

I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

AMPARO FRENTE A LEYES

(En torno a la Sentencia del Tribunal
Constitucional de 18 de diciembre de 1981)

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL: 1. *El tema*. 2. *El antecedente legislativo*. 3. *La aplicación por el Tribunal Constitucional de su Ley Orgánica*.—II. LA IMPUGNACIÓN DE LEYES EN EL RECURSO DE AMPARO: 1. *Las facetas del tema*. 2. *La alegación de la inconstitucionalidad de la ley del caso*. 3. *La pretensión de inconstitucionalidad de una ley*: 3.1 Las dificultades de orden general. 3.2 La interdicción de impugnar leyes. El problema de los Decretos con fuerza de ley. 3.3 La posibilidad de una pretensión directa de anulación en un recurso mediato frente a leyes. 3.4 Algunos rasgos del recurso mediato. 4. *El alcance de la pretensión de inconstitucionalidad del particular*.—III. EL PROCESO DE UNA PRETENSIÓN DE AMPARO FRENTE A LEYES: 1. *La solución aparente del artículo 55.2 LOTC y la STC 18 diciembre 1981*. 2. *Pretensión de inconstitucionalidad y procesos de inconstitucionalidad*: 2.1 El objeto de los procesos de inconstitucionalidad. 2.2 La competencia del Pleno. 2.3 El procedimiento que corresponde a una pretensión contra leyes en los procesos de inconstitucionalidad. 2.4 Conclusiones parciales. 3. *Principios de fondo y procesos de amparo*: 3.1 La cuestión del artículo 55.2. 3.2 La potestad anulatoria de la Sala. 3.3 El significado del artículo 55.2. 3.4 La audiencia al legislativo. 4. *Anotaciones finales; dos variantes y dos quiebras*.—IV. ALGUNAS CUESTIONES ADICIONALES: 1. *La necesidad de actos intermedios de aplicación. Las llamadas leyes autoaplicativas*. 2. *Sobre los actos de aplicación. El amparo contrajudicial*.—V. UNA CONCLUSIÓN.—Nota bibliográfica.

ABREVIATURAS:

CE = Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.
LOTC = Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley 2/1979, de 3 de octubre).
LJ = Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (Ley de 27 de noviembre de 1956, modificada Ley 42/1974).
STC = Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS = Sentencia del Tribunal Supremo.
BOE = Boletín Oficial del Estado.
BOC = Boletín Oficial de las Cortes Generales.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

1. *El tema*

Tres son las funciones que cumple el Tribunal Constitucional español: el control de la constitucionalidad de las leyes, el amparo de los derechos y libertades fundamentales y la resolución de los conflictos constitucionales de competencias.

A cada función parece que corresponde una vía procesal propia: al control de las leyes, los procesos de inconstitucionalidad; a la

protección de los derechos y libertades, el recurso de amparo, y a los conflictos, los procesos sobre competencias (1).

El control de las leyes, función clave en el Estado constitucional de Derecho, tiene su garantía última en el poder del Tribunal Constitucional de declarar si una ley es o no contraria a la Constitución y la consiguiente potestad de anularla. Ese enorme poder sólo puede ser ejercido a instancia de entes distintos del propio Tribunal: aquéllos a quienes el ordenamiento jurídico da la facultad para plantear pretensiones sobre la inconstitucionalidad de leyes ante el Alto Tribunal o, dicho de otro modo, los que pueden originar un proceso en el que sea posible examinar y decidir sobre dicho tipo de pretensiones (2).

Según la tesis monovalente, que hace corresponder de manera absoluta cada proceso a cada función, el control de las leyes se lleva a cabo a través del recurso o de la cuestión de inconstitucionalidad (procesos de inconstitucionalidad); no en ningún otro proceso ante el Tribunal Constitucional. Esta tesis se basa en dos premisas:

a) Que sólo en los procesos de inconstitucionalidad pueden hacerse valer pretensiones contra leyes; no, en cambio, en otros procesos constitucionales. Concretamente, no con el recurso de amparo.

b) Que está reservado a determinados entes públicos (los que están legitimados para iniciar tales procesos de inconstitucionalidad) la potestad de atacar leyes, decretos-leyes y decretos legislativos vigentes ante el Tribunal Constitucional (3).

Una sentencia de este mismo Tribunal, la de 18 de diciembre de 1981 (4), obliga a replantear todo este esquema. Incide en sus dos aspectos constitutivos: la posibilidad de que los particulares cuestionen leyes vigentes por inconstitucionales (infra, II), y que lo hagan a través de un proceso que ellos inician y en el que son plenamente partes: el proceso de amparo (infra, III).

Antes de entrar en el análisis de ambos puntos, parece conveniente, sin embargo, esbozar el contexto legislativo y jurisprudencial que rodea a la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981.

(1) Títulos II, III y IV de la LOTC, respectivamente. Se excluyen de esta panorámica general los «juicios menores»: impugnación del título V, control previo del título VI. V. RUBIO y ARAGÓN (1981), GARCÍA DE ENTERRÍA (1981, 139). J. AROZAMENA (1981, 147) habla plásticamente del TC como juez constitucional, juez de las libertades y juez de los conflictos.

(2) V. GARCÍA PELAYO (1981), GALEOTTI y ROSSI (1979), DíEZ AMBRONA (1981, 2688).

(3) La cuestión de inconstitucionalidad no permite que los particulares accedan al TC, con independencia de lo indeseable o irremediable que ello pueda resultar (V. AROZAMENA: 1981, 147). En estas reflexiones prescindiremos de una vía periférica: el conflicto negativo de competencias, instado por un particular (V. art. 68 en conexión 67, LOTC).

(4) Ponente Mg. DíEZ PICAZO. Resuelve los recursos de amparo (R. A.) acumulados, núms. 55, 56 y 57/1981 («BOE», 14 enero 1982).

2. *El antecedente legislativo.*

El primer paso ha de referirse al parámetro constitucional, aunque sin mucho resultado. La Constitución no da ninguna solución plenamente perfilada al recurso de amparo. Tanto el «en su caso» del artículo 53, 2, como la remisión del 161.1, b) a los «casos y formas que la ley establezca» abren un amplio abanico de interpretaciones posibles (5).

La posición más restrictiva (para el recurso) abriría a través de ambos incisos una plena discrecionalidad al legislador para que ésta estableciera el amparo como prefiriese e incluso para establecerlo o no. En el extremo opuesto, la interpretación más amplia se inclinaría a reducir el papel de ambos incisos a permitir que el legislador tuviese libertad de formas para articular el recurso de amparo con las jurisdicción ordinaria, pero vinculándolo en lo referente a la existencia del recurso de amparo, que sería necesaria e incluso en la configuración de su ámbito de garantía, que debería ser el más amplio posible (6).

En cualquier caso, en este estudio basta con concluir que la fórmula constitucional permite múltiples posibilidades. No está claro que pueda derivarse de la Constitución la exigencia de que el recurso permita un amparo integral, que se extendería frente a normas con fuerza de ley.

Los debates parlamentarios que dieron lugar a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), por otra parte, arrojan una respuesta unívoca e inequívoca. Casi.

El Proyecto remitido por el Gobierno contemplaba la posibilidad de impetrar amparo...

«Cuando por ley, o por disposición o acto con valor de ley formal, del Estado o de las Comunidades Autónomas, que hubieren de ser cumplidas directamente sin previo requerimiento o acto de sujeción individual, se

(5) Artículo 53.2: «Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1.ª del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30».

Artículo 161.1: «El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.»

(6) Las discusiones constituyentes fueron enconadas; V. Trabajos Parlamentarios (1980), esp. III, 3519; comentarios al artículo 53: O. ALZAGA (1979), GARRIDO FALLA (1980), así como QUADRA SALCEDO (1981), pp. 16 y 30.

Este último autor ha resaltado el riesgo de interpretaciones reduccionistas de los preceptos constitucionales que regulan el amparo (p. 19). La autorizada opinión de G. PECES-BARBA (1981) es que el desarrollo efectuado en este punto por la LOTC restringe las posibilidades abiertas por la Constitución (art. 46.1 del Proyecto, «BOC», 24 mayo 1979, TP 5).

violen o pongan en peligro actual o inmediato los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional...» (art. 46.1, Proy.).

Este amparo restringido frente a leyes fue excluido radicalmente ya en la ponencia del Congreso (7). La explicación es meridianamente clara:

«(La impugnación de leyes es) una clara desvirtuación del recurso de amparo, introduciendo por una vía falsa una amplia legitimación de los particulares para interponer recursos de inconstitucionalidad cuando para éstos, la propia Constitución tasa y limita muy concretamente el número de personas o actos legitimados.»

Este planteamiento, propuesto por la ponencia, no encontró obstáculos hasta su llegada al Senado. En la Cámara Alta se introdujeron dos modificaciones para perfeccionar el texto remitido por el Congreso. No se cuestionó en ningún momento la filosofía general que informaba dicho texto, y las enmiendas fueron aprobadas sin discusión. No ocurrió así en el Congreso cuando el texto del Senado fue sometido a última lectura: las dos enmiendas fueron consideradas como el germen de «una verdadera alteración sustancial» «en el esquema y en el equilibrio de la ley tal como salió de esta Cámara» en palabras del señor Roca Junyet (8).

La primera enmienda vino a dar su redacción actual al artículo 41.2. La modificación había pretendido simplemente ser de carácter gramatical: perfilar de manera más acabada la redacción del párrafo (9). El problema que produjo en el Congreso se originó por la introducción de una palabra: «disposiciones». «Y ese término, que

(7) El eje de la oposición estuvo en la enmienda núm. 175, de la Minoría Catalana, cuya motivación es la que se transcribe en el texto a continuación. Con idéntico signo, pero sin justificación, la enmienda 264 del Grupo Comunista. Las restantes enmiendas, presentadas al artículo, no atacaban la posibilidad de este amparo: núm. 10 del Grupo Socialista, núm. 218 del Andalucista. V. informe de la Ponencia en «BOC», 7 julio 1979, TP 136. Congruente con el cambio de filosofía sobre el recurso fue la modificación de todos los aspectos concatenados: supresión de la mención a las «leyes» tanto en la regulación de suspensión de lo impugnado (art. 61 Proy., 56 actual; ver TP, 18 y 140), como en la anulación de un amparo estimatorio (art. 59 a Proy., 55 a actual; v. TP, 18 y 139). Congruencia cuyo rigor llega a producir una incongruencia: v. III. 3.2.

(8) El señor Roca se erigió en el principal oponente de las modificaciones introducidas por el Senado. La discusión que siguió se halla recogida en el «Diario de Sesiones» de 19 septiembre 1979, núm. 30, 1762-65 (TP, 576-579).

(9) La modificación del artículo 41.2 tuvo su origen en la enmienda 42, patrocinada por UCD, cuya motivación parece clara: «Entendemos que el proyecto define en términos insuficientes el objeto del recurso de amparo. Estimamos más adecuada la redacción que proponemos, que precisa mejor dicho objeto». (TP, 347 y 408). El texto modificado presentaba la siguiente redacción: «El recurso de amparo constitucional protege a todos los ciudadanos, en los términos de esta ley, frente a cualquier acto de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas, o de otros entes públicos de carácter territorial, institucional o corporativo, que desconozca o vulnere los derechos o libertades a que se refiere el apartado anterior» (TP, 307).

quizá en la voluntad de los representantes de la Cámara Alta quisiera hacer referencia únicamente a disposiciones de índole administrativo, por su amplitud o por su ambigüedad, podría comprender también las disposiciones normativas, es decir, las disposiciones legislativas...», lo que produciría la alteración sustancial de que se habló anteriormente.

Interesa retener del debate parlamentario que tuvo lugar acto seguido que la posibilidad de tal alteración fue expresamente rechazada por los dos grupos mayoritarios: centristas y socialistas. Ambos estuvieron de acuerdo en la interpretación de fondo sostenida por la Minoría catalana. Pero, en contra de lo opinado por el portavoz de ésta, los portavoces de los grupos mayoritarios afirmaron que el texto del Senado sólo introducía «mejoras técnicas de detalle» que convenía mantener. Así, por un lado, se intentó introducir en el momento una enmienda *in voce* que adjetivase, «para mayor claridad», el término «disposiciones» con las palabras «administrativas» o «reglamentarias». Pero, por otro lado, al no ser admisible la enmienda por razones procedimentales, se sostuvo en la votación final la redacción propuesta por el Senado (10).

La segunda enmienda era de mayor envergadura: introdujo en el artículo 55 todo un nuevo párrafo, el segundo, con la siguiente redacción:

«En el supuesto de que se estime el recurso de amparo porque la ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, la Sala elevará la cuestión al Pleno, que podrá declarar la inconstitucionalidad de dicha ley en nueva sentencia con los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes.»

Como acertadamente señalaba el señor Roca, se abría la posibilidad de que, por la vía del amparo, el ciudadano pudiera instar un fallo de inconstitucionalidad, por lo que, a su juicio,

«estamos ampliando de tal manera el concepto y la finalidad del recurso de amparo y las posibilidades y consecuencias del recurso de amparo, que, lógicamente, pueden afectar a toda la estructura jurídico-política y a la labor legislativa y, sobre todo, a la seguridad jurídica que debe dimanarse del respeto de las disposiciones normativas».

(10) Intervenciones de los señores ROCA JUNYET, ALZAGA VILLAAMIL y PECES-BARBA, en TP, 576-578. Interesa señalar el argumento interpretativo sostenido por el señor ALZAGA: «el marco de interpretación del artículo 41.2 nos viene dado, en cuanto al contenido del término «disposiciones», por la redacción más amplia del artículo 43, que habla de «disposiciones del Gobierno u órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas».

La única respuesta obtenida por estos argumentos, sentidos por su autor como objeciones, fue el frío cómputo de votos a favor de la enmienda (11). Hay que acudir a la motivación plasmada en el Senado cuando se introdujo la enmienda para buscar las preocupaciones y las razones que le dieron origen.

La justificación de la ponencia que aprobó la enmienda es sumaria: «Se estima indispensable este procedimiento abreviado, que evitará que normas inconstitucionales sigan insertas en el ordenamiento jurídico.» La de la propuesta inicial del grupo centrista se extiende algo más:

«El Tribunal Constitucional ha de decidir el amparo aplicando sólo la Constitución y su propia Ley Orgánica (artículo 1.º del Proyecto), pero si los actos del Estado a los que se reproduce la violación de los derechos fundamentales que justifica el amparo son actos de aplicación de una ley inconstitucional tendrá que pasar por encima de ésta. Sería una declaración implícita de inconstitucionalidad; es preferible que sea explícita y con todas las garantías» (12).

La respuesta que dimana de la tramitación parlamentaria de la ley del Tribunal parece sólida: no cabe el amparo frente a leyes; a lo sumo, una vía indirecta y refleja: la consagrada en el artículo 55.2. Pero la racionalidad expresada por el Senado al introducir este último precepto arroja una sombra sobre la solidez de la negativa. El artículo 55.2 es la plasmación de una disonancia en la regulación expresa del amparo; disonancia que no es causa, sino síntoma, de una profunda fisura en la apariencia del recurso de amparo.

En las Cortes se pretendió reducir al máximo la posibilidad de contactos entre leyes inconstitucionales y recursos de amparo. Pero las propias Cámaras fueron conscientes de que al protegerse un derecho fundamental, aun el que pudiera entenderse—si ello es posible—como más nimio en el caso más insignificante, se ponen en tensión todas las fuerzas y las potencias que yacen, dormidas u ocultas, en una manida expresión: el sometimiento del poder al Derecho.

La práctica iba a demostrarlo pronto.

3. *La aplicación por el Tribunal Constitucional de su Ley Orgánica*

Mientras no se planteó directamente el problema del amparo frente a una ley el Tribunal Constitucional pareció dar por supuesta la tesis monovalente. Al afirmar en varias sentencias que la incons-

(11) TP, 579. La votación arrojó los resultados siguientes: votos emitidos, 279; a favor, 242; en contra, 26; abstenciones, 11.

(12) Enmienda número 55, de UCD (TP, 352). El texto que proponía la enmienda se transcribe en nota número 39.

titucionalidad de las leyes podría plantearse no sólo a través del recurso de inconstitucionalidad, sino también a través de la cuestión promovida por los jueces, parecía decir implícitamente que quedaban excluidas otras vías jurisdiccionales para plantear lo mismo (13). Pero hay que hacer constar que el Alto Tribunal estaba subrayando la compatibilidad entre ambos procesos sobre una misma ley; es decir, negando que un recurso de inconstitucionalidad imposibilitara el planteamiento de cuestiones sobre la misma ley, pero no que ambas vías agotaran cualquier otra para la discusión de una ley.

Es un voto particular donde se apunta, creo que por primera vez, la posibilidad de que se llegue a impugnar leyes en amparo de los derechos fundamentales (14). Sin embargo, en una sentencia posterior se llega a decir textualmente:

«La ley, como emanación de la voluntad popular, sólo puede ser en principio derogada o modificada por los representantes de esa voluntad, y sólo para el caso de que el precepto legal infrinja la Constitución se ha concedido a este Tribunal la potestad de anularla. Esta potestad sólo puede ser usada, sin embargo, cuando así lo exigen razones muy graves y sólidas; cuando un órgano constitucional o parte sustancial de él afirman la existencia de esa infracción, un órgano judicial hubiera de verse en la situación de violar la Constitución... Cuando estas razones sólidas y graves no existen, el respeto al legislador exige que este Tribunal se abstenga de hacer pronunciamiento alguno» (sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de junio de 1981, CI. 231/80, f. 4.º).

Este planteamiento, sin duda correcto y leído aisladamente tan rotundo, ha de entenderse en su contexto: el Tribunal está argumentando «en el ámbito de los procesos de inconstitucionalidad», como él mismo señala. De hecho, cuando más adelante se plantea la inconstitucionalidad de una ley en un recurso de amparo, el Tribunal Constitucional admite tal planteamiento y resuelve sobre tal inconstitucionalidad —haciéndolo, además, a favor del recurrente, declarando nula la ley.

Este recurso de amparo que produjo la anulación de un texto legal es el del caso del artículo 28.2 de la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios de 1966, resuelto por Sentencias de 6 de abril y de 10 de noviembre de 1981 («BOE» de 14 de abril y 19 de noviembre de 1981).

Un funcionario había recurrido contra distintas resoluciones administrativas que le denegaban diversos derechos pasivos. La razón

(13) Ya en las primeras sentencias: STC. de 2 de febrero de 1981, RI-186/80, f) 1.B, *in fine*; entre los autos, destaca el de 25 de noviembre de 1980.

(14) Voto particular del magistrado RUBIO LORENTE, a la citada STC de 2 de febrero de 1981, último párrafo, V. STC de 8 de abril de 1981, RI-1982/80, f. 18.

es que éstos eran generados en un segundo período de servicios a la Administración, de la que había sido separado anteriormente por jubilación forzosa. Y el artículo 28.2 de la Ley de 1966 preveía que en tales casos de reincorporación al servicio no se volverían a percibir derechos pasivos. Los Tribunales confirmaron las resoluciones administrativas por estar ajustadas a la legalidad. Precisamente por esto al solicitarse el amparo se cuestionaba la constitucionalidad de dicha legalidad, alegando que contravenía el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución.

Para resolver este caso el Tribunal Constitucional aplicó literalmente su Ley Orgánica. Estimó el amparo por considerar inconstitucional el texto del artículo 28.2. Y posteriormente la Sala elevó la cuestión al Pleno en aplicación del artículo 55.2 LOTC.

Este precepto establece un mecanismo procesal que estructuralmente es idéntico a una cuestión de inconstitucionalidad. De hecho fue tramitado como tal por el Tribunal. Las dos principales diferencias de esta «cuestión interna» o «autocuestión de inconstitucionalidad» respecto a la promovida por jueces y tribunales son:

1.º Es planteado por el propio Tribunal Constitucional: una de sus Salas ante el Pleno.

2.º No suspende la emisión de la sentencia en el proceso que le da origen. Por el contrario, el que la Sala la haya dictado es presupuesto previo a su planteamiento, aparte de que también ha de ser favorable.

En el segundo caso en que se cuestionó la inconstitucionalidad de leyes en un recurso de amparo ha sido el que daría origen a la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981 (15). Los recurrentes atacaban unas resoluciones judiciales que les vedaban la personación y actuación en unos juicios hipotecarios seguidos contra ellos. Tales resoluciones judiciales eran ajustadas a la legalidad, que configura el juicio hipotecario como un proceso sumario de ejecución, y relega la cognición judicial a un posterior juicio declarativo ordinario.

En opinión de los recurrentes, dichas resoluciones, así como las normas legales de que eran mera aplicación, violaban su derecho fundamental a la tutela jurisdiccional (CE, art. 24). Pero ha de notarse aquí que en la demanda inicio del recurso los recurrentes no se limitaron a mencionar la inconstitucionalidad de las leyes, sino que pidieron expresamente:

«... que previa elevación de la cuestión al Pleno del Tribunal se declare la inconstitucionalidad y la derogación —con los efectos previstos en el artículo 38 y si-

(15) Tanto esta sentencia, como las dos anteriores, plantean muchas y muy importantes cuestiones, en la órbita de los artículos 14 y 24 de la Constitución. Aspectos que no serán tratados en el presente estudio.

guintes de la LOTC— del artículo 1.560 de la Ley de Enjuiciamiento civil, del Decreto-ley de 5 de febrero de 1969 y de la Ley de 2 de diciembre de 1872» (A. 2).

La sentencia que resolvió este recurso es clave para nuestro tema: en ella se afirma un principio capital y se apuntan unas vías muy interesantes para su desarrollo.

El principio es que los particulares pueden, a través de un recurso de amparo, atacar leyes por inconstitucionalidad y más precisamente pretendiendo su anulación (infra, II).

Las vías apuntadas son un replanteamiento de la interpretación usual del mecanismo procesal que corresponde a tales pretensiones (infra, III).

II. LA IMPUGNACIÓN DE LEYES EN EL RECURSO DE AMPARO

1. *Las facetas del tema*

En el Fundamento primero de la Sentencia de 18 de diciembre de 1981 se plantea frontalmente el problema:

«... hay que cuestionarse, antes que nada, la medida en que un particular puede impugnar por inconstitucionales preceptos legales sin acudir a la vía de la cuestión de inconstitucionalidad que ofrecen los artículos 55 y siguientes de la LOTC...»

Para ello el Tribunal contrapone más o menos sesgadamente los artículos 41.3 y 55.2 de su Ley Orgánica, para acabar concluyendo que:

«... una interpretación racional de este precepto (55.2) obliga a entender que la inconstitucionalidad de la ley que lesione derechos fundamentales y libertades públicas puede ser alegada por el recurrente de amparo. De este modo *puede admitirse una pretensión directa de inconstitucionalidad sostenida por particulares...*»

Para ensayar un análisis del lapidario razonamiento en que se basa esta decisión fundamental parece conveniente descomponer la cuestión en dos fases: la posibilidad de que el particular *alegue*, como fundamento de su amparo, la inconstitucionalidad de la ley que norma el caso; y posteriormente, si puede *pretender* la declaración de inconstitucionalidad de la ley.

2. *La alegación de la inconstitucionalidad de la ley del caso*

Un primer paso es dilucidar si el particular, recurrente contra algún acto que lesione sus derechos o libertades, puede incluir como fundamento de su demanda la alegación de que la ley que rige el acto, dándole apariencia de juridicidad, es ella misma inconstitucional.

Este principio no parece presentar excesivos problemas (16). Sin embargo, la alegación de inconstitucionalidad de la ley que norma el acto suscita los contraargumentos de los contrarios, y la discusión procesal se polariza en torno a la inconstitucionalidad o no de la ley, que deviene «objeto» central del proceso. El acto originariamente recurrido queda relegado a un segundo plano; su suerte queda ligada de manera más o menos absoluta a la que corra la ley que lo fundamenta. Eso es lo que ha ocurrido en la práctica, como reflejan claramente las Sentencias de 6 de abril y 18 de diciembre de 1981.

Pero idealmente esto no tenía porqué ocurrir así. Lo impugnado son los actos de una Administración pública u otro órgano público que, se dice, violan un derecho fundamental. Lo importante es dilucidar si el acto concreto produce esta violación, y si lo hace, lo procedente será anular dicho acto y restituir al particular la situación jurídica protegida por su derecho constitucional. La discusión habría de centrarse, pues, en el acto objeto de impugnación, dejando al margen la eventual disconformidad con la Constitución de la ley o leyes de que ese acto pudiera traer causa. Este sería otro problema distinto, que el particular, recurrente frente a actos (o a lo sumo frente a «disposiciones administrativas», art. 43 LOTC), pero no leyes, no podría cuestionar en el proceso.

Este planteamiento se encuentra con dos órdenes de dificultades. Por un lado, en buena lógica procesal, no es separable la discusión de hechos y actos de la discusión sobre las normas que los disciplinan. Jurídicamente no existe un vacío entre el sistema normativo de la Constitución y el entramado fáctico objeto del caso. Toda la red de normas intermedias entra en consideración, y el correcto enjuiciamiento de la actuación de los poderes públicos supone indefectiblemente la de las normas que los habilitan y regulan.

Por otro lado, en la lógica de la LOTC tampoco parece acogerse la concepción purista de lo que es o no es alegable en el recurso. Ni la función del proceso de amparo ni mucho más concretamente la previsión del artículo 55.2, son compatibles con ella.

(16) A la luz del artículo 55.2, toda la doctrina ha entendido que caben tales alegaciones sin mayor problema. Precisamente al debatirse en las Cortes la introducción de tal precepto se llegó a decir: «... lo que hace fundamentalmente (el recurso de amparo) es restablecer situaciones individualizadas, pero no pronunciarse sobre la constitucionalidad de determinadas leyes ni incluso en sus considerandos o razonamientos. No tiene por qué hacerlo» (TP, 579). Afirmación rechazada al aprobarse el artículo precitado. Sin embargo, las razones alegatorias no dependen del precepto por sí solo; v. texto.

En relación con este último artículo, sin embargo, interesa fijar su alcance para el problema que nos ocupa. Su texto literal no permite dudar que, a través de un recurso de amparo, cabe llegar a la declaración de inconstitucionalidad de una ley por violación de derechos fundamentales. A través de un proceso de amparo, no en un proceso de amparo. El ataque a la ley se produce de manera indirecta: las partes alegan la inconstitucionalidad de la ley, pero no pretenden en su amparo que tal inconstitucionalidad sea declarada ni que, en consecuencia, sea anulado el texto legislativo. Es el propio Tribunal Constitucional el que, a la vista de las alegaciones de las partes, se plantea y resuelve de oficio sobre este punto. Es más: ni siquiera sería preciso que las partes alegaran nada; bastaría con que en el curso del proceso se detectara la violación de los derechos amparados por la ley aplicada al caso para que el Tribunal, al conceder el amparo, planteara la cuestión (v. III.3.3).

La mecánica del artículo 55.2 es idéntica materialmente a la de una cuestión prejudicial de inconstitucionalidad. Los poderes de las partes, idénticos: pueden impulsar la anulación de una ley, pero no pretenderla. Con independencia de la justificación que pueda tener la ruptura procesal que establece el artículo 55, como veremos más extensamente en III, ahora interesa retener que dicho precepto no da fundamento a que un recurrente pueda pretender la anulación de una ley; al contrario, da por supuesto que no lo hace. La difracción procesal (amparo-cuestión interna) tiene por base que el recurrente redujo su ataque contra la ley a alegar su inconstitucionalidad, lo que permite al Tribunal en Sala examinar si la ley que norma el caso es inconstitucional, y depurar tal inconstitucionalidad, en su caso, en un proceso posterior.

Problema distinto y que ahora aplazamos es si el recurrente no pretende la anulación de la ley porque no tiene potestad para hacerlo o por cualquier otra razón; la causa de que se produzca el supuesto de la norma es indiferente para ésta, que no prejuzga ninguna entre las varias posibles.

En cualquier caso aquí no cabe hablar de pretensiones. El particular no pide al Tribunal Constitucional que anule la ley, sino a lo sumo que, en aplicación del artículo 55.2, eleve al Pleno la cuestión de la posible inconstitucionalidad de la ley (17). Petición en cierto modo superflua, salvo como recordatorio, porque la norma genera *ex lege* un deber que vincula al Tribunal, lo pidan o no las partes.

Una pretensión es algo esencialmente diferente: es el núcleo del proceso, aquello que el demandante pide al juez y que lo vincula a

(17) Esto es lo que le fue pedido al TC en el recurso que fue resuelto por la STC de 18 de diciembre de 1981. En otros casos, el demandante «sugirió» la inconstitucionalidad de una ley ((STC de 31 de marzo de 1981, RA-107/80, f) 6); o se limitará a «alegar» que una ley infringía su derecho fundamental, pero deduciendo peticiones estrictamente individuales (caso del art. 28.2, visto anteriormente). Ahora bien, la petición formulada en el recurso de la sentencia de 18 de diciembre es cualitativamente distinta a los otros recursos: se está pidiendo la declaración de inconstitucionalidad de una ley (V. nota 40).

responder. Y que en el caso de que esta respuesta sea estimatoria, por juzgar conforme a Derecho la pretensión deducida, acota el ámbito en que el juez podrá y deberá ejercitar sus potestades con el fin de satisfacerla, realizando las declaraciones o las actuaciones pedidas en ella.

Es la posibilidad de pretender, en el sentido apuntado, la declaración de inconstitucionalidad de una ley lo que hay que plantearse ahora. No si el recurrente puede pedirle al Tribunal que si considera que la ley es inconstitucional cumpla el deber que le impone el artículo 55.2, sino si puede incluir en su pretensión de amparo una petición específica para que el Tribunal Constitucional anule la ley del caso. Sobre esta distinción se erige la posibilidad de un amparo frente a leyes propiamente dicho.

3. *La pretensión de inconstitucionalidad de una ley*

Nos ceñimos al problema de si el particular puede formular tal pretensión en un recurso de amparo; que es problema distinto del de si el Tribunal Constitucional tiene los poderes necesarios para atender tal petición y si los puede ejercer a través del proceso de amparo.

Ya sabemos que la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981 ha resuelto afirmativamente la cuestión, de manera expresa y sin ambages. A esa solución se oponían unos obstáculos de carácter general y diversas dudas planteadas por la regulación concreta de la LOTC que interesa examinen.

3.1. *Las dificultades de orden general*

Unas dificultades se refieren a la falta de «legitimación» de los particulares para impugnar leyes; otras, a la afirmación de que las leyes se controlan a través de los procesos de inconstitucionalidad (recurso y cuestión del Título II, LOTC), no en el amparo.

Según la primera idea, sólo determinados órganos públicos, o fracciones del Parlamento, están legitimados para impugnar leyes, por lo que un particular no puede hacerlo. Pero el mismo hecho de hablar de «legitimación para impugnar» revela el profundo equívoco en que se basa este argumento. La legitimación sólo es referible a procesos (aptitud para ser parte de un proceso determinado), no a su objeto, las pretensiones. Sólo dando por supuesto que los procesos para los que el particular sí está legitimado —el amparo— no permiten la impugnación de leyes, puede sostenerse el razonamiento.

No parece demasiado sólido tomar como premisa de un razonamiento la conclusión a la que permite llegar.

La segunda dificultad está basada en una deformación de lo que no es más que un criterio de caracterización. Los procesos de incons-

titucionalidad vienen definidos por el tipo de «actos» impugnables: leyes. En cambio, el amparo lo es por un criterio diferente: la tutela de la violación de determinados derechos, con independencia del tipo concreto de acto que produzca tal violación.

Es la LOTC la que al configurar más detalladamente el ámbito propio de cada recurso articula y matiza ambos criterios. Hay que examinar, pues, los «casos y formas» que la Ley Orgánica ha establecido; es decir, hay que estar a la normación positiva.

3.2. *La interdicción de impugnar leyes. El problema de los Decretos con fuerza de ley*

El primer dato a tener en cuenta en este examen es que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no enumera, entre los actos impugnables en un recurso de amparo, a las leyes (arts. 42-45, LOTC). Lo que no significa que una de éstas no pueda producir lesiones en un derecho constitucionalmente garantizado, por lo que parece que se tiende a excluir, o al menos a restringir, la tutela del amparo cuando las lesiones sean producidas por tales normas.

Esta limitación del ámbito protector del amparo ante las leyes ha de ser examinada detenidamente. Precisamente porque se trata de una exclusión, de una excepción a la lógica institucional del recurso, tal como es inspirado por la Constitución y definido por el artículo 41.2 LOTC:

«El recurso de amparo constitucional protege a todos los ciudadanos, en los términos que la presente ley establece, frente a las violaciones de los derechos y libertades (fundamentales), originadas por disposiciones... de los poderes públicos.»

Los «términos de la presente ley» producen una fuerte restricción en esta definición general. La norma clave es la que se contiene en el artículo 42, según la cual sólo se permite impugnar las «decisiones o actos *sin* valor de Ley» emanados de un órgano parlamentario, sea de las Cortes o de una Asamblea Legislativa, de una Comunidad Autónoma. Lo que inmediatamente lleva a una doble afirmación:

- La norma del artículo 42 no autoriza la impugnación de «decisiones o actos» con valor de ley. Lo que ha de ser examinado más detenidamente (v. 3.3).
- El precepto no alcanza a todas las normas con fuerza de ley. Tan sólo a las emanadas de órganos legislativos o leyes en sentido propio. Quedan fuera del ámbito del artículo 42 tanto los decretos legislativos como los decretos-leyes. ¿Están éstos también excluidos de la impugnación en amparo?

La respuesta no puede ser dada por la norma que estamos viendo. No sólo por razones heurísticas —interpretación restrictiva de toda excepción y más aún si ésta afecta a derechos fundamentales—, sino también institucionales: la profunda diferencia que existe en nuestra Constitución entre los productos normativos de un Parlamento y los de un Gobierno (18).

En realidad, el problema no tendría ni que plantearse: a ambos tipos de normas gubernamentales les está vedado por la propia Constitución el «desarrollo» o incluso el «afectar» a los derechos fundamentales (arts. 82.1 y 86.1). Aunque quizá pecaría de ingenuo el que se excluyesen los controles por tal razón; quizás, incluso, debería ocurrir lo contrario. La prohibición constitucional no supone sin más que no se vayan a producir decretos legislativos o decretos-leyes que la infrinjan, y precisamente, cuando se produzcan, será necesario que existan los instrumentos adecuados para erradicarlos del ordenamiento.

En cualquier caso, la respuesta a nuestra pregunta inicial ha de buscarse en el artículo 43 LOTC, donde se regula el régimen de recursos constitucionales contra la actividad de las Administraciones públicas. Según su tenor literal,

«1. Las violaciones de los derechos y libertades (fundamentales) originadas por disposiciones... del Gobierno... o de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas... podrán dar lugar al recurso de amparo una vez que se haya agotado la vía judicial procedente, de acuerdo con el artículo 53.2 de la Constitución.»

Parece muy difícil entender excluido del ámbito de aplicación de la norma a ninguna «disposición de un Gobierno», aun en el caso de que estén dotadas de fuerza de ley. El precepto no realiza ninguna distinción, y la analogía con las leyes parlamentarias no parece correcta, por las razones apuntadas más arriba. Lo que recibe el espaldarazo constitucional del artículo 24, como veremos en el epígrafe siguiente, y a lo que hay que añadir una constatación teórica: la «fuerza de ley» se refiere en primer lugar a la eficacia innovativa de una norma (puede modificar o derogar leyes, y, negativamente, sólo puede ser derogada por otra norma con idéntica fuerza); en absoluto «la fuerza de ley» se extiende a excluir por sí sola la fiscalización judicial. Esta última no depende del rango ni de la fuerza de las normas, sino de las potestades de control que tengan atribuidas los tribunales. El que tanto las leyes como los decretos-leyes y legislativos tengan igual fuerza innovativa no trae de suyo que tengan igual

(18) La diferencia entre leyes y otras normas con fuerza de ley, no aprobadas por un Parlamento, está claramente subrayada en nuestro Derecho público. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA (1970), y con T. R. FERNÁNDEZ (1979), A. GARRORENA (1981).

régimen de control judicial. En nuestro caso, el que las leyes formales estén excluidas del recurso de amparo no es trasladable miméticamente a las demás normas con fuerza de ley.

Es innegable que tampoco está exenta de problemas la afirmación de que es posible deducir un amparo inmediato contra decretos con fuerza de ley. Inmediato en el sentido de que el recurso de amparo tendría como única pretensión la anulación de un determinado texto de un decreto-ley o de un decreto legislativo, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. En estas líneas sólo es posible nombrar dos cuestiones importantes: las de la intervención de las Cortes sobre tales normas y la existencia de vía previa en el Derecho positivo.

El control político que efectúan las Cortes, discrecional en los motivos y parlamentario en las formas, no empece al control jurídico que compete a los Tribunales, y en última instancia al Constitucional. El problema aquí es si tal intervención impide que, una vez producida, la norma pueda seguir siendo considerada como disposición gubernativa.

El tema se plantea con especial intensidad en el caso de los decretos-leyes: todos ellos requieren un acto expreso de «convalidación o derogación» por parte de las Cortes según la Constitución (artículo 86), que en este punto presenta una redacción poco definida. Pero que se aparta claramente del modelo italiano, cuyo reflejo ha deslumbrado las primeras interpretaciones del precepto (19). En el sistema español, la convalidación se contrapone a la tramitación de una ley, que en su momento novaría —tampoco convertiría— las normas del decreto-ley. El acto de convalidación parece limitado a integrar la eficacia —no la validez— de la disposición controlada; erradica su condición de provisionalidad, hace posible su vigencia. En cualquier caso no altera un hecho: el decreto-ley ha sido dictado por el Gobierno.

Idéntica conclusión se alcanza en el caso de los decretos legislativos. Aquí, la Constitución remite la determinación de los controles a cada ley delegante, pero expresamente salva que tales controles serán «sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales» (ar-

(19) El artículo 77 de la Constitución italiana establece: «El Gobierno podrá, sin mandato de las Cámaras, emitir decretos que tengan valor de leyes ordinarias. Cuando, en casos de extrema necesidad y urgencia, el Gobierno, bajo su responsabilidad, adopte medidas provisionales con fuerza de ley, deberá presentarlas en el mismo día a las Cámaras para su conversión y, aunque éstas estuvieran disueltas, se convocarán expresamente en el plazo de cinco días. De no convertirse en ley dentro de los sesenta días de su publicación, los decretos perderán toda su eficacia. No obstante, las Cámaras estarán autorizadas para regular por ley las relaciones jurídicas, surgidas a base de los decretos no convertidos en ley.» Véase G. VIESTI (1967), V. DI CIULO (1970).

Esta norma recuerda más al tercer párrafo del artículo 86 CE, que a su segundo. La convalidación prevista en éste ni es ley ni es de conversión. Es un acto unicameral, reducido a un voto de totalidad (sí o no), y contrapuesto a lo que sí sería una ley (art. 86.3). No convierte un Decreto con fuerza de ley en una ley, sino que se limita a controlarlo. El reciente Reglamento del Congreso («BOC» de 24 de febrero de 1982), por su parte, regula la convalidación como control (tit. VI), ajeno a la aprobación de leyes (tit. V).

tículo 82). El mismo hecho de que la Constitución se preocupe de asegurar que las disposiciones delegadas serán denominadas decretos legislativos (frente a la práctica anterior, de «Leyes» aprobadas por decreto) denota claramente esta preocupación: no hay que confundir ningún decreto, aun con fuerza de ley, con una ley emanada de la representación popular (arts. 66 y 1. CE). El control de las Cortes es un plus de garantía que no puede redundar en una restricción de los controles sobre la potestad normativa del Gobierno. Lo que es doblemente cierto en el área de los derechos fundamentales, extraordinariamente protegidos por nuestra norma fundamental.

Una segunda serie de problemas provienen de que no parece existir en el Derecho vigente ninguna vía judicial adecuada para ser la vía previa al amparo que requiere el artículo 43 LOTC, en el caso de que lo que se quiera impugnar sea un Decreto con fuerza de ley. Lo cual arrastra consigo problemas en orden a la definición de los legitimados (remitida por el art. 46.1 b) a «quienes hayan sido partes en el proceso judicial correspondiente»); al término inicial del plazo de veinte días para la presentación del recurso (que comienza a contarse a partir de la notificación de la resolución del proceso previo) o, incluso, sobre la misma existencia del amparo constitucional contra tal tipo de decretos.

Aun admitiéndose que no existiera un proceso judicial adecuado como vía previa de un amparo inmediato contra decretos con fuerza de ley, los escollos apuntados podrían tener solución (20). Y en cualquier caso la laguna sería transitoria. Lo máximo que cabría afirmar es que el amparo constitucional en este punto estaría cegado, provisionalmente, en tanto se desarrollara adecuadamente la vía previa prevista por la Ley Orgánica.

De todas maneras, no está tan claro que no exista ningún proceso previo posible. Cualquiera de los que señala la Disposición Transitoria 2.2 LOTC, podría ser adecuado (21). Y en último término, aunque se produjera la desestimación en tales vías, quedaría abierto entonces el recurso ante el Tribunal Constitucional.

(20) La legitimación viene resuelta directamente por la Constitución (artículo 162, b). Respecto al plazo, son posibles varias soluciones: fecha de su publicación oficial, momento del conocimiento por el afectado.

(21) Podría pensarse que la LOTC (art. 43, en conexión DT 2.2) ha inducido una ampliación de los procesos a que se remite. Bien que el actual recurso directo contra Reglamentos, previsto en la LJ (arts. 39, 41 y 14), sería en estos casos la vía contencioso-administrativa ordinaria a que se remite la LOTC; bien que al amparo judicial, transitoriamente regulado por la Ley 62/1978, permitiría proteger derechos fundamentales incluso contra decretos con fuerza de ley, o ambas.

La STS de 14 de agosto de 1979 (Ar. 4676) admitió una pretensión de amparo contra una disposición general, deducida en la vía de la Ley 62/1978, fundándose en que el proceso versa sobre actos del poder público en los que lo definitivo no es «su naturaleza normativa» o ejecutiva, sino su «percusión sobre el ejercicio de una libertad pública».)

Cualquiera de estas soluciones llevaría a reconocer que, en el ámbito de los procesos sobre derechos fundamentales, los jueces y tribunales podrían controlar plenamente todo tipo de decretos con fuerza de ley (véase nota 25, y JIMÉNEZ CAMPO (1981)).

En cualquier caso, el amparo ante el Tribunal Constitucional ha sido establecido como subsidiario, sólo para cuando fallen las vías ordinarias de protección de los derechos. Esto no puede llevar a hacer suponer que si no existen esas vías previas, aunque sea provisionalmente, no sería posible el amparo constitucional, sino más bien cabalmente lo contrario, ya que lo subsidiario entra en juego precisamente cuando y porqué las vías previas han fallado. Y el que no existan sería, sin duda, un fallo importante.

En resumen, el artículo 42 incluye a las leyes propiamente dichas de un recurso de amparo, aunque todavía no sabemos con qué alcance. Respecto a las demás normas con fuerza de ley, que vienen siendo denominadas también como «leyes», la LOTC parece que permite su impugnación inmediata en un recurso de amparo dirigido exclusivamente a su anulación por lesión de un derecho fundamental. Aun admitiendo que haría falta un estudio más riguroso para llegar a una conclusión sólida en este sentido, se dará como firme en este trabajo a partir de ahora.

3.3. *La posibilidad de una pretensión directa de anulación en un recurso mediato frente a leyes*

Nos centramos ahora en las leyes. Respecto a ellas, los artículos 41.2 y 42, antes citados, parecen contradecirse. El primero afirma, en consonancia con el artículo 53 de la Constitución, que el amparo protege a los ciudadanos frente a las violaciones en sus derechos fundamentales, aun en el caso de que fueran producidas por disposiciones de los poderes públicos, entre los que hay que incluir al Legislativo. El segundo precepto no incluye, como posible objeto del recurso, a las disposiciones dictadas por tal poder: las leyes.

Esta no inclusión puede ser interpretada con dos alcances distintos: uno absoluto (el art. 42 excluye cualquier ataque en amparo contra una ley); otro relativo (sólo excluye algunos). Las razones para elegir una u otra interpretación han de hallarse fuera de la propia alternativa: el artículo 42 no ofrece la respuesta.

El hecho de que la propia Ley Orgánica prevea un tipo de ataque contra ley en el recurso de amparo decide la balanza: el artículo 42 no impide, evidentemente, el recurso reflejo de amparo frente a ley establecido en el artículo 55.2. En tal amparo se puede atacar una ley bajo la forma ya conocida: alegación de su inconstitucionalidad y cuestión interna de inconstitucionalidad.

La impugnación que es de todo punto incompatible con el precepto del artículo 42 es la deducida en un recurso inmediato contra leyes, un «recurso de inconstitucionalidad» limitado a la tutela de las situaciones jurídicas cubiertas por la Sección primera del Título I de la Constitución. Hace posible que un particular, que considere en abs-

tracto que una ley lesiona sus derechos o libertades, pueda deducir inmediatamente un recurso de amparo contra ella.

Ahora bien, entre el recurso inmediato, prohibido por la LOTC, y el recurso reflejo, previsto por su artículo 55.2, queda una posibilidad intermedia: un recurso mediato o concreto frente a ley.

Recurso que se separaría del inmediato en que la ley sería impugnada con ocasión de su aplicación, precisamente al recurrir contra uno de los actos que se fundaran en ella. Pero que se diferenciaría del recurso reflejo en que tal impugnación sería directa, deducida bajo la forma de una pretensión de anulación de la ley del caso. Pretensión dirigida a vincular al juez constitucional para que decidiera expresamente, al resolver el recurso de amparo, sobre la inconstitucionalidad de la ley, no a que dejara la cuestión para un proceso posterior. Pero que sería deducida como una más de un haz de pretensiones que se unirían en un recurso concreto de amparo, dirigido inmediatamente contra actos del poder público y, por tanto, sólo mediatamente contra la ley que prestara cobertura a tales actos.

¿Es posible insertar tal pretensión en un recurso de amparo? La LOTC no prevé cuáles son las pretensiones que pueden deducirse en el recurso: obliga a fijar con precisión el amparo que se solicita, pero no las peticiones concretas que pueden deducirse para preservar o restablecer el derecho o libertad que se considere vulnerado (art. 49.1). El artículo 42, por su parte, puede adquirir en este momento dos sentidos opuestos: o bien prohibir toda impugnación que no esté exceptuada por la propia LOTC (es decir, vía art. 55.2) o bien impedir sólo los ataques que son incompatibles con su tenor literal (es decir, un recurso inmediato contra ley). Lo primero impediría el recurso mediato frente a ley; el segundo, lo permitiría.

Tanto el tenor literal como la significación sistemática del precepto no parecen permitir que su eficacia prohibitiva pueda ser exagerada, y la *ratio* del amparo, expresada en el artículo 41.2, parece abonar una interpretación restrictiva. Sin embargo, creo que el planteamiento de fondo ha de partir de la Constitución; en concreto, ha de enfocarse a la luz de su artículo 24. Todas las personas tienen derecho a dirigirse a los jueces y Tribunales para que éstos ejerciten sus potestades en garantía de los derechos e intereses legítimos de aquéllos. Caso de que tales derechos e intereses hayan sido constitucionalizados como fundamentales, el derecho a la plena tutela jurisdiccional se extiende hasta el Tribunal Constitucional, lo que lleva a afirmar que, en principio, el particular puede ejercitar todas las pretensiones necesarias para la protección eficaz de sus derechos fundamentales, lo que, a salvo de que la LOTC lo prohibiera expresamente, alcanzaría a la posibilidad de pretender la anulación de una ley que lesionara tales derechos.

Este enfoque del tema ha sido avalado por el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 8 de abril de 1981 (R. I-192/80). En ella subyace un torso lógico idéntico, desarrollado por el Tribunal ante

un problema similar al que nos ocupa: un concreto tipo de pretensión no estaba explícitamente declarado en la LOTC. Y el Alto Tribunal resolvió decididamente a favor de la accionabilidad constitucional (22).

Planteadas así las cosas, la conclusión parece clara: el artículo 42 no prohíbe el recurso mediato frente a una ley. La pregunta subsiguiente es si alguna otra norma lo impide.

La única duda puede suscitarla el artículo 41.3 (23). Pero de su tenor literal no puede deducirse, sin más, que en ningún caso una pretensión contra una ley, deducida en un recurso de amparo, no vaya dirigida a restablecer o preservar los derechos o libertades cuya protección origina el recurso. Más bien al contrario; y entramos así en la argumentación positiva a favor de la anulación de leyes en un recurso de amparo.

La idea de «preservar» los derechos pugna con la permanencia de una ley inconstitucional, que continuaría como una amenaza vigente sobre los derechos y libertades del ciudadano. Más aún: negar al recurrente la posibilidad de pretender la anulación de la ley que vulnera sus derechos ocasionaría el absurdo de que el amparo habría resultado inútil. El demandado (especialmente en el caso de ser una Administración pública) debería, por imperativo legal —de la ley no anulada—, repetir el acto impugnado. Naturalmente, hay que acatar la sentencia que otorgue el amparo (art. 87 LOTC): el acto habría sido anulado, es decir, habría que dictar otro.

Y en todo caso, la ley ¿inconstitucional? seguiría vigente y produciendo sus efectos, y provocando nuevos actos que necesitarían nuevos procesos para ser anulados. Con lo que tocamos una nueva dimensión del tema. Hasta ahora nos hemos movido en la órbita de la estricta defensa individual; pero negar la dimensión objetiva, de interés general, del proceso de amparo ha de reputarse por lo menos como un prejuicio o un descuido.

Esta serie de consideraciones a favor de la posibilidad de pretender en un amparo la anulación de una ley viene subrayada por la inextricabilidad de todo acto de un poder público con la norma que lo regula (como ya veíamos al referirnos a la alegación de la inconstitucionalidad de una ley). La inconstitucionalidad de un acto que es

(22) «... cabe pensar que la inconstitucionalidad de las leyes anteriores a la Constitución o preconstitucionales sólo puede suscitarse ante este Tribunal a través de la vía de la cuestión planteada por los jueces ordinarios, pero no, en cambio, mediante acción directa de las minorías de los cuerpos colegisladores. Frente a esta manera de pensar hay que señalar que no existe en nuestro Derecho ningún precepto que prive a las actuales minorías parlamentarias de acción para impugnar la legislación anterior... Más bien parece que la conclusión a la que se debe llegar es la contraria (a la inadmisión) si se piensa que todos los legitimados, para acudir a este Tribunal, además de defender sus estrictos intereses personales o políticos, realizan una función pública cual es la de poner en marcha los mecanismos de depuración del ordenamiento jurídico...» (I. 2.º).

(23) «En el amparo constitucional no puede hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formuló el recurso» (art. 41.3 LOTC).

conforme a una ley supone, necesariamente, que ésta es inconstitucional, o al menos una de sus interpretaciones. Por lo que la pretensión de amparo frente a un acto legal es indisociable, implícita o explícitamente, de una pretensión de inconstitucionalidad de la ley que le da cobertura. El particular, al pretender el amparo frente a un acto legal, vincula al juez a decidir sobre la constitucionalidad de la ley. El alcance de esta decisión del juez es otro problema (24).

Hay que señalar, por último, un precedente y una confirmación. El precedente es importantes: a partir de elementos normativos muy similares a los ahora en presencia, la jurisdicción contencioso-administrativa admite con normalidad el recurso indirecto contra reglamentos (25). La confirmación, indirecta pero inequívoca, la presta el artículo 50.2.c de la LOTC:

«También podrá acordarse la inadmisibilidad de la demanda (de amparo) ... en los siguientes supuestos:
c) Si el Tribunal Constitucional hubiera ya desestimado en el fondo un recurso o cuestión de inconstitucionalidad... en supuesto sustancialmente igual.»

Se está admitiendo que en un recurso de amparo cabe plantear problemas idénticos a los que se resuelven en los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad. Que son única y exclusivamente pretensiones contra la constitucionalidad de leyes...

La conclusión a la que tienden todas las líneas anteriores parece clara. No cabe un recurso inmediato contra leyes, a tenor del artículo 42 LOTC. Pero nada impide, más bien lo contrario, que en un recurso de amparo originado en un conflicto concreto y dirigido inmediatamente contra uno o varios actos de los poderes públicos, se introduzca entre las pretensiones de la demanda una tendente a conseguir la anulación de un texto legal; siempre que éste fuera la fuente de la agresión tutelada en el amparo, y su anulación fuera necesaria para restablecer o preservar los derechos lesionados.

La conclusión alcanzada respecto a las leyes es aplicable, por las mismas razones, a los decretos con fuerza de ley. Sólo que, respecto a éstos, se configuran dos vías distintas para su impugnación. Una inmediata, mediante el recurso de anulación señalado anteriormente; vía muy limitada en el tiempo, veinte días. Otra mediata, idéntica a la que existe frente a leyes: un recurso concreto de inconstitucionalidad, abierto con ocasión de la aplicación de tales decretos (26).

(24) La enmienda que introdujo el artículo 55.2 era explícita en este sentido: todo amparo otorgado contra un acto ajustado a la legalidad obliga al TC a «pasar por encima de ésta. Sería una declaración implícita de inconstitucionalidad...». Véase STC de 10 de noviembre de 1981; f.1, y I.2 y III.3.2.

(25) STS de 23 de febrero de 1988 y LJ, artículos 39, 44 y 28. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA (1970, 24), y SAINZ MORENO (1980).

(26) La base de todo este planteamiento, a partir de la cláusula de plena tutela jurisdiccional del artículo 24 CE, refuerza la interpretación que incluiría en el régimen del artículo 43 LOTC la impugnación de disposiciones del Gobierno, incluso cuando cuenten con fuerza de ley.

3.4. *Algunos rasgos del recurso mediato*

Sin pretender un análisis exhaustivo, cabe realizar algunas observaciones sobre la pretensión de anulación deducida en un recurso de amparo. Con la excepción fugaz de la dirigida contra decretos, las normas con fuerza de ley sólo pueden ser atacadas en amparo:

- con ocasión de su aplicación;
- en un recurso conjunto contra la aplicación y el texto de la ley (27).

Lo primero viene impuesto por el hecho de que la pretensión de inconstitucionalidad no puede deducirse en un recurso inmediato, dirigido únicamente contra la ley, sino en un recurso de amparo surgido contra uno de los actos enumerados en la LOTC. Lo segundo proviene de la misma razón, pero es distinto: enlaza la pretensión de anulación con el resto de las pretensiones y, en cierta medida, subordina su posibilidad (no su fundamento, sino la licitud de su planteamiento) al resto del amparo.

Dicho de otra forma, una pretensión de inconstitucionalidad en un recurso de amparo está sometido a unos requisitos de viabilidad más exigentes que las restantes pretensiones del recurso: junto a los requisitos procesales (legitimación, vías previas, etc.) que se exigen a toda pretensión de amparo, a la pretensión anulatoria se le exige, para que su ejercicio sea lícito, que realmente se haya producido una lesión en un derecho fundamental; y que tal lesión sea imputable a un poder público (28). Si no se cumplen estos requisitos, la pretensión de inconstitucionalidad no puede prosperar; independientemente de sus razones de fondo, es decir, de si lesiona los derechos amparados en el caso.

Estos requisitos de lesión, que para las pretensiones ordinarias o singulares de amparo son los parámetros de fondo para su estimación o desestimación, se configuran como presupuesto previo o de viabilidad para la postulación de las pretensiones anulatorias en un amparo; como condiciones que, si no se cumplen, arrastran la ilicitud de la pretensión e impiden que el Tribunal Constitucional entre en su fondo.

Todo lo dicho hasta ahora podría resumirse como sigue: para que el Tribunal entre a resolver una pretensión de inconstitucionalidad deducida en un recurso de amparo, debe haber estimado el resto del amparo (o amparo estricto). Debe apreciar que efectivamente se ha producido una lesión en el derecho fundamental cuyo amparo se soli-

(27) La base legal del razonamiento que sigue son los artículos 42 y 41.3 LOTC. Véase también STC de 18 de diciembre de 1981, f) 1 (cit. más adelante en el texto) y IV.1 b).

(28) Imputable al poder público, no producido por él. Son posibles lesiones en un derecho o libertad, producidas por particulares, pero imputables a un poder público, p. ej., a una decisión judicial que no les pone remedio. Véase QUADRA (1981), esp. pp. 14 y 94, y la importante STC de 23 de noviembre de 1981, R.A. 189/1981 («BOE» de 22 de diciembre).

cita, antes de decidir si la ley debe o no ser declarada inconstitucional (29).

A lo que viene a sumarse una segunda exigencia: que la pretensión de anulación sólo será atendible si es estrictamente necesaria para restablecer o preservar el derecho o libertad objeto del amparo. Sólo si la ley impugnada es la causante de la anulación del derecho puede admitirse una pretensión contra ella (30).

En relación con estos puntos, el Tribunal Constitucional afirmó en la sentencia de 18 de diciembre de 1981 que:

«... puede admitirse una pretensión directa de inconstitucionalidad sostenida por particulares, aunque limitada a las leyes que lesionen o coarten los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 al 30 de la Constitución, y a los casos en que el recurrente haya experimentado una lesión concreta y actual en sus derechos y siempre que sean inescindibles el amparo constitucional y la inconstitucionalidad de la ley» (31).

Todos estos rasgos vienen a dibujar una pretensión contra leyes esencialmente distinta a la que constituye un recurso de inconstitucionalidad. El recurso de inconstitucionalidad tiene también una pretensión de anulación de un texto legal. Pero es la única y exclusiva pretensión del recurso; se fundamenta en cualquier disonancia de la ley con la norma constitucional; y es deducida por un órgano público en el ejercicio de una competencia institucional, sin referencia a la defensa de ninguna situación jurídica concreta ni a ninguna situación fáctica de conflicto. Que tal conflicto se dé o que dicha defensa se produzca es irrelevante en el ámbito del proceso: el recurso es abstracto. Comienza y termina en la confrontación de un texto legal con la Constitución.

El amparo, en cambio, es la protección de una situación jurídica garantizada como derecho fundamental. Ello es lo que justifica, en

(29) Otra cosa es que ambas cuestiones, lesión e inconstitucionalidad de la ley, puedan presentarse tan imbricadas que sea imposible resolverlas por separado. Un ejemplo lo ofrece el propio caso del artículo 28.2. Pero la apreciación de lesión produce efectos muy distintos sobre las pretensiones «individuales», por una parte, y por otra, sobre la pretensión más general de anulación de la norma. Véase la STC 14/1982, de 21 de abril, en comparación con la de 18 de diciembre de 1981.

(30) Cabría plantearse, a partir de este punto, la posibilidad de sentencias de amparo interpretativas. Tema que desbordaría, con mucho, el cauce lógico de estas reflexiones.

(31) Son posibles algunas dudas sobre el alcance exacto de la afirmación que se refiere a «sus derechos» del recurrente: Véase nota 43. Ha venido a incidir en el tema tratado en el texto la STC 14/1982, de 21 de abril, subrayando lo dicho en la sentencia transcrita, pero, en sentido contrario: denegando que unos recurrentes pudieran ejercer una «acción de inconstitucionalidad» en un recurso de amparo infundado; en éste se invocaban nominalmente unos derechos fundamentales, en el intento de prolongar ante el TC una queja por inadmisión de una casación.

último término, que un particular pueda ejercer una pretensión de inconstitucionalidad frente a una ley que vulnere tal situación; pero es también su principal límite.

4. *El alcance de la pretensión de inconstitucionalidad del recurrente en amparo*

Hasta ahora se ha hablado genéricamente de «pretensión de inconstitucionalidad». Con ello se hace referencia a la pretensión de que el Tribunal decida si una ley es o no inconstitucional. El problema subsiguiente es el del alcance de la decisión que se pide al juez constitucional.

La incompatibilidad de una ley con la Constitución comporta su radical invalidez y, por tanto, su nulidad. En principio es esta anulación lo que pretendería el particular. Pero aquí nos topamos con un problema nuevo, distinto de la pretensión del recurrente: el de si el Tribunal Constitucional puede, en un proceso de amparo, llegar a anular una ley.

Aquí conviene distinguir claramente: no se está hablando de una decisión lógica, elemento del juicio a que llega el Tribunal para resolver el caso, sino de la propia decisión del caso. Dicho gráficamente: no se está hablando de lo que se refleja en los fundamentos, sino de lo que se refleja en el fallo de la sentencia.

Respecto a la decisión lógica no parece que existan muchos problemas. La decisión sobre la inconstitucionalidad de la ley del caso, cuando éste se monta contra un acto de un poder público, es lógicamente indisoluble de la decisión sobre el amparo estricto. La facultad para decidir lo primero engloba lo segundo. Para llegar a fallar cualquier amparo, el alto Tribunal debe decidir en lógica, explícita o implícitamente, la constitucionalidad de la ley que es fuente del acto impugnado.

La LOTC no dice nada expresamente sobre la base jurídica de este razonamiento. Pero el propio Tribunal se ha pronunciado inequívocamente sobre el tema:

«... para el recurrente la inconstitucionalidad y la derogación de los preceptos que ataca es premisa previa del amparo que solicita... para resolver el presente recurso es preciso, previa y contemporáneamente, decidir la inconstitucionalidad de las leyes impugnadas...» (32).

Lo que resulta más problemático es ir más allá: determinar cuál puede ser el alcance exacto de la decisión que se solicita al Tribunal. Como ha subrayado el propio Tribunal, sólo cuando se dan «razones

(32) STC de 18 de diciembre de 1981, f) 1. En igual sentido la de 10 de noviembre de 1981, f) 1.

muy graves y sólidas» puede éste ejercitar su potestad de anulación de leyes. Así, pues, la presunción lógica de que si un particular puede pretender la inconstitucionalidad de una ley, el Tribunal debería poder resolverla con plenos efectos frente a todos (es decir, anular la ley), viene fuertemente mediatizada por la exigencia de que este poder ha de derivar claramente de sus normas habilitadoras. Lo que no está nada claro en la LOTC, que más bien parece negar dicha posibilidad.

Esta cuestión está tan profundamente ligada con el segundo aspecto de la sentencia sobre la que se hace esta reflexión, que será tratada al ver éste.

En todo caso, y sea cual fuere su alcance, parece que podemos concluir este capítulo con una afirmación: que un particular, recurrente en amparo, puede no sólo alegar la inconstitucionalidad de una ley, sino pretender también que sea declarada por el Tribunal Constitucional al resolver el amparo.

III. EL PROCESO DE UNA PRETENSIÓN DE AMPARO FRENTE A LEYES

El particular postula la inconstitucionalidad de una ley en un recurso de amparo. Admitida la legitimidad de tal pretensión, ésta plantea un grave problema: ¿qué puede hacer el Tribunal Constitucional frente a ella?; ¿cómo ha de tramitarla?; ¿puede o no resolverla?

El problema existe porque el sistema procesal ante el alto Tribunal parece haber reservado el tratamiento y la solución de tal tipo de pretensiones a los recursos y cuestiones denominados, precisamente, de inconstitucionalidad; lo que reduciría el amparo a resolver situaciones jurídicas individualizadas. La pretensión de amparo contra leyes no encaja en este esquema.

Hay que examinar si la Ley Orgánica del Tribunal prevé alguna solución, y en otro caso revisar los supuestos monovalentes del propio esquema procesal.

1. *La solución aparente del artículo 55.2 LOTC y la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981*

En el esquema monovalente la única solución posible es la bifurcación procesal. El aspecto de la pretensión que se refiere a la inconstitucionalidad de una ley ha de ser aislado como pretensión autónoma de inconstitucionalidad; y luego ha de suscitarse uno de los procesos que pueden resolverla, es decir, un recurso o una cuestión de inconstitucionalidad.

El artículo 55.2 LOTC, interpretado a partir de este esquema previo, parece diseñar un mecanismo procesal ajustado a esa óptica: una sentencia de amparo, que se limita a resolver el aspecto individual de una pretensión de amparo contra ley; y un posterior proceso cuyo

único objeto es la constitucionalidad de la ley cobertura del acto anulado en el primer proceso, y que se tramita bajo la forma de una cuestión de inconstitucionalidad del artículo 37 y siguientes de la LOTC.

En el caso en que el Tribunal puso en práctica este mecanismo se pudieron apreciar claramente sus dos graves deficiencias:

1.º Lo complejo y dilatado de montar dos procesos sucesivos para resolver un recurso de amparo, aunque en él se pretenda también la inconstitucionalidad de una ley.

2.º Lo criticable de que el segundo proceso, derivado de la auto-cuestión de inconstitucionalidad, resulte ser vacío y repetitivo de los argumentos debatidos en el primero, en el amparo estricto. Debido a que el juicio de amparo (por la Sala) se produce en el tiempo antes que su premisa lógica (por el Pleno), o se está prejuzgando la futura decisión del Pleno, o la Sala está aventurando una solución provisional. Ninguna de las alternativas parece satisfactoria.

El Tribunal Constitucional, consciente del problema, apuntó una justificación (en la sentencia de 10 de noviembre de 1981):

«La mera lectura del precepto transcrito (el 55.2) evidencia que la resolución de los recursos de amparo es una competencia de las Salas, que no parece limitada en el supuesto de que la sentencia haya de fundarse en que la ley aplicada lesione derechos fundamentales o libertades públicas. Lo que sucede es que el juicio de la Sala se circunscribe al caso concreto planteado, por lo que su conocimiento sobre la constitucionalidad de la ley es meramente instrumental y no produce los efectos previstos en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En definitiva, la Sala puede entender de tal aspecto en la medida en que sea necesario para resolver el caso suscitado, sin que su parecer tenga valor de cosa juzgada a los efectos de impedir el posterior enjuiciamiento por el Pleno, con plenitud de jurisdicción. En términos procesales, nos encontramos, pues, ante una cuestión previa de carácter constitucional de la que puede entender la Sala con el carácter indicado...» (F. 1).

Justificación que no puede evitar los riesgos ni las insuficiencias de la cuestión interna de inconstitucionalidad como mecanismo procesal. En definitiva, es inevitable que se superpongan la decisión del Pleno y la de la Sala, que aunque «incidental», resolutoria de una «cuestión previa» circunscrita «al caso concreto planteado», es sustancialmente idéntica (33) a la que toma el Pleno: tal texto de la ley es inconstitucional o no.

(33) Identidad en la que caben matizaciones, debido sobre todo a que un mismo precepto puede recibir diversas interpretaciones y fundar actuaciones divergentes. Pero matizaciones que son sólo eso, variantes de una decisión sustancialmente igual.

En último término, el segundo proceso cumpliría una función doble: verificar la corrección de la decisión de la Sala y dar a dicha decisión los efectos *erga omnes* previstos en el artículo 38 LOTC. No parece muy lógico esperar a que el Tribunal dicte la sentencia para que él mismo proceda a revisarla; y parece un poco exagerado organizar todo un nuevo proceso para poder fallar lo previamente decidido.

Si a todo esto se añade que muchas de las imperfecciones de este artículo pueden ser más producto de un prejuicio previo que de una lectura objetiva de lo que en él se establece, parece obligado profundizar críticamente en su interpretación. La sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981 supone precisamente un revulsivo a esta desenfocada interpretación, por lo que resulta un magnífico punto de referencia para un análisis del problema.

Hay que hacer constar que en su sentencia el Tribunal Constitucional se ha limitado a resolver un recurso de amparo, que se ha tramitado como tal y se ha finalizado con una sentencia desestimatoria. Sólo se ha introducido una variante: ha sido conocido por el Pleno, en vez de por una de las Salas, que avocó su conocimiento a través del artículo 10.k de la LOTC (34). La relación de esta alteración, que no es motivada por el Tribunal, con que en la demanda de amparo se pretendiera la declaración de inconstitucionalidad de determinadas leyes, resulta explosiva en sugerencias. Parece tendente a reunir en un solo órgano, el Pleno, competente para resolver todos los asuntos planteables ante el Tribunal (art. 10), el conocimiento del amparo frente a leyes. ¿Acaso se está apuntando a resolver en un solo proceso una pretensión de amparo que postula la inconstitucionalidad de una ley?

El que el alto Tribunal desestimara el amparo ha dejado éste y otros interrogantes sin resolver. Pero en la hipótesis de que el Tribunal llegara a apreciar la inconstitucionalidad de una ley en un caso similar, ¿qué vías evolutivas le abre la sentencia de 18 de diciembre de 1981?

En principio parece que dos:

- o bien aplicar la mecánica disyuntiva del artículo 55.2, sólo que en este caso el proceso derivado sería planteado por el propio Pleno ante sí mismo;
- o bien resolver la inconstitucionalidad y el amparo en una misma sentencia.

En el primer caso, la innovación de que fuera el propio Pleno el que hubiera resuelto el recurso de amparo origen se mostraría como un intento de reducir al mínimo las posibilidades de discordancia entre la sentencia de amparo y la posterior de inconstitucionalidad.

(34) Antecedente segundo de la sentencia. El citado artículo 10 k) establece: «El Tribunal en Pleno conoce de los siguientes asuntos: k) De cualquier otro asunto que, siendo competencia del Tribunal, recabe para sí el Pleno, a propuesta del presidente o de tres magistrados...»

Ambas habrían sido resueltas por el mismo órgano, que tendería a mantener su juicio. Pero sería precisamente entonces cuando la aplicación desde presupuestos univalentes del párrafo segundo del artículo 55 resultaría más vacía: el proceso sobrevenido de inconstitucionalidad estaría ya previamente juzgado y resuelto. O bien no, en cuyo caso la sentencia de amparo seguiría siendo prematura, el riesgo de incongruencia subsistiría y, en definitiva, la avocación por el Pleno habría perdido su significado a este respecto.

Pero la sentencia abre otra posibilidad de evolución al Tribunal: resolver en un solo proceso la pretensión de amparo frente a una ley.

Esto es incompatible con la especialización absoluta de procesos, es decir, con la interpretación usual del sistema procesal ante el Tribunal Constitucional. Se trata de resolver en un solo proceso, el de amparo, una pretensión «doble», uno de cuyos aspectos cabe conceptualizar como pretensión de inconstitucionalidad. Lo que supondría negar los dos supuestos básicos de la monovalencia procesal:

- El monopolio de los procesos de inconstitucionalidad sobre la resolución de las pretensiones de igual nombre.
- La ineptitud del proceso de amparo para resolver tales pretensiones.

2. *Pretensión de inconstitucionalidad y procesos de constitucionalidad*

¿Es exacta la identificación de recursos y cuestión de inconstitucionalidad (título II de la LOTC) con los únicos procesos posibles para resolver una pretensión contra leyes? Un análisis que pretenda ser algo más que puramente nominal parece encontrarse con dos series de explicaciones: unas referidas al objeto del proceso; otras, a sus sujetos.

2.1. *El objeto de los procesos de constitucionalidad*

Su único y exclusivo objeto lo constituyen pretensiones de inconstitucionalidad. Pero que en este tipo de procesos sólo se resuelven pretensiones de ese tipo no basta para poder afirmar que sólo en esta clase de procesos se pueden resolver ese tipo de pretensiones.

De su regulación positiva sólo se depende inequívocamente la primera afirmación: la declaración de inconstitucionalidad de las leyes puede promoverse a través del recurso o la cuestión (véase Constitución, arts. 161.1 a) y b), 163.53, y LOTC, arts. 2.1 a) y b), 27.1 y 29.1). El que, por ejemplo, este último artículo establezca que «la declaración de inconstitucionalidad podrá promoverse mediante: a) El recurso de inconstitucionalidad. b) La cuestión de inconstitucionalidad promovida por jueces o tribunales», no basta para deducir sin más que prohíbe otras vías para promover lo mismo. Esto sólo puede comprobarse ex-

minando si en otros procesos es posible o está prohibido promover tales cuestiones.

Anteriormente se ha razonado la posibilidad de hacerlo en el amparo. En cualquier caso, hay otros juicios en la LOTC en que también se pretende la inconstitucionalidad de leyes: en los conflictos de competencias, en las impugnaciones del título V y en el control previo de inconstitucionalidad (véase LOTC, arts. 67, 76 y 79).

El control previo versa sobre textos que no son meros «proyectos de ley», sino auténticas leyes que ya han recibido la aprobación de las Cámaras legisladoras, y a los que sólo faltan ciertos requisitos de eficacia para entrar en vigor. Se enjuician, pues, auténticas pretensiones de inconstitucionalidad. Respecto a las impugnaciones del título V, y para el caso de que dieran lugar a procesos distintos de un conflicto de competencias (lo que dependerá de si se admiten motivos impugnatorios distintos a fricciones competenciales), pueden llegar a producir una pretensión contra leyes en la misma forma que tales conflictos.

Los procesos de conflictos de competencias tienen como objeto pretensiones de este carácter —sin entrar ahora en cuál es éste. En cualquier caso, la Ley Orgánica prevé explícitamente que en ellas se cuestione la constitucionalidad de leyes:

«Art. 67. Si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una ley o norma de rango de ley, el conflicto de competencias se tramitará... en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad.»

Se rompe entonces la ecuación pretensión de inconstitucionalidad-proceso de inconstitucionalidad. Hay otros juicios donde se plantean y resuelven tales pretensiones.

Teóricamente podría pretenderse aplicar a estos juicios en que surge la pretensión de inconstitucionalidad el concepto de «procesos de constitucionalidad». Pero, por un lado, la extensión de este concepto teórico le privaría de casi toda su virtualidad dogmática: vendría prácticamente a equivaler a la expresión «procesos constitucionales».

Y, por otro, sería una solución incorrecta teóricamente: vendría a confundir los procesos constitucionales que tienen como única función el control de la constitucionalidad de las leyes (los procesos de constitucionalidad) con aquellos otros que, aun teniendo una función principal —conflictos, verbigracia—, pueden eventualmente servir para controlar la adecuación de las leyes a la Constitución (y que en estos casos también serían procesos sobre constitucionalidad).

Lo que hay que excluir totalmente es una visión esencialista, que a partir del momento en que surge una pretensión de inconstitucionalidad vería una transmutación de la «naturaleza jurídica» del proceso en curso: nacería un proceso de inconstitucionalidad, superpuesto al de origen. Aun sin saber explicarse muy bien el origen de toda esta alquimia. Que no sería más que una simple técnica legisla-

tiva de reenvío. En vez de regular *ex novo* la participación de nuevos sujetos en el proceso, la LOTC se limita a remitirse a lo ya dispuesto para otros procesos.

Cuando en un proceso ajeno al título II se cuestiona la constitucionalidad de una ley, las normas que lo regulan se remiten a las normas reguladoras de los procedimientos de los procesos de inconstitucionalidad. Reveladoramente, el artículo 67 se refiere a «formas» (id., artículo 79.3, e incluso 55.2). Eso sólo no transforma unos procesos en otros distintos.

El dato de que hay otros juicios, distintos del recurso y la cuestión, en que también se plantean pretensiones contra leyes tiene gran importancia para nuestro análisis. Por de pronto:

- Se rompe el presunto monopolio de los procesos del título II: los procesos de constitucionalidad no agotan todos los posibles procesos sobre constitucionalidad.
- Se nota que todos estos juicios presentan una serie de rasgos comunes: todos ellos son resueltos por el Tribunal Constitucional en Pleno y con identidades procedimentales.

Hay que estudiar entonces dichos rasgos, si no para intentar ya la justificación de un monopolio que no existe, sí para perfilar ciertos elementos útiles para el posterior examen de los procesos de amparo.

2.2. *La competencia del Pleno*

El propio Tribunal ha afirmado explícitamente que el Pleno «es el órgano competente para decidir acerca de la inconstitucionalidad de la ley, con efectos *erga omnes*, de acuerdo con los artículo 10, a) y 38 (de su Ley Orgánica)».

Esta afirmación es completada al tenerse en cuenta los otros juicios en que se puede plantear la inconstitucionalidad de una ley, y en los que el Pleno también puede, al resolver sobre ésta, anularla (arts. 66, 67, ..., LOTC). La potestad anulatoria del Pleno, por tanto, tiene una base legal más amplia que los artículos 10, a), y 38 exclusivamente. Este desperdigamiento de los textos nos permite tomar conciencia de que:

1.º El fundamento último de la potestad anulatoria del Pleno no se halla en ningún artículo de la Ley Orgánica, sino en la Constitución. Sólo ella puede conferir tal poder, que es del mismo rango que el legislativo.

Dicha atribución no ha sido formulada claramente, pero no parece que pueda ofrecer ninguna duda. Conviene tener presente el texto del artículo capital en la materia, el 164.1:

«Las sentencias del Tribunal Constitucional ... que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos.»

El alcance de los efectos de las sentencias constitucionales, donde se plasman los poderes de su autor, viene establecido directamente por la Constitución. Y, salvo el estricto reconocimiento de un derecho subjetivo, son de alcance general, con efectos frente a todos.

2.º ¿Cuál es entonces la funcionalidad normativa de la LOTC a este respecto? Aparte de transcribir, más o menos desarrolladamente, lo dispuesto en la Constitución, la Ley Orgánica se centra en prever los posibles contenidos o pronunciamientos que el Tribunal realizará tras los diversos procesos. La virtualidad de estas previsiones depende de su correlación con los problemas a plantear (y resolver) en cada uno de estos procesos.

Ha sido en el título II, dedicado a procesos que se centran exclusivamente en declaraciones de inconstitucionalidad de leyes, donde se han efectuado las previsiones más detalladas sobre sentencias con dicho contenido. Lo que no excluye necesariamente que otras sentencias previstas en otros artículos de la Ley puedan tener contenidos similares. El Tribunal Constitucional tiene en la Constitución potestad para anular leyes; en el momento en que surja una pretensión de inconstitucionalidad que sea válida y pertinente, deberá resolverla. Y si se pronuncia favorablemente, podrá y deberá anular la ley objeto de tal pretensión.

Ya se apuntó que este esquema no plantea problemas en su aplicación a procesos, distintos del recurso y de la cuestión, en que eventualmente puede plantearse la inconstitucionalidad de una ley. Una problemática distinta aparece en el caso de que esto ocurra en un proceso de amparo; pero la clarificación de los términos del problema permite centrar la cuestión: ¿ha reservado la LOTC la potestad anulatoria que la Constitución atribuye al Tribunal a uno solo de sus órganos, el Pleno?; o dicho de otro modo: ¿prevé para el amparo una solución especial (por ejemplo, el 55.2), que desplazaría a la general? Estas cuestiones quedan pospuestas por ahora.

2.3. El procedimiento que corresponde a una pretensión contra leyes en los procesos de constitucionalidad

La tramitación de los procesos de constitucionalidad es muy simple: consiste en unas notificaciones, un plazo de personación y alegaciones y otro para que el Tribunal resuelva (arts. 34 y 37 LOTC). La sencillez del procedimiento transparenta lo esencial: la condición de los sujetos que participan en él.

En todo proceso intervienen varios sujetos, que se enfrentan en Derecho postulando diversas soluciones al conflicto jurídico que el juez debe solventar. Dichos sujetos asumen en el ámbito procesal la posición jurídica de partes, en el sentido técnico preciso que tiene esta expresión, y que se resume en su actuación como protagonistas del proceso bajo la presidencia del órgano jurisdiccional. De quiénes sean o puedan ser partes en un proceso dependerá no sólo su configuración procedimental, sino muy especialmente el ámbito de problemas a resolver en él y la posible funcionalidad de la sentencia que lo haga.

En los procesos de inconstitucionalidad, centrados sobre la presunta inconstitucionalidad de una ley, resulta revelador quiénes son llamados: el Congreso de los Diputados, el Senado, el Gobierno, y si la ley impugnada es de una Comunidad Autónoma, sus órganos legislativo y ejecutivo (35).

Ahora resulta indiferente quiénes están legitimados para iniciar el proceso; o que los llamados se constituyan efectivamente como partes en el mismo. Basta con notificarles la pretensión planteada y darles un plazo, «a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas», como dice con precisión el artículo 34.1.

El trámite se configura como una auténtica *audiencia*. Y la relación entre llamados y objeto del proceso se hace explícita en el caso de las Comunidades Autónomas: sólo si el proceso versa sobre una de sus leyes serán llamados sus órganos superiores.

De todo lo dicho cabe deducir que estos sujetos públicos son considerados por la LOTC como los que deben participar en todo proceso en el cual el Tribunal Constitucional debe decidir la anulación de una ley. Su condición de órganos que participan en el proceso legislativo parece configurarse como la decisiva a este respecto; junto a las subsecuentes razones que basan y legitiman tal posición: representación del pueblo, gestores de los intereses generales, etc.

Otras facetas de sentido pueden encontrarse en conexión con los efectos de los procesos: la anulación de una ley surte efectos frente a todos. Parece coherente con la lógica de un proceso, en que sólo se pueden afectar las situaciones jurídicas de los que fueron parte en él, que participen «todos», al menos a través de sus representantes.

En síntesis, estos sujetos públicos, denominables bajo el término «legislativo», son los cualificados por el ordenamiento para ser partes en el proceso en que se cuestione la constitucionalidad de una ley. El dato de que se llame al Congreso y al Senado, incluso aunque en el proceso ya participe como recurrente una fracción de sus miembros, subraya el aspecto institucional de esta llamada.

Incidentalmente hay que señalar, a la luz de la importancia que tiene esta audiencia al legislativo, la insatisfactoria realidad de la

(35) No se considera aquí la participación del fiscal general del Estado en las cuestiones de inconstitucionalidad, que obedece a otros fundamentos. Participación que, sin embargo, subraya la diferencia con los procesos de amparo en que interviene el Ministerio Fiscal (LOTC, arts. 37.2 vs. 47.2).

práctica: cuando las Cámaras de las Cortes han «actuado» en procesos ante el Tribunal Constitucional no han realizado ningún papel relevante. No se sabe si por no tener conciencia de la importancia de su papel en los procesos en que se decide la anulación de una ley, o por inconvenientes o dificultades organizativas para articular una representación de las Cámaras ante el Tribunal. El reciente Reglamento del Congreso simplemente desconoce la existencia del Tribunal Constitucional. Cabe suponer que esto ha sido dejado al futuro Reglamento de las Cortes Generales (36).

En cualquier caso, hay que añadir un segundo matiz a la conclusión anterior: esta participación del legislativo se configura como un auténtico presupuesto procesal para el ejercicio de la potestad anuladora por parte del Tribunal Constitucional. Sólo tras haber dado audiencia al legislativo puede el Tribunal anular una ley.

La duda es si esta conclusión, extraída de los procesos de constitucionalidad, puede ser formulada como un principio general, vigente en los demás procesos. Una primera impresión, al examinar otros juicios ante el Pleno, es favorable a esta posibilidad. Tan pronto surge la cuestión de la constitucionalidad de una ley, se da entrada en el proceso al legislativo. La regulación de esta llamada se articula legislativamente mediante un reenvío a los trámites formales del título II de la LOTC (así arts. 67, 97.3). Esto no debe llamar a engaño sobre lo fundamental: la incorporación al proceso en marcha de determinados sujetos, en relación directa con el problema surgido: la validez de una ley. De nuevo la única duda la puede volver a plantear el proceso de amparo.

2.4. Conclusiones parciales

El monopolio de los procesos regidos en el título II de la LOTC sobre las pretensiones contra leyes no es más que una apariencia. Que se ha sustentado:

1.º En unos rasgos comunes a los varios procesos en que de manera exclusiva o eventual se decide sobre la constitucionalidad de leyes: son competencia del Pleno, y en ellos participan sujetos públicos protagonistas del proceso legislativo.

2.º En la técnica legislativa con la que se han formulado estos dos principios: regulación más detallada en el título II de la Ley Orgá-

(36) Tal situación contrasta con la de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. La omisión de las Cortes no sólo priva de una importante dimensión a los procesos sobre constitucionalidad de leyes, sino que también priva a las Cortes de una importante faceta de su diseño constitucional: su participación en tales procesos no es un ornato a sus competencias, ya que tan grave es aprobar una ley como anularla.

Problema distinto es cómo articular la representación institucional de los sujetos legislativos ante el TC: si de manera unitaria (opinión mayoritaria) o desagregada (grupos parlamentarios); si a través de diputados y senadores o de letrados de las Cámaras, etc. Pero la búsqueda de fórmulas implica la existencia del problema. Alude al tema SANTAMARÍA PASTOR (1981).

nica, con ocasión de los dos procesos de constitucionalidad, y sendos reenvíos a tales textos en el caso de los otros procesos.

Roto el espejismo se ha producido un hallazgo metodológico y otro de fondo. Hay que atravesar las «formas evidentes» de la LOTC para captar el sistema procesal que diseña; y los procesos de constitucionalidad no son los únicos procesos sobre constitucionalidad.

Pero entre los escombros del pretendido monopolio de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad sobre las pretensiones impugnatorias de leyes parecen perfilarse dos principios jurídicos generales, que vincularían la actuación del Tribunal Constitucional ante ese tipo de pretensiones. Es preciso analizar la proyección de tales principios en el proceso de amparo.

3. *Principios de fondo y proceso de amparo*

El amparo típico es resuelto por una Sala, y sin la intervención del legislativo. Parece inimaginable que en tales condiciones se pueda llegar a anular una ley.

Pero dejando a un lado la imaginación, hay que examinar detenidamente la legalidad del Tribunal y el sistema procesal que efectivamente está vigente, antes de llegar a conclusiones. Para saber si el monopolio de anulación de leyes por el Pleno y la audiencia necesaria al legislativo son principios de vigencia general o, dicho de otra forma, rigen también en el proceso de amparo, hay que estar a la regulación concreta de este último. Los principios jurídicos que no son originados por entelequias iusnaturalistas son abstraídos y basan su vigencia en las normas jurídicas.

Para averiguar entonces qué puede hacer el Tribunal Constitucional ante una demanda de amparo que incorpora entre sus pedimentos la anulación de una ley, será preciso interrogarse: primero si la Sala tiene o no potestad para anular una ley, y en caso afirmativo, si su ejercicio estaría condicionado a dar audiencia previa al legislativo.

Sin embargo, y de manera previa, será preciso averiguar si la LOTC ha previsto una solución especial, a través de la cual el Tribunal podría y debería resolver los amparos frente a leyes: la cuestión interna de su artículo 55.2.

3.1. *La cuestión del artículo 55.2*

«En el supuesto de que se estime el recurso de amparo porque la ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas...» Este es el supuesto de hecho de la norma: cuando se dé, «la Sala elevará la cuestión al Pleno».

¿Supone esto, sin más, que la Sala no puede anular una ley? No. Puede suponerlo, en efecto, pero también puede suponer que, en de-

terminados casos, la Sala no ejercerá su potestad anulatoria. El que en un caso (el contemplado en el artículo que nos ocupa) la Sala no anule una ley no implica necesariamente que haga lo mismo en todos los casos y mucho menos que no pueda hacerlo. De esta no anulación no puede desprenderse una afirmación: la Sala no puede anular leyes, sino una pregunta: ¿el que la Sala no anule la ley en el caso del artículo 55.2 se debe a que no tiene potestad para hacerlo o que aun teniéndola no puede ejercerla en tal caso?

El propio artículo no nos puede dar la respuesta. Una norma jurídica no impone su supuesto de hecho, simplemente lo prevé. Recordemos que el del precepto es que se estima un amparo, pero sin anular la ley causante. El artículo 55.2 no obliga a la Sala a no anular la ley, lo mismo que tampoco la obliga a estimar el amparo. Sólo la vincula si se dan ambas circunstancias, y la vincula, única y exclusivamente, a plantear la cuestión interna. Pero el que se den tales circunstancias no depende de la norma.

En definitiva, que el artículo 55.2 regule el supuesto de que una Sala estima un amparo individualizado sin anular la ley del caso no nos resuelve el problema de si las Salas pueden o no otorgar un amparo anulando una ley.

3.2. *La potestad anulatoria de la Sala*

Antes que nada es preciso matizar diversos supuestos posibles:

1.º La Sala puede, en todo caso, considerar derogadas las leyes anteriores a la Constitución que sean incompatibles con ésta. El alcance de este juicio —o dicho desde otra perspectiva, los poderes del Tribunal en estos casos— es un tema polémico, de cuya solución general dependerá la solución de este supuesto.

2.º Toda sentencia de amparo otorgada frente a un acto legal inaplica la ley de que éste trae causa. La sentencia de amparo, *referida directamente a la Constitución*, desconoce la norma legal inconstitucional; aplica al caso concreto una regulación distinta a la legal, es una «sentencia ilegal». O dicho en términos inexactos, pero expresivos: la ley es anulada en el caso concreto por la sentencia de amparo. El caso del artículo 28.2 ilustra esta idea. La Sentencia de 6 de abril de 1981 reconoció al recurrente unos derechos pasivos expresamente negados por la Ley de Funcionarios de 1966. Eclipsó la aplicación de ésta, pero al inaplicarla por inconstitucional imponiendo una regulación ilegal, originó una paradoja en el ordenamiento. Es sólo el 10 de noviembre del mismo año cuando la situación recobra su normalidad: se hace un pronunciamiento general por el que la ley o es plenamente anulada o es declarada válida y vigente, al menos en una de sus interpretaciones (37).

(37) En este intervalo de interinidad se ahonda la crítica al mecanismo del artículo 55.2: el desdoblamiento de procesos provoca un periodo de inseguridad jurídica. Que puede resolverse en varios sentidos. Uno muy interesante sería

3.º El problema queda acotado en estos términos precisos: se trata de saber si el Tribunal en Sala puede anular una ley, declararla inconstitucional en su fallo con efectos generales.

Si el apartado 2 del artículo 55 no parece dar respuesta a esto, el apartado 1.º no parece dejar resquicio a la duda. La sentencia que otorgue un amparo contendrá alguno o algunos de los pronunciamientos siguientes:

«a) Declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución, que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos...»

No se contempla la posibilidad de anular ninguna ley ni cualquier otra norma general. Lo que no evidencia, sin embargo, que el Tribunal Constitucional en Sala no tenga potestad para hacerlo.

Tal literalismo provocaría un absurdo: sería posible impugnar de manera directa y exclusiva una disposición de la Administración, ex artículo 43.1 LOTC; pero la Sala, aun apreciando su inconstitucionalidad, no podría declararla según esta interpretación del artículo 55.1.

Pero entrando en las razones de fondo, la aplicación literal de este criterio interpretativo llevaría a otorgar a las previsiones del artículo que examinamos unas virtualidades y un significado jurídico que no tiene. Las potestades del Tribunal vienen dadas por la Constitución, como se apuntó al ver las del Pleno, y su reparto entre los órganos del Tribunal no depende de una previsión abstracta de los posibles pronunciamientos de una sentencia, previsión que podrá ser más o menos adecuada a las cuestiones planteadas en el proceso correspondiente, pero que no por ello aumentará o disminuirá los poderes de los órganos del Tribunal.

Un planteamiento adecuado del problema de las potestades de las Salas exige explicitar la forma en que el ordenamiento habilita al Tribunal Constitucional su potestad anulatoria. Tan grave poder es atribuido directamente por la Constitución (esp. arts. 161 y 164), sin distinguir entre los órganos que puedan ejercitarlo. En el texto fundamental no se contemplan tales órganos ni, por consiguiente, el *quantum* de potestades que corresponde a cada uno de ellos.

La creación de los órganos del Tribunal Constitucional y la distribución de poderes entre ellos ha sido efectuada por su Ley Orgánica. El reparto entre Pleno y Salas ha sido hecho de manera indirecta. Al contrario que el presidente (art. 15) o las secciones (art. 8) de facultades (respecto a los procesos) expresamente enumeradas y concretadas por la ley, tanto el Pleno como las Salas son titulares de

que los tribunales siguieran la decisión reflejada en el amparo, es decir, dieran la ley por inconstitucional en tanto se pronunciara el Pleno; giro evolutivo que ampliaría enormemente la eficacia cuasi-anulatoria de la sentencia de amparo. Véase artículo 40.2 LOTC, y LÓPEZ GUERRA (1981).

una cláusula competencial abierta: disponen de los poderes necesarios para conocer todos aquellos «asuntos» que sean deferibles en los procesos a los que se extiende su competencia, los enumerados en los artículos 10 (Pleno) y 11 y 48 (Salas).

Una vez rota la aparente identificación entre los procesos de inconstitucionalidad (del art. 10 *a*) y la anulación de leyes, no hay base para afirmar categóricamente que el Pleno monopoliza tal anulación, y admitida la posibilidad de que en un recurso de amparo, que es competencia plena de la Sala, se pretenda la anulación de una ley, la consecuencia inevitable parece que ha de ser la de reconocer que la Sala tiene, entre las potestades necesarias para resolver estos recursos, la de anular leyes.

La objeción que puede plantearse es que la LOTC no atribuye expresamente la potestad de anular leyes a las Salas, lo que se ve reforzado por el hecho de que el artículo 55.2 prevé, en casos de leyes inconstitucionales, la elevación del asunto al Pleno. Aplazando este último punto al epígrafe siguiente, nos ceñimos a lo primero.

El que las potestades de anulación no sean atribuidas expresamente a las Salas por la LOTC es predicable lo mismo del Pleno: el artículo 10 no contempla la competencia del Pleno sobre ningún proceso de amparo, se discuta o no en él la anulación de una ley. Más aún, la regla es la inversa: el Pleno tiene atribuida competencia sobre unos procesos concretos (letras *a-e*), así como otros poderes diversos, mientras que «las Salas del Tribunal Constitucional conocerán de los asuntos que, atribuidos a la justicia constitucional, no sean de la competencia del Pleno» (art. 11.1). Esta cláusula general es proyectada sobre el amparo por el artículo 48, que no hace ningún género de matices ni distinciones sobre la competencia de las Salas. Estas disponen, por tanto, de todas las potestades necesarias para conocer todo tipo de recursos de amparo.

Naturalmente, el Pleno siempre puede recabar para sí cualquier asunto que sea conocido por otro órgano del Tribunal. Pero el ejercicio de esta facultad avocatoria que le reconoce el artículo 10. *b*) no sólo borra la falta de competencia ordinaria del Pleno sobre los recursos de amparo, sean o no frente a leyes, sino que presupone que tal competencia ordinaria está residenciada en otro órgano.

En último término, a todo este problema subyacen tres cuestiones:

a) Una es lo inesperado del problema. Aparentemente el Pleno agotaba todos los procesos en que parecía necesario llegar a anular leyes. Lo que generaba una apariencia muy fuerte de que el Pleno monopolizaba dicha anulación. Desde el momento en que se reconoce que también en el proceso ante las Salas el amparo se pueden cuestionar leyes, el reflejo inmediato es suponer que eso ha de ser resuelto por el Pleno. Reflejo que cree encontrar su confirmación en el mecanismo de la cuestión interna, que es así, como veremos luego, desbordado en su aplicación.

b) También puede sospecharse una cierta actitud de desconfianza frente a las Salas del Tribunal Constitucional. Parece que sólo el Pleno es verdaderamente el Tribunal, quedando aquéllas reducidas a un expediente más o menos enojoso para agilizar las tareas del Tribunal, por lo que en realidad sólo podrían encargarse de «asuntos menores». Evidentemente, chocaría con esta concepción el que una Sala pudiera anular una ley. Parece olvidarse que las Salas del Tribunal Constitucional son *el Tribunal Constitucional en Sala*, órganos cuya actuación en el ámbito de sus competencias es actuación del Tribunal. Si tales competencias alcanzan a asuntos en que se cuestiona la constitucionalidad de las leyes, no se ve qué inconveniente puede haber a que ejerzan las potestades de que, como órganos del Tribunal, son titulares.

c) Problema distinto es el posible resquemor a una disminución de garantías en el enjuiciamiento de las leyes. Esta tercera cuestión proviene de que ni el órgano ni el proceso estaban diseñados para tan grave asunto. Lo que no es exacto ni respecto a uno ni respecto a otro aspecto. En efecto:

Sobre las Salas cabe decir que el número de magistrados no es dato decisivo: ni que no estén todos los que forman el Tribunal es mácula, ni el número de seis es un número insuficiente; el ejemplo alemán, e incluso el hecho de que la Constitución no impone un modelo organizativo ni especiales mayorías para la toma de decisiones, lo subrayan. Aparte de que queda siempre la posibilidad de utilizar el artículo 10.k): basta que media Sala o el presidente lo solicite para que el asunto pueda ser llevado ante el Pleno. Tampoco el que sean dos las Salas supone peligros para la unidad de la jurisprudencia, a la vista de que la LOTC exige a la Sala que considere necesario apartarse en cualquier punto de la doctrina constitucional precedente, que someta la cuestión a la decisión del Pleno (art. 13).

Los únicos problemas pueden derivarse de que el proceso de amparo sea inadecuado, tal y como está diseñado en la LOTC, para resolver pretensiones sobre leyes, en especial en lo referente a la intervención del legislativo. Tema que ahora queda aplazado, pero que como luego veremos tampoco es de recibo.

Junto a los argumentos técnicos se alinea una observación práctica: traspasar al Pleno los amparos frente a leyes variaría la competencia de las Salas. Una vez que se produzca la acomodación de los recursos procesales a la nueva situación constitucional, los actos lesivos de derechos fundamentales que sean actos ilegales serán depurados normalmente en las vías judiciales ordinarias. El amparo constitucional debería ir tendiendo a concentrarse en impugnaciones contra actos legales, es decir, en amparos frente a leyes (véase al respecto *infra* IV.2).

No hay que olvidar que, en último término, el problema parece planteado frente a un imperativo legal: las Salas conocerán los re-

curso de amparo. Y deberán resolverlos, aunque ello implique la anulación *erga omnes* de una ley.

3.3. *El significado del artículo 55.2*

La conclusión que hemos alcanzado en el número anterior sólo sería sostenible si el artículo 55.2 no prevé una solución alternativa a los amparos frente a leyes, que desplazaría a aquélla.

Pero este artículo no establece que si en un recurso de amparo se pretende la anulación de una ley, la Sala no podrá resolver tal petición, sino que tendrá que trasladarla al Pleno. El artículo 55.2 se sitúa en una fase posterior; a saber: una vez terminado un proceso de amparo, que ha sido resuelto a favor del recurrente, pero sin anular la ley del caso, que es, sin embargo, inconstitucional a juicio de la Sala. Este concreto supuesto, que es al que se limita el artículo 55.2, no se dará en todos los amparos frente a leyes. Y la razón es clara: el recurrente de amparo no está obligado a pretender la anulación de la ley que le es aplicada.

El demandante puede limitar su recurso a los pedimentos que considere adecuados para la protección de sus derechos. Puede, por las razones que sean, no pretender la anulación de la ley del caso, aun en la hipótesis de que ésta fuera inconstitucional. Y el Tribunal Constitucional en Sala, vinculado al principio de rogación, deberá ceñirse a lo pedido por las partes: no podrá decretar la anulación de la ley. Incluso en la hipótesis de que, efectivamente, el propio Tribunal la considerase inconstitucional.

En este caso se produciría una situación que encaja perfectamente en el supuesto de hecho del artículo 55.2. Siempre que se dieran los hechos descritos se generaría el deber impuesto por la norma: la Sala debería plantear de oficio lo que no fue planteado por el recurrente, y el Tribunal podría resolver así sobre la inconstitucionalidad de la ley.

Lo que obliga a entender el artículo 55.2 en conexión con el principio de rogación, precisamente como una excepción al mismo.

Como todo Tribunal, el Constitucional está vinculado al ámbito de cuestiones que las partes plantean en el proceso: en principio, sólo puede resolver sobre lo pretendido por ellas. Pero todo proceso constitucional, más allá de los concretos fines que lo animen, está al servicio de un fin esencial: garantizar la supremacía de la Constitución. Lo que se proyecta de muy diversas formas en los distintos procesos, todas en perjuicio de sus rasgos dispositivos.

Así se excepciona la vinculación en lo relativo a los fundamentos de Derecho que utilizan las partes: el Tribunal puede comunicar a los comparecidos en el proceso la eventual existencia de otros motivos distintos de los alegados (art. 84 LOTC). Ahora bien, ello no alcanza a permitir suponer que existe una pretensión que en su momento no fue demandada. Si el recurrente no pide la anulación de

la ley, aunque sea inconstitucional y la causa última de la lesión litigiosa, el Tribunal Constitucional no puede anularla. Ha de estimar sin más el amparo en los términos y con el alcance con que haya sido pretendido.

Pero precisamente cuando se produce este hecho, el artículo 55.2 genera un deber que al vincular al Tribunal a plantearse ante sí mismo la cuestión de la inconstitucionalidad de la ley, le permite llegar a la anulación de ésta, y eso a pesar de que las partes no se lo hubieran pedido.

En resumen: el artículo 55.2 no sólo no fundamenta una restricción, sino una ampliación del ámbito del proceso de amparo y de los poderes del Tribunal. *Excepciona la aplicación del principio rogatorio*, haciendo posible que cualquier ley detectada en el proceso como inconstitucional por lesionar los derechos fundamentales en litigio, pueda ser anulada. La garantía de la adecuación de las leyes a la Constitución queda así sustraída a la libre disponibilidad de los recurrentes, asegurándose mediante esta vía la garantía de la Constitución, en todos los casos necesarios, por su Tribunal.

Queda señalar que de este artículo, así entendido, se deduce que en el caso de que el Pleno evocara un proceso de amparo en que el recurrente no hubiera pretendido válidamente la anulación de una ley, también el Tribunal en Pleno podría anular dicha ley si inconstitucional. Aunque el artículo 55.2 se refiere a las Salas, el deber que nace de él también es referible al Pleno, no siendo enervado por lo que no es más que una mera alteración en la tramitación procesal del recurso, producida por el ejercicio de la facultad evocatoria que diseña la propia Ley Orgánica.

Quedaría un segundo aspecto del artículo 55.2 por tratar: la cuestión que se promueve de oficio no es resuelta por la propia Sala, sino por el Pleno. Esto en sí no tiene mayor importancia. Sólo la adquiere a partir del convencimiento previo de que el Tribunal en Sala no puede anular leyes, *lo que produce una lectura del artículo 55.2, que, al proyectar en él la tesis previa, la confirma*. A partir de tan sólidas bases se hace posible llegar a afirmar que el mecanismo que establece el artículo 55.2, para un supuesto muy concreto, ha de ser aplicado a todos aquellos supuestos en que el amparo roce el tema de la constitucionalidad de una ley.

Anteriormente (3.1) se criticó este planteamiento. Resulta insostenible inferir que, porque en un caso una Sala no anula una ley, no puede hacerlo nunca. Y en aquellos casos en que sí la anule, el supuesto de hecho del artículo 55.2 no se produce ni, por tanto, el mecanismo que establece. Si todo queda resuelto en el proceso de amparo, la cuestión interna es innecesaria.

Afirmada la facultad anulatoria de las Salas y reconducido el artículo 55.2 a sus justas —e importantes— dimensiones, no se ve cómo su existencia puede interferir la regla general que asigna al Tribunal en Sala el conocimiento de todos los recursos de amparo. El artículo

tantas veces mentado es una excepción, hecha al principio de rogación; puede ser entendida también como una excepción a la normal competencia de las Salas (38), que no por ello deben ver negadas sus potestades ordinarias, las necesarias para resolver amparos. Una excepción nunca es obstáculo a una regla; más bien, de hacer caso al refranero, sería su mejor confirmación. El artículo 55.2 confirma la potestad anulatoria de las Salas.

3.4. *La audiencia al legislativo*

Una vez despejadas las dudas sobre las potestades de las Salas para resolver los amparos contra actos de aplicación de leyes inconstitucionales, o incluso inmediatamente contra decretos con fuerza de ley, se abre un segundo interrogante: ¿están las Salas, lo mismo que lo está el Pleno, vinculadas al principio de audiencia al legislativo?

La respuesta no es evidente en el texto de la LOTC, pero creo que puede inferirse con claridad la afirmativa. Resulta indudable en toda la lógica normativa de la Ley Orgánica que existe una vinculación inexorable entre pretensiones contra leyes y la necesidad de que participen en el proceso en que se diriman éstas los sujetos legislativos y gubernativos directamente afectados. El nivel de la decisión, y su alcance frente a todos, exige la presencia de tales sujetos públicos.

En este sentido se muestra terminante la regulación del proceso de conflictos: en el mismo momento en que la controversia competencial alcanza a una ley habilitante se da entrada en el proceso a los legisladores. El mismo supuesto excepcional del artículo 55.2 se orienta en esta dirección: la cuestión interna es tramitada con audiencia de los sujetos enumerados en el artículo 37 LOTC (39). El que tal audiencia se formalice en proceso distinto al de amparo no hace más que corroborar el principio: en el recurso de amparo no se ha recurrido la ley, por lo que la Sala puede fallar sobre lo pretendido por las partes sin oír previamente al legislativo; es sólo cuando pos-

(38) Excepción que puede tener múltiples motivos, que no desdican su carácter de excepción de la ordinaria potestad de la Sala para anular una ley: que el acto deducido en el amparo fuera sólo una de las posibilidades aplicables de la ley, p. ej. Motivos que no excluyen por sí la competencia de las Salas, sino a lo sumo fundamentan la facultad avocatoria del Pleno. La urgencia en el amparo individualizado, que se ha apuntado a veces como justificación de la participación amparo-cuestión interna, pierde fuerza de convicción si se tiene en cuenta las potestades de suspensión de los actos impugnados de que dispone la Sala (o, en su caso, el Pleno), ex artículo 56.

(39) El texto de la enmienda que dio lugar al precepto era todavía más explícita en este sentido: «En el supuesto de que la lesión de los derechos fundamentales objeto de amparo se haya justificado en la aplicación de una ley, el Tribunal Constitucional podrá declarar, en segunda sentencia, la inconstitucionalidad de dicha ley, con los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes, *aunque no podrá hacerlo sin haber emplazado previamente a los órganos referidos en el artículo 34, a los efectos que en dicho precepto se regulan*» (TP, 352). Recuérdese que en la justificación de la enmienda se habló de que la declaración de inconstitucionalidad debía ser «con todas las garantías».

teriormente el Tribunal plantea de oficio la cuestión, centrada en la ley, cuando se llama a aquél.

Estos indicios están confirmados por la regulación positiva del propio proceso de amparo. El artículo 47.1 LOTC consagra el derecho a comparecer en todo proceso de amparo a todas aquellas personas que «ostenten un interés legítimo» en el objeto de las pretensiones del recurso. La aplicación de esta regla general a los amparos en que se cuestionan leyes apunta claramente a los sujetos que hemos englobado en el término legislativo, que son, como se dijo más arriba (2.3) los portadores o gestores de los intereses plasmados en la ley impugnada. Y aunque a primera vista pudiera parecer chocante la condición de demandados de éstos, no resulta tan descaminada desde la lógica procesal.

Problema distinto es la plasmación procesal de la audiencia. Hay que subrayar previamente que no es necesario todo un proceso de inconstitucionalidad (en concreto, una cuestión) para que el Tribunal Constitucional pueda oír a los Parlamentos y Gobiernos interesados. La regulación que establece el artículo 67 LOTC basta para confirmarlo: según el momento en que aparezca la cuestión sobre la ley, se implica a los sujetos públicos desde el comienzo del proceso o bien se sustancia un trámite instrumental de audiencia.

Así pues, el órgano del Tribunal Constitucional al que se plantee un amparo frente a leyes deberá dar la posibilidad de audiencia a los sujetos del legislativo, bien en la tramitación ordinaria del amparo, bien en un trámite incidental de audiencia dedicado específicamente al tema de la inconstitucionalidad.

Esta doble opción se deriva de una observación: el Tribunal no deberá realizar necesariamente la audiencia por el mero hecho de que se formule un recurso de amparo pretendiendo la inconstitucionalidad de una ley, sino sólo en aquellos casos en que el amparo esté mínimamente fundado. Lo que cuenta con razones procesales (artículo 50) y de fondo: la pretensión anulatoria es, en un amparo, inescindible del resto del recurso. Sólo si éste prospera cabe la posibilidad de llegar a anular la ley. Parece razonable, por tanto, que el Tribunal sólo tramite la audiencia a los sujetos públicos cuando el amparo tenga sólidas posibilidades de ser estimado, lo cual puede verse en el primer momento o sólo en una fase posterior del proceso, en el que se haría necesario entonces producir la audiencia bajo la forma de un incidente.

En todo caso, el Tribunal Constitucional en Sala, lo mismo que en Pleno, no puede anular una ley sin haber dado audiencia previa al legislativo.

4. *Anotaciones finales: dos variantes y dos quiebras*

La LOTC no sólo no prohíbe, sino que facilita los elementos jurídicos necesarios para que las Salas y en su caso el Pleno puedan resolver adecuadamente en un proceso de amparo auténticas preten-

siones de inconstitucionalidad. Y no sólo parece que es posible este amparo frente a leyes, sino que en la Ley Orgánica se perfilan dos variantes distintas. Una indirecta, que se produciría siempre que la ley del caso fuera la causante de la lesión amparada, pero el recurrente sólo hubiera pretendido la protección de su situación jurídica y no la anulación de la ley; otra variante sería directa, cuando el recurrente incluyera en su pretensión de amparo la petición de que el Tribunal declare inconstitucional la ley que norma el caso.

La pretensión que da origen a un amparo directo frente a leyes debe ser resuelta en un único proceso: un proceso resuelto por el Tribunal en Sala (o en Pleno, cuando lo considere conveniente) y en el que se resolverían todas las peticiones del amparo, que en la medida en que afectarían a una ley obligarían al Tribunal a dar entrada a los sujetos públicos relacionados con ella.

La otra variante del amparo frente a leyes, la indirecta o refleja, ha de articularse en dos procesos: amparo estricto, único pedido por el recurrente, y cuestión interna de inconstitucionalidad. El primero sería otorgado por la Sala y la segunda por el Pleno. Lo que no impediría, por supuesto, que el Pleno evocara el conocimiento del asunto; alteración que no enervaría la excepción al principio rogatorio ni el consiguiente deber de resolver sobre la constitucionalidad de la ley, ex artículo 55.2. Se produciría entonces una genuina «autocuestión» de inconstitucionalidad del Pleno ante sí mismo, distinta de la anterior «cuestión interna», y que se traduciría procesalmente en un trámite incidental de audiencia legislativa. Para resolver posteriormente de manera simultánea, tanto el amparo origen como la auto-suscitada cuestión de inconstitucionalidad de la ley (40).

El resultado final de los análisis es una doble quiebra: la de la interpretación sobre supuestos monovalentes del artículo 55.2 LOTC y la del propio sistema que sustentaba tales supuestos.

El artículo 55.2 se revela como un auténtico mito legal. Se apuntó ya al hablar de la pretensión del recurrente frente a leyes que dicho artículo no era el fundamento de tal pretensión, sino, a lo sumo, una de sus consecuencias. Ahora se va más allá. El artículo establece una norma complementaria, que recoge aquellos casos en que existiendo

(40) Deducida en un recurso de amparo una pretensión de anulación contra una ley, el TC puede optar por resolver el recurso, íntegramente, en Sala o en Pleno. No parece conveniente, ni siquiera posible, resolver el amparo sólo parcialmente, separando el tema de la ley para un proceso interno posterior. Ello supondría romper la obligación de responder a una pretensión válidamente deferida. El artículo 55.2 no da cobertura para esta ruptura, por cuanto el supuesto a que conecta el mecanismo amparo-cuestión interna es precisamente el opuesto, cuando no existe pretensión anulatoria. La flexibilidad necesaria no la proporciona el artículo 55.2, sino el 10 *b*).

La alternativa entre el amparo propio frente a leyes, y el amparo reflejado que establece el artículo 55.2, depende de si el recurrente pretende, o no, la anulación de la ley del caso. No de que pida una u otra vía. Que el particular pretenda, p. ej., «que se anule la ley en aplicación del artículo 55.2 LOTC» puede ser considerada petición suficiente, a los efectos de resolver directamente sobre la constitucionalidad de la ley. La tramitación procesal correspondiente depende de la LOTC, no de cómo la interpretan las partes. Véase nota 17.

una ley que lesiona los derechos o libertades amparadas en un recurso, en éste no se ha pretendido el amparo mediante la anulación de aquélla. Y articula una vía técnica para coonestar dos principios que obligan al Tribunal Constitucional, pero que en tales casos se ven enfrentados: el principio de rogación y el principio de supremacía de la Constitución. Por el primero, se dicta una sentencia de amparo ceñida a la demanda a la que responde, es decir, sin pronunciarse sobre la ley; por el segundo, se genera un proceso interno que permita depurar la presunta inconstitucionalidad detectada en el amparo, y de confirmarse, anular la ley contraria a la Constitución.

Pero al ser una norma complementaria, ceñida a estos casos, el mecanismo procesal que establece no puede aplicarse sin más a los procesos de amparo en que explícitamente se postula, como parte de la pretensión de amparo, la anulación de la ley. Lo cual trae consigo dos consecuencias:

La primera es que, al no regular tales supuestos, los efectos que del citado artículo se derivan para el proceso correspondiente a un recurso frente a leyes, son inencontrables: el artículo ni corrobora la falta de potestad anulatoria de las Salas ni obliga a entender que un proceso de amparo no es apto para resolver plenamente pretensiones de inconstitucionalidad.

La segunda consecuencia de que los procesos de amparo en que se postula legítimamente la anulación de leyes aplicadas al caso, o amparo directo frente a leyes, no vengan regulados por el artículo 55.2, es que se confirma así que la LOTC no regula explícitamente o diferenciadamente esa variante del recurso de amparo.

El que tal vacío no puede dar lugar a que se excluya, sin más, la posibilidad legal del amparo directo frente a leyes, parece una conclusión clara. Ello supondría dar a un silencio fuerza prohibitiva, precisamente frente a unos derechos no sólo consagrados como base de todo el orden jurídico por la Constitución y que incluyen una cláusula de plenitud jurisdiccional (art. 24 CE), sino que son los derechos que justifican el propio amparo. A lo que hay que añadir, además, que el silencio de la LOTC es sólo aparente; la propia Ley Orgánica proporciona los suficientes indicios y materiales normativos como para permitir la afirmación de que el amparo directo frente a leyes no es más que una variante, perfectamente lícita, del recurso de amparo, a lo que no obsta que el artículo 55.2 prevea un amparo reflejo, que no hace más que subrayar la eficacia protectora del amparo, incluso frente a leyes no recurridas.

Lo cual produce la segunda gran quiebra anotada más arriba: la de la interpretación monovalente del sistema de procesos constitucionales. Todos los casos de amparo abren al conocimiento del Alto Tribunal un fragmento del sistema normativo en vigor, aquel que regula los hechos y actos que forman la base del litigio. Fragmento que constituye, a su vez, el entramado legal que se interpone entre los hechos que el Tribunal debe juzgar y la Constitución por la que

debe velar. El Tribunal cumple tales tareas no sólo recomponiendo a la luz de la Constitución las situaciones jurídicas sometidas a su amparo, sino también todo el grupo normativo que modela tales situaciones en aquellos textos legales que, con ocasión del amparo, se revelan contrarios a la Constitución.

Por lo que hay que concluir que, en definitiva, el que todo proceso de amparo tenga siempre la función de tutelar los derechos y libertades fundamentales en los casos concretos, no excluye ni impide que cumpla una segunda función no menos importante: garantizar que las normas que regulan esos derechos y libertades sean conformes con la Constitución. El recurso de amparo sirve también al control de la constitucionalidad de las leyes.

IV. ALGUNAS CUESTIONES ADICIONALES

El amparo frente a leyes abre un amplio campo de problemas teóricos y no tan teóricos. No son los menores, por ejemplo, la posible responsabilidad del legislador por lesiones inconstitucionales en los derechos fundamentales de un ciudadano (41), o la función de contrapeso al nuevo pluralismo legislativo que añade al recurso, al permitir conectar la legislación de las Comunidades Autónomas con el artículo 14 de la Constitución (42), o los nuevos elementos que se introducen en la polémica sobre la legitimación de terceros en el recurso de amparo (43), etc.

Estas líneas van a limitarse a un bosquejo de cuestiones al hilo de una circunstancia concreto: la mediatez de la pretensión contra leyes en un recurso de amparo. Es decir, el hecho de que no se puede recurrir inmediatamente contra una ley ni —pasados veinte días— contra un decreto con fuerza de ley, cuestionando abstractamente su constitucionalidad; sino que la pretensión, aunque dirigida directamente a la anulación de la norma, ha de ser mediata, postulada junto con la impugnación concreta de unos de los actos de aplicación de la ley.

Tal restricción plantea problemas en torno a los concretos actos intermedios de aplicación (infra, 2, en este epígrafe), y también sobre la propia exigencia de que tales actos se produzcan para poder recurrir (infra, 1, en este epígrafe).

(41) Tema paralelo, aunque distinto, al de las expropiaciones legislativas. Véase SANTAMARÍA (1972), GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ (1981, 195 y 32), RODRÍGUEZ OLIVER (1981, 2353).

(42) Contrapeso que, lejos de ser un límite a la autonomía legislativa de las Comunidades Autónomas, puede facilitar su desarrollo: el amparo frente a leyes autonómicas permite corregir discriminaciones *a posteriori*, es una vía alternativa —y restrictiva— a la del artículo 149.1.1 CE.

(43) Problema de si sólo los titulares del derecho o libertad lesionada pueden demandar el amparo, o puede hacerlo también un tercero, que tiene un interés legítimo (art. 162 b) CE) en la tutela del derecho o libertad en cuestión. Véase ALMAGRO NOSETE (1980, 231), SOLCHAGA LOISTEGUI (1981, 2616).

1. *La necesidad de actos intermedios de aplicación. Las llamadas leyes autoaplicativas*

a) *El problema*

El que sólo sea posible postular en un recurso de amparo la inconstitucionalidad de una ley, cuando también se están impugnando algunos de los actos que la aplican, suscita inmediatamente una pregunta: ¿y si no se producen tales actos de aplicación?

El núcleo del problema lo constituyen aquellas leyes que lesionen un derecho o libertad fundamental desde el mismo momento en que entran en vigor, al vincular precisamente a los titulares del derecho o libertad lesionados. Tal tipo de leyes son las que imponen o prohíben una serie determinada de conductas, lo que es considerado por el particular como restricción inconstitucional de alguno de sus derechos fundamentales, bien por obligarle a hacer algo que él considera inconstitucional, bien por impedirle hacer algo que considera lícito y protegido por uno de los derechos garantizados por la Constitución.

La LOTC tan sólo arbitra solución para las normas aprobadas por el Ejecutivo. Si un decreto legislativo o, más importante si cabe, un decreto-ley lesionan un derecho fundamental, el agraviado puede llegar al recurso de amparo en los veinte días siguientes a la notificación de la resolución recaída en la vía judicial previa que corresponda (véase, supra, II, 3.3).

Por esta vía, la LOTC permite una garantía en aquellos supuestos potencialmente más conflictivos o más numerosos. Queda, sin embargo, el gran bloque de las leyes; así como el de los decretos con fuerza de ley una vez perdidos los plazos de impugnación. A estos supuestos referimos el resto de la exposición.

En ambas situaciones, toda norma que lesione directamente un derecho fundamental es difícilmente deferible al control del Tribunal Constitucional en el marco de la LOTC vigente. El particular sólo podría recurrir contra la ley al impugnar uno de sus actos de aplicación, lo que le lleva a tener que incumplir la ley que considere inconstitucional y a recurrir, en su caso, en amparo ante la sanción impuesta por tal incumplimiento.

Las consecuencias de este «amparo contra la sanción» son graves: no sólo se obliga al ciudadano a violar una ley sólo para alcanzar la posibilidad de impugnar su constitucionalidad; también se le obliga a sufrir una sanción para ello, sanción que es siempre dañosa, y más si luego el Tribunal Constitucional confirmara la validez de la ley recurrida y, por tanto, la de la sanción impuesta. El caso más aberrante sería el más grave: para poder recurrir en amparo frente a una ley que estuviera garantizada por sanciones penales, el ciudadano debería delinquir y soportar un proceso penal contra él. Otro caso extremo, pero posible, es el de las sanciones irreparables, que

harian inútil un amparo posterior, bien por la gravedad de las sanciones, por razones temporales u otras.

La exigencia de provocar una sanción para poder solicitar amparo frente a una ley que vincula directamente a los particulares afectados constituye una auténtica (y gravosa) carga, carga que puede volatilizar no sólo el derecho fundamental que se entienda lesionado, sino también el propio derecho a su eficaz protección jurisdiccional (CE, art. 24).

Ha sido el Tribunal Constitucional el que, en este espinoso problema, ha señalado un comienzo de solución. Pero previamente puede ser interesante realizar una reflexión.

b) *Dos facetas de la exigencia de actos intermedios de aplicación*

La exigencia de que una ley sea efectivamente aplicada, para que pueda ser impugnada en un recurso de amparo contra sus actos de aplicación, parece traducirse en dos planos jurídicamente diferenciados. Por un lado, se estaría exigiendo que todo amparo frente a leyes tuviera como *objeto* un caso concreto; por otro, la exigencia se referiría a la *legitimación* del recurrente que pretendiera postular la inconstitucionalidad de la ley.

El que se recurra contra actos concretos del poder público, mejor que abstractamente contra los textos normativos que les dan cobertura, implica evidentemente la existencia de situaciones fácticas de conflicto, que son las que dan lugar a la formalización del proceso de amparo. En la base de éste, por consiguiente, subyace siempre un complejo de relaciones jurídicas y de intereses enfrentados, que constituyen un auténtico litigio que es la base y el contexto necesario de todo proceso de amparo.

Lo que implica, en general, que el legislador ha configurado el amparo dentro de los estrictos moldes de la función jurisdiccional, haciendo que el Tribunal Constitucional opere siempre sobre problemas concretos (casos). Y, en particular, que cuando en el amparo se cuestione la constitucionalidad de una ley se hace como correlato de un cuestionamiento que se ha dado fuera, en la dinámica real de los hechos y que la pretensión de anulación no surge autónomamente, no se permite que se haga fuera del contexto de un auténtico caso judicial. Lo que supone que el Tribunal Constitucional ejerce su potestad de anulación de manera típicamente judicial: resolviendo casos concretos.

Haciendo referencia al segundo de los aspectos mencionados más arriba, la exigencia de actos aplicativos traslada la atención, más que a los actos de aplicación en sí, a sus efectos: las lesiones que producen en el derecho fundamental, cuyo amparo se solicita. La exigencia de tales actos parece apuntar, en realidad, a una exigencia de lesión, lo que se delinearía como un problema de legitimación. Tan sólo a partir de lesiones concretadas a actos es posible plantearse un amparo frente a leyes.

Esto presupone que se está negando que los ciudadanos pueden ser portadores de una pretensión general a la constitucionalidad de las leyes (no, en cambio, de los decretos con tal fuerza). Los particulares no pueden, sin más ni más, impugnar una ley por el solo hecho de considerarla inconstitucional, y ni siquiera si contraria a los derechos que la Constitución garantiza como fundamentales. Se exige que el recurrente invoque una lesión efectiva del derecho, cuya tutela se pide. Lesión que es presupuesto previo de la concesión de amparo.

Esta articulación técnica resulta evidente en los procesos de amparo dirigidos únicamente contra actos del poder público, en que precisamente lo que se pretende es el restablecimiento o preservación del derecho o libertad lesionados. Pero se desdibuja cuando tal pretensión supone postular la anulación general de una norma (44). Pero aun así, la conexión existe: la anulación de la ley en el recurso de amparo ha de ser para proteger o preservar el derecho fundamental tutelado.

Las ideas anteriores permiten reforzar una afirmación: lo importante no son tanto los actos aplicativos en sí y por sí cuanto las exigencias de fondo a que responden. De manera que planteado un recurso concreto, no hay que forzar la atención en si se ha producido o no un verdadero y completo acto de aplicación de la ley impugnada, sino si el recurso cumple los requisitos que subyacen a la exigencia de dirigirse en primer lugar contra tales actos y que han sido evocados más arriba.

Estos requisitos de fondo son cumplidos cuando se impone, en aplicación de la ley atacada, una sanción al luego recurrente. Pero se podrán cumplir de otras maneras menos gravosas para el que quiere hacer respetar sus derechos y libertades.

c) La distinción de las lesiones hipotéticas

El Tribunal Constitucional ha enfrentado ya el problema apuntado en las líneas anteriores al resolver el caso del artículo 28.2 (véase 1.3) en su Sentencia de 6 de abril de 1981 (F. 8).

Se planteaba la objeción de que el funcionario recurrente todavía no había sido jubilado, por lo que no se le habían denegado todavía ninguno de sus derechos pasivos: «... las resoluciones impugnadas

(44) Cabría sostener que, en la medida en que este último aspecto de la pretensión estuviera fundado, por ser la ley efectivamente inconstitucional, podría anularse ésta, aunque el amparo estricto, por no existir verdadera lesión, no estuviera fundado y, por tanto, fuera desestimado por el Tribunal. Esto no es así, y el propio Tribunal Constitucional ha subrayado la inescindibilidad que debe existir entre la pretensión de inconstitucionalidad y el resto de la pretensión de amparo (STC de 18 de diciembre de 1981, f) 1; véase artículo 41.3 LOTC). E incluso en los supuestos en que el Tribunal detecta una ley que lesiona un derecho fundamental, pero cuya anulación no ha sido pretendida por las partes, la obligación de anularla (que enerva la vinculación del Tribunal al principio de rogación) sólo surge si prospera el resto del amparo (ex art. 55.2, que exige la estimación del amparo).

se han limitado a transcribir prácticamente el contenido literal del artículo 28.2 de la Ley de Derechos Pasivos», por lo que «no habría violación actual y efectiva del derecho constitucionalmente reconocido...» Es decir, no existía todavía un acto de aplicación contra el que el recurrente pudiera dirigirse en primer término, por lo que la pretensión frente a la ley no podía prosperar. Había que esperar a ser jubilado para recurrir entonces contra un auténtico acto aplicativo de la ley, denegando los derechos pasivos.

A esta objeción, el Tribunal respondió distinguiendo entre meras lesiones hipotéticas, que no dan base a pretender un amparo, y lesiones futuras, pero ciertas. Y ya que «... en la medida en que las resoluciones impugnadas al referirse explícitamente a la aplicabilidad del referido artículo 28.2 a la situación jurídica del ahora demandante prejuzgando una situación futura, pero próxima, ya a producirse —la jubilación forzosa por edad de aquél—...», se le estaba causando al señor Y. (el recurrente) una lesión no puramente hipotética, por lo que, en definitiva, el recurso pudo prosperar.

Esta lúcida distinción que efectúa el Tribunal Constitucional encuentra sus raíces en la teoría general del Derecho, en que, a partir de aportaciones civilísticas, se diferencian los eventos futuros e inciertos de aquellos otros que son seguros, aun cuando no se sabe el momento en que se producirán, eventos que cristalizan en figuras jurídicas diversas: condición y término, por ejemplo.

Esta separación entre lesiones hipotéticas y lesiones futuras se proyecta en los dos ámbitos que subyacen a la exigencia de actos previos. Respecto al requisito de caso o controversia judicial, la distinción se traduciría en afirmar que el particular no puede plantear ante el Tribunal de la Constitución problemas hipotéticos, sino problemas existentes, realmente producidos en la vida social. Sobre el requisito de la legitimación, la interdicción de recurrir contra lesiones hipotéticas vendría a reafirmar que un particular no puede defender en abstracto la constitucionalidad de las leyes, sino en concreto sus derechos fundamentales, aunque para ello pueda postular la anulación general de una ley.

Esta doble exigencia puede cumplirse sin necesidad de que se produzca una sanción que, al ser recurrida, permitiría recurrir también la ley; o dicho de otra forma, una lesión no tiene que ser producida necesariamente por un acto sancionatorio para dejar de ser hipotética. Lo que permite que, en el caso de aquellas leyes que vinculan directamente a los titulares de los derechos lesionados, sea posible una alternativa a la insatisfactoria vía del «amparo contra la sanción». No queda definitivamente establecido las características del acto cuya impugnación inmediata en el recurso de amparo permitiría postular válidamente la anulación de una ley: acto declarativo de la futura sanción o (como en el caso del art. 28.2) acto que reconoce la aplicabilidad próxima de la ley que se quiere impugnar a la situación del demandante o algún otro similar. Pero lo que importa a nues-

tra indagación es que todos ellos serían actos del poder público, que aunque no produjeran la lesión, la constatarían de manera fehaciente y, además, no la resolverían (45).

A través de la impugnación de tal tipo de actos —y siempre que se cumplieran los requisitos de caso y legitimación (viabilidad: véase II.3.4) que exige la LOTC, se haría posible atacar la constitucionalidad de una ley lesiva de derechos fundamentales.

2. *Sobre los actos de aplicación. El amparo contrajudicial*

Los propios actos cuya impugnación en amparo hace posible atacar la constitucionalidad de las leyes que aplican son, a su vez, origen de un segundo frente de problemas. Los más generales se refieren a la actividad de los sujetos privados y a la actividad privada de los sujetos públicos. Los problemas más concretos se refieren a todos y cada uno de los actos enumerados expresamente en los artículos 42 a 45 de la LOTC: ninguno está exento de oscuridades y dudas.

El dato esencial, sin embargo, es que salvo en los supuestos excepcionales del artículo 42 (y aun de éste no de manera segura ni en todos los casos) y del artículo 45, el amparo constitucional va siempre precedido de una decisión judicial. Las diferencias entre el artículo 43 y el 44 (46) no borran este hecho: prácticamente todos los recursos de amparo se dirigen, de una u otra forma, contra una sentencia o un auto judicial.

Este dato tiene importantes repercusiones en la comprensión del recurso de amparo frente a leyes, y viceversa; la posibilidad de que el amparo constitucional pueda dirigirse contra normas legales puede ayudar a clarificar sus relaciones con los procesos judiciales. Un grave problema en el momento actual es la coordinación entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional (47), problema en el que el recurso de amparo ocupa un lugar central. La correcta diferenciación entre los procesos ordinarios y el proceso constitucional de amparo es clave a la hora de deslindar los respectivos papeles que corres-

(45) El caso de «Antena 3» ofrece un ejemplo extremo: se recurrió en amparo contra un silencio administrativo y dos asuntos desestimatorios, que tenían como telón de fondo una legislación que no permitía la gestión de televisión mediante entes privados. Estos eran todos los «actos de aplicación» de la Ley 4/1980 (Estatuto de la Radio y la Televisión), cuya constitucionalidad no fue revisada, sin embargo, al no estimarse la existencia de lesión en ningún derecho fundamental (véase STC 12/1982, de 31 de marzo, RA-227/1981).

(46) Las diferencias se acusan en orden al acto al que se le imputa la lesión del derecho (acto de la Administración, decisión judicial), y las vías anteriores al recurso de amparo (juicio sumario, procesos ordinarios). En orden al recurso ante el TC, sin embargo, tales disimilitudes se difuminan: en ambos casos hay una decisión judicial previa, que no ha remediado la supuesta lesión. Decisión o decisiones que son deferidas al control último del TC.

(47) Índice de la problematidad del asunto es el gran número de trabajos dedicados a él en la obra *El Tribunal Constitucional* (1981). Ya Kelsen (1929, 230) había afirmado que «el punto esencial en la determinación de la competencia de la justicia constitucional es, en efecto, delimitarla adecuadamente respecto a la de la justicia administrativa...».

ponden en nuestro sistema jurídico al Poder Judicial, por un lado, y al Tribunal Constitucional, por otro.

El Tribunal Constitucional sólo puede revisar aquellas decisiones judiciales que sean inconstitucionales por lesionar un derecho fundamental o una libertad pública. Lo que nos da un primer parámetro de diferenciación: los jueces han de aplicar todo el ordenamiento jurídico; el Tribunal Constitucional, sólo la Constitución. Para ello, éste no necesita (ni debe) enjuiciar la aplicación de las leyes hecha por el juez, sino su resultado objetivo en contraste con la Sección Primera, Título I, de la Constitución.

En tal contraste pueden excluirse los elementos subjetivos de la decisión judicial: en el amparo no se controlan sentencias «culpables». Lo que no puede aislarse es la decisión judicial de la normativa que la funda: ambas son inextricables (véase II.2 y II.3.3). Pero esta afirmación (inextricabilidad de la sentencia con su legalidad) no se contrapone a la anterior (el Tribunal Constitucional no enjuicia la aplicación que de la ley se hace en la sentencia): al comparar la sentencia con la Constitución, su Tribunal no es llevado a comparar la decisión judicial con la ley que aplica, sino esta ley con la Constitución. El enjuiciamiento de las decisiones judiciales no lleva a controlar el ejercicio de la función jurisdiccional, sino la legalidad que es aplicada a través de tal ejercicio.

En el amparo se superponen dos grandes planos, sobre los que el Tribunal Constitucional irradia su competencia en el Poder Judicial: la tutela de los derechos fundamentales y el control de las leyes.

Los jueces y tribunales son los que tutelan los derechos e intereses legítimos de los particulares, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado (CE, arts. 24 y 117). En el ejercicio de tal función son, a su vez, el primero y principal garante de los derechos fundamentales y libertades públicas de aquéllos. Y, al mismo tiempo, forman parte del sistema de control de constitucionalidad de las leyes (48). Es el Poder Judicial el que, al aplicar las leyes continuamente, continuamente las somete a contraste con la Constitución. Esto es realizado por los jueces mediante el juicio previo de constitucionalidad de todas las leyes que han de aplicar; si de tal contraste surge en algún momento un juicio negativo sobre la constitucionalidad de alguna ley, ésta es excluida del ordenamiento por el propio juez (derogación de leyes preconstitucionales) o por el Tribunal Constitucional (cuestión de inconstitucionalidad).

La eventual incorrección de uno de estos juicios previos de constitucionalidad emitido por un juez está sometida, lo mismo que cualquier otra, a la depuración en el seno del propio Poder Judicial, a

(48) Aparte del control de las restantes normas, en que tal papel se les reconoce plenamente. Quizá porque lo ejercen plenamente, no en colaboración con el TC. Sobre las ideas que siguen, véase GARCÍA DE ENTERRÍA (1981).

través de su sistema interno de recursos (49). Una vez agotados éstos, es el Tribunal Supremo el que en todo caso cerraría la cuestión, bien planteándola ante el Constitucional, bien sosteniendo la constitucionalidad de la ley y, por consiguiente, su validez y eficacia.

Estas son dos de las facetas de la función jurisdiccional: tutela de los derechos y libertades fundamentales, control de la constitucionalidad de las leyes. Sobre ambas se proyecta la competencia del Tribunal Constitucional en cuanto órgano jurisdiccional superior en el orden de las garantías constitucionales (arts. 123.1 y 161 CE, 1 LOTC). El recurso de amparo es la última garantía de los derechos fundamentales. Es, por consiguiente, el último control de la constitucionalidad de las leyes que regulan tales derechos.

En el amparo constitucional se revisan todas aquellas decisiones judiciales que lesionen, de una u otra forma (arts. 43 y 44 LOTC), algún derecho fundamental. Tal lesión podrá ser debida a una incorrecta aplicación inmediata de la Constitución o a una sentencia ilegal. O a una tercera causa: que la decisión judicial recurrida en amparo haya aplicado correctamente la legalidad y aun así lesione algún derecho fundamental; sentencia legal, pero inconstitucional. En los tres supuestos mencionados, el Tribunal Constitucional, al revisar la sentencia, estará garantizando la tutela de los derechos fundamentales. Pero en el tercero de estos supuestos estará haciendo algo más: presidir el sistema jurisdiccional que controla la constitucionalidad de las leyes.

Vimos que el sistema general que efectúa este control es asegurado por el Poder Judicial, cerrado en la cúspide por el Tribunal Supremo. Este sistema general sólo presenta una excepción en un supuesto muy cualificado: cuando la cadena de decisiones judiciales versa sobre derechos fundamentales o libertades públicas, y está abierta la posibilidad de que uno de ellos haya sido lesionado. En este caso, nuestro ordenamiento abre una vía más allá de la última. Vía que se justifica no en la genérica adecuación de las leyes a la Constitución —que debe ser suficientemente garantizada por el Poder Judicial—, sino en el lugar central que ocupan en el Derecho español tales derechos y libertades: ni más ni menos que fundamento del orden político y de la paz social (art. 10. CE).

Esta vía excepcional es el amparo. Recurso que, en la medida en que verse sobre sentencias legales pero inconstitucionales, estará verificando el control realizado por los tribunales sobre la constitucionalidad de las leyes que norman derechos fundamentales. La correspondiente pirámide de jueces y tribunales habrá ido emitiendo un juicio

(49) Ha de señalarse que tales recursos, en especial el de casación, no han visto adecuada su regulación a la vigencia de la Constitución. Lo que seguramente debería ser urgentemente reformado, a la vista de que pueden producirse actuaciones judiciales inconstitucionales. Perspectiva desde la que seguramente se podrían encontrar criterios para encauzar adecuadamente el otro gran motivo de reforma: la articulación del Tribunal Supremo con los nuevos Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas.

negativo sobre la cuestión de la inconstitucionalidad de las leyes que, posteriormente, han aplicado. En la medida en que de tal aplicación (correcta) se hayan derivado lesiones en los derechos fundamentales, la sentencia sometida a revisión habrá aplicado una ley inconstitucional; es decir, *el juicio previo sobre su constitucionalidad habrá sido incorrecto*. El recurso de amparo se construye como el último control sobre los juicios previos de constitucionalidad de las leyes que realizan los jueces, cuando ello incide sobre libertades fundamentales (50). Y mediante ese último control, el Tribunal Constitucional puede entrar a examinar la constitucionalidad de todas las leyes que afectan a derechos fundamentales.

Dos conclusiones parecen deducibles de todas estas ideas. A saber: A nivel macrojurídico se observa que el Tribunal Constitucional, aun no siendo parte integrante del poder judicial, comparte con éste el ejercicio de la jurisdicción. Concretamente, de la jurisdicción constitucional: todos los jueces y tribunales ejercen jurisdicción constitucional, en la medida en que todos ellos aplican la Constitución. Bien inmediatamente, al resolver los casos, bien mediatamente, al comprobar la constitucionalidad de las leyes que regulan tales casos. Debido a esto, la competencia suprema del Tribunal Supremo no se ve negada, sino excepcionada en una esfera muy concreta: cuando él o cualquier otro de los integrantes del poder judicial actúan las garantías constitucionales. En estos supuestos, el amparo frente a leyes se aparece como la clave de bóveda que reunifica en el Tribunal Constitucional todo el entramado judicial, en cuanto sistema que controla el respeto a las leyes que regulan los derechos y libertades fundamentales, y el respeto de las leyes a los susodichos derechos y libertades.

A nivel microjurídico se afirma la idea de que en el campo constitucional no se controla la aplicación que hacen los jueces de las leyes, sino si tales leyes permiten que los jueces, al aplicarlas, tutelen las libertades públicas. A través del recurso de amparo, en general, el Tribunal Constitucional verifica y garantiza que los jueces y tribunales tutelan los derechos fundamentales. El amparo frente a leyes da un paso más, permitiendo que el alto Tribunal verifique y garantice el respeto a dichas libertades públicas por parte de todo el sistema normativo que es aplicado por los jueces y tribunales.

(50) Al revisar sentencias legales e inconstitucionales en un recurso de amparo, el TC deberá amparar al recurrente y anular la decisión judicial. Pero habrá detectado la inconstitucionalidad de una ley, la aplicada al caso por el juez. Ley que deberá anular, bien resolviendo una pretensión deducida en tal sentido por el recurrente, bien por la vía del artículo 55.2 LOTC.

El recurso de amparo no habrá comprobado la adecuación de la sentencia a la legalidad, sino a la constitucionalidad, y, simultáneamente, también la de la legalidad a la constitucionalidad. Lo único que controle de la actividad judicial habrá sido la corrección del juicio previo sobre la constitucionalidad de las leyes aplicadas. Este es el punto de la función jurisdiccional donde incide directamente el control del TC. De haber sido correcto, la ley, efectivamente, sería válida y sólo en caso de sentencia ilegal se estimaría el amparo; pero de haber sido incorrecto, el Alto Tribunal anulará la ley y la sentencia derivada de ella.

Casi cabría cerrar estas ideas con un sentimiento de asombro: el amparo frente a leyes no sólo no es una figura extraña o artificial, ajena al diseño legal del recurso constitucional de amparo, sino que podría ser considerado su esencia.

V. UNA CONCLUSIÓN

La sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981 descubre un amplio horizonte. No es casual que la lógica que subyace a la decisión plasmada en la sentencia tenga muchas concomitancias con el razonamiento y la sentencia que señalaron el nacimiento de la primera justicia constitucional: la sentencia *Marbury versus Madison*.

Lo que en el amparo frente a leyes se ventila no es, en el fondo, más que un problema idéntico: si dado un caso concreto, en donde confluyen la Constitución y una ley con regulaciones dispares, ha de prevalecer la ley, desplazando a la Constitución, o ha de prevalecer la Constitución, eclipsando a la ley. Que este eclipse se formule como una declaración general en el fallo de la sentencia, con efectos anulatórios, puede ser o no más conveniente para la seguridad jurídica o congruente con el sistema de jurisdicción constitucional español. En este estudio se ha pretendido alcanzar alguna conclusión al respecto, deducida de las normas vigentes. En cualquier caso, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 18 de diciembre de 1981, ha dejado bien sentada una cosa: la Constitución prevalece por encima de cualquier otra norma.

En el Derecho español existe el amparo frente a leyes.

Ignacio BORRAJO INIESTA

NOTA BIBLIOGRAFICA

- ALMAGRO NOSETE (1980): *Justicia constitucional*, Madrid.
- ARZAMENA, J. (1981): *El recurso de inconstitucionalidad*, TC-I.
- CIOLO, V. di (1970): *Questioni in tema di Decreti-Leggi*, Milano, Giuffrè
- DÍEZ AMBRONA, J. (1981): *La primacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico*, TC-3.
- EMBID IRUJO, A. (1980): *El Tribunal Constitucional y la protección de las libertades públicas en el ámbito privado*, 25-«REDA».
- FRIGINAL FERNÁNDEZ-VILLVERDE (1981): *La protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento español*, Madrid, Montecorvo.
- FROMONT, M. (1977): «Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de la République Fédéral d'Allemagne». *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris: Cuyas.
- GALEOTTI, S. y B. ROSSI (1979): *El Tribunal Constitucional en la nueva Constitución española: medios de impugnación y legitimados para impugnar*, 7-«REP».

IGNACIO BORRAJO INIESTA

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1970): *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Madrid, Tecnos (1981: 2.ª ed.).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1981): *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R. (1979-1981): *Curso de Derecho Administrativo*, I, 1979 (3.ª ed.); II, 1981 (2.ª ed.), Madrid, Civitas.
- GARCÍA PELAYO, M. (1981): *El Tribunal Constitucional como órgano constitucional*, 1-«REDC».
- GARRORENA MORALES, A. (1980): *El lugar de la Ley en la Constitución española*, Madrid, «C. Estudios Constitucionales».
- GARRORENA MORALES, A. (1981): *La sentencia constitucional*, 11-«RDP».
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1980): *Derecho procesal constitucional*, Madrid, Civitas.
- GUASP DELGADO, J. (1956): *Derecho procesal civil*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- JIMÉNEZ CAMPO, J. (1981): *El control jurisdiccional y parlamentario de los decretos legislativos*, 10-«RDP».
- KELSEN, H. (1929): *La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle)*, 45-«Rev. Droit Public», París.
- LÓPEZ GUERRA, J. L. (1981): *El Tribunal Constitucional y el principio «stare decisis»*, TC-III.
- MARTÍN REBOLLO, L. (1981): *La vía judicial previa al recurso de amparo constitucional*, TC-II.
- PASTOR RIDRUEJO, L. (1981): *Aplicación de la ley y control de la constitucionalidad*, TC-III.
- QUADRA SALCEDO, T. (1981): *El recurso de amparo y los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares*, Madrid, Civitas.
- RODRÍGUEZ OLIVER, J. M. (1981): *Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español*, TC-III.
- RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M. (1981): *La jurisdicción constitucional*, en «La Constitución española de 1978» (Estudio sistemático dirigido por los profesores A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA), Madrid, Civitas (2.ª ed.).
- SOLCHAGA LOISTEGUI, J. (1981): *La legitimación en el recurso de amparo*, TC-III.
- SALAS HERNÁNDEZ, J. (1979): *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1972): *La teoría de la responsabilidad del Estado-legislador*, 68-«RAP».
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1981): *Sobre la personalidad jurídica de las Cortes generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas*, 9-«RDP».
- SÁINZ MORENO, F. (1980): *El recurso de casación y el control de los Reglamentos ilegales y de los Decretos legislativos*, 93-«RAP».
- VIESTI, G. (1967): *Il Decreto-Legge*, Napoli, E. Jovene.

ABREVIATURAS DE LA BIBLIOGRAFIA

- RAP = Revista de Administración Pública. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.
- REDC = Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.
- REP = Revista de Estudios Políticos. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.
- RDP = Revista de Derecho Político. Madrid. Universidad Nacional de Educación a Distancia
- TC = El Tribunal Constitucional. 3 vols. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales (1981).
- TP = Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Trabajos Parlamentarios. Madrid. Cortes Generales (1980).