorizar el juicio de relevancia llevado a cabo por el órgano judicial *ad quo* (para muestra, la STC 30/1993, FJ 1.a), a pesar de que en algunos casos la fundamentación jurídica sea muy concisa.

La práctica de los jueces y tribunales en este sentido ha sido muy desigual. La dificultad que supone la no publicación de los Autos judiciales que plantean la CI no facilita llegar a conclusiones empíricas objetivas, lo que no impide constatar que junto a razonamientos dotados de una apreciable solidez argumentativa, aparecen muchos otros en los que el juicio de contraste entre la ley controvertida y la Constitución, no supera el puro nominalismo jurídico.

Conviene también, abordar algunas cuestiones más acerca de los requisitos para plantear la cuestión de inconstitucionalidad. De acuerdo con lo establecido por el ordenamiento jurídico, y específicamente en los artículos 163 CE, 35.1 LOTC y 5.2 de la LOPJ, cabe sistematizar tres requisitos esenciales: 1.º) que la norma cuestionada ha de poseer el rango legal y encontrarse entre las que son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad (art. 27.2 LOTC); 2.º) ha de ser una norma con rango de ley aplicable al caso que se dilucida ante la jurisdicción ordinaria; 3.º) finalmente, de la validez de la citada norma depende el fallo y solución del litigio planteado. Por la controversia que suscitan, cabe retener la atención en el segundo y tercero.

No hay duda que la aplicabilidad de una norma es condición necesaria para que el fallo que haya de dictarse en sede judicial ordinaria dependa de su validez; pero como ha subrayado la jurisprudencia constitucional no es condición suficiente. La razón estriba en la importancia que adquiere el juicio de relevancia sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada ante el Tribunal Constitucional. Y más precisamente, de la justificación de la dependencia que se establezca con el fallo que ha de dictar por la jurisdicción ordinaria en el proceso *a quo*. Como se razonaba anteriormente, se trata de un tema de especial importancia, porque la CI no se puede promover en aquellos casos en los que no se deduzca que la norma aplicable al caso ofrezca

indicios racionales de inconstitucionalidad. Es decir, la CI no puede plantearse si la motivación para su instrumentación procesal no es clara. Asimismo, no puede plantearse de forma artificiosa, por ejemplo, atribuyendo a la ley un significado imposible.

Cuando la motivación del juicio de relevancia acerca de la posible inconstitucionalidad de la ley aplicable al caso no está suficientemente fundada, el TC no tendrá otra opción que la inadmisión de la CI planteada. *A sensu contrario*, las posibilidades de las que la jurisdicción ordinaria supere el trámite de la admisión previa de una CI dependen, y mucho, de la justificación de la interdependencia entre la pretensión procesal y la resolución judicial en el proceso *a quo*.

Del repaso de la jurisprudencia constitucional en materia de criterios de admisión sobre las CI planteadas, pueden sistematizarse tres supuestos con los que se ha ido operando y que definen el contenido de los Autos de inadmisión. El primero y más evidente es aquel que inadmite la CI por una ausencia absoluta de motivación, dado que el TC no puede convertirse en un destinatario sistemático de la falta de diligencia jurisdiccional, cuando no del desconocimiento de su jurisprudencia por parte de algunos órganos de la jurisdicción ordinaria. Un segundo supuesto, es aquel en el que sí se produce la exteriorización del juicio de relevancia, pero partiendo de una interpretación arbitraria y no razonable del precepto legal objeto de la CI. Y el tercero es aquel tipo de Autos de inadmisión en los que el TC considera *a limine* que la CI no tiene ninguna posibilidad de prosperar, bien porque ya existe un criterio consolidado de inadmisión para casos anteriores idénticos, o bien porque la interpretación del precepto de la norma cuestionada resulta *prima facie* insostenible (VIVER PI SUNYER, 1999 pp. 97-109).

3.5. La asimetría procesal de la ley autonómica ante el TC

La experiencia de cuarenta años ha puesto de relieve el uso habitual de la medida cautelar de la impugnación suspensiva contemplada en el artículo 161.2 CE. Precisamente por los excesos a los que ha dado lugar, hay razones suficientes para una reconsideración de esta práctica constitucional. Este precepto constitucional establece una asimetría procesal en el tratamiento del RI frente a la ley estatal o contra la ley autonómica. En el caso de ésta última, el RI planteado por el Presidente del Gobierno, una vez es admitido a trámite, comporta la inmediata suspensión de la ley por un plazo máximo de 5 meses, un espacio de tiempo en el que el Tribunal ha de decidir sobre si mantiene o levanta la suspensión, ya sea total o parcialmente. Por el contrario, de entrada, a la ley estatal se le reconoce un mayor grado de presunción de constitucionalidad. En este sentido, es bien conocida la posición del Tribunal en la que sostiene la posición por la que no cabe suspender leyes estatales, al negar que el artículo 64.3 LOTC pueda ser invocado por una Comunidad autónoma para instar la suspensión de una ley estatal (AATC 141/1989, FJ 2 y 226/2000, FJ Único).

No obstante, algunos sectores doctrinales (LOSADA GONZÁLEZ, 2016, P. 333), propugnan una posible interpretación alternativa que permita la suspensión de leyes estatales que hayan sido objeto de un RI que merecería ser considerada, a fin de procurar un mayor equilibrio entre ley estatal y ley autonómica en la evolución del estado autonómico. La tesis que la avala sostiene que el tenor de los artículos 161.2 CE y 30 LOTC no sería impedimento para que el Tribunal de forma excepcional pudiera suspender cautelarmente la aplicación de los preceptos de una ley estatal, si apreciase que la no suspensión puede producir daños o perjuicios de imposible o muy difícil reparación por el transcurso del tiempo (*periculum in mora*).

Finalmente, en relación a la suspensión de la ley autonómica, si el Presidente del Gobierno invoca en el RI el artículo 161.2 CE, además de ser éste un instrumento de control político es también, junto con el precitado artículo 30 LOTC, una medida cautelar desde el momento en el que el Tribunal debe decidir si la suspensión se mantiene o se levanta. Y es aquí donde también se propone la necesidad de introducir un criterio de mayor flexibilidad en el que también, excepcionalmente, pueda aplicarse la regla del *periculum in mora* sobre los perjuicios que eventualmente puedan generarse sobre la ley antes de que el Tribunal se pronuncie sobre el fondo del recurso planteado.

4. LA OBJETIVACIÓN DEL RECURSO DE AMPARO

4.1. *Las causas de la reforma*

La reforma de la LOTC llevada a cabo en 2007 respondió a la necesidad de objetivar el recurso de amparo, sin que ello supusiese forzar su naturaleza constitucional. Más bien, se trataba de atribuir sentido al carácter extraordinario de la demanda ante el Tribunal Constitucional.

Los problemas estructurales que padecía la jurisdicción constitucional en España partían de la constatación, al igual que había ocurrido en Alemania en la década anterior, de la acumulación desbordada de recursos de amparos, que le impedía estar en disposición de cumplir con plenitud y seguridad las funciones constitucionales atribuidas. Era una percepción compartida no sólo por una buena parte de los magistrados que lo habían integrado, sino también de representantes de las diversas profesiones jurídicas.

En este sentido, la doctrina *ius publicista*, y en especial, un grupo de los profesores de Derecho Constitucional, en una línea similar a la que mostraban sus homólogos alemanes (R. WAHL, y J. WIELAND, 1997: 11-13; P. LÓPEZ PIETSCH, 1998: 115-151. J.L. RODRÍGUEZ ALVAREZ, 1994: 139-150) respecto de los peligros que acechaban al Tribunal de Karlsruhe, puso de manifiesto el peligro de colapso del Tribunal Constitucional a causa de una errónea concepción del recurso de amparo (P. PÉREZ TREMPES y otros, 2004). Un recurso o demanda de garantía extraordinaria

de derechos fundamentales, que de hecho ha sido entendida como una instancia procesal más del procedimiento ordinario de tutela y no como una vía especial para su protección, cuando se ha producido una lesión de bienes jurídicos dotados de contenido constitucional, y que sólo en razón de éste previo requisito deban ser tutelados de forma subsidiaria, a través de un procedimiento especial y extraordinario como en puridad había de ser entendida la demanda de amparo ante el Tribunal.

El problema estructural de la acumulación de recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional ha radicado en que la jurisdicción ordinaria, por razones de orden diverso, no siempre ha operado con todo el alcance que era preciso como un ámbito habitual de tutela de los derechos fundamentales, que era la consecuencia directa derivada de la Constitución. Las razones fueron varias, pero, sin duda, tuvieron mucho que ver con las condiciones estructurales y de orden subjetivo que presidieron, en el ámbito del Poder Judicial, la transición de la dictadura a la democracia.

Así, en los inicios del sistema democrático, amplios sectores de los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial, eran todavía tributarios de una cultura jurídica impermeable a valores y principios democráticos y de unas normas de cultura política muy distantes, cuando no claramente beligerantes frente a la forma democrática de gobierno (división de poderes y garantía de los derechos fundamentales de sus conciudadanos)⁴. Estas circunstancias probablemente pueden explicar la opción del constituyente de recuperar la garantía especial que ya había existido durante la II República del recurso de amparo, como muestra de una cierta desconfianza en los albores del sistema democrático, frente al juez ordinario como único baluarte de la garantía de los derechos y libertades.

En este contexto inicial poco permeable a los valores y principios constitucionales, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de derechos y libertades, sentó desde el inicio nuevos criterios interpretativos que, en la medida que vinculaban a la jurisdicción ordinaria (artículos 9.1 CE y 5.1 de la LOPJ) y el artículo 40.2 de la LOTC), adoptó también un marcado carácter pedagógico para el conjunto de los operadores jurídicos, en especial para los jueces y tribunales de la jurisdicción ordinaria. Y, desde luego, también para los abogados y los recurrentes. Pero esta función de colaboración inestimable en la consolidación del régimen constitucional, llevada a cabo por el Tribunal, no dejaba de ser impropia de su función constitucional y a tres décadas de vigencia de la Constitución exigía ser revisada (CRUZ VILLALÓN 2006, pp. 6-13.). Además de razones de orden dogmático, aparecían también otras de pura supervivencia institucional.

Porque el precio pagado por aquellos orígenes fue —de facto— una reconversión del amparo constitucional en una última instancia judicial que llevó a la jurisdicción constitucional a una situación insostenible. Si en 1980, cuando el Tribunal Constitucional inició su andadura se presentaron 218 recursos de amparo, en 2006 fueron

⁴ Entre otros, un ejemplo en este sentido fue el protagonizado por el propio TS en decisiones que todavía negaban el carácter normativo del artículo 14 CE [ATS 35/1980 y STS de 8/4/1982 (Sala 1.^a)].

11.471 de un total de 11.471 asuntos ingresados. Ello significaba que nada menos que el 98% de los asuntos ingresados en un año en el Tribunal eran procedimientos de amparo, que comportaban que su función jurisdiccional quedase en buena parte absorbida por la necesidad de resolver estas demandas de los ciudadanos.

4.2. *La validez constitucional de la reforma*

Con estos antecedentes, la reforma del recurso de amparo contenida en la LO 6/2007 pretendió reducir la carga de asuntos de amparo constitucional. Desde la perspectiva de su validez constitucional, la fórmula adoptada para llevarla a cabo no podía ser entendida como un riesgo para la garantía de los derechos fundamentales. La lógica de la reforma se centró en la objetivación del objeto del recurso, en el establecimiento de un criterio formulado en positivo para juzgar la admisión de los recursos y en el reforzamiento de la jurisdicción ordinaria a través de una nueva concepción del incidente de nulidad de actuaciones (art. 241.1 LOPJ).

La objetivación del recurso de amparo es una opción legítima del legislador. Porque el artículo 53.2 de la Constitución no prefigura un modelo explícito de recurso de amparo, si por ello se entiende que esta garantía especial de los derechos fundamentales excluye una concepción de la demanda de amparo que atienda al enjuiciamiento del caso en términos objetivos y solo consiente un recurso centrado en el examen de los intereses específicos del demandante de amparo. No hay una razón suficiente por la que quepa concluir que la objetivación del amparo constitucional comporte el peligro de reducir la protección efectiva de los derechos fundamentales. Sólo sería así, si el recurrente no hubiese podido alegar la vulneración de sus derechos en sede judicial ordinaria, que no es el caso, dada la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo.

Ciertamente, hay argumentos en sentido contrario en los que se arguye que si nos atenemos a la Constitución, no puede desconocerse que el recurso de amparo cumple y no puede dejar de hacerlo mientras que la Norma Suprema no se reforme, una función garantista de carácter subjetivo de los derechos fundamentales; y que, sin perjuicio de la llamada dimensión objetiva, la tutela subjetiva es consustancial al recurso de amparo (FERNÁNDEZ FARRERAS 2007, pp. 22-23.). Sin embargo, la opción del legislador orgánico de introducir a través de los requisitos que han de condicionar el trámite de admisión de un recurso de amparo, una lógica basada en la objetivación del objeto de la demanda, no ha de suponer una contradicción radical con las previsiones constitucionales. No hasta el punto de comportar una tacha de inconstitucionalidad.

Cierto es que cuando la Constitución define los criterios de legitimación procesal para interponer el recurso de amparo, se refiere para ello a «*toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo...*» (art. 162.1 b), lo que permitiría sostener que la garantía de los derechos fundamentales del demandante de amparo, a través de esta

vía extraordinaria, siempre ha de responder a la tutela de sea cual fuere el interés legítimo invocado por el recurrente. Y ciertamente, la historia de la práctica jurisdiccional del recurso de amparo tras la posición expansivamente *garantista* mantenida por el Tribunal Constitucional desde 1980 hasta ahora, podría avalar esta conclusión. No obstante, ésta no ha de ser forzosamente la única opción constitucional a retener.

Porque el Tribunal Constitucional no es jurisdicción ordinaria ni puede actuar como lo han de hacer los órganos dependientes del Poder Judicial. En este sentido, la tutela de los intereses legítimos vinculados a los derechos fundamentales ha de encontrar en los juzgados y tribunales ordinarios la sede natural o habitual de su garantía (CARRILLO, 1997). Pero lo que importaba a la reforma de 2007 era que hasta entonces, el recurso de amparo no se aplicaba como debería ser; es decir, como una vía extraordinaria de garantía de los derechos, lo que hacía que accediesen al Tribunal Constitucional demandas de amparo que nunca deberían haber sido ni tan siquiera registradas.

En este sentido, hay que tener en cuenta que el carácter subsidiario del recurso de amparo permite al recurrente obtener de la jurisdicción ordinaria, en todas las fases procesales que cada caso pueda admitir, la evaluación y tutela en todos sus extremos (tanto en el orden de la legalidad ordinaria como de la legalidad constitucional), de los intereses que legítimamente invoca como persona legitimada. Y en esta fase de garantía ordinaria de los derechos fundamentales que la Constitución establece en el artículo 53.2, los jueces y tribunales no actúan de vacío. Ello es así puesto que en el juicio de constitucionalidad que para la tutela de los derechos fundamentales deben realizar, la jurisdicción ordinaria está vinculada por la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos, incluido, el recurso de amparo. Así lo prescribe el art. 9.1 CE y lo reiteran aunque no fuese necesario, los artículos 40.2 LOTC y el art. 5.1 de la LOPJ. Por tanto, los intereses legítimos de la persona que recurre han de ser tutelados en sede judicial ordinaria, *mediante un modo de enjuiciamiento* que es el propio de dicha jurisdicción. Esto es, a través de una función jurisdiccional, en la que las diversas fases del proceso (alegaciones, prueba y conclusión) han de permitir examinar en todos los ámbitos formales y materiales que identifican el caso. Especialmente, los elementos de orden fáctico sobre los que la jurisdicción ordinaria es *soberana* en enjuiciar. Así ha de ser, porque la función de garantía que corresponde dispensar a la jurisdicción constitucional mediante el procedimiento de amparo, no obedece a la misma lógica que preside la tutela de los derechos fundamentales por la jurisdicción ordinaria.

El carácter extraordinario del procedimiento de amparo y de la jurisdicción que lo garantiza, hacen que (art. 44.1 LOTC) en relación a las violaciones de de los derechos y libertades susceptibles de amparo, que tuvieren su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial, deban cumplir —entre otros requisitos— el que prescribe: «b) *que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano judicial con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que aquéllas se produjeron acerca de los que, en ningún caso, entrará*

a conocer el Tribunal Constitucional». Por tanto, la valoración de los hechos no es un ámbito material en el que —en principio— el Tribunal Constitucional deba entrar. Y es en los hechos donde en mayor medida se hacen tangibles o no, los intereses legítimos del recurrente. Ciertamente, el matiz es importante porque no siempre es evidente que la jurisdicción constitucional no deba a entrar los hechos, sobre todo cuando el juez ordinario no ha actuado correctamente.

Pero aun así, en relación al juicio de constitucionalidad que ambas jurisdicciones, la ordinaria y la constitucionalidad, han de llevar a cabo para la adecuada garantía de los derechos fundamentales, es preciso afirmar que posición institucional es distinta. Por tópicos que a estas alturas de la experiencia constitucional pueda parecer, a casi cuarenta años de jurisdicción constitucional, el recurso de amparo no es un recurso judicial. No es una nueva instancia, sino una vía excepcional para tutelar la libertad de la persona.

La filosofía que inspiró a esta reforma aun no siendo su plena traslación, se inspira en el *writ certiorari* de matriz norteamericana que, de hecho, ya se apuntaba en la reforma de la LOTC de 1988 (FERNÁNDEZ FARRERAS, 2007, p.22). Lo que a nivel teórico no deja de ser cierto —otra cosa ha sido la práctica del Tribunal—, al igual que lo fue la reforma protagonizada por la Ley Orgánica 6/2007. Pero, para facilitar el sentido de la misma se precisa una reforma de la jurisdicción ordinaria, como medida que venga pareja a la reconsideración de la jurisdicción constitucional. Sin esta reforma, que a la vez permita instituir al Poder Judicial en sede natural para la garantía de los derechos y configurar un sistema más ágil y diversificado de las medidas de justicia cautelar, el uso inapropiado del recurso de amparo del que han hecho una parte de los ciudadanos y sus abogados, seguirá siendo una fuente de problemas estructurales para la jurisdicción constitucional.

4.3. *La aplicación jurisdiccional de la reforma*

A este respecto, es ineludible tener en cuenta la decisiva STC 155/2009, de 25 de junio (FJ 2), por la que el Tribunal, inspirándose en la jurisprudencia alemana, estableció las reglas de interpretación que habían de ser tenidas en cuenta para enjuiciar el criterio de la «*especial trascendencia constitucional*», establecido por el art. 50.1 b) de la LOTC, que pueda presentar un recurso de amparo.

De entre los siete supuestos de elaboración jurisprudencial, la experiencia que ofrece los años transcurridos permite sintetizarlos en tres grupos: 1) los supuestos relacionados con el desarrollo material de los derechos fundamentales o cuestiones novedosas en la doctrina constitucional o cambios en las misma); 2) los supuestos relacionados con la aplicación de la doctrina constitucional por parte del conjunto de los poderes públicos, en especial por los órganos jurisdiccionales (amparo frente a leyes; reiterada jurisprudencia ordinaria vulneradora de un derecho fundamental; un incumplimiento reiterado y general de la jurisprudencia constitucional o una nega-

tiva manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del TC; y 3) un tercer grupo de supuestos componen un cláusula de apertura, en la se excluyen los dos anteriores, pero se incorporan otros que por su importancia trascienden al caso concreto objeto del recurso: por ejemplo, amparos electorales o parlamentarios.

La descripción del balance de la aplicación de la jurisprudencia sentada en la STC 155/2009, como ha señalado el profesor HERNÁNDEZ RAMOS (2009, pp. 348-35) ha sido la que sigue: la aplicación de las reglas agrupadas en los tres supuestos antes indicados es desigual, puesto que predominan las admisiones del primer bloque, relacionadas con el desarrollo de normas constitucionales, abundan menos las del segundo bloque y son también numerosas las cláusulas de apertura.

En relación a las cuestiones novedosas que hasta el presente se han planteado respecto del primer grupo, pueden destacarse, entre otras, las relacionadas con: el derecho a la tutela judicial efectiva, por ejemplo, si el fax es un medio idóneo de comunicación procesal (STC 58/2010); el secreto de las comunicaciones en el ámbito penitenciario (STC 15/2011); el derecho a la igualdad en el ámbito de las relaciones laborales (STC 36/2011); el derecho a la integridad física, en especial en lo que concierne al consentimiento informado en el ámbito sanitario (STC 37/2011), etc. También en este primer grupo, pero en relación con los cambios de doctrina, se han admitido demandas de amparo por razón de la existencia de nuevas realidades sociales en el ámbito de la contratación laboral (STC 26/2011); o por un cambio legislativo relevante en la configuración del contenido del derecho fundamental de participación política (STC 133/2011, con respecto al derecho de sufragio activo); o, sobre todo, para aclarar el sentido de la doctrina del propio TC (STC 45/2011).

Con respecto al segundo grupo de las normas jurisprudenciales sobre la admisión de recursos, las más claras son las referidas a los supuestos sobre negativa manifiesta de los tribunales ordinarios de acatar la doctrina del TC (por ej. la STC 133/2011 sobre la doctrina de la prescripción penal); también puede incluirse aquí, el caso de la reiterada jurisprudencia ordinaria vulneradora de los derechos fundamentales por causas estructurales en la jurisdicción contencioso-administrativa (STC 141/2010).

Y respecto al tercer grupo referido a la cláusula de apertura, se han admitido recursos de amparo electoral (STC 62/2011), en sede parlamentaria (STC 57/2011) y sobre el derecho de reunión y manifestación (STC 96/2010).

5. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS: JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y JURISDICCIÓN ORDINARIA

Las controversias competenciales no sólo han tenido a la ley como protagonista. La resolución de los conflictos de competencias que se manifiestan a través de disposiciones de rango *infralegal* también corresponde a la jurisdicción constitucional [art. 161. 1.c) CE]. Pero ello no significa que los tribunales ordinarios carezcan de

potestad para enjuiciar también problemas referidos a la determinación de la titularidad competencial.

El análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los últimos años permite constatar que la jurisdicción ordinaria, junto a las cuestiones de legalidad ordinaria que le competen, también enjuicia controversias que versan sobre problemas de delimitación competencial entre el Estado y las CC.AA., así como entre estas dos administraciones y las Corporaciones Locales. Los ejemplos son muy numerosos. Así, por ejemplo, el Tribunal Supremo (TS) había dictado 37 sentencias entre junio de 1996 y el mismo mes de 1997; 58 en 1998; 66 en 1999; 63 en el 2000; 43 en 2006 o 20 en 2007 y así sucesivamente, mostrando una tendencia en la misma línea en los años más recientes.

La relación entre los dos órdenes jurisdiccionales y los problemas de articulación, así como los riesgos de solapamiento incitan a la reflexión. A este respecto, probablemente, el modelo más coherente con el diseño constitucional que atribuye al TC la función de resolver los conflictos de competencia [161.1.c) CE] sea aquél que permita la complementariedad entre ambas jurisdicciones, sin que en ningún caso, se excluya al TC de la competencia principal para resolver las controversias competenciales ni, en consecuencia, quede vedado el acceso de un conflicto a la jurisdicción constitucional. Esta complementariedad puede facilitar que el contencioso conflictual pueda ser resuelto ante la jurisdicción ordinaria sin necesidad de residenciarlo siempre ante el TC. En apoyo a esta idea de la complementariedad se invoca la previsión establecida en el artículo 61.2 de la LOTC, que dispone que cuando se plantea ante el TC un conflicto con motivo de una disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviese pendiente ante cualquier Tribunal, éste suspenderá el curso de proceso hasta la decisión del conflicto constitucional.

La tesis de la complementariedad se fundamenta en la condición necesaria de que la asunción por los tribunales ordinarios de la jurisprudencia constitucional en materia competencial, ha de ser un elemento que coadyuve la función constitucional de delimitación competencial (LÓPEZ BOFILL, 1999).

También cabe reseñar en este capítulo sobre el procedimiento del conflicto de competencias, el cambio de doctrina operado en el Tribunal en relación con la cláusula de prevalencia *ex* artículo 149.3 CE. Así, hasta ahora Tribunal había declarado que el control de la adecuación de la legislación autonómica a la legislación básica que desarrolla, no puede llevarse a cabo por aplicación del principio de prevalencia de las normas del Estado, sino que es un auténtico control de constitucionalidad reservado al Tribunal Constitucional (STC 163/1995, FJ 4).

Pero en las SSTC 102 y 126/2016, en dos casos específicos relativos a sendas CI plantadas por el TSJ de Galicia, el Tribunal modifica su criterio en el sentido que la aplicación del principio de prevalencia del derecho estatal no determina la derogación de la norma autonómica ni ha de conducir a su nulidad por inconstitucionalidad sobrevenida, sino que puede resolverse, como para el caso había hecho la Xunta de Galicia, no aplicando la ley autonómica por considerar prevalente la posterior legis-

lación básica estatal. «La consecuencia de todo lo anterior significa que la Xunta de Galicia actuó acertadamente y que esa prevalencia del derecho estatal debe jugar en tanto no haya sido puesta en duda la constitucionalidad de la legislación básica modificada, pues en tal caso el juez sí debería plantear cuestión de inconstitucionalidad, pero no sobre la legislación autonómica sino sobre la propia legislación básica posterior, si considerase que efectivamente concurrían las condiciones para ello. Algo que no sucede en el presente caso, en que este Tribunal ya se ha pronunciado en favor del carácter básico...» de la norma estatal. El voto particular formulado al respecto reclamaba que ante tal cambio de criterio, hubiera que haber sido en todo caso el Tribunal Constitucional el competente para hacerlo.

6. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA FUNCIÓN VOTO PARTICULAR

6.1. *La sentencia*

La sentencia en el RI está directamente concebida para procurar la depuración objetiva del ordenamiento. El Tribunal no se encuentra absolutamente vinculado por las pretensiones de la partes y siempre puede extender su enjuiciamiento a otros preceptos de la disposición legal que no hayan sido impugnados (art. 39.1 LOTC) [(SSTC 86/1982 y 26/1987)].

Por otro lado, el juicio de validez sobre la ley ha de partir del principio de conservación de la misma en el ordenamiento. De tal forma que antes de declarar su inconstitucionalidad y nulidad, es preciso agotar todas las posibilidades interpretativas que permitan su mantenimiento en el seno del ordenamiento (SSTC 147/1992 y 146/1993). De ahí que en la experiencia de estas cuatro décadas hayan proliferado, siguiendo en este sentido la estela italiana, las diversas modalidades de sentencias interpretativas, así como también de sentencias en las que se disocia la inconstitucionalidad de la nulidad que, en principio, ha de acompañar a la decisión. Además de las sentencias declarativas de inconstitucionalidad *pro futuro*, sobre todo en cuestiones relativas a leyes de contenido competencial.

También han abundado aquellas otras cuyo pronunciamiento se limita a la determinación del ámbito de aplicación territorial de la norma impugnada en razón de la titularidad competencial controvertida (SSTC 133/1990 y 100/1991). A este respecto, en la perspectiva de una futura reforma de la LOTC, sería de interés volver a intentar la incorporación de la modalidad de sentencia de inconstitucionalidad diferida que ofrece el caso austríaco.

En lo que concierne a la sentencia en el resto de procedimientos constitucionales, cabe destacar en el recurso de amparo, el acierto de la reforma del artículo 55.2 LOTC de la LO 6/2007 de evitar una doble decisión en los casos en los que se plantea la autocuestión de inconstitucionalidad ante el Pleno del TC, cuando el origen de la

lesión del derecho fundamental está en la propia ley. Pero más allá de este caso, los efectos de la sentencia de amparo se limitan, en principio, al caso concreto. Sin embargo, con la objetivación del recurso a la que obedece la citada reforma y la jurisprudencia sentada por la STC 155/2009, resulta innegable el valor material *erga omnes* de algunas sentencias de amparo.

En los procedimientos de conflicto de competencia, la sentencia tiene siempre un contenido declarativo sobre la titularidad de la misma (art. 66 LOTC), así como también en los que se producen entre órganos constitucionales. Mientras que en relación con el control previo de los tratados internacionales y la declaración del TC prevista en el artículo 78 LOTC, resulta de especial relevancia la jurisprudencia sentada en la Declaración de 1 de julio de 1992, en la que establece que su pronunciamiento «es una decisión jurisdiccional con carácter vinculante (...) y en cuanto tal, produce efectos *erga omnes* (...) [y] todos los efectos de la cosa juzgada».

6.2. *El voto particular*

El artículo 90.2 LOTC establece que el Presidente los Magistrados del Tribunal « (...) podrán reflejar en voto particular su opinión discrepante, siempre que haya sido defendida en la deliberación, tanto por lo que se refiere a la decisión como a la fundamentación [...] ». A diferencia de otros ordenamientos jurídicos, la previsión del voto discrepante ha provocado el diálogo entre la mayoría y la minoría disidente y, en ocasiones, ha servido para enriquecer la función interpretativa del Tribunal en casos posteriores, tanto en decisiones que afectan a derechos fundamentales (CÁMARA VILLAR, 1993) como en relación a conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA (LÓPEZ BOFILL, 2004).

Como es sabido, el debate sobre la admisión del voto particular (*dissenting opinions*) en las decisiones de los tribunales constitucionales ha sido intenso en la doctrina comparada. Las opiniones a favor de su recepción o rechazo se han centrado sobre todo en aspectos funcionales, es decir, en determinar si el *dissent* contribuye positivamente al funcionamiento del control de constitucionalidad (CASCAJO CASTRO, 1986, p. 176). Pero, más allá de estas consideraciones, vale la pena subrayar la posición defendida por MORTATI (1972, p. 856) cuando sostenía que, en el rechazo a institucionalizar la discrepancia a través de la institución del voto particular, subyace una diferente concepción de la Constitución. Para quienes no admiten esta institución, la Constitución es un conjunto de preceptos definidos plenamente, de una vez por todas, mientras que para quienes la aceptan, la Constitución es un organismo vivo vinculado a la figura de un juez con función creadora de desarrollo y adaptación de los principios constitucionales.

En el caso español, el debate ha puesto de relieve dos posiciones axiológicas que responden a criterios objetivos y subjetivos. La primera, es la que ha justificado su existencia en todo el sistema jurisdiccional español (Tribunal Constitucional y Poder

Judicial), entendiendo en el Derecho las valoraciones que son necesarias para adoptar una decisión no están determinadas completamente y, por tanto, puede haber decisiones diferentes para el mismo caso que sean conformes con el ordenamiento jurídico vigente. En consecuencia, el voto particular está justificado por razones de interés público. Por el contrario, la segunda sostiene que las discrepancias en la aplicación del Derecho son fruto de diferentes valoraciones subjetivas de los jueces, pero como sólo cabe una decisión conforme con el ordenamiento jurídico vigente, es preciso evitar que esas diferencias se exterioricen a través del voto particular público (EZQUIAGA GANUZAS, 1990, P. 145).

La experiencia de la práctica del voto particular en la jurisdicción constitucional española permite afirmar, de acuerdo con MORTATI, que con el mismo no se impide la formación de una mayoría que pueda sostener la *ratio decidendi* de la decisión Tribunal y, además se contribuye a la aplicación de los valores y principios constitucionales. Otro argumento a favor, sostiene que la figura del voto disidente permite la renovación de la interpretación y, asimismo, puede operar como impulso para posibles cambios favoreciendo una jurisprudencia evolutiva. En este sentido, la aportación del Tribunal en sus primeros tiempos fue especialmente valiosa. Naturalmente, la *conditio sine qua non* es que el voto particular sea riguroso y bien fundamentado. En este sentido, dicha condición no será cumplida si el voto responde más a razones de oportunidad política que no a criterios de rigor jurídico. Porque, efectivamente, el riesgo de esta institución es que se reproduzca en el seno del Tribunal la geografía política del país en un momento concreto; es decir, el riesgo de la politización, una patología que en determinadas épocas ha afectado y afecta al Tribunal Constitucional español.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M. (2011) «Tribunal Constitucional». En: M. ARAGÓN REYES, C. AGUADO RENEDO. *Temas básicos de Derecho Constitucional*. (Vol. I). Civitas. Madrid, pp. 303.
- ARBÓS MARÍN, X. (2014) «Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley». *Teoría y Realidad Constitucional*. UNED, núm. 34, p. 1129 y ss.
- BERNAL PULIDO, C. (2007). *El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido vinculante para el legislador*, CEPC. Madrid.
- CAAMAÑO, F. y otros (2000). *Jurisdicción y procesos constitucionales*. 2.ª ed., Mc Graw Hill. Madrid, pp. 17-45.
- CÁMARA VILLAR, G. (1993). *Votos particulares y derechos fundamentales en la práctica del Tribunal Constitucional español (1981-1991)*. Ministerio de Justicia. Madrid
- CARRILLO, M. (1997) *La tutela de los derechos fundamentales por los tribunales ordinarios*. Madrid: CEC.

- CASCAJO CASTRO, J.L. (1986). «La figura del voto particular en la jurisdicción constitucional española». *REDC*. n.º 17. Madrid.
- CRUZ VILLALÓN, P. (1987). La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1919-1939). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2006): «Qué hacer con el amparo», *Tribuna Abierta*. Actualidad Jurídica Uría-Menéndez, n.º15. Madrid.
- ESTRADA MARÍN, J.A. (2017). *La designación de los magistrados del Tribunal Constitucional en España. Una perspectiva orgánica y empírica*. Aranzadi. Navarra.
- EZQUIAGA GANUZAS, F.J. (1990). *El voto particular*. CEC. Madrid.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2007). «La reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (Comentario a la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo)». *REDC*. N.º 81: Madrid.
- FOSSAS ESPADALER, E. (2007). «El conflicto en defensa de la autonomía local». *Cuadernos de Derecho Local*. N.º 15, Madrid, pp. 21-29.
- GASCÓN ABELLÁN, M. (2014). «Particularidades de la interpretación constitucional». En: M. GASCÓN ABELLÁN (Coord.) *Argumentación jurídica*. Marcial Pons, Madrid.
- FERRERES COMELLA, V. (2007). *Justicia Constitucional y democracia*. 2.ª ed. CEPC, Madrid.
- HERNÁNDEZ RAMOS, M. (2009). *El nuevo trámite de admisión del recurso de amparo constitucional*. Madrid. Reus.
- JIMÉNEZ CAMPO, J. (2011). «Interpretación de la Constitución». En: M. ARAGÓN REYES, C. AGUADO RENEDO. *Temas básicos de Derecho Constitucional*. (Vol. I). Cívitas. Madrid.
- LÓPEZ BOFILL, H.: *Conflictos de competencia y jurisdicción ordinaria*. Marcial Pons, Madrid, 1999.
- LÓPEZ PIETSCH, P. (1998) «Objetivar el recurso de amparo: las recomendaciones de la Comisión Benda y el debate español». Madrid. *REDC* n.º 53.
- LOSADA GONZÁLEZ, H. (2016) «La suspensión de leyes en los recursos de inconstitucionalidad». E: *La Constitución política de España. Estudios en Homenaje a Manuel Aragón Reyes* (Edición a cargo de F, Rubio Llorente y otros). CEPC, Madrid, p. 333
- MORTATI, C. (1972). *Istituzioni de Diritto Pubblico*. Cedam. Padova.
- PÉREZ ROYO, J. (1986) «Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas». *REDC* n.º17, Madrid.
- PÉREZ TREMPES, P. y otros (2004) *La reforma del recurso de amparo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- RODRÍGUEZ ALVAREZ, J.L. (1994). «Seleccionar lo importante. La reciente reforma del trámite de admisión de la Verfassungsbeschwerde». Madrid: *REDC* N.º41, Madrid.
- ROIG MOLÉS, E. (2016) «Contenido y eficacia de los Acuerdos de las Comisiones Bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC». Informe Comunidades Autónomas 2015. Institut de Dret Públic. Barcelona, p. 70.

- RUBIO LLORENTE, F. (2012) *LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL, jurisdicción ordinaria y jurisdicciones europeas*. En *La forma del poder* (3.^a edición), por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Volumen III (Derechos Fundamentales y Jurisdicción Constitucional) Madrid.
- SÁIZ ARNÁIZ, A. (1999). *La apertura constitucional al Derecho internacional y europeo de los Derechos Humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*. CGPJ. Madrid.
- VIVER I PI-SUNYER, C.(1999) «El auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad», Cuadernos de Derecho Público número 7, INAP, Madrid.
- WAHL, R y WIELAND, J. (1997) «La jurisdicción constitucional como bien escaso. El acceso al Bundesverfassungsgericht», Madrid: *REDC* n.º51.

Title:

The Constitutional Court, a balance of forty years

Summary:

1. The constitutional justice and the Constitutional Court. 2. The constitutional interpretation. 3. The control of constitutionality of the law. 4.-The objective meaning of the appeal for Constitutional right's legal protection (amparo). 5. The conflicts of competences: the constitutional jurisdiction and the ordinary jurisdiction. 6. The sentence of the Constitutional Court and the Dissenting vote's function.

Resumen:

La previsión de la jurisdicción constitucional en la Constitución de 1978 ha sido un instrumento que ha reforzado su condición de norma jurídica. El indudable prestigio institucional del Tribunal Constitucional adquirido en los primeros años se ha visto reducido posteriormente por la influencia política en su composición y funcionamiento. La interpretación constitucional forma parte de la Teoría de la Constitución y los criterios hermenéuticos del empleados por el Tribunal han tenido una notable influencia en la jurisdicción ordinaria. Por otra parte, el sentido objetivo y las nuevas reglas sobre admisión del recurso individual (amparo), han permitido que el Tribunal pueda ejercer con mayor eficacia el juicio sobre la ley del Parlamento. Por otra parte, su función de garantía de los derechos fundamentales no puede ser concebida al margen del sistema europeo de jurisdicción multinivel.

Abstract:

The provision of constitutional jurisdiction in the 1978 Constitution has been an instrument that has reinforced its status as a legal norm. The undoubted institutional prestige of the Constitutional Court acquired in the first years has been subsequently reduced by political influence on its composition and functioning. The constitutional interpretation forms part of the Theory of the Constitution and the hermeneutical criteria of the employees by the Court have had a notable influence in the ordinary jurisdiction. On the other hand, the objective meaning and the new rules on admission of the appeal for Constitutional righth's legal protection (amparo), has allowed the Court to exercise more effectively the judgment on the law of Parliament. On the other hand, its function of guaranteeing fundamental rights can not be conceived outside the European system of multilevel jurisdiction.

Palabras clave:

Jurisdicción constitucional. Tribunal Constitucional. Interpretación constitucional. Recurso de inconstitucionalidad. Cuestión de inconstitucionalidad. Recurso individual (amparo). Sentencia. Votos Particulares.

Key words:

Constitutional jurisdiction; Constitutional Court; Constitutional interpretation; Appeal of unconstitutionality; Question of unconstitutionality; The appeal for Constitutional righth's legal protection (amparo); Judgment; Dissenting votes.