



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
ESPAÑA**

Conferencia de Tribunales constitucionales europeos

XV Congreso

Bucarest, 23 – 27 de mayo de 2011

*La justicia constitucional: funciones y relaciones
con las otras autoridades públicas*

- I. Las relaciones del Tribunal constitucional con el Parlamento y el Gobierno
- II. La resolución de los conflictos jurídicos de carácter orgánico por el Tribunal constitucional
- III. El cumplimiento de las decisiones de los Tribunales constitucionales

I. Las relaciones del Tribunal constitucional con el Parlamento y el Gobierno

1. El papel del Parlamento (en su caso, del Gobierno) en el procedimiento de designación de los magistrados del Tribunal constitucional. Una vez nombrados los magistrados ¿pueden ser cesados por la misma autoridad? ¿Cuáles serían los motivos o razones de tal cese?

Los doce magistrados del Tribunal Constitucional español son nombrados por el Rey, a propuesta de cuatro órganos constitucionales: el Parlamento designa a ocho (cuatro el Congreso de los Diputados y otros cuatro el Senado); el Gobierno designa a dos y los dos restantes, el Consejo General del Poder Judicial (artículo 159 de la Constitución española, en adelante CE).

El mandato de los magistrados es de nueve años, sin posibilidad de reelección inmediata, salvo que hubieran ocupado el cargo por un período no superior a tres años (art. 16.4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en adelante LOTC). La Constitución dispone que el Tribunal debe renovarse por tercios, cada tres años. La secuencia (tras haberse celebrado el sorteo previsto por la disposición transitoria novena CE) es el siguiente: Congreso; Gobierno y Consejo judicial; Senado. En enero de 2011 acaba de realizarse la novena renovación parcial, desde la instauración del Tribunal en el año 1980, por parte del Senado.

Los magistrados del Tribunal Constitucional son inamovibles. Sólo cesan por alguna de las causas enumeradas taxativamente en su Ley Orgánica (art. 23.1 LOTC). Y salvo que el cese se produzca por expiración del plazo de su nombramiento, fallecimiento o renuncia, los demás supuestos deben ser aplicados por acuerdo del propio Tribunal. El Pleno, formado por todos los magistrados salvo el interesado, decide por mayoría simple en los supuestos de incapacidad o de incompatibilidad sobrevenida; y por mayoría de las tres cuartas partes de sus miembros, si se apreciara que el magistrado ha dejado de atender con diligencia los deberes propios del cargo; que ha quebrantado la reserva propia de su función; o que ha sido declarado responsable civilmente por dolo o condenado por delito doloso o por culpa grave (art. 23.2 LOTC).

Por consiguiente, ninguna autoridad ajena al Tribunal puede cesar a ningún miembro del Tribunal Constitucional, por ningún motivo.

2.Cuál es el grado de autonomía financiera del Tribunal constitucional, en lo concerniente a la preparación y gestión del presupuesto de gastos

El Tribunal Constitucional español cuenta con autonomía presupuestaria. Su presupuesto se integra, como una sección independiente, dentro de los presupuestos generales del Estado. Concretamente, constituye la sección 04 del estado de gastos de

los presupuestos generales. Los del año 2010, aprobados por la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, asignaron al Tribunal unos créditos de gasto de 27.686.970 euros.

El presupuesto es elaborado por el propio Tribunal, en ejercicio de su autonomía como órgano constitucional. Cuando el Pleno del Tribunal aprueba el proyecto de presupuesto de cada ejercicio, es remitido al Ministerio de Economía y Hacienda con el fin de que lo incorpore al proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado, que es enviado a las Cortes Generales para su aprobación.

La Comisión de presupuestos del Congreso suele hacer comparecer al Secretario General del Tribunal Constitucional, para que explique cualquier aspecto del proyecto de presupuesto sobre el que puedan albergar dudas.

La ejecución del presupuesto del Tribunal Constitucional corresponde a su Secretario General, con asistencia de personal técnico, entre quienes destacan el Gerente y el Interventor del Tribunal. Todos ellos actúan bajo la dirección del Presidente y con arreglo a las directrices que a tal fin establezca el Pleno. Asimismo corresponde al Secretario General la liquidación del presupuesto, la cual se pone en conocimiento del Pleno. A través de los cauces contables generales del Estado el órgano de control externo (Tribunal de Cuentas) conoce los resultados de esta liquidación.

Todos los datos pueden consultarse en las memorias anuales del Tribunal, que se ofrecen en su página en internet (www.tribunalconstitucional.es). La liquidación del presupuesto de 2009, última disponible, ofrece los resultados que se señalan a continuación, para los distintos capítulos presupuestarios:

Capítulo presupuestario	Créditos definitivos	Gastos realizados	Grado de ejecución
Capítulo 1	17.820.870,00	15.794.014,56	88,63%
Capítulo 2	6.174.550,00	5.556.858,60	90,00%
Capítulo 4	957.500,00	147.185,81	15,37%
Capítulo 6	2.566.000,00	2.407.315,32	93,82%
Capítulo 8	48.000,00	33.800,00	70,42%
Total	26.270.670,00	21.758.979,73	86,84%

3. *¿Es usual o posible que el Parlamento adopte reformas de la ley de organización y funcionamiento del Tribunal constitucional, sin consultar previamente con el Tribunal?*

La Ley rectora del Tribunal Constitucional, prevista por el artículo 165 de la Constitución, fue aprobada por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre (BOE 5.10). Ha sido modificada en ocho ocasiones:

1) la Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre (BOE 28.12), reguló el régimen de recursos en caso de objeción de conciencia al servicio militar prevista por la Constitución (art. 30.2 CE), dio lugar a la derogación del recurso de amparo directo que había establecido el art. 45 LOTC;

2) La Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio (BOE 8.06), suprimió el recurso previo de inconstitucionalidad (capítulo segundo del título VI LOTC);

3) La Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio (BOE 11.06), modificó el trámite de admisión de los recursos de amparo (arts. 50 y 86.1 LOTC);

4) La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril (BOE 22.04), creó un nuevo tipo de proceso: los conflictos en defensa de la autonomía local;

5) La Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero (BOE 10.01), amplió el plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad en los casos en que se hubieran abierto negociaciones entre el Estado central y una Comunidad Autónoma para resolver sus discrepancias, procurando evitar la interposición del recurso (art. 33 LOTC);

6) La Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo (BOE 25.05), ha modificado numerosos preceptos, tanto en aspectos institucionales, organizativos y procedimentales, incluido una nueva regulación de la admisión de los recursos de amparo.

7) La Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero (BOE 20.02), ha atribuido al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos interpuestos contra las normas forales fiscales de los territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como de las cuestiones que se susciten con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales sobre la validez de las referidas disposiciones; asimismo, ha creado los conflictos en defensa de la autonomía foral de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

8) La Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre (BOE 5.11), ha modificado el plazo del mandato de los magistrados en caso de retraso en la renovación del Tribunal (art. 16.5 LOTC).

Todas estas modificaciones han sido iniciadas mediante el correspondiente proyecto de ley, elaborado por el Ministerio de Justicia y aprobado por el Consejo de Ministros; y han sido tramitadas y aprobadas por las Cortes Generales siguiendo el procedimiento legislativo propio de las leyes orgánicas que, a diferencia de las ordinarias, requiere una mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto (art. 81 CE). En ninguna de ellas se ha solicitado la opinión del Tribunal ni se han mantenido oficialmente consultas sobre ninguno de los proyectos de ley.

Cuestión distinta es que las reformas del recurso de amparo realizadas en 1988 y en 2007 hayan sido presentadas, en la exposición de motivos del proyecto de ley o en los debates parlamentarios, como respuesta a preocupaciones expresadas por el Tribunal Constitucional. Preocupación que fue puesta de relieve, por ejemplo, en el discurso del Presidente del Tribunal de 1 de octubre de 1986, con motivo de la conmemoración del sexto aniversario de la formación del Tribunal; o el discurso de la Presidente del Tribunal de 12 de julio de 2005, al celebrar el XXV aniversario del Tribunal Constitucional.

4. ¿Ostenta competencia el Tribunal constitucional para controlar la constitucionalidad de los reglamentos de organización y funcionamiento del Parlamento o, en su caso, del Gobierno?

Sí. El Tribunal español es competente para controlar los reglamentos parlamentarios: tanto los de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) como los de las Asambleas legislativas de las 17 Comunidades Autónomas. Así lo afirma sin ambages la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su artículo 27.2, letras d) y f).

Cada Cámara aprueba y modifica libremente su propio reglamento de organización y funcionamiento (art. 72 CE y preceptos concordantes de los distintos Estatutos de autonomía). Además, el Congreso y el Senado deben aprobar conjuntamente un Reglamento de las Cortes Generales, que regula los actos conjuntos de ambas Cámaras, que se encuentra pendiente.

En Derecho español, los reglamentos parlamentarios tienen valor o fuerza de ley. Por esa razón, no pueden ser impugnados ante los tribunales del Poder judicial sino, exclusivamente, ante el Tribunal Constitucional. Los órganos judiciales son competentes para conocer de contenciosos de los Parlamentos en materia de personal, administración y gestión patrimonial y de litigios en materia de propiedad o responsabilidad patrimonial (arts. 9, 22 y 24 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobada por Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio: en adelante, LOPJ; art. 1.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa). Son impugnables los actos que adoptan los órganos de gobierno y administración de las Cámaras legislativas, en aplicación de la legislación y los reglamentos parlamentarios; nunca éstos últimos directamente, sin perjuicio de la posibilidad abierta a los tribunales de justicia de elevar cuestión sobre la constitucionalidad del reglamento parlamentario aplicado. Los actos parlamentarios susceptibles de recurso judicial son los que producen efectos jurídicos frente a terceros, distintos a los miembros del Parlamento: su personal, los contratistas, etc.; no los actos internos de organización y funcionamiento de la Cámara (*interna corporis*).

El Tribunal Constitucional, por su parte, controla la validez de los reglamentos parlamentarios mediante el recurso o la cuestión de inconstitucionalidad (STC 101/1983, de 18 de noviembre). En la práctica, el Tribunal ha conocido de impugnaciones presentadas por las minorías políticas (50 Diputados o Senadores de las

Cortes Generales) o como consecuencia de impugnaciones entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Ha enjuiciado los reglamentos del Congreso (SSTC 101/1983, de 18 de noviembre; 119/1990, de 21 de junio), del Senado (SSTC 90/1985, de 22 de julio; 205/1990, de 13 de diciembre) y de numerosas Asambleas autonómicas (por ejemplo, Navarra: SSTC 28/1984, de 28 de febrero, o 141/1990, de 20 de septiembre; Galicia: STC 226/2004, de 29 de noviembre). Asimismo, ha controlado la validez del Estatuto del personal de las Cortes Generales (SSTC 139/1988, de 8 de julio; 121/1997, de 1 de julio).

No es posible impugnar reglamentos parlamentarios mediante el recurso de amparo: la Ley rectora del Tribunal Constitucional limita los amparos parlamentarios a los dirigidos contra “decisiones o actos sin valor de Ley” (art. 42 LOTC). Por esta vía, normalmente a instancia de los diputados o grupos parlamentarios minoritarios, se revisan las decisiones que adoptan las Cámaras o sus órganos de gobierno: inadmisión a trámite de proposiciones de ley o no de ley, preguntas, interpelaciones, asignación de comisiones, formación de grupos mixtos, etc.

En una ambigua situación intermedia quedan las resoluciones normativas que aprueban los Presidentes u otros órganos de dirección de las Cámaras, como la Mesa o la Junta de Portavoces. Se trata de acuerdos que sirven para interpretar los reglamentos parlamentarios o, en casos extremos, suplir sus lagunas en espera de que sean reformados. A partir de las Sentencias 118/1988, de 20 de junio, y 119/1990, de 21 de junio, la jurisprudencia ha clarificado que este tipo de actos pueden ser enjuiciados en sede de amparo constitucional. El Tribunal Constitucional garantiza que las disposiciones no innoven o contradigan el contenido del reglamento que, formalmente, se limitan a interpretar o integrar: no es lícito que el Presidente, u otros órganos de gobierno, modifiquen lo dispuesto en el reglamento ni que sustraigan al Pleno de la Cámara la competencia para reglamentar su propia organización y funcionamiento.

5. El control de constitucionalidad: precise el tipo / las categorías de acto respecto a los que se ejerce el control

En los procesos de control abstracto de constitucionalidad, tanto el recurso como la cuestión de inconstitucionalidad, el Tribunal verifica el respeto a la Constitución de “las Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley” o, más sintéticamente, de cualquier “norma con rango de Ley” (arts. 31 y 35.1 LOTC). La Ley rectora del Tribunal especifica con detalle los tipos de acto legislativo susceptibles de declaración de inconstitucionalidad (art. 27.2 LOTC):

- a) Los estatutos de autonomía y las demás leyes orgánicas.
- b) Las demás leyes, disposiciones normativas y actos del estado con fuerza de ley. En el caso de los decretos legislativos, que son disposiciones con rango de ley aprobadas por el Gobierno por delegación del Parlamento, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de la competencia de control propia de los tribunales del Poder judicial (artículo 82 de la Constitución).

- c) Los tratados internacionales.
- d) Los reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales.
- e) Las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto a los casos de delegación legislativa.
- f) Los reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal español controla la constitucionalidad de las leyes, asimismo, en los restantes procesos constitucionales. En los recursos de amparo, su Ley rectora prevé que si el recurso debiera ser estimado porque la ley aplicada lesionase derechos fundamentales o libertades públicas, la Sala o, en su caso, la Sección elevará la cuestión al Pleno (art. 55.2 LOTC, reformado en 2007; SSTC 41/1981, de 18 de diciembre; 202/2002, de 28 de octubre). Lo mismo ocurre en los conflictos de competencia entre el Estado y una Comunidad Autónoma: si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una ley o norma con rango de ley, el Tribunal enjuiciará su validez. El único requisito es que el proceso se tramite en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad, dando audiencia a los Parlamentos y Gobiernos concernidos (art. 67 LOTC; SSTC 5/1987, de 27 de enero; 45/1991, de 28 de febrero).

6. a) Si fuera menester, el Parlamento y el Gobierno se dedican inmediatamente a modificar la ley declarada inconstitucional (en su caso, otro tipo de acto) para adecuarlo a la Constitución, de conformidad con una sentencia constitucional. Si ello es así, ¿cuál es el plazo previsto para hacerlo? Si no, sírvase precisar las alternativas. Presente ejemplos.

La sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley declara, como regla general, la nulidad de los preceptos que son contrarios a la Constitución (art. 39.1 LOTC). Esa declaración de nulidad tiene el valor de cosa juzgada; vincula a todos los poderes públicos; y produce efectos generales desde la fecha de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (art. 38.1 LOTC).

Todas las sentencias del Tribunal Constitucional son publicadas oficialmente (art. 164.1 CE). La Ley rectora del Tribunal precisa que deben ser publicadas dentro de los treinta días siguientes a la fecha del fallo (art. 86.2 LOTC).

Por consiguiente, cuando el Tribunal ejerce su función de “legislador negativo”, no es preciso modificar la ley declarada inconstitucional: los artículos o incisos inconstitucionales son nulos por efecto directo de la sentencia constitucional. Así ocurre normalmente, como muestran algunas Sentencias que pueden traerse a colación: la que declaró la nulidad de diversos preceptos de la Ley de protección de la seguridad ciudadana (STC 341/1993, de 18 de noviembre), lo que dio lugar a la dimisión del Ministro de Interior que había promovido la Ley; la Sentencia que declaró nula gran parte de la legislación estatal de urbanismo (STC 61/1997, de 20 de marzo); o la que ha

declarado nulos algunos preceptos del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (STC 31/2010, de 28 de junio). Como afirmó, entre otras muchas, la Sentencia 54/2002, de 27 de febrero (fj 8), la “declaración de nulidad de una norma legal ... ha de tenerse por una forma adecuada de reparación o superación de la situación de inconstitucionalidad constatada y declarada por este Tribunal, cuyo efecto inmediato es que el precepto inconstitucional y nulo quede definitivamente expulsado del ordenamiento jurídico (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 6) y que, por lo mismo, resulte inaplicable desde que la declaración de nulidad se publica en el ‘Boletín Oficial del Estado’ (STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11)”.

La duda surge, empero, cuando la inconstitucionalidad de la ley no se puede reparar mediante su simple anulación; o cuando la inconstitucionalidad no atañe al texto de la ley, sino a la interpretación seguida por los órganos judiciales.

Desde la Sentencia 45/1989 (de 20 de febrero, FJ 11), la jurisprudencia constitucional sostiene que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal no siempre está necesariamente vinculada a la declaración de su nulidad. Así ocurre cuando “la razón de la inconstitucionalidad del precepto reside, no en determinación textual alguna de éste, sino en su omisión” (en el mismo sentido, las SSTC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 7; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22; 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13; 138/2005, de 26 de mayo, FJ 6; 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 17; 120/2010, de 24 de noviembre, FJ 6; o 131/2010, de 2 de diciembre, FJ 6).

El supuesto más frecuente de mera inconstitucionalidad de la ley nace cuando se aprecia la vulneración del principio de igualdad ante la ley: el distinto trato legal previsto por la ley enjuiciada vulnera el artículo 14 de la Constitución; pero la ley puede regular la materia de distintas maneras, siempre que no incurra en una desigualdad carente de justificación objetiva y razonable. Así lo apreció, por ejemplo, la Sentencia 45/1989, que declaró que la Ley de 1978 reguladora del impuesto sobre la renta de las personas físicas discriminaba a los matrimonios respecto a otras unidades familiares; la Sentencia 222/1992, que declaró que la Ley de arrendamientos urbanos de 1964 discriminaba a las parejas que convivían maritalmente, porque no les reconocía el derecho a subrogarse en la vivienda tras el fallecimiento del inquilino que sí reconocía al cónyuge de éste; o la Sentencia 236/2007, que declaró que la Ley de extranjería de 2000 no podía impedir radicalmente a los extranjeros que se encontraban en España en situación irregular el ejercicio de los derechos de reunión, asociación y sindicación; pero tampoco era obligado que los equiparase en el disfrute de esos derechos constitucionales con los inmigrantes que habían obtenido autorización de residencia en España.

Otros casos de inconstitucionalidad sin nulidad han surgido en el contexto del Estado de las autonomías. La Sentencia 96/1996 apreció que la Ley del Estado de 1988 sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito vulneraba la Constitución y los respectivos Estatutos de autonomía, al no reconocer la competencia de las Comunidades Autónomas recurrentes sobre determinadas entidades financieras; sin embargo, correspondía al legislador estatal aquilatar las atribuciones de las autoridades estatales y autonómicas sobre las diversas entidades financieras, lo que debía ser efectuado al

establecer la legislación básica en materia de crédito y banca, adecuada a los intereses generales.

En todos estos supuestos, la sentencia constitucional se limita a declarar la inconstitucionalidad de la ley, lo que conlleva dos consecuencias: la primera, que no puede ser aplicada en su tenor literal por los órganos del Poder judicial; la segunda, que debe ser reformada por el legislador para adecuar su texto a los imperativos de la Constitución. En estos casos, la inconstitucionalidad del precepto debe ser remediada por el Legislador, en uso de su libertad de configuración normativa, derivada de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica libertad democrática (SSTC 96/1996, de 30 de mayo, fj 23, y 236/2007, de 7 de noviembre, fj 17).

No existen previsiones legales específicas para regular estos supuestos excepcionales de leyes inconstitucionales, pero no declaradas nulas. Las previsiones introducidas por el proyecto preparado por el Gobierno, que daría lugar a la Ley Orgánica 6/2007, no prosperaron: las Cortes prefirieron no modificar las previsiones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que en este punto no se han modificado desde el texto inicial aprobado en 1979.

Por consiguiente, no existen plazos legales que pauten el tiempo del que dispone el legislador para modificar la ley declarada inconstitucional, para adaptarla a la Constitución. Las sentencias constitucionales se han limitado a exigirle que actúe en “un plazo de tiempo razonable” (así, SSTC 96/1996, de 30 de mayo, fj 23, y 236/2007, de 7 de noviembre, fj 17). Ello sin perjuicio del eventual control de constitucionalidad de las futuras disposiciones legislativas, que correspondería nuevamente al Tribunal Constitucional.

Un caso particular lo ofrece la Sentencia 195/1998, de 1 de octubre. Como regla general, “la Ley Orgánica no faculta a este Tribunal, a diferencia de lo que en algún otro sistema ocurre [en alusión a Austria, Alemania y otros sistemas similares], para aplazar o diferir el momento de la efectividad de la nulidad” (STC 45/1989, de 20 de febrero, fj 11). Sin embargo, la Sentencia 195/1998, tras razonar que correspondía a la Comunidad Autónoma delimitar el ámbito territorial de una reserva natural, declaró que la Ley del Estado que lo había hecho era inconstitucional. Pero evitó declararla nula con efectos inmediatos para evitar la desprotección medioambiental de la zona, que había dado lugar a una censura por parte de la Unión Europea (Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de agosto de 1993, asunto C-355/90). Por ende, los efectos de la nulidad de la ley quedaron diferidos al momento en el que la Comunidad Autónoma dictase la pertinente disposición para proteger el espacio natural de las Marismas de Santoña.

Cuando lo inconstitucional no es el texto de la ley, sino alguna de las interpretaciones posibles del precepto, la sentencia constitucional puede declararlo expresamente (desde las SSTC 5/1981, de 13 de febrero, y 14/1981, de 29 de abril). La Sentencia 5/1981 razonó que las “llamadas en parte de la doctrina Sentencias interpretativas, esto es, aquellas que rechazan una demanda de inconstitucionalidad o, lo que es lo mismo, declaran la constitucionalidad de un precepto impugnado en la medida en que se

interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución, o no se interprete en el sentido (o sentidos) que considera inadecuados, son ... un medio al que la jurisprudencia constitucional de otros países ha recurrido para no producir lagunas innecesarias en el ordenamiento, evitando, al tiempo, que el mantenimiento del precepto impugnado pueda lesionar el principio básico de la primacía de la Constitución. Es, en manos del Tribunal, un medio lícito, aunque de muy delicado y difícil uso, pero la emanación de una Sentencia de este género no puede ser objeto de una pretensión de los recurrentes. El Tribunal Constitucional es intérprete supremo de la Constitución, no legislador, y sólo cabe solicitar de él el pronunciamiento sobre adecuación o inadecuación de los preceptos a la Constitución” (STC 5/1981, fj 6).

Así lo ha venido haciendo con normalidad desde la Sentencia 14/1981, de 29 de abril, cuyo fallo declaró que un precepto legal no se ajustaba a la Constitución en parte; “pero sí se ajusta a la Constitución interpretado en el sentido” que indicaba el propio fallo. Esta práctica se mantiene sin desmayo como testimonian, por ejemplo, las Sentencias 31/2010, de 28 de junio, o 73/2010, de 18 de octubre.

En ocasiones, el Tribunal Constitucional aprecia que una ley, cuyo texto es compatible con la Constitución, es interpretada por los tribunales del Poder judicial cuando la aplican en litigios o causas concretas en términos que vulneran un derecho fundamental. Estos casos suelen suscitarse en el cauce del recurso de amparo. La sentencia constitucional expresa la interpretación de la ley constitucionalmente proscrita, o bien la interpretación constitucionalmente correcta; y, a partir de esa premisa, anula la resolución judicial y adopta las restantes medidas de reparación del derecho en el caso concreto.

En estos casos, la interpretación de la ley que ha sido declarada conforme con la Constitución por el Tribunal es vinculante para todos los poderes públicos, en particular para todos los órganos judiciales. Así lo expresa claramente la Ley Orgánica del Poder Judicial y ha sido puesto de relieve en varias sentencias constitucionales (como se expone con mayor detalle en el epígrafe III.3).

6. b) El Parlamento ¿puede invalidar una decisión del Tribunal constitucional?: sírvase especificar los requisitos.

No. La única forma en que podría rectificarse, que no invalidar, una sentencia del Tribunal Constitucional que interpreta la Constitución sería mediante una reforma constitucional.

Así, cuando en 1992 el Tribunal español declaró que el derecho que el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, otorgaba a los ciudadanos europeos para ser elegidos gobernantes de las corporaciones locales, era contrario a la Constitución española (art. 13 CE: Declaración 1/1992, de 1 de julio). Para poder ratificar el Tratado de Maastricht, las Cortes Generales se vieron abocadas a reformar el precepto constitucional. La Reforma de 1 de agosto de 1992, primera y por ahora única

modificación del texto constitucional, era la única manera de superar la objeción presentada por el Tribunal Constitucional.

Cuestión distinta se suscita cuando la sentencia constitucional no declara contraria a la Constitución una ley, sino la interpretación y aplicación llevada a cabo por los Tribunales. En estos casos, siempre cabe una reforma de las leyes que han dado lugar al desacuerdo jurisprudencial. Y la nueva ley puede establecer expresamente la norma que los órganos judiciales habían deducido de los textos legislativos anteriores.

Cuestión distinta es que el Tribunal Constitucional haya declarado una nulidad por defectos formales (competencia o procedimiento) o que haya interpretado una ley de conformidad con la Constitución. La sentencia constitucional no impide que el legislador competente, y a través del procedimiento exigido por la Constitución, modifique la ley. Por ende, en estos casos el legislador puede establecer una norma distinta a la deducida por el Tribunal Constitucional de una lectura de la ley anterior a la luz de la Constitución.

Así, por ejemplo, la Sentencia 51/1982, de 19 de julio, anuló un precepto del Decreto Legislativo de procedimiento laboral porque, al suprimir la posibilidad de recurso contra la sentencia de los Juzgados en materia de clasificación profesional, el Gobierno había excedido los límites de la delegación legislativa otorgada por las Cortes Generales para refundir la normativa de procedimiento de los tribunales laborales. Sin embargo, dejó claro que “no existe ningún precepto constitucional que imponga la doble instancia como necesaria” en materia laboral. Por lo que el Parlamento (no el Gobierno) podía suprimir el recurso en este tipo de procesos, como finalmente hizo (base 24 de la Ley 7/1989, de 12 de abril, de bases de procedimiento laboral, que dio lugar al art.137.3 del texto refundido por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril).

En materia penal, la jurisprudencia constitucional ha sido muy estricta en la apreciación del delito de conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas: para condenar a un conductor por este delito es preciso probar, no solamente que había bebido, sino la influencia que la ingesta de alcohol tuvo efectivamente en la conducción (a partir de la STC 145/1985, de 28 de octubre). La doctrina constitucional no obsta a que el legislador modifique el tipo penal: desde la reforma del Código penal de 2010, el conductor comete delito simplemente por conducir después de haber bebido en exceso (art. 379 del Código penal, reformado por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio).

Una situación similar se produce cuando la jurisprudencia constitucional detecta lagunas o aspectos conflictivos en el ordenamiento: en alguno de estos casos, el legislador se siente impelido a intervenir para clarificar la normativa o para reforzar las garantías legales. Puede mencionarse en este contexto los numerosos problemas detectados por la jurisprudencia constitucional en materia de emplazamientos edictales a demandados o terceros interesados. La legislación preconstitucional preveía que si el demandado en un pleito no podía ser localizado en su domicilio, para comunicarle la presentación de la demanda contra él, podía ser emplazado mediante un edicto publicado en los periódicos oficiales que, normalmente, pasaba completamente desapercibido. Es más, bastaba con

que el demandante declarase que ignoraba el domicilio actual del demandado para que la mayoría de los tribunales acudiese sin mayores comprobaciones al emplazamiento edictal. Las numerosas situaciones de indefensión que generaba esta normativa dieron lugar a numerosas sentencias constitucionales otorgando amparo y anulando numerosos juicios (a partir de la STC 1/1983, de 13 de enero). Cuando, finalmente, en el año 2000 fue aprobada una nueva Ley de enjuiciamiento civil, que derogó el texto de 1881, la nueva Ley renovó completamente la regulación de los emplazamientos, reforzando considerablemente las garantías de los demandados en la línea apuntada por la jurisprudencia constitucional (véanse arts. 149, 155 ss de la Ley 1/2000, de 7 de enero). Lo mismo acaeció en los tribunales del orden contencioso-administrativo: la vigente Ley de 1998 reguló el emplazamiento de los interesados en términos más respetuosos con el derecho fundamental a una tutela judicial sin sufrir indefensión, en la línea apuntada por una amplia corriente jurisprudencial (art. 49 de la Ley 29/1998, de 13 de julio; STC 9/1981, de 31 de marzo).

7. ¿Existen mecanismos de cooperación institucionales entre el Tribunal constitucional y otros organismos? En caso afirmativo, ¿cuál es la naturaleza de esos contactos, cuáles son las funciones y prerrogativas que ejercen ambas partes?

El Tribunal Constitucional mantiene relaciones institucionales con las restantes autoridades del Estado: tanto con las instituciones generales (la Corona, la Presidencia del Gobierno, el Congreso y el Senado, el Consejo General del Poder Judicial) como con las de las Comunidades Autónomas. Dichas relaciones se canalizan a través de la Presidencia del Tribunal, entre cuyas funciones se incluye ejercer la representación del Tribunal (art. 15 LOTC).

Estas relaciones se materializan en comunicaciones oficiales (comunicación a los altos órganos del Estado de las sentencias que les conciernen, gestiones en relación con el nombramiento y cese de los magistrados y del personal del Tribunal, etc.) y en su presencia en actos oficiales. A tal efecto, el Presidente del Tribunal Constitucional ostenta un elevado rango protocolario: es la quinta autoridad del Estado, inmediatamente después del Rey, el Presidente del Gobierno, el del Congreso y el del Senado, y antes del Presidente del Tribunal Supremo (Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento de ordenación general de precedencias en el Estado; véase la STC 12/1985, de 30 de enero).

Estas relaciones *ad extra* del Tribunal no pueden ser conceptuadas, empero, como mecanismos de cooperación. El único que podría considerarse como tal es el que el Tribunal mantiene con la Administración que publica el diario oficial del Estado, para asegurar el cumplimiento del deber de publicación oficial de sus sentencias (art. 164 CE; arts. 86 y 99.1.b LOTC). Con este fin, coopera estrechamente con el Ministerio de la Presidencia, de quien depende la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, así como directamente con ésta última. Desde el año 1982, el Tribunal ha mantenido una serie ininterrumpida de convenios de colaboración con el organismo que publica el BOE,

para asegurar la difusión de la doctrina constitucional, previa su recopilación y clasificación por la Secretaría General (el convenio vigente es de 25 de noviembre de 2009). En la actualidad, el Tribunal Constitucional y el Boletín Oficial del Estado coeditan los tomos impresos del repertorio de la “Jurisprudencia constitucional” y facilitan una base de datos en internet (puede consultarse en www.boe.es y en www.tribunalconstitucional.es).

II. La resolución de los conflictos jurídicos de carácter orgánico por el Tribunal constitucional

1. Qué rasgos caracterizan el contenido de un conflicto jurídico de naturaleza orgánica (constitucional) surgida entre autoridades públicas

El Derecho español distingue distintos tipos de conflictos: los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado; los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o entre varias Comunidades Autónomas; y los conflictos en defensa de la autonomía local o de la autonomía foral (art. 161 CE, arts. 2.1 y 59 LOTC).

Todos los conflictos sometidos a la jurisdicción del Tribunal Constitucional se caracterizan por una nota común: se suscitan sobre las competencias o atribuciones asignadas por la Constitución; bien directamente en sus preceptos, bien indirectamente, en los Estatutos de autonomía u otras leyes que la desarrollan (art. 59 LOTC).

De los distintos procesos de conflicto, el que interesa en esta sede es el que puede trabarse entre los órganos constitucionales del Estado. En él nos centraremos en lo sucesivo.

Los conflictos de competencia entre las instituciones generales del Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 59 – 72 LOTC) sirven para deslindar las competencias de uno y otras, tal y como vienen establecidas por el artículo 149 y concordantes de la Constitución y el Estatuto de autonomía de la respectiva Comunidad Autónoma; así como por las leyes, orgánicas u ordinarias, dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y de la Comunidad. Pueden dar lugar al planteamiento de uno de estos conflictos las disposiciones, resoluciones y actos de cualquier tipo aprobados por cualesquiera autoridades, del Estado o de una de las 17 Comunidades Autónomas. La sentencia constitucional declara la titularidad de la competencia controvertida y puede adoptar medidas para restablecer el orden constitucional.

Los conflictos en defensa de la autonomía local permiten que los Ayuntamientos, las Diputaciones provinciales u otros entes locales defiendan su ámbito de autonomía frente a leyes del Estado o de su Comunidad Autónoma (arts. 75 bis – 75 quinqués LOTC). Este proceso fue introducido por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril. La reciente Ley Orgánica 1/2010, de 1 de febrero, ha creado el conflicto en defensa de la autonomía

foral de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (disposición adicional 5 LOTC).

2. Precise si incumbe al Tribunal constitucional resolver ese tipo de conflictos

Todos los conflictos que acaban de mencionarse son competencia del Tribunal Constitucional. No obstante, los distintos poderes públicos tienen la posibilidad de dirimir sus diferencias ante los Tribunales del Poder judicial. Normalmente, lo hacen impugnando las disposiciones o los actos dictados por cualquiera de las Administraciones públicas (la General del Estado, la de una Comunidad Autónoma o la de un Ayuntamiento u otra entidad local) ante los Tribunales contencioso-administrativos, alegando que infringen cualesquiera leyes: la Constitución, las leyes o cualquiera de las restantes normas que forman el ordenamiento jurídico. Los pleitos que enfrentan a poderes públicos en materia de propiedad o en materias regidas por el Derecho privado son dirimidos ante los Tribunales del orden civil. Finalmente, los litigios que atañen a trabajadores sometidos al Derecho laboral o a cuestiones de la Seguridad social, son competencia de los Tribunales del orden social de la jurisdicción (art. 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

Los conflictos que enfrentan a las autoridades del Poder ejecutivo con los tribunales del Poder judicial tienen un cauce de resolución específico: los conflictos de jurisdicción. Están regulados por una ley especial, la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de conflictos jurisdiccionales. Son decididos por el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, presidido por el Presidente del Tribunal Supremo y formado, a partes iguales, por Magistrados del Tribunal Supremo y Consejeros permanentes del Consejo de Estado (STC 56/1990, de 29 de marzo, fj 37).

La Sentencia 45/1986, de 17 de abril, observó que los “órganos en que se expresa el Poder Judicial (que es un poder de configuración plural, para ejercer la función jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado ‘en nombre del Rey’), no tienen acceso al conflicto de atribuciones, pues los órganos judiciales en sí mismos considerados no son ‘órganos constitucionales’ a los efectos de plantear conflicto de atribuciones según el art. 59.3 LOTC, y los conflictos posibles entre Juzgados y Tribunales y otros órganos del Estado tienen previstos otros cauces procedimentales”. Además, aclaró que el Consejo General del Poder Judicial, que está configurado por la Constitución como su “órgano de gobierno”, no puede formular conflictos de jurisdicción en nombre de los Tribunales sino, exclusivamente, conflictos de atribuciones “para defender las que constitucional y legalmente le corresponden”. El Consejo judicial “no podría ser, ni siquiera a efectos procesales, ‘representante’ del Poder Judicial, pues ello estaría en contradicción con el principio constitucional de ‘independencia de Jueces y Magistrados’ (art. 117.1 CE)” (STC 45/1986, fj 5).

Sólo el Tribunal Constitucional es competente para resolver los conflictos que enfrentan a los altos órganos del Estado.

El rasgo que caracteriza a estos conflictos entre órganos constitucionales del Estado es que uno de ellos estima que otro “adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero” (art. 73.1 LOTC). Si se formula el conflicto ante el Tribunal Constitucional, su sentencia debe determinar a qué órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas. Asimismo, puede declarar nulos los actos ejecutados con invasión de atribuciones y resolver, en su caso, sobre las situaciones jurídicas producidas entre tanto (art. 74.2 LOTC).

El Tribunal Constitucional español ha resuelto únicamente dos conflictos interorgánicos en su historia.

La Sentencia 45/1986, de 17 de abril, juzgó tres conflictos que el Consejo General del Poder Judicial había formulado contra los actos con que el Congreso y el Senado dieron aprobación a los textos que desembocaron en la actualmente vigente Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, reformada).

Por su parte, la Sentencia 234/2000, de 3 de octubre, decidió el conflicto suscitado por el Gobierno contra el Senado en relación con el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara, de 29 de noviembre de 1995, que no había admitido a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación del proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo. Esa negativa impidió que se completase la discusión y votación del proyecto de ley antes de las elecciones generales, convocadas por Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, y celebradas en marzo de 1996 con un cambio de la mayoría política.

3. Cuáles son las autoridades públicas entre quienes pueden plantearse estos conflictos

El Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial son los únicos órganos que pueden plantear estos conflictos; y son los únicos contra quien pueden ser suscitados (arts. 59.3 y 73.1 LOTC). Las Comunidades Autónomas quedan fuera de este tipo de conflictos entre órganos: tienen abiertos el recurso de inconstitucionalidad, cuando se trata de impugnar leyes del Estado, o el conflicto de competencia, cuando se trata de disposiciones de rango inferior a la ley. Pero los conflictos orgánicos se dilucidan en el interior del Estado central, entre las autoridades de ámbito nacional.

El Gobierno, formado por los Ministros y dirigido por su Presidente, encabeza el poder ejecutivo: dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado (arts. 97 y siguientes de la Constitución).

El Congreso y el Senado forman las dos cámaras de las Cortes Generales, que representan al pueblo español (arts. 66 y siguientes CE). El Congreso está compuesto por 350 diputados, elegidos por sufragio universal cada cuatro años, atendiendo a criterios de representación proporcional. El Senado es la Cámara de representación territorial: está formada por senadores elegidos, como el Congreso, en circunscripciones provinciales; y por senadores designados por las distintas Comunidades Autónomas.

El Consejo General del Poder Judicial, finalmente, es el órgano de gobierno de dicho poder (art. 122 CE). Está integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo preside, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce deben ser jueces y magistrados, de todas las categorías judiciales, y ocho abogados y otros juristas de reconocida competencia elegidos por las Cortes Generales.

Quizá no esté de más recordar que el Rey es inviolable (art. 56 de la Constitución): no es posible suscitar conflicto o proceso de ningún tipo contra él.

4. Los actos jurídicos, los hechos o las actuaciones susceptibles de suscitar tales conflictos: ¿están enlazados únicamente con cuestiones de competencia o implican, asimismo, situaciones en las que una autoridad pública puede cuestionar la constitucionalidad de un acto emitido por otra autoridad pública? Si su Tribunal ha juzgado este tipo de casos, presente ejemplos

El conflicto puede ser suscitado cuando uno de los órganos del Estado “estime que otro de dichos órganos adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero” (art. 73.1 LOTC). La jurisprudencia ha precisado que este “particular y especialísimo proceso” constitucional “tiene por principal objeto una vindicación de competencia suscitada por uno de estos órganos constitucionales a consecuencia de actos o decisiones de otro órgano constitucional. La *vindicatio potestatis* sólo puede referirse a actos constitutivos de invasión de atribuciones (art. 75.2 LOTC) y pretende, agotado el trámite previo de solicitud de revocación, que se determine el órgano a que corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas” (STC 45/1986, de 17 de abril, fj 1).

El conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado es distinto al conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Este último garantiza “el ámbito de autodeterminación de un ente creador de un ordenamiento propio”. Por el contrario, el conflicto de atribuciones garantiza “la existencia de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias ... El interés preservado por el proceso conflictual es estrictamente el de respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales, lo que tradicionalmente se ha llamado ‘división de poderes’, resultando así coherente que el único vicio residenciable en él sea el deparado por una invasión de atribuciones que no respete esa distribución constitucional de poderes” (STC 45/1986, fj 4).

Dicho de otro forma, “el conflicto constitucional de atribuciones no es un proceso impugnatorio, sino que su objeto es una reivindicación competencial frente a decisiones o actos de otros órganos constitucionales que supongan una efectiva y actual invasión de atribuciones en menoscabo del órgano que debería haberlos adoptado” (STC 45/1986, fj 2). Por consiguiente, se trata de “un cauce reparador, no preventivo, y sólo indirectamente, a consecuencia del reconocimiento de la invasión de atribuciones, puede tener efectos impugnatorios sobre tales actos y atribuciones” (STC 45/1986, fj 1).

La Sentencia 234/2000, de 3 de octubre, atemperó esta caracterización tan estricta: admitió que el conflicto versara, no sobre qué órgano era el titular de una atribución, sino sobre si la actuación de otro órgano “frustraba el ejercicio” de una atribución cuya titularidad era indubitada. En el caso, no juzgó quién ostentaba la potestad de declarar urgente la tramitación de un proyecto de ley, pues todos aceptaban que era el Gobierno (art. 90.3 CE); sino si el Senado, al no haber admitido a trámite la declaración de urgencia de un determinado proyecto de ley efectuada por el Gobierno, había dejado “frustrado el ejercicio de una atribución que el Gobierno considera como propia ... haciendo imposible la misma en el supuesto planteado”. Lo determinante, por tanto, es que se pretenda “preservar el ámbito de atribuciones de uno de los órganos constitucionales mencionados en el art. 59.3 LOTC frente a la decisión de otro” (STC 234/2000, fj 5).

5. ¿Quiénes están legitimados para dirigirse al Tribunal constitucional iniciando uno de tales conflictos?

Como se indicó antes, al contestar la pregunta 3, solamente pueden iniciar un conflicto entre órganos constitucionales el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial (arts. 59.3 y 73.1 LOTC).

La decisión de interponer un conflicto debe ser adoptado “por acuerdo de sus respectivos Plenos” (art. 73.1 LOTC).

Estos órganos actúan representados y defendidos por sus Abogados (art. 82.2 LOTC). Por el Gobierno actúa el Abogado del Estado. Las Cámaras parlamentarias han actuado mediante sus servicios jurídicos, los Letrados de Cortes. El Consejo General del Poder Judicial actuó, en la práctica, representado por su Presidente.

La Sentencia 45/1986, de 17 de abril, precisó que la legitimación para iniciar un conflicto de atribuciones requiere, además de ser uno de los órganos constitucionales del Estado, “que exista en el caso concreto una conexión específica entre el órgano actor y las atribuciones defendidas que deben estimarse como propias frente a la invasión, por ejercicio indebido, del órgano constitucional demandado. Este tipo de proceso conflictual requiere no sólo el estimar ejercidas antijurídicamente por otro órgano constitucional unas determinadas atribuciones sino, además, el que el órgano que plantea el conflicto asegure y defienda ser titular de la atribución constitucional controvertida” (STC 45/1986, fj 4).

6. Cuál es el procedimiento que debe seguirse

Los conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales tienen dos fases bien diferenciadas: preprocesal y contenciosa (véanse arts. 73, 74 y 75 LOTC).

Antes de acudir al Tribunal Constitucional, el órgano que se considera invadido en sus atribuciones debe dirigirse al órgano invasor, solicitando que revoque la decisión de la

que se infiera la indebida asunción de atribuciones. Dispone para hacerlo del plazo de un mes, contado desde que llegue a su conocimiento la decisión conflictiva.

Si el órgano al que se dirige la notificación afirmara que actúa en el ejercicio constitucional y legal de sus atribuciones, el órgano que estime indebidamente asumidas sus atribuciones planteará el conflicto ante el Tribunal Constitucional dentro del mes siguiente. Lo mismo puede hacer si el órgano requerido no rectificase su decisión, dentro del plazo de un mes a partir de la recepción del requerimiento.

La fase procesal es sencilla. Una vez recibido el escrito inicial, el Tribunal, dentro de los diez días siguientes, trasladará dicho escrito al órgano requerido y le fijará el plazo de un mes para formular las alegaciones que estime procedentes. Idénticos traslados y emplazamientos hará a todos los demás órganos legitimados para plantear este género de conflictos, los cuales podrán comparecer en el procedimiento, en apoyo del demandante o del demandado, si entendieren que la solución del conflicto planteado afecta de algún modo a sus propias atribuciones.

Una vez recibidas las alegaciones, o transcurrido el plazo para hacerlas, el Tribunal puede dictar sentencia sin más trámite. No obstante, antes de dictarla puede solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión.

7. Cuáles son las decisiones que el Tribunal constitucional puede adoptar. Sírvase ofrecer ejemplos

La sentencia del Tribunal determinará a que órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y declarará nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos (art. 75.1 LOTC).

La Sentencia 45/1986, de 17 de abril, desestimó el conflicto suscitado por el Consejo judicial ante el Congreso y el Senado. En cambio, la Sentencia 234/2000, de 3 de octubre, estimó el conflicto interpuesto por el Gobierno contra el Senado. Su fallo dispuso: “declarar que el Acuerdo de la Mesa del Senado de 29 de noviembre de 1995 por el que se inadmitió a trámite la declaración de urgencia efectuada por el Gobierno respecto del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo invadió la atribución que el art. 90.3 CE confiere al Gobierno”.

La Sentencia 234/2000 no declaró la nulidad del acuerdo del Senado porque el proyecto de ley había caducado, como consecuencia de la convocatoria de elecciones generales de 1996: la nulidad era innecesaria (fj 14).

8. Modalidades de cumplimiento de la sentencia constitucional: actuaciones llevadas a cabo por las autoridades públicas tras la solución del conflicto. Sírvase ofrecer ejemplos

Son de aplicación las reglas generales: la sentencia debe ser publicada en el “Boletín Oficial del Estado”, produce el efecto de cosa juzgada y tiene plenos efectos frente a todos (art. 164 CE).

El efecto de cosa juzgada es, en primer lugar, formal: no cabe recurso alguno contra la sentencia constitucional (art. 93.1 LOTC). En segundo lugar, la cosa juzgada despliega un efecto material: el conflicto resuelto en el fondo queda decidido definitivamente, sin que ninguna autoridad, ni siquiera el propio Tribunal Constitucional, pueda desligarse o ignorar la decisión acordada.

Los “plenos efectos” frente a todos de la sentencia constitucional implican que la doctrina que ofrece el fundamento de la decisión es vinculante para todos los poderes públicos. La Constitución, aplicada por su intérprete supremo, adquiere un significado inequívoco. Desde ese momento, los órganos constitucionales del Estado ven sus atribuciones respectivas mejor perfiladas. Cualquier conflicto igual o similar que pudiera suscitarse en el futuro tendrá que ser resuelto siguiendo los mismos criterios, salvo modificación de la doctrina constitucional por parte del Tribunal en Pleno (art. 13 LOTC).

En cuanto a la ejecución de la sentencia, véase la contestación a la pregunta III.7.

III. El cumplimiento de las decisiones de los Tribunales constitucionales

1. Las sentencias del Tribunal constitucional son: a) definitivas; b) susceptibles de apelación; en este caso, sírvase precisar los legitimados, los plazos y el procedimiento; c) obligatorias erga omnes; d) obligatorias inter partes litigantes.

Como acaba de decirse, las sentencias del Tribunal Constitucional español son definitivas, no susceptibles de ningún recurso. Y son obligatorias, tanto *inter partes* como *erga omnes*: las sentencias “que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos” (art. 164 CE).

La Ley Orgánica del Tribunal precisa que las “sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el ‘Boletín Oficial del Estado’” (art. 38.1 LOTC).

Como indicamos en su momento, son publicadas oficialmente todas las sentencias del Tribunal Constitucional (art. 164.1 CE). Su Ley Orgánica precisa que las sentencias deben ser publicadas dentro de los treinta días siguientes a la fecha del fallo (art. 86.2 LOTC).

2. Desde la publicación de la sentencia en el boletín oficial, el texto legal declarado inconstitucional es: a) anulado; b) suspendido hasta que el acto / texto declarado inconstitucional sea modificado para acomodarlo a las disposiciones de la Constitución; c) suspendido, hasta que el legislador invalide la sentencia del Tribunal constitucional; d) otras situaciones.

La regla general es que la inconstitucionalidad de una ley conlleva su nulidad, que debe ser declarada en la sentencia: “Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados” (art. 39.1 LOTC).

Como se dijo al contestar la pregunta I.6 a), los artículos o incisos de la ley que han sido declarados inconstitucionales son nulos por efecto directo de la sentencia constitucional. Como afirmó, entre otras muchas, la Sentencia 54/2002, de 27 de febrero (fj 8), la “declaración de nulidad de una norma legal ... ha de tenerse por una forma adecuada de reparación o superación de la situación de inconstitucionalidad constatada y declarada por este Tribunal, cuyo efecto inmediato es que el precepto inconstitucional y nulo quede definitivamente expulsado del ordenamiento jurídico (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 6) y que, por lo mismo, resulte inaplicable desde que la declaración de nulidad se publica en el ‘Boletín Oficial del Estado’ (STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11)”.

Como también se indicó entonces, la situación es diferente en las raras ocasiones en que el Tribunal declara la inconstitucionalidad sin nulidad.

3. Una vez que el Tribunal constitucional declara una inconstitucionalidad, ¿de qué manera es obligatoria para el Tribunal judicial que conoce del fondo y para las restantes autoridades judiciales?

En el caso de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por Tribunales judiciales, el Tribunal Constitucional comunica su sentencia “inmediatamente al órgano judicial competente para la decisión del proceso. Dicho órgano notificará la sentencia constitucional a las partes. El Juez o Tribunal quedará vinculado desde que tuviere conocimiento de la sentencia constitucional y las partes desde el momento en que sean notificadas” (art. 38.3 LOTC).

Los efectos generales (*erga omnes*) de las sentencias constitucionales se producen con su publicación oficial: a partir de ese momento, las sentencias que se pronuncian sobre la constitucionalidad de leyes “vincularán a todos los poderes públicos” (art. 38.1 LOTC). La propia Constitución tuvo el cuidado de precisar que la “declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada” (art. 161.1.a CE). La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional detalla un aspecto importante de esta norma: “Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el

caso de los procesos penales o contencioso - administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad” (art. 40.1 LOTC).

Los órganos judiciales no solo están vinculados por el fallo o parte decisoria de las sentencias constitucionales; también lo están por sus razonamientos (*ratio decidendi*), en la medida en que interpretan las normas de la Constitución. Así lo ha previsto con rotundidad la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1979 y la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985.

La Ley de 1979 introduce dos precisiones: La primera, que “la jurisprudencia de los tribunales de justicia recaída sobre leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional habrá de entenderse corregida por la doctrina derivada de las sentencias y autos que resuelvan los procesos constitucionales” (art. 40.2 LOTC). La segunda precisión atañe a que “Las sentencias desestimatorias dictadas en recursos de inconstitucionalidad y en conflictos en defensa de la autonomía local impedirán cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por cualquiera de las dos vías [recurso o cuestión de inconstitucionalidad], fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional” (art. 38.2 LOTC).

La Ley Orgánica del Poder Judicial, por su parte, afirma que “La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las Leyes y los Reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos” (art. 5.1 LOPJ). Revisten una importancia especial los derechos y libertades reconocidos en la Constitución: estos derechos y libertades “vinculan, en su integridad, a todos los Jueces y Tribunales y están garantizados bajo la tutela efectiva de los mismos”; y “se reconocerán, en todo caso, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado, sin que las resoluciones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar dicho contenido” (art. 7, apartados 1 y 2, LOPJ).

Estos preceptos legales no hacen más que poner de manifiesto principios que se deducen del sistema institucional establecido por la Constitución española. La doctrina constitucional, que se genera con ocasión de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional cuando enjuicia leyes, resuelve conflictos de competencia o ampara derechos fundamentales, tiene un alcance general que vincula a los órganos judiciales.

Tal y como afirmó la Sentencia 302/2005, de 21 de noviembre, “de conformidad con lo ordenado en el art. 87.1 LOTC, los órganos judiciales están obligados al cumplimiento de lo que este Tribunal Constitucional resuelva, no pudiendo, en consecuencia, desatender a lo declarado y decidido por el mismo. En algunas ocasiones el cumplimiento por el órgano judicial de una Sentencia de este Tribunal puede requerir una interpretación del alcance de la misma, a fin de dar un cabal cumplimiento a lo resuelto en ella y adoptar, en consecuencia, las medidas pertinentes para hacer efectivo

el derecho fundamental reconocido frente a la violación de la que fue objeto. Pero semejante consideración y aplicación por el órgano judicial no puede llevar, sin embargo, como es claro, ni a contrariar lo establecido en ella ni a dictar resoluciones que menoscaben la eficacia de la situación jurídica subjetiva allí declarada ... Por lo demás, la especial vinculación que para todos los poderes públicos tienen las Sentencias de este Tribunal no se limita al contenido del fallo, sino que se extiende a la correspondiente fundamentación jurídica, en especial a la que contiene los criterios que conducen a la *ratio decidendi* (STC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4)”.

El Tribunal ha reafirmado recientemente que “tanto los ciudadanos como los poderes públicos están sujetos a la Constitución (art. 9.1 CE), ... al Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC), corresponde decir la última palabra sobre la interpretación de la misma, en el marco de los distintos procesos constitucionales y, por supuesto, dentro de los límites de éstos, que son los de su jurisdicción”; “la definición del contenido y alcance de los derechos fundamentales corresponde en último término, a través de los diversos procesos constitucionales, a este Tribunal Constitucional, cuya doctrina han de respetar todos los órganos jurisdiccionales. A esa lógica responden las previsiones del art. 5.1 LOPJ [Ley Orgánica del Poder Judicial], cuando establece que todos los Jueces y Tribunales interpretarán y aplicarán las leyes y reglamentos ‘según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos’, y del art. 7.2 LOPJ cuando establece que los derechos fundamentales enunciados en el art. 53.2 CE vinculan a los Jueces y Tribunales ‘de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado, sin que las resoluciones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar dicho contenido’” (STC 195/2009, de 28 de septiembre, fj 4).

4. *¿Cumple el legislador, en cada ocasión y en los plazos previstos, su obligación constitucional de eliminar los aspectos que incurren en inconstitucionalidad, ora en el control a priori, ora en el control a posteriori?*

Sí.

En el control previo, pueden citarse como ejemplos la reforma de la Constitución de 1992, que permitió otorgar a extranjeros el derecho de sufragio pasivo en las elecciones locales, como consecuencia de la Declaración 1/1992, de 4 de julio, del Tribunal Constitucional que había considerado ese punto del Tratado de la Unión Europea contrario al texto original del artículo 13 de la Constitución española. Asimismo, pueden mencionarse las rectificaciones introducidas por las Cortes Generales en los proyectos de ley que habían sido objetados en el antiguo recurso previo de inconstitucionalidad (art. 79 LOTC, derogado en 1985: véase la STC 66/1985, de 23 de mayo). Un ejemplo señero lo ofrece la Ley de despenalización parcial del aborto, tras la Sentencia 53/1985, de 11 de abril (Ley Orgánica 9/1985, de 5 de julio, de reforma del artículo 417 bis del Código penal de 1973, BOE 12.07).

En el control sobre leyes vigentes, los ejemplos son innumerables. Pueden traerse a colación, quizá, la última reforma de la Ley sobre derechos de los extranjeros en España (Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre), que ha sido parcialmente consecuencia de las Sentencias 236/2007, de 7 de noviembre, y 259/2007, de 19 de diciembre; la supresión de las normas sustantivas en las Leyes que aprueban los presupuestos, práctica legislativa censurada en la Sentencia 76/1992, de 14 de mayo; o la modificación de toda la legislación reguladora del impuesto sobre la renta de las personas físicas, para rectificar la discriminación de las familias de origen matrimonial declarada en la Sentencia 45/1989, de 20 de febrero.

Los únicos supuestos, de carácter excepcional, en que el legislador se ha mostrado reticente ante la anulación de determinadas disposiciones, el Tribunal español se ha visto obligado a declarar nula la legislación posterior dictada sin atender a la doctrina constitucional. Así ha ocurrido en relación con los gravámenes cobrados en los puertos españoles, establecidos por una dispersa legislación (Leyes 1/1966, 18/1985 y 27/1992) que la Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, declaró que no cumplía la reserva de ley en materia tributaria: diversas Sentencias han declarado nulas las Leyes de medidas fiscales de 1999, 2000 y 2006 que han intentado evitar a las autoridades portuarias tener que devolver a las empresas las cantidades indebidamente ingresadas antes de la reforma de 1997 que adaptó la legislación sobre el régimen financiero de los puertos a la doctrina constitucional (SSTC 116/2009, de 18 de mayo; 146/2009, de 15 de junio; 161/2009, de 29 de junio; y 74/2010, de 18 de octubre).

El otro ejemplo excepcional tiene que ver con los fondos para formación profesional ocupacional: la Sentencia 95/2002, de 25 de abril (seguida por la STC 190/2002, de 17 de octubre), declaró que el Estado no podía limitarse a gestionarlas en concierto con los agentes sociales (empresarios y sindicatos); también debía dar participación a las Comunidades Autónomas. Las sucesivas convocatorias anuales que no respetaron la competencia de las Administraciones autonómicas fueron declaradas inconstitucionales sin excepción (SSTC 228/2003, de 18 de diciembre; 230/2003, de 18 de diciembre; 158/2004, de 21 de septiembre).

5. ¿Qué ocurriría si, en el plazo previsto por la Constitución o la legislación, el legislador no sanara el vicio de inconstitucionalidad? Sírvase ofrecer ejemplos

El legislador, en principio, no tiene que modificar la ley declarada contraria a la Constitución: la nulidad decretada por la sentencia constitucional debería ser suficiente para depurar el ordenamiento jurídico.

Posiblemente por esa razón, el Derecho español no prevé plazo alguno para que el legislador adopte medidas de reforma en atención a las sentencias constitucionales.

Las escasas ocasiones en que el Tribunal Constitucional ha considerado necesaria la intervención legislativa para completar la adecuación de las leyes a la Constitución, se ha referido a “un plazo de tiempo razonable” (SSTC 96/1996, de 30 de mayo, fj 23, y 236/2007, de 7 de noviembre, fj 17), como se indicó al responder la pregunta I.6.a.

Un caso específico lo ofrece la regulación legal de las intervenciones telefónicas. La Ley de enjuiciamiento criminal de 1882 se limitaba a autorizar al Juzgado de Instrucción a que adoptara medidas de investigación o instrucción de los delitos; pero sólo regulaba con detalle la interceptación de cartas y paquetes postales, no de las comunicaciones telefónicas. Esa laguna legal dio lugar a varias condenas a España por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Finalmente, el Tribunal Constitucional español declaró que la falta de regulación legal vulneraba el derecho al secreto de las comunicaciones (SSTC 49/1999, de 5 de abril, fj 4, y 184/2003, de 23 de octubre, ffjj 4 y 5). Pero no ha adoptado ninguna medida específica en el fallo, quizá por tratarse de una sentencia dictada en un proceso de amparo constitucional, no de control de leyes.

Puede ser de interés recordar que cuando, en un caso similar de insuficiencia legal, el Tribunal acordó plantear una cuestión interna de inconstitucionalidad, el legislador actuó inmediatamente. Se trataba de la regulación de la prisión provisional, que los Tribunales penales pueden decretar antes del juicio oral. Desde la Sentencia 128/1995, de 26 de julio, el Tribunal Constitucional había mostrado las insuficiencias de la legislación española a la luz del Convenio europeo de derechos humanos. Desde entonces, numerosas sentencias otorgaron amparo a reos que habían sido sometidos a prisión provisional incumpliendo los criterios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, pero que no se encontraban reflejados en la Ley de enjuiciamiento criminal. Finalmente, la Sentencia 47/2000, de 17 de febrero, otorgó amparo y, además, planteó formalmente cuestión sobre los preceptos legales. Antes de que la cuestión fuese resuelta, el legislador aprobó la necesaria reforma de la legislación procesal penal (Ley 13/2003, de 24 octubre; véase el ATC 154/2004, de 28 de abril).

6. ¿Podría el legislador, mediante otro acto legislativo, convalidar o aprobar de nuevo la solución legal declarada inconstitucional? Sírvase exponer las razones

Una ley declarada inconstitucional no puede ser convalidada por el legislador. La inconstitucionalidad y nulidad declarada en sentencia es definitiva y vincula a todos los poderes públicos, legislador incluido (art. 164 CE, art. 38.1 LOTC). Una vez interpretada la Constitución por su supremo intérprete, sólo una reforma de la Constitución permitiría adoptar la norma legal declarada contraria a ella. Así ocurrió, como se indicó antes, en la Reforma de la Constitución de 27 de agosto de 1992, para permitir a los ciudadanos europeos presentarse como candidatos en las elecciones locales (art. 13 CE, DTC 1/1992, de 1 de julio).

En Derecho español, las leyes no pueden sostener una interpretación de la Constitución que pueda oponerse a la interpretación mantenida por el Tribunal Constitucional. Como afirmó la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, “No cabe duda ... que las Cortes Generales, como titulares ‘de la potestad legislativa del Estado’ (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia”; pero, “en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder

constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél” (STC 76/1983, de 5 de agosto, fj 4). El alcance de la potestad legislativa, y los límites que le impone la Constitución, “serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra doctrina” (STC 31/2010, de 28 de junio, fj 58).

La conclusión de estas premisas es que cualquier intento de convalidar lo dispuesto en normas declaradas inconstitucionales está abocado al fracaso. Así lo atestigua el caso de las tarifas de puertos, comentada en el epígrafe III.4.

En cuanto a la segunda hipótesis planteada, la nueva aprobación de una ley con el mismo contenido, es preciso distinguir dos supuestos: si la inconstitucionalidad fue debida al incumplimiento de requisitos formales o de procedimiento, una vez cumplidos éstos correctamente no existiría objeción; por el contrario, si la inconstitucionalidad fue por contradecir materialmente la Constitución, la nueva ley sería igualmente inconstitucional por los mismos motivos.

Aunque no existe ningún caso de reaprobación de leyes, se puede traer a colación un ejemplo cercano: la aprobación de normas de rango legal por el Gobierno, mediante Decreto-ley, y por el Parlamento, mediante Ley. La declaración de que un Decreto-ley es inconstitucional porque no existían las circunstancias que justificaban su aprobación por el poder ejecutivo (art. 86 CE), no impide que la misma norma sea aprobada mediante Ley votada en Cortes. Así lo declaró con carácter general la Sentencia 111/1983 (de 2 de diciembre, fj 2) y lo muestra, en un caso real, la Sentencia 68/2007, de 28 de marzo: la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, no conlleva la inconstitucionalidad de la Ley que posteriormente fue aprobada por el Parlamento, a pesar de contener normas similares; pues la infracción de la Constitución no obedecía al contenido material del Decreto-ley, sino a que había sido aprobado por el Gobierno.

7. El Tribunal constitucional ¿puede exigir la ejecución de sus sentencias a otros organismos públicos y/o declarar la manera en que deben ser ejecutadas respecto de un asunto determinado?

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dispone que él puede disponer “quién ha de ejecutarla y, en su caso, resolver las incidencias de la ejecución” (art. 92.1 LOTC). Las decisiones ejecutivas pueden ser adoptadas en la sentencia misma o en actos posteriores.

La reforma de 2007 ha reforzado las potestades ejecutivas del Tribunal Constitucional. Un nuevo apartado prescribe que el Tribunal puede, asimismo, “declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de estas, previa audiencia del Ministerio Fiscal y del órgano que las dictó” (art. 92.2 LOTC, redactado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).

Estos incidentes suelen producirse en la ejecución de sentencias de amparo. Nunca respecto a sentencias sobre la constitucionalidad de leyes. Sólo recientemente se ha producido un incidente de ejecución que involucrase autoridades públicas no judiciales: se trataba de la construcción de una planta desalinizadora, objeto de un conflicto de competencias entre el Estado central y una Comunidad Autónoma (ATC 107/2009, de 24 de marzo).