

LOS CIUDADANOS Y SU POSIBLE INTERVENCIÓN EN EL RECURSO DE AMPARO Y DEMÁS IMPUGNACIONES RESIDENCIADAS EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

POR

ANTONIO CANO MATA

Magistrado de lo Contencioso-Administrativo. Doctor en Derecho

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS CIUDADANOS Y EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.—III. EL RECURSO PREVIO DE INCONSTITUCIONALIDAD: INTERVENCIÓN CIUDADANA IMPOSIBLE.—IV. EL CONTROL PREVIO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES. LAS CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.—VI. EL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL Y SU EJERCICIO POR LOS CIUDADANOS: 1. *Configuración del recurso de amparo*. 2. *Extensión subjetiva activa del amparo*. 3. *Legitimación*. 4. *Intervención de Abogado y Procurador*. 5. *Competencia del Tribunal Constitucional para conocer del recurso de amparo*. 6. *Origen de las posibles violaciones de los derechos fundamentales y las libertades públicas que el amparo protege*. 7. *Procedimiento*.—VII. LOS CONFLICTOS CONSTITUCIONALES DE COMPETENCIA.—VIII. IMPUGNACIÓN DE DISPOSICIONES SIN FUERZA DE LEY Y RESOLUCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 161.2 DE LA CONSTITUCIÓN.

I) INTRODUCCIÓN

Hemos de recordar, una vez más, que la Constitución es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro Ordenamiento, y, como tal, de aplicación inmediata y directa.

Esta afirmación, pacíficamente admitida hoy en nuestro derecho, tiene un triple apoyo legal (1), jurisprudencial (2) y doctrinal (3).

En tal sentido, el Tribunal Constitucional tiene reiterado —por todas, en su sentencia n.º 16/1982, de 28 de abril (4)— que:

«... Conviene no olvidar nunca que la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sea objeto de desarrollo por vía legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro Ordena-

(1) Artículo 9.1 y Disposición Derogatoria 3 de nuestro Texto Fundamental.

(2) Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1982 (Sala 4.ª) y 23 del mismo mes y año (Sala 3.ª), como más significativas.

(3) Véase el trabajo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma jurídica* (Editorial Civitas, 2.ª ed., Madrid, 1982).

(4) Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 212/1981. Ponente, D. Francisco Tomás y Valiente. Fundamento Jurídico Primero.

miento, y en cuanto tal tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos, y, por consiguiente, también los Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ella (artículos 9.1 y 117.1 CE).»

De cuanto antecede deriva una consecuencia lógica: si la Constitución, como acabamos de precisar, es la norma básica que ha de presidir el proceso político y la vida colectiva de la comunidad, su protección debe quedar asegurada.

Esta misión está encomendada, en España, al Tribunal Constitucional, que se mueve bajo los siguientes postulados:

- Nos encontramos con un Tribunal especial y único.
- Que actúa por vía de acción.
- Y cuyas declaraciones de inconstitucionalidad van acompañadas de la nulidad de la Ley o proceptos legales afectados.

Para su estudio hay que partir de la Constitución (especialmente su Título IX), que se completa con la Ley Orgánica n.º 2/1979, de 3 de octubre.

El análisis de estos textos, permite hacer las siguientes puntualizaciones:

- Este Tribunal no forma parte del poder judicial y está al margen de la organización de los Tribunales de Justicia.
- Sin embargo, actúa con carácter jurisdiccional, con base en unos procedimientos regulados en su Ley Orgánica (5).
- Su competencia se circunscribe al control de las garantías constitucionales. Por ello, nada que concierna al ejercicio, por los ciudadanos, de los derechos que la Constitución les reconoce, podrá considerarse ajeno al Tribunal Constitucional (6), pero —correlativamente— no es misión suya entrar a considerar motivos de mera o simple legalidad (7).
- Lo que antecede muestra que el control de garantías, en vía judicial ordinaria y en la constitucional, no tiene la misma

(5) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 107/1980. Sentencia de 31 de marzo de 1981. Ponente, D. Rafael Gómez-Ferrer Morant. Fundamento Jurídico 1.A.

(6) Sala Segunda. Recursos de amparo núms. 203 y 216/1980. Sentencia de 17 de julio de 1981. Ponente, D. Luis Díez Picazo. Fundamento Jurídico XIV.

(7) Pleno. Conflicto positivo de competencia núm. 25/1982. Sentencia núm. 54/1982, de 26 de julio. Ponente, D. Manuel Díez de Velasco Vallejo. Fundamento Jurídico 7.º

CONSEJO DE REDACCION

(†) LUIS JORDANA DE POZAS

*Catedrático de la Universidad de Madrid
Presidente del Consejo de Redacción*

MANUEL ALONSO OLEA
*Letrado del Consejo de Estado
Catedrático de la Universidad de Madrid*

JOSÉ MARÍA BOQUERA OLIVER
*Catedrático de la Universidad
de Valencia*

ANTONIO CARRO MARTINEZ
Letrado del Consejo de Estado

MANUEL FRANCISCO CLAVERO AREVALO
Catedrático de la Universidad de Sevilla

RAFAEL ENTRENA CUESTA
*Catedrático de la Universidad
de Barcelona*

TOMÁS RAMÓN FERNANDEZ
RODRIGUEZ
Catedrático de Derecho Administrativo

EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA
*Catedrático de la Universidad de Madrid
Secretario de la Revista*

FERNANDO GARRIDO FALLA
Catedrático de la Universidad de Madrid

JESÚS GONZALEZ PEREZ
Catedrático de Derecho Administrativo

RAMÓN MARTIN MATEO
*Catedrático de la Universidad
de Alicante*

LORENZO MARTIN-RETOTILLO
BAQUER
Doctor en Derecho

SEBASTIÁN MARTIN-RETORTILLO
BAQUER
*Catedrático de la Universidad
Autónoma de Madrid*

ALEJANDRO NIETO GARCIA
*Catedrático de la Universidad
de Alcalá de Henares*

JOSÉ RAMÓN PARADA VAZQUEZ
*Catedrático de la Universidad
de Madrid*

MANUEL PEREZ OLEA
Técnico de Administración Civil

FERNANDO SAINZ DE BUJANDA
*Catedrático de la Universidad
de Madrid*

FERNANDO SAINZ MORENO
*Catedrático de la Universidad
de Madrid
Secretario Adjunto de la Revista*

JUAN ALFONSO SANTAMARIA
PASTOR
Catedrático de Derecho Administrativo

JOSÉ LUIS VILLAR PALASI
*Letrado del Consejo de Estado
Catedrático de la Universidad de Madrid*

EL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES NO SE IDENTIFICA
NECESARIAMENTE CON LOS JUICIOS DE LOS AUTORES DE ESTA
REVISTA

DECLARACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO

«Artículo único. Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el Instituto de Estudios Políticos, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

- Los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, respecto a las normas que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía (12).

Esta legitimación restringida —confirmada en el artículo 32 de la LOTC— muestra que las leyes en ningún momento son objeto de impugnación por terceros en un recurso de inconstitucionalidad. El que se haga —en su caso— a través del amparo, es tema distinto que estudiaremos en su lugar.

Ahora bien: ¿pueden comparecer en este tipo de procesos los ciudadanos, ya como codemandados o como coadyuvantes?

La contestación debe ser negativa, respecto a la intervención de terceros como codemandados, puesto que, legalmente, esta cualidad viene atribuida por el artículo 34 de la LOTC:

- Al Congreso de los Diputados.
- Al Senado.
- Al Gobierno.
- A los órganos legislativos y ejecutivos de la Comunidad Autónoma, en el caso de que el objeto del recurso fuera una Ley o disposición con fuerza de Ley nacida de dicha Comunidad.

Respecto a una posible personación de coadyuvantes (intervención adhesiva) es dudoso que esta figura sea admisible en los recursos de inconstitucionalidad, pues ni el procedimiento está pensado para ellos, ni se hace alusión alguna a su intervención (13).

ALMAGRO NOSETE (14) entiende —en base al artículo 81 de la Ley del Tribunal Constitucional— que toda persona física o jurídica puede comparecer en este proceso, *en calidad de coadyuvante*, para sostener la pretensión de cualquiera de las partes principales, siempre que acredite un interés legítimo en ello, sin que baste el interés de mera legalidad, resultando preciso probar una expectativa concreta, favorable o desfavorable, que venga a permitir el coadyuvar —activa o pasivamente— en la defensa o anulación de la norma legal impugnada en recurso de inconstitucionalidad.

(12) Confróntense los artículos 162.1.a) de la Constitución y 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, así como las Sentencias de este Tribunal de 14 de julio de 1981 y núm. 84/1982, de 23 de diciembre.

(13) Véanse los artículos 31 a 34 de la misma Ley Orgánica.

(14) José ALMAGRO NOSETE: *Justicia Constitucional. Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (distribuida por Dykinson. Primera edición, Madrid, 1980. Páginas 136, 137 y 368).

Por nuestra parte, creemos que el ciudadano no tiene intervención activa ni pasiva en esta clase de procesos, ni como actor o demandado —respecto a lo que no debe plantearse ninguna duda— ni como coadyuvante de alguna de las partes, pues ni la finalidad del recurso está orientada hacia el ciudadano, ni las normas de procedimiento hacen viable su intervención, ni el interés público objetivo del proceso de inconstitucionalidad permite la adición de terceros.

III) EL RECURSO PREVIO DE INCONSTITUCIONALIDAD: INTERVENCIÓN CIUDADANA IMPOSIBLE

Este mecanismo de control previo de inconstitucionalidad aparece desarrollado en el artículo 79 de la LOTC, y completado por un acuerdo del propio Tribunal de 14 de julio de 1982 (15).

Mediante esta original técnica —que ha dado lugar, hasta julio de 1984, a tres sentencias (16)— las minorías pueden neutralizar las decisiones legislativas de la mayoría, hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la adecuación a la Norma Fundamental del proyecto de disposición orgánica impugnado.

Las peculiaridades de este recurso son —como señala SANTAOLALLA LÓPEZ (17)— las siguientes:

- Se dirige frente a un texto definitivo de Estatuto de Autonomía o de Ley Orgánica, dejando en suspenso los trámites de sanción real (promulgación) y de publicación en el «Boletín Oficial del Estado, y —consiguientemente— de su fuerza de obligar.
- Su interposición sólo puede hacerse dentro del breve plazo de tres días, siguientes a la fecha en que hubiera tenido lugar la sesión, con la que concluyera la tramitación parlamentaria del texto recurrido.

(15) Publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 19 de julio. Su cobertura legal se encuentra en el artículo 2.2 de la LOTC.

(16) Sentencias números 38/1983, de 16 de mayo (resuelve la impugnación deducida contra el Proyecto de Ley Orgánica por el que se modificaban determinados artículos de la Ley 30/1978, de 17 de julio, sobre elecciones locales); 76/1983, de 5 de agosto (dirigida contra la LOAPA), y 72/1984, de 14 de junio (proyecto de Ley Orgánica sobre Incompatibilidad de Diputados y Senadores).

(17) Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ: *Problemas del recurso previo de inconstitucionalidad y adición sobre la LOAPA* («Revista de Derecho Político». Números 18-19. Verano-otoño 1983. Páginas 177 a 189).

- Si la sentencia que recaiga declara la inconstitucionalidad de todos o alguno de los preceptos impugnados, la tramitación parlamentaria no podrá seguir sin que los mismos hayan sido suprimidos o modificados.
- El pronunciamiento no prejuzga la decisión del Tribunal en los recursos que pudieran interponerse, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica.

Entendemos que si la participación del ciudadano en los recursos de inconstitucionalidad resultaba difícil, y tan sólo discutible —a lo más— con el carácter de coadyuvante, en este recurso previo la intervención es imposible.

Bastará, en defensa de esta tesis, recordar que la impugnación se dirige contra uno proyecto de norma que todavía no ha sido objeto de promulgación ni de publicación, para llegar a la conclusión de que si la Ley orgánica no ha nacido, difícilmente puede ser impugnada por terceros.

Es decir, el recurso previo de inconstitucionalidad es un mecanismo a través del cual se busca la más estricta adecuación de las leyes orgánicas a la Constitución, en un proceso de fiscalización por parte del Tribunal Constitucional que precede a la entrada en vigor de la norma, por lo que la intervención de los ciudadanos resultaría contraria a la finalidad pretendida.

El hecho de que el pronunciamiento no prejuzgue la decisión del Tribunal Constitucional, en los recursos que, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica, puedan deducirse, corrobora nuestra conclusión, reconduciendo el tema de la impugnación, ya al recurso de inconstitucionalidad ordinario, ya al amparo al que posteriormente aludiremos.

IV) EL CONTROL PREVIO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Antes de que el Estado preste su consentimiento a un tratado internacional, el Gobierno o cualquiera de las Cámaras podrá solicitar del Tribunal Constitucional que se pronuncie sobre la existencia —o inexistencia— de contradicción entre la Constitución y las estipulaciones de aquél.

Esta posibilidad, prevista en el artículo 95 de la Constitución y desarrollada en el 78 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, origina —como dice GONZÁLEZ PÉREZ (18)— una actividad consultiva realizada por dicho Tribunal, a requerimiento de determinados órganos del Estado.

Nos encontramos, pues, ante un informe que reúne las características de facultativo y vinculante.

Facultativo, ya que la intervención del Tribunal no se produce obligatoriamente, sino sólo cuando así lo solicita —en relación con un tratado concreto— el Gobierno, el Congreso de los Diputados o el Senado.

Vinculante, porque, conforme a lo previsto en el artículo 95.1 de la Constitución, si el Tribunal Constitucional entiende que existe contradicción entre las estipulaciones del Tratado y la Constitución, no puede otorgar su consentimiento al convenio el órgano del Estado al que corresponda prestarlo, sin que previamente se haya producido el mecanismo de la revisión constitucional.

Cuanto antecede conduce a la conclusión —obvia por lo demás— de que ninguna intervención puede tener el ciudadano en una materia en la que no se desarrolla una pretensión procesal, que enfrente a un sujeto con otro. Nos encontramos —repetimos— ante una simple —aunque importante— actividad consultiva, que desemboca en un dictamen, informe o juicio de valor, que se solicita de un órgano al que el ordenamiento jurídico configura como intérprete supremo de la Constitución.

V) LAS CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Así como el recurso de inconstitucionalidad es un «control abstracto» de garantía de constitucionalidad de las normas con rango de Ley, la denominada «cuestión de inconstitucionalidad» viene a configurar un «control concreto» de esta garantía.

El artículo 163 de la Constitución, dice así:

«Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez depende el fallo, pueda ser con-

(18) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal constitucional* (Editorial Cívitas. Primera edición, Madrid, 1980. Páginas 269 a 274).

traría a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos.»

El precepto es claro, en cuanto a la declaración de que cualquier órgano judicial —desde el Tribunal Supremo a los Juzgados de Paz— pueden plantear cuestiones de inconstitucionalidad.

Respecto a la declaración de que el planteamiento de estas cuestiones en ningún caso tendrá efectos suspensivos, no puede entenderse más que en un sentido: que la norma jurídica seguirá produciendo sus efectos hasta que sea declarada anticonstitucional.

Los redactores de la LOTC configuran la cuestión bajo el siguiente esquema:

El Juez o Tribunal sólo podrá plantearla «una vez concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia», oyendo previamente a las partes y al Ministerio, tras lo cual dictará auto decidiendo, o no, el planteamiento de la cuestión (artículo 35 de la LOTC). En caso afirmativo, elevará la cuestión al Tribunal Constitucional para su resolución (artículos 36 y 37).

La sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de abril de 1981 (19) fue la primera en la que se juzgaba de una cuestión de inconstitucionalidad, y en ella se exponen los principios que deben regir esta materia, los cuales pueden sintetizarse así:

En el esquema lógico de la decisión judicial, el Juez o Tribunal considera que una norma aplicable pugna con la Constitución, y como no puede invalidarla, ni tampoco desconocerla, expone el problema al Tribunal Constitucional.

El que se concrete la ley de cuya constitucionalidad se duda y el precepto que se supone infringido; el que se especifique y justifique en qué medida la decisión del proceso depende de la norma cuestionada, y el que el tema se plantee cuando se ha llegado al momento de sentencia, son requisitos exigidos por el artículo 35.2 de la LOTC.

Por su parte, la sentencia n.º 103/1983, de 22 de noviembre (20), profundizando sobre el mismo tema, dirá —literalmente— en el párrafo segundo de su primera motivación jurídica:

(19) Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad núm. 17/1981. Ponente, D. Jerónimo Arozamena Sierra. Fundamento Jurídico Primero.

(20) Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad núm. 301/1982. Ponente, D. Luis Díez Picazo.

«Para lo que aquí interesa, aparte las mentadas condiciones procesales —en las que no es preciso profundizar ahora—, son indudables requisitos de admisión de una cuestión de constitucionalidad los siguientes: 1) que la ley, cuya, constitucionalidad se cuestione, sea aplicable al caso que deba decidir el Juez o el Tribunal proponente de la cuestión; 2) que el fallo que haya de dictarse en el proceso *a quo* dependa de la validez o falta de validez de la norma cuestionada o, lo que es lo mismo, que exista una directa relación entre validez o invalidez de la norma y fallo a dictar; 3) que al plantearse o proponerse la cuestión se ofrezca una fundamentación suficiente de la inconstitucionalidad y de la relación entre la norma cuestionada y el fallo, fundamentación que no ha de estar constituida por una exposición exhaustiva de la totalidad de las razones que en el asunto puedan jugar, sino por aquellos argumentos que deban considerarse racionalmente suficientes para que la cuestión pueda ser tomada en cuenta o, como en otra sede dice la Ley de este Tribunal, que se justifique una decisión del Tribunal por poseer la materia un contenido constitucional. La norma seleccionada por el Juez, de la cual se cuestiona la constitucionalidad, ha de ser aplicable al caso, que ante dicho Juez pende, y la estructura del razonamiento que conduce al fallo debe ser idónea en relación con el caso enjuiciado. No se exige, en cambio, que la norma cuestionada sea la única posible para resolver el caso, ni tampoco que el caso no pudiera resolverse por otras vías, con otras normas o con otros razonamientos porque no compete a este Tribunal enjuiciar la fundamentación que el Juez *a quo* haya hecho más que en aquellos casos en que resulte notoriamente inadecuada en relación con lo que es generalmente admitido en derecho.»

A cuanto antecede podemos añadir:

- Que el artículo 37 de la LOTC permite el que el Tribunal rechace, en trámite de admisión, mediante auto y sin otra audiencia que la del Ministerio Fiscal, la cuestión de incons-

titucionalidad «cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notablemente infundada la cuestión suscitada».

- Que el hecho de que tal cuestión hubiera podido suscitarse en otros momentos procesales, no impide el que se deduzca —dice la resolución n.º 54/1983, de 21 de julio (21)— en período de ejecución de sentencia.
- Qué, conforme ya declaró la sentencia n.º 76/1982, de 14 de diciembre, la cuestión de inconstitucionalidad puede plantearse no sólo respecto a resoluciones judiciales que revistan la forma de sentencia, sino a las que hayan de dictarse mediante auto (22).

Y pasando ahora al tema que nos ocupa, podemos preguntarnos: ¿Cuál es la intervención de los litigantes en este tema que tan directa e inmediatamente les afecta?

Frente a la tesis defendida por ALZAGA (23), entiende GONZÁLEZ PÉREZ que de entre los graves defectos de que adolece la regulación de esta vía procesal, para reaccionar frente a la inconstitucionalidad, el más grave es el restringido criterio, al delimitar la legitimación activa para promover la cuestión, ya que la persona que puede verse obligada a soportar una ley inconstitucional no tiene legitimación para plantearla, ya que sólo puede hacerlo el órgano judicial que conoce del proceso (24).

En consecuencia, la intervención de las partes litigosas se reduce a:

- Instar la cuestión al Juez o Tribunal, concretando los extremos a que hace referencia el artículo 35.2 de la LOTC, anteriormente citado.
- La solicitud podrá hacerse en cualquiera de los escritos que —según el procedimiento de que se trate— deban presentarse (mediante Otrosí), en el acto de la vista, o mediante escrito deducido con este único fin.
- Antes de decidir sobre el planteamiento de la cuestión pre-

(21) Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad núm. 482/1982. Ponente, D. Angel Latorre Segura. Fundamentos Jurídicos 2 y 3.

(22) Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad núm. 411/1982. Ponente, D. Antonio Truyol Serra. Fundamentos Jurídicos 1 y 2.

(23) Oscar ALZAGA VILLAAMIL: *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978* (Ediciones del Foro. Primera edición, Madrid, 1978. Páginas 939 y siguientes).

(24) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. Obra citada en la nota 18. Páginas 261 y siguientes.

judicial de inconstitucionalidad, el juzgado dará traslado al Ministerio Fiscal y a las demás partes personadas, para que, en plazo de diez días hábiles, puedan alegar cuanto estimen por conveniente, acerca de esta cuestión.

- El órgano judicial decidirá sobre esta petición, accediendo o denegando a su planteamiento en plazo de tres días.
- La resolución que se dicte —que reviste forma de auto— no es susceptible de recurso alguno.
- Sin embargo, puede ser intentada, de nuevo, por la parte en segunda y posteriores instancias.

Finalmente, y antes de terminar este epígrafe, conviene no olvidar la posibilidad de que cualquiera de las dos Salas del Tribunal Constitucional pueda suscitar una cuestión de inconstitucionalidad al Pleno, en base a lo dispuesto en el artículo 55.2 de la LOTC, que dispone:

«2. 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.»

VI) EL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL Y SU EJERCICIO POR LOS CIUDADANOS

El recurso de amparo tiene, en nuestro ordenamiento jurídico, origen constitucional, y frente a la escasa intervención de los ciudadanos en los demás procesos que con anterioridad hemos examinado, ahora esta intervención es absoluta aunque limitada —como luego veremos— a los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 al 29 y 30.2 de la Norma Básica.

Dice el artículo 53.2 de la Constitución:

«Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1.ª del Capítulo 2.º ante los Tribunales ordina-

rios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.»

Al margen del mandato constitucional para la elaboración de un procedimiento «basado en los principios de preferencia y sumariedad» que, en su momento, inspiró la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, que en otra ocasión hemos estudiado (25), el precepto transcrito crea un nuevo recurso que denomina «de amparo» y cuya competencia para conocer viene atribuida —exclusivamente— al Tribunal Constitucional.

Sin embargo, la existencia de este recurso no puede hacer olvidar que la tutela judicial *ordinaria* de los derechos y libertades no corresponde al Tribunal Constitucional, sino a los demás Jueces y Tribunales.

Las sentencias constitucionales reiterarán, con frecuencia (26):

«... la trascendental función que corresponde a los Jueces y Tribunales en relación a los derechos y libertades fundamentales, ya que, sin perjuicio de la vinculación de carácter general a que alude el artículo 53.1 de la Constitución, corresponde a los mismos la tutela general de tales libertades y derechos (art. 41.1 de la LOTC).»

1. Configuración del recurso de amparo

El amparo es un proceso constitucional, tanto por su objeto (pretensiones fundadas en normas de derecho constitucional) como por el órgano jurisdiccional al que se atribuye su conocimiento. Su finalidad —como ha reiterado el Tribunal Constitucional (27)—

(25) ANTONIO CANO MATA: *La ley de protección de los derechos fundamentales de la persona y sus garantías contencioso-administrativas. Deseable ampliación de algunas de sus innovaciones a la vía judicial ordinaria*, núm. 98 de esta REVISTA. Mayo-agosto 1982. Páginas 47 a 77).

(26) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 41/1981. Sentencia núm. 2/1982, de 29 de enero. Ponente, D. Rafael Gómez-Ferrier Morant. Fundamento Jurídico 2.

(27) Esta idea es recogida ya en la primera sentencia del Tribunal Constitucional, de 26 de enero de 1981. Sala Primera. Ponente, D. Jerónimo Arozamena Sierra. Fundamento Jurídico 2.

es doble. En primer lugar, la protección de los derechos y libertades, cuando las vías ordinarias de tutela han resultado insatisfactorias. Junto a este designio aparece, también, el de la defensa objetiva de la Constitución, sirviendo, de este modo, la acción de amparo a un fin que trasciende de lo singular. Para ello, el Tribunal actúa como guardián supremo (art. 1.º de la LOTC), de manera que su interpretación de los preceptos constitucionales se imponen a todos los poderes públicos.

Cuanto se acaba de exponer, nos permite reafirmarnos en las siguientes conclusiones, ya desarrolladas en otro trabajo (28):

- El recurso de amparo tiene origen constitucional.
- Su función se concreta en la protección de los derechos reconocidos en los artículos 14 al 29 y 30.2 de la Constitución, pues entendió el constituyente que tales libertades son el fundamento del orden político y de la paz social, junto con la dignidad de la persona humana, el libre desarrollo de su personalidad y el respeto a la ley y a los derechos de los demás, conforme declara el artículo 10 del mismo texto legal (29).
- Este recurso no está establecido para enjuiciar cuestiones de legalidad ordinaria (30), pues la materia objeto de examen y decisión ha de ser, exclusivamente, de alcance constitucional, sin que sea competencia del Tribunal adoptar decisiones respecto al modo en que haya de entenderse, interpretarse o aplicarse la legalidad ordinaria, salvo que con ello se violen derechos fundamentales (31).
- En el amparo constitucional no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a establecer o preservar los derechos o libertades, por razón de los cuales se formule el amparo (32).

(28) Antonio CANO MATA: *El recurso de amparo. Doctrina del Tribunal Constitucional* (Editorial «Revista de Derecho Privado»-Editoriales de Derecho Reunidas. Primera edición, Madrid, 1983).

(29) Pleno. Recurso de amparo núm. 374/1981. Sentencia núm. 5/1983, de 4 de febrero. Ponente, D. Rafael Gómez-Ferrer Morant. Fundamento Jurídico 2, párrafo último.

(30) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 145/1982. Sentencia núm. 34/1983, de 6 de mayo. Ponente, D. Manuel Díez de Velasco Vallejo. Fundamento Jurídico 3, párrafo primero.

(31) Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 463/1982. Sentencia núm. 58/1983, de 29 de junio. Ponente, D. Luis Díez Picazo. Fundamento Jurídico 3.

(32) Artículo 41.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

- El amparo no es una tercera instancia jurisdiccional (33).
- No tiene condición de casación ni configura una revisión del derecho aplicado.

2. *Extensión subjetiva activa del amparo*

Los términos «cualquier ciudadano» (art. 53.2 de la Constitución) o «todos los ciudadanos» (art. 41.2 de la LOTC) deben interpretarse en el sentido de que el amparo alcanza a todos los residentes en España, sean nacionales o extranjeros y a todas las personas, ya sean físicas o jurídicas, cualquiera que sea la naturaleza de estas últimas (privadas, públicas o público-administrativas).

Las limitaciones que pudieran derivarse del artículo 13 de la Constitución, respecto a los extranjeros, no parece que tengan virtualidad en este campo, pues —como recuerda CASTEDO ALVAREZ (34)— nuestro país ha ratificado los pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En la misma línea, RODRÍGUEZ OLIVER (35) —siguiendo a PÉREZ TREMPES— dirá que el artículo 41.2 de la Ley Orgánica, ha de entenderse desde la perspectiva del artículo 162 de la Constitución, en el que se habla de «toda persona», sin establecer requisito alguno de nacionalidad.

En cuanto a la posibilidad de que el amparo se promueva por personas jurídicas —públicas o privadas— la sentencia núm. 53/1983, de 20 de junio, dispone así (36):

«La referencia que hace el artículo 53.2 de la CE a «cualquier ciudadano» como sujeto que puede recabar la tutela de las libertades y derechos a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y las notas que para algunos tipifican el concepto de ciuda-

(33) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 46/1982. Sentencia núm. 2/1983, de 24 de enero. Ponente, D. Angel Escudero del Corral. Fundamento Jurídico 2, último párrafo.

(34) Fernando CASTEDO ALVAREZ: «El recurso de amparo constitucional» (obra *El Tribunal Constitucional*. Volumen I. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Madrid, 1981. Páginas 179 a 209).

(35) José M.ª RODRÍGUEZ OLIVER: «Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional Español» (obra citada en la nota anterior. Volumen III. Páginas 2269 a 2360).

(36) Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 22/198. Ponente, D. Jerónimo Arozamena Sierra. Fundamento Jurídico 1.

dano, no debe llevarnos a negar a las personas jurídicas, y entre ellas a las Sociedades mercantiles, como es aquí la actora, el que frente a una eventual violación del derecho que proclama el artículo 24.1 de la CE puedan acudir al proceso de amparo. Si todas las personas tienen derecho a la jurisdicción y al proceso y se reconocen legítimamente las personificaciones que para el logro de un fin común reciben en conjunto el nombre de personas jurídicas, puede afirmarse que el artículo 24.1 comprende en la referencia a «todas las personas», tanto a las físicas como a las jurídicas, y siendo esto así, una interpretación aislada del artículo 53.2 que limitara a la persona individual esa tutela reforzada que dice este precepto, dejando para las otras personificaciones la tutela ordinaria, implicaría con este recorte al sistema de defensa de un derecho fundamental, una conclusión contraria a lo que resulta —además del art. 24.1— del artículo 162.1, b), de la CE, en el que también a las personas jurídicas se reconoce capacidad para accionar en amparo. Desde este aspecto de la capacidad y la subsiguiente exigencia de la legitimación —montada en el aludido precepto de la Constitución sobre la idea del interés legítimo— es claro que «Banco de Valencia, S. A.», ha podido acudir al recurso de amparo.»

3. *Legitimación*

El tema de la legitimación para intervenir en un recurso de amparo, se encuentra regulado en los artículos 162 de la Constitución, y 46 y 47 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

A) *Legitimación para interponer amparo, en los supuestos de inexistencia de procesos judiciales previos*

En los casos en que se llega al amparo, sin necesidad de pasar previamente por un proceso judicial, es decir, cuando se recurren decisiones o actos sin valor de Ley, emanados del poder legislativo estatal o de las comunidades autónomas, o se debate el tema de la objeción de conciencia, se encuentran legitimados para inter-

poner el recurso de amparo constitucional, «la persona directamente afectada», el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.

El concepto de persona directamente afectada debe reconducirse al de «interés legítimo» (art. 162.1, *b*) de la Constitución).

La expresión interés legítimo —dice la sentencia de amparo núm. 60/1982, de 11 de octubre (37)— es más amplia que la de interés directo. La idea de interés legítimo hace referencia —añade la resolución núm. 62/1983, de 11 de julio (38)— a la de un interés protegido por el Derecho, en contraposición a otros que no son objeto de tal protección.

El interés legítimo ha de ser, en principio, personal y resultar directamente amenazado o lesionado, pero —como dice SOLCHAGA LOITEGUI en un trabajo magistral sobre la legitimación en el recurso de amparo (39)— si se acepta la opinión de la doctrina procesal dominante, que señala como criterio de atribución de legitimación el llamado interés procesal, caracterizado por la necesidad de la tutela jurisdiccional, puede concluirse en la procedencia de interpretar extensivamente el concepto, reconociendo la posibilidad de que tal interés procesal concorra en personas distintas del titular de la situación jurídica subjetiva atacada o amenazada; aun excluyendo —por el otro extremo— la admisibilidad de la acción pública.

Esta interpretación extensiva del concepto de legitimación ha sido recogida —a través de distinta configuración— por el Tribunal Constitucional en la sentencia de 11 de julio de 1983 —que se acaba de citar—, con lo que se viene a permitir el amparo —como decía SOLCHAGA— «... respecto de los ataques a ciertos intereses colectivos, dignos de especial protección y no susceptibles de fácil individualización...» (40).

(37) Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 40/1982. Ponente, D. Francisco Tomás y Valiente. Fundamento Jurídico 3.

(38) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 218/1982. Ponente, D. Rafael Gómez-Ferrer Morant. Fundamento Jurídico 2.

(39) Jesús SOLCHAGA LOITEGUI: «La legitimación en el recurso de amparo» (obra citada en la nota 34. Volumen III. Páginas 2585 a 2631).

(40) En el caso de que trataba la sentencia (el denominado síndrome tóxico) la acción pública se ejercitaba por delitos contra la salud pública. La transcripción de la tesis de SOLCHAGA, obra a la página 2630 del trabajo citado en la anterior nota.

B) *La legitimación para recurrir contra actos del poder ejecutivo y contra resoluciones judiciales*

En estos casos, en los que es necesario acudir a la vía judicial, previa al amparo constitucional, la legitimación para interponer el recurso viene atribuida a «quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente» y, al igual que en el caso anterior, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal.

La exigencia de haber sido parte en el proceso se ha interpretado adecuadamente por el Tribunal Constitucional, al señalar (41) que están legitimados para interponer amparo constitucional —en los casos de los artículos 43 y 45 de la LOTC— no sólo quienes hayan sido parte en el proceso, sino también aquellos que, debiendo legalmente haberlo sido, no lo fueron por causa no imputable a ellos, así como los que habiéndolo pretendido, no obtuvieron la condición de parte.

C) *La comunicación a los posibles agraviados e interesados en los casos de interposición de recursos por el Defensor del Pueblo o por el Ministerio Fiscal*

El artículo 46.2 de la LOTC exige que en este caso se anuncie la interposición del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y, además, que se notifique a los posibles agraviados.

El concepto de «agraviado» no introduce elemento nuevo en materia de legitimación, por lo que tendrá que ser reconducido al de «interés legítimo» (art. 162.1, b) de la Constitución) que, a su vez, se desdobra en los de «persona directamente afectada» y «quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente» (artículo 46.1 a) y b) de la LOTC). En definitiva, nos remitimos en este punto a lo que se expuso con anterioridad.

Lo que resulta evidente es que la invitación o llamada a los «agraviados», podrá provocar una intervención litisconsorcial voluntaria.

Por lo demás, es claro —como dice SOLCHAGA LOITEGUI (42)—

(41) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 112/1980. Sentencia núm. 4/1982, de 8 de febrero. Ponente, D. Angel Escudero del Corral. Fundamento Jurídico 1. Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 419/1981. Sentencia núm. 46/1982, de 12 de julio. Ponente, D. Plácido Fernández Viagas. Fundamento Jurídico 4, párrafo segundo.

(42) Jesús SOLCHAGA LOITEGUI. Trabajo citado en la nota 39. Volumen III. Página 2621.

que esta invitación o llamada a los interesados, para que puedan intervenir como litisconsortes, está demostrando que la intervención del Defensor del Pueblo y del Ministerio Fiscal no monopolizan el ejercicio de la acción.

D) *Codemandados y coadyuvantes*

La previsión contenida en el artículo 47.1 de la LOTC, permite la comparecencia —con el carácter de codemandados o de coadyuvantes— de las personas favorecidas por la decisión, acto o hecho que motiva el recurso, o quienes ostenten un interés legítimo.

Así, en el otro extremo de la relación procesal, podemos encontrarnos:

- Con personas favorecidas por la decisión objeto de amparo que, con el carácter de codemandados, tienen los mismos derechos y obligaciones que el Estado, puesto que son parte principal.
- Podrán acudir al proceso, como coadyuvantes, los que ostenten un interés legítimo, debiendo entenderse —con SERRA DOMÍNGUEZ (43)— que el coadyuvante tiene una función adhesiva simple, es decir, de intervención de un tercero para la defensa procesal de la parte demandada, aun sin ostentar derecho autónomo de acción.

E) *El tema de las personas jurídicas como intervinientes en amparo*

En cuanto al tema de la legitimación de las personas jurídicas para intervenir en el recurso de amparo, nos remitimos a lo que con anterioridad se ha expuesto, adicionando a ello la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su sentencia núm. 19/1983, de 14 de marzo (44), cuya primera motivación jurídica dice así:

«La primera cuestión que se plantea es la relativa a si la Diputación Foral posee o no legitimación para formular el presente recurso [antecedentes 5, a)].

(43) M. SERRA DOMÍNGUEZ: «La intervención de terceros en el proceso» (*Estudios de Derecho Procesal*. Barcelona, 1969).

(44) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 278/1982. Ponente, D. Rafael Gómez Ferrer Morant.

Para resolver esta cuestión, hay que partir del artículo 162.1, *b*), de la Constitución, que regula con carácter específico la legitimación para interponer el recurso de amparo, en el sentido de afirmar que está legitimada toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo. Y asimismo, con carácter complementario, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional —LOTC—, la cual establece en su artículo 46.1, *b*) —en conexión con el 44 de la propia Ley—, que están legitimados para interponer recurso de amparo constitucional contra resoluciones de órganos judiciales quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente.

Pues bien, de acuerdo con los preceptos mencionados, ha de afirmarse que la legitimación para interponer recursos de amparo no corresponde sólo a los ciudadanos, sino a cualquier persona —natural o jurídica— que sea titular de un interés legítimo, aun cuando no sea titular del derecho fundamental que se alega como vulnerado.

En consecuencia, no puede sostenerse la falta de legitimación de la Diputación Foral de Navarra para promover el presente recurso de amparo, dada la personalidad de la misma en el momento de formular la demanda, y el hecho de haber sido parte en el proceso antecedente. Legitimación sobre la que no incide la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra como Comunidad Autónoma, ya que tal Ley establece en su disposición adicional tercera que la Comunidad foral se subrogará en todos los derechos y obligaciones de la actual Diputación Foral, en cuanto Corporación Local.»

4. *Intervención de Abogado y Procurador*

El artículo 81 de la LOTC exige que el amparo esté dirigido por Letrado, y que las personas legitimadas para comparecer en el proceso, lo hagan por medio de Procurador.

En este punto el Tribunal tiene declarado que (45):

(45) Auto de 5 de noviembre de 1980. Sala Segunda. Fundamento Primero.

«El artículo 81.1 de la LOTC, incluido en el Título VII entre las disposiciones comunes sobre procedimiento, exige que cualquier persona física o jurídica, para comparecer ante este Tribunal en alguno de los procesos constitucionales debe conferir su representación a un Procurador y actuar bajo la dirección de Letrado.»

En relación con estas exigencias:

- Podrán comparecer por sí mismas, para defender derechos e intereses propios, las personas que tengan el título de Licenciado en Derecho, aunque no ejerzan la profesión de Procurador o Abogado.
- Para ejercer ante el Tribunal Constitucional en calidad de Abogado, se requerirá estar incorporado a cualquiera de los Colegios de Abogados de España en calidad de ejerciente.
- Estarán inhabilitados para actuar como Abogado ante el Tribunal Constitucional quienes hubieran sido Magistrados o Letrados del mismo.
- El Procurador deberán acreditar su representación mediante poder al efecto, entendiéndose que un poder general para pleitos —aunque no incluya el proceso constitucional— es suficiente (46).
- Sobre la necesidad de bastanteo del poder, la forma de realizarlo no tiene por qué coincidir con las usuales en los órganos jurisdiccionales, debiendo presumirse que el Letrado que se sirve del poder, lo ha bastanteado (47).
- De producirse algún defecto en estos puntos, resulta subsanable dentro del plazo de diez días que el Tribunal concederá al efecto, conforme a lo previsto en el artículo 85.2 de la LOTC.

(46) Sentencia citada en la nota 5.

(47) Sentencia de 17 de julio de 1981, citada en la nota 6. Fundamento Jurídico VI.

5. *Competencia del Tribunal Constitucional para conocer del recurso de amparo*

En principio, el conocimiento de los recursos de amparo corresponde a las Salas del Tribunal Constitucional, al disponer el artículo 48 de su Ley Orgánica que:

«El conocimiento de los recursos de amparo constitucional corresponde a las Salas del Tribunal Constitucional.»

Sin embargo, el artículo 10, *k*) de la misma norma contempla un supuesto de avocación, en virtud del cual, la competencia de las Salas para conocer del amparo constitucional puede ser recabada por el Pleno, a propuesta de su Presidente o de tres Magistrados.

Esta posibilidad nos parece jurídicamente correcta a fin de que —como está ocurriendo hasta ahora— en el supuesto de que la cuestión sometida a amparo, que por su importancia o trascendencia lo requiera, sea conocida por el Pleno del Tribunal Constitucional.

Por el contrario, los temas de posible inadmisión de estos recursos son resueltos por las Secciones, al disponer el artículo 8.º de la LOTC que:

«Para el despacho ordinario y la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos, el Pleno y las Salas constituirán Secciones, compuestas por el respectivo Presidente o quien le sustituya y dos Magistrados.»

Cumpliendo esta previsión legal, el Tribunal Constitucional se divide en cuatro Secciones —dos por Sala— dictando cada una de ellas numerosos autos de inadmisibilidad, la mayor parte provocados en amparo (48).

(48) El Tomo Primero de la Jurisprudencia Constitucional, editado por la Secretaría General del propio Tribunal («Boletín Oficial del Estado», 1.ª ed., 1982), recoge 116 Autos, dictados en el año 1980, y los 48 primeros de 1981. El Tomo Segundo comprende los números 49 a 139. El Tomo Tercero (1.ª ed., octubre 1983) recoge los autos núms. 1 a 239 del año 1982, correspondientes a los meses de enero a junio.

6. *Origen de las posibles violaciones de los derechos fundamentales y las libertades públicas que el amparo protege*

Al estudiar este tema, vamos a distinguir cinco supuestos posibles:

A) *Amparo contra leyes o disposiciones con valor de ley*

Del artículo 42 de la LOTC parece derivarse —con cierta claridad— que las leyes en ningún momento pueden ser objeto de recurso de amparo.

El proyecto de Ley Orgánica, sin duda influenciado por el artículo 39 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, venía a permitir el amparo frente a leyes, o disposiciones o actos con valor de ley formal, del Estado o de las Comunidades Autónomas, que obligasen a un cumplimiento directo sin previo requerimiento o acto de sujeción individual.

De haberse seguido el Proyecto —dice SALAS HERNÁNDEZ (49)— se habría consagrado —por vía legal— en materia relativa a derechos fundamentales y libertades públicas, un auténtico recurso de inconstitucionalidad, en vía principal, ejercitable por los directamente afectados por las normas impugnadas.

La Ley se alejó, en este punto, del proyecto, quedando —sin embargo— un claro vestigio del intento, en el artículo 55.2 que —a su vez— es una adición no prevista.

Será precisamente el ejercicio de este precepto, transcrito en el Capítulo V —al estudiar las cuestiones de inconstitucionalidad— el que permitirá en cierta medida —como señala BORRAJO INIESTA (50)— que exista en el Derecho español la posibilidad de amparo frente a leyes, como una prevalencia más de la Constitución por encima de cualquier norma.

Nos encontramos, pues, con la admisión de 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 29 y 30.2 de la Constitución, y a

(49) JAVIER SALAS: *Protección judicial ordinaria y recurso de amparo frente a violaciones de libertades públicas* (Civitas. «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 27, octubre-diciembre 1980. Páginas 553 a 562).

(50) IGNACIO BORRAJO INIESTA: *Amparo frente a Leyes. En torno a la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981* (núm. 98 de esta REVISTA, mayo-agosto 1982. Páginas 167 a 220).

los casos en que el recurrente haya experimentado una lesión concreta y actual de sus derechos, siempre que sean inescindibles al amparo constitucional y a la inconstitucionalidad de la ley.

Esta doctrina se encuentra recogida, con meridiana claridad, en la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, de 18 de diciembre de 1981, que dice así: (51):

«... Los solicitantes del amparo en este asunto demandan la nulidad de unas resoluciones judiciales en las cuales ellos consideran que ha sido violado el derecho a la tutela jurisdiccional tal y como se reconoce en el artículo 24 de la Constitución, la preservación del mencionado derecho para que puedan actuar como parte en los juicios hipotecarios que contra ellos se siguen, alegando las excepciones que para los juicios ejecutivos previenen la Ley de Enjuiciamiento Civil y la inconstitucionalidad de determinados preceptos legales. Quiérese decir con ello que los actos del poder público frente a los cuales el amparo se solicita son resoluciones judiciales y que frente a ellas se esgrime el agravio de que violan el artículo 24 de la Constitución; si bien, reconociendo que se han dictado dentro de la más estricta legalidad, de suerte que para el recurrente la inconstitucionalidad y derogación de los preceptos que ataca es premisa previa del amparo que solicita. Dado este planteamiento, hay que cuestionarse, antes de nada, la medida en que un particular puede impugnar por inconstitucionalidad preceptos legales, sin acudir a la vía de la cuestión de inconstitucionalidad que ofrecen los artículos 35 y siguientes de la LOTC, camino que probablemente pudieron los demandantes seguir en el caso actual.

Es verdad que el apartado 3 del artículo 41 de la LOTC dice que «en el amparo constitucional no pueden hacer valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formuló el recurso». Sin embargo, es también cierto que en el apartado 2 del artícu-

(51) Pleno. Recursos de amparo núms. 55, 56 y 57/1981. Ponente, D. Luis Díez Picazo. Fundamento Jurídico 1.

lo 55 se contempla el supuesto de estimación de un recurso de amparo por lesionar la ley aplicada derechos fundamentales o libertades públicas, y, en este caso, permite que, elevándose al Pleno del Tribunal la cuestión, puede decidirse sobre la inconstitucionalidad de la Ley. Una interpretación racional de este precepto obliga a entender que la inconstitucionalidad de la ley que lesiona derechos fundamentales y libertades públicas puede ser alegada por el recurrente del amparo. De este modo, 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.

El planteamiento que se ha hecho en el apartado anterior permite comprender que para resolver el presente recurso es preciso, previa y contemporáneamente, decidir la inconstitucionalidad de las leyes impugnadas, pues, como ya se ha dicho, los órganos jurisdiccionales actuaron dentro de la más estricta legalidad, y si al mismo tiempo lo hicieron dentro del marco de la Constitución, por ser conformes con ésta los textos legales que aplicaron, es obvio que el amparo no podrá prosperar...»

La misma idea se reiterará en sentencia núm. 65/1983, de 21 de julio, diciendo (52):

«De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional —LOTC—, especialmente en su artículo 55, números 1 y 2, en conexión con el 41 y siguientes, en el recurso de amparo no puede formularse una pretensión cuyo objeto sea obtener la declaración de inconstitucionalidad de una Ley, para lo cual la LOTC ha

(52) Sala primera. Recurso de amparo núm. 438/1982. Ponente, D. Rafael Gómez Ferrer Morant. Fundamento Jurídico 2.

establecido los procedimientos que regula en su título II, «De los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad», que son el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces y Magistrados. Ahora bien, si el acto de los poderes públicos impugnado —de carácter judicial en este caso— se ha dictado en aplicación de una Ley que viola un derecho fundamental susceptible de amparo, a juicio del actor, puede poner de manifiesto esta circunstancia al objeto de obtener mediante la inaplicación de esta Ley, en cuanto viola el derecho o libertad fundamental, la nulidad de la resolución, es decir, todos, o en su caso alguno o algunos de los pronunciamientos que puede contener la sentencia que se dicte en su recurso de amparo. En este caso, tal y como preceptúa el artículo 55.1 de la LOTC, la Sala que haya estimado el recurso es la que debe elevar la cuestión al Pleno con objeto de que se sustancie por el procedimiento propio de las cuestiones de inconstitucionalidad y proceda, en su caso, a declarar la inconstitucionalidad de la Ley en nueva sentencia vinculante para todos los poderes públicos, con el valor de cosa juzgada y los efectos generales a que se refiere el artículo 38 de la LOTC.

En definitiva, por tanto, no podemos hacer pronunciamiento alguno en el presente recurso acerca de la constitucionalidad del artículo 181 de la Ley de Procedimiento Laboral (LPL). Pero para determinar en qué medida la resolución impugnada vulnera el principio de igualdad al aplicar tal artículo habremos de examinar, a los solos efectos de la resolución del presente recurso, si el mencionado precepto es contrario al artículo 14 de la Constitución.»

B) *Amparo contra actos, sin valor de Ley, emanadas de las Cortes o de las Asambleas legislativas de las Comunidades*

Dispone el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

«Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas que las Cámaras o Asambleas, sean firmes.»

El estudio de este precepto aconseja hacer las siguientes puntualizaciones:

- El amparo contra estos actos se extiende no sólo a los emanados de las Cortes Generales —Congreso o Senado—, sino a los que tienen su origen en cualquiera de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas.
- El acceso al Tribunal Constitucional no precisa acudir a la vía judicial ordinaria, siendo suficiente el que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.
- El plazo para postular el amparo constitucional es de tres meses desde la firmeza.

Las posibilidades de aplicación de este supuesto no cabe duda de que son muy limitadas.

Así, el estudio de la jurisprudencia constitucional muestra que, tan sólo terminado el primer semestre de 1984, se han dictado tres sentencias de amparo contra actos del poder legislativo sin fuerza de Ley: las números 101/1983, de 18 de noviembre (53), 122/1983, de 16 de diciembre (54), y 28/1984, de 28 de febrero.

El primer recurso se deduce por dos diputados electos de las Cortes Españolas, por las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, en nombre de la Agrupación Electoral «Herri-Batasuna», en las elecciones generales de 28 de octubre de 1982, contra el acuerdo del Congreso de los Diputados de 14 de diciembre de 1982, que declaró la suspensión de los derechos y prerrogativas parlamentarias

(53) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 164/1983. Ponente, D. Rafael Gómez-Ferrer Morant.

(54) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 25/1983. Ponente, D. Angel Latorre Segura.

de los actores, hasta la prestación de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución.

El segundo se interpone contra resolución del Parlamento de Galicia, de 23 de noviembre de 1982, por el que se privaba a los tres recurrentes de sus derechos (aunque no de sus prerrogativas) como Diputados de dicho Parlamento, hasta que prestasen juramento o promesa de acatar y guardar fidelidad a la Constitución y al Estatuto de Galicia.

El tercer amparo se formula contra acuerdos de la Mesa del Parlamento Foral de Navarra, por los que se resolvió el cese de diversos parlamentarios forales por dejar de pertenecer al partido que los había presentado.

C) *Amparo contra actos del poder ejecutivo*

Los sujetos, de quienes emana la actividad motivadora del recurso, pueden ser —como dice GARCÍA MANZANO (55)— tanto el Gobierno —cualquiera que sea el tipo de actividad desarrollada, incluida la política— como la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, sus funcionarios y agentes, así como los demás entes públicos territoriales, corporativos e institucionales; pues —como precisa el autor citado— la dicción literal del artículo 43.1 de la LOTC no puede entenderse más restringida que la utilizada, con carácter general, en el artículo 41 de la misma norma.

La necesidad de agotar «la vía judicial procedente», está configurada en el artículo 43 de la LOTC como un presupuesto procesal para poder acceder al amparo.

Ordinariamente, esta vía judicial se agotará, ya acudiendo al recurso contencioso-administrativo ordinario, ya interponiendo el procedimiento especial contenido en la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona. Sin embargo, si el acto de la Administración contra el que se recurre, no fuera administrativo, resulta innegable que la vía judicial procedente puede ser —según los casos— la civil, penal, laboral, etc.

A efectos de tenerse por cumplida la exigencia de haberse agotado —previamente al amparo— la vía judicial procedente, el Tribunal Constitucional ha declarado:

(55) Pablo GARCÍA MANZANO: «Las vías judiciales previas al recurso de amparo constitucional» (obra citada en la nota 34. Volumen II. Páginas 1143 a 1170).

- Que es necesaria la interposición de apelación para que pueda tenerse por agotada la vía judicial; presupuesto que —obviamente— no juega cuando este recurso no existe, e incluso cuando resulta jurídicamente dudosa su procedencia (56).
- Se cumple esta exigencia con intentar el recurso, aunque judicialmente no se admita, por entenderse —erróneamente— que la resolución no era susceptible de tal impugnación (57).
- No es necesario interponer recurso de casación (58).
- También es innecesaria la revisión (59).
- Sin embargo, si el ciudadano hubiera interpuesto cualquiera de los dos recursos anteriores, deberá esperar a su resolución para poder deducir amparo (60).

Respecto al plazo para la interposición del recurso, es de veinte días siguiente a la notificación de la resolución que agote el proceso judicial previo.

En cuanto a la forma de computarlo, la reiterada doctrina constitucional permite fijar las siguientes reglas (61):

- Se inicia a partir del día siguiente al de la notificación de la resolución con la que se agota la vía judicial.
- Quedan excluidos del cómputo los días inhábiles.
- Si el último día de plazo es festivo, se entiende prorrogado al siguiente.
- Está deducido un recurso en tiempo hábil si el escrito se presenta no sólo ante el propio Tribunal, sino en el Juzgado de Guardia e incluso en las oficinas de correos, siempre que en

(56) Sala Segunda. Recursos de amparo núms. 123 y 142/1980. Sentencia de 11 de junio de 1981. Ponente, D. Jerónimo Arozamena Sierra. Fundamentos Jurídicos 1 y 2. Respecto a apelaciones jurídicamente dudosas, véase la sentencia número 20/1983, de 15 de marzo (Pleno. Recurso de amparo núm. 245/1982. Ponente, D. Francisco Tomás y Valiente. Fundamento Jurídico 1) y núm. 29/1983, de 26 de abril (Pleno. Recurso de amparo núm. 198/1982. Ponente, D. Rafael Gómez Ferrer-Morant. Fundamento Jurídico 1).

(57) Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 42/1983. Sentencia núm. 81/1983, de 10 de octubre. Ponente, D. Francisco Tomás y Valiente. Fundamento Jurídico 1.

(58) Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 197/1982. Sentencia núm. 73/1982, de 2 de diciembre. Ponente, D. Luis Díez Picazo. Fundamento Jurídico 1.

(59) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 113/1980. Sentencia de 28 de julio de 1981. Ponente, D.^a Gloria Begué Cantón. Fundamento Jurídico 1, párrafo 3.^o

(60) Auto de 4 de febrero de 1981 (que se reproduce en otro de 15 de julio de igual año), referido a un caso en que, al tiempo de solicitarse el amparo, se hallaba pendiente un recurso de revisión frente a sentencia firme.

(61) Sentencia núm. 14/1982, de 21 de abril, citada en la nota 8. Fundamentos Jurídicos 1 a 3.

este último caso quede constancia de la fecha de presentación (62).

Finalmente, recordemos que el hecho de que en la vía judicial procedente, los Tribunales declaren la inadmisibilidad del recurso o confirmen los actos de la Administración —o de otros órganos ejecutivos— que se impugnan en amparo, no convierte lo que es un amparo contra actos del poder ejecutivo (art. 43 de la LOTC) en una impugnación contra resoluciones judiciales (art. 44 LOTC), puesto que otra interpretación llevaría a entender —en definitiva— que no hay más actos u omisiones atacables, en vía de amparo constitucional, que los actos u omisiones de los órganos judiciales (63).

D) *Amparo constitucional contra resoluciones judiciales*

Al estudiar el tema del amparo frente a resoluciones judiciales, el Tribunal Constitucional tenía abiertas dos opciones distintas.

La primera era la de limitarlo a las posibles violaciones que pudieran incidir sobre el artículo 24 de la Constitución (tutela judicial efectiva sin indefensión y con absoluto respeto a la presunción de inocencia), por entender que éstas eran las únicas susceptibles de ser objeto de infracción «inmediata y directa» por parte de los órganos judiciales.

La segunda posibilidad era la de integrar, en el ámbito de este recurso, cualesquiera violaciones de derechos fundamentales, con la única limitación de su tipificación en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional se ha inclinado —decididamente— por esta segunda alternativa, declarando que la tesis restrictiva no tiene apoyo legal ni en el artículo 41 ni en el 55 de la LOTC.

Aceptado este camino, lo único que habrá que precisar es que la competencia del Tribunal Constitucional tiene carácter limitado, dada la trascendental misión que corresponde a los Jueces y Tribunales ordinarios, lo que exige el que el desconocimiento del derecho o libertad sea imputable, de modo inmediato y directo, a una acción u omisión del órgano judicial, *con independencia de los hechos que*

(62) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 379/1981. Sentencia núm. 125/1983, de 26 de diciembre. Ponente, D.ª Gloria Begué Cantón. Fundamento Jurídico 1.

(63) Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 421/1982. Sentencia núm. 21/1983, de 22 de marzo. Ponente, D. Francisco Tomás y Valiente. Fundamento Jurídico 1.

dieron lugar al proceso en que aquellos pudieron producirse, acerca de los cuales, en ningún caso entrará a conocer el Tribunal Constitucional (64).

Por lo demás, son requisitos para que el ciudadano ejercite con éxito un recurso de amparo contra resoluciones judiciales, el cumplimiento de diversas exigencias previas, cuales son:

a) *El carácter «inmediato y directo» de la violación judicial de derechos fundamentales*

Esta exigencia —el carácter «inmediato y directo» de que habla el precepto— da pleno sentido a la doctrina del Tribunal Constitucional, recogida al final del capítulo dedicado al amparo contra actos del poder ejecutivo.

b) *Acción u omisión del órgano judicial*

La violación judicial puede tener su origen tanto en actos como en omisiones. Las primeras —como dice PERA VERDAGUER (65)— no requieren especial examen, en tanto que las omisiones irán ligadas —generalmente— a dilaciones en la tramitación o resolución de los procesos, como se confirma en diversas resoluciones del Tribunal Constitucional (66).

c) *El previo ejercicio de los recursos utilizables dentro de la vía judicial*

En principio, nos remitimos a cuanto apuntamos al estudiar esta exigencia, en relación con presuntas infracciones de los órganos del poder ejecutivo.

Añadiremos, sin embargo, que el cumplimiento de este presupuesto no obliga a interponer todos los recursos imaginables, en un examen global del ordenamiento jurídico.

(64) Sentencia núm. 2/1982, de 29 de enero, citada en la nota 26. Fundamento Jurídico 2.

(65) Francisco PERA VERDAGUER: «Violación de derechos y libertades por órganos judiciales» (obra citada en la nota 34. Volumen III. Páginas 2095 a 2117).

(66) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 6/1981. Sentencia de 14 de julio de 1981. Ponente, D. Manuel Díez de Velasco Vallejo. Sala Primera. Recurso de amparo núm. 234/1981. Sentencia núm. 32/1982, de 7 de junio. Ponente, D.^a Gloria Begué Cantón. Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 292/1982. Sentencia número 26/1983, de 13 de abril. Ponente, D. Francisco Rubio Llorente.

La expresión «recursos utilizables» hay que interpretarla dentro de los términos razonables, propios de la diligencia de quien asume la dirección letrada en cada caso concreto (67), sin que a nadie se le pueda obligar al seguimiento de nuevos procesos para remediar —en su caso— una violación de un derecho fundamental, ocurrida en procedimiento distinto y agotado (68). Dentro de esta línea, la sentencia más progresiva será la de 30 de marzo de 1981 (69), dictada en un caso muy especial y que se proyecta contra actos del poder ejecutivo.

d) *Invocación formal del derecho constitucional presuntamente vulnerado*

El artículo 44.1, c) de la LOTC exige que se haya invocado formalmente en el proceso el derecho constitucional vulnerado, tan pronto como una vez conocida la violación, hubiere lugar para ello.

Esta obligación ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional en la siguiente forma:

- En principio, la falta de invocación formal del derecho que se entienda vulnerado, conduce a la declaración de inadmisibilidad del recurso o —en trámite de sentencia— a la desestimación del amparo (70).
- El cumplimiento de este requisito obliga, tan sólo, a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (71).
- La finalidad pretendida se cumple con su exposición, sin que sea necesaria la cita concreta del precepto constitucional (72), pues el recurso de amparo no puede estar rodeado de más

(67) Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 220/1980. Sentencia de 30 de marzo de 1981. Ponente, D. Francisco Tomás y Valiente. Fundamento Jurídico 1, párrafo segundo.

(68) Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 131/1982. Sentencia núm. 66/1982, de 12 de noviembre. Ponente, D. Plácido Fernández Viagas. Fundamento Jurídico 1.

(69) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 105/1980. Sentencia de 30 de marzo de 1981. Ponente, D. Angel Latorre Segura. Fundamento Jurídico 2.

(70) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 215/1980. Sentencia núm. 17/1982, de 30 de abril. Ponente, D.^a Gloria Begué Cantón.

(71) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 112/1980. Sentencia núm. 4/1982, de 8 de febrero. Ponente, D. Angel Escudero del Corral. Fundamento Jurídico 2.

(72) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 219/1981. Sentencia núm. 11/1982, de 29 de marzo. Ponente, D. Rafael Gómez-Ferrer Morant. Fundamento Jurídico 1, párrafos segundo y tercero.

exigencias formales que aquellas que requiera su recto funcionamiento (73).

- Este requisito no es exigible cuando no hay oportunidad de realizar tal alegación, lo cual ocurre siempre que la violación se imputa a la resolución que pone fin al proceso (74).

e) *Plazo para la interposición del amparo*

El plazo para interponer este recurso de amparo es de veinte días, a partir de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial (art. 44.2 de la LOTC).

En cuanto a su cómputo, nos remitimos a lo que se expuso al estudiar el amparo contra actos del poder ejecutivo.

E) *Protección, en amparo constitucional del derecho a la objeción de conciencia*

El artículo 30 de la Constitución, tras declarar que los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España, añade:

«2. La ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria.»

La objeción de conciencia no ha dado lugar más que a cuatro sentencias dictadas, todas ellas, en 1982 y de fechas 23 de abril (75), 13 de mayo (76), 19 de mayo (77) y 30 de junio (78).

La doctrina contenida en estas resoluciones configura la objeción de conciencia como una manifestación de la libertad ideológica (art. 16 de la Constitución), y el empleo de la expresión «la ley

(73) Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 35/1982. Sentencia núm. 47/1982, de 12 de julio. Ponente, D. Luis Díez Picazo. Fundamento Jurídico 1.

(74) Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 197/1982. Sentencia núm. 73/1982, de 2 de diciembre. Ponente, D. Luis Díez Picazo. Fundamento Jurídico 1, párrafos segundo y tercero.

(75) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 205/1981. Sentencia núm. 15/1982, de 23 de abril. Ponente, D.^a Gloria Begué Cantón.

(76) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 253/1981. Sentencia núm. 23/1982, de 13 de mayo. Ponente, D.^a Gloria Begué Cantón.

(77) Sala Primera. Recurso de amparo núm. 418/1981. Sentencia núm. 25/1982, de 19 de mayo. Ponente, D. Angel Escudero del Corral.

(78) Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 64/1982. Sentencia núm. 40/1982, de 30 de junio. Ponente, D. Jerónimo Arozamena Sierra.

regulará (art. 30.2 de la Constitución, que se acaba de transcribir) no significa otra cosa que la necesidad de la *interpositio legislatoris*, no era para reconocer, sino, como las propias palabras indican, para «regular» el derecho en los términos que permitan su plena aplicabilidad y eficacia (79).

La objeción de conciencia —como derecho— no conlleva, simplemente, la no prestación del servicio militar, sino la declaración de exención de este deber general, aunque con sometimiento a otra prestación social sustitutoria, lo que constituye —como dice SERRANO ALBERCA (80)— un desarrollo del principio de igualdad.

En cuanto al alcance de la previsión contenida en el artículo 30.2 de la Constitución, ya transcrito, la objeción de conciencia exige, para su realización, la delimitación de su contenido y la existencia de un procedimiento regulado por el legislador, en los términos que prescribe el precitado artículo —«con las debidas garantías»—, ya que sólo si existe tal regulación, puede declararse que el derecho a la objeción de conciencia ha encontrado su plenitud (81).

Por eso, al ser esta objeción un derecho constitucionalmente reconocido, y sin embargo no existir —todavía— la ley que regule su contenido —dentro, por supuesto, de los límites constitucionales—, la posición del Tribunal Constitucional es muy clara y afortunada: el objetor de conciencia tiene derecho a que su incorporación a filas se aplaze hasta que se promulgue, publique y entre en vigor la Ley prevista en el tan citado artículo 30 de la Constitución.

F) Amparo frente a violaciones de particulares

Se ha planteado el problema de si resultaba jurídicamente posible el ejercicio de un recurso de amparo, frente a violaciones realizadas por particulares.

La contestación afirmativa ha sido buscada por QUADRA-SALCEDO (82), en un sugestivo estudio, al que remitimos al lector.

(79) Al tiempo de redactarse este trabajo se encuentra ya en las Cortes un proyecto de Ley para regular la objeción de conciencia.

(80) José Manuel SERRANO ALBERCA: *Comentarios a la Constitución* (obra colectiva dirigida por Fernando GARRIDO FALLA, Civitas, 1.ª edición, Madrid, 1980. Comentario al artículo 30. Páginas 371 a 388).

(81) Evidentemente, la contenida en el Decreto 3011/1976, de 23 de diciembre, que contempla únicamente la objeción de carácter religioso, resulta insuficiente en su aplicación a la nueva situación derivada de la Constitución.

(82) Tomás QUADRA-SALCEDO y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO: *El recurso de amparo y los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares* (Cuadernos Civitas, 1.ª edición, Madrid, 1981).

Sin embargo, la solución negativa se impone, puesto que tanto en el espíritu de la Constitución como en el artículo 31.2 de la LOTC, se ha venido a configurar el amparo, única y exclusivamente, frente a violaciones de derechos provocadas por la actuación de los poderes públicos, y no de particulares.

En este punto, nos parece impecable la tesis mantenida por Javier SALAS (83), quien entiende que, frente a violaciones de derechos fundamentales y libertades públicas por parte de particulares y entes privados, la única garantía judicial es la representada por la jurisdicción ordinaria, a través de los cauces previstos en la legislación procesal común o en las normas especiales sobre protección de los derechos fundamentales de la persona.

Agotada la vía judicial, no cabe acudir al Tribunal Constitucional, a menos que se den los supuestos del artículo 44.1 de la LOTC; pero, en este caso, el amparo es posible no por presuntas violaciones de derechos fundamentales por parte de los particulares, sino porque esa violación es imputable —de modo inmediato y directo— a una acción u omisión de los órganos judiciales.

La posición del Tribunal Constitucional resulta hoy muy clara en este punto, y puede resumirse así:

- La violación tiene que tener su origen en un «poder público», y, por tanto, no son susceptibles de amparo las posibles infracciones de los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución cometidas por los particulares.
- El concepto de «poderes públicos» es, sin embargo, muy amplio, según resulta de los artículos 9, 27, 39 a 41, 44 a 51, 53..., etc., por lo que debe utilizarse «... como concepto genérico que incluye a todos aquellos entes (y sus órganos) que ejercen un poder de imperio, derivado de la soberanía del Estado y procedente, en consecuencia, a través de una mediación más o menos larga, del propio pueblo» (84).
- Esto permite la admisión de recursos de amparo frente a actos de personas jurídicas como Renfe (85), Entidades Gestoras de la Seguridad Social (86), Televisión Española (87), etcétera.

(83) Javier SALAS. Trabajo citado en la nota 49.

(84) Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 142/1982. Sentencia núm. 35/1983, de 11 de mayo. Ponente, D. Francisco Rubio Llorente. Fundamento Jurídico 3.

(85) Sentencia de 17 de julio de 1981, citada en la nota 6.

(86) Sala Segunda. Recurso de amparo núm. 256/1981. Sentencia núm. 67/1982, de 15 de noviembre. Ponente, D. Antonio Truyol Serra.

(87) Sentencia citada en la nota 84.

7. *Procedimiento*

Se encuentra regulado en los artículos 48 a 58 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a los que hay que añadir las Disposiciones Comunes, recogidas en los artículos 80 y siguientes de la misma norma.

Influenciado por la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en muchos puntos, el Tribunal Constitucional los ha interpretado con un elogiado criterio antiformalista, cuyos favorables efectos han sido puestos de manifiesto por Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO (88).

Las normas legales combinan armónicamente el principio dispositivo con elementos típicamente inquisitivos, cuales son los reflejados en los artículos 84 (eventual existencia de otros motivos distintos de los alegados por las partes), 89 (acordar, de oficio, de práctica de prueba), etc.

Merece especial atención el artículo 50 de esta Ley Orgánica, que permite el que el juzgador, a la vista del escrito de demanda, pueda acordar —previa audiencia del solicitante de amparo y del Ministerio Fiscal— la inadmisibilidad del recurso, no sólo por razones formales sino de fondo, cuales son:

- El que la demanda carezca manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte del Tribunal.
- Si el Tribunal hubiera ya desestimado, por razón de fondo, un recurso en supuesto sustancialmente igual.

Nos remitimos, en cuanto al procedimiento, suspensión de los actos o resoluciones impugnadas, efectos, etc., a los preceptos legales que, con anterioridad, se han citado.

VII) LOS CONFLICTOS CONSTITUCIONALES DE COMPETENCIA

En cumplimiento de lo previsto por el artículo 162.2 de la Constitución, será la LOTC la que vendrá a fijar la intervención de los ciudadanos en estos procesos constitucionales.

(88) Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: *Bajo el signo de la Constitución* (Colección «Administración y Ciudadano». Instituto de Estudios de Administración Local), Madrid, 1983. Páginas 71 a 155.

Para el estudio del tema partiremos de una doble distinción:

- Conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o de éstas entre sí.
- Conflictos entre órganos constitucionales del Estado.

A su vez, dentro de cada uno de estos dos apartados, habrá que separar los conflictos positivos de los negativos.

1. *Conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí*

A) *Positivos*

El estudio de la Jurisprudencia Constitucional muestra que hasta hoy —julio de 1984— los conflictos de competencia que el Tribunal Constitucional ha resuelto, han sido siempre positivos y deducidos por el Estado respecto a normas o actos de las Comunidades Autónomas Vasca o Catalana (salvo uno de la Valenciana), o por alguna de estas Comunidades frente al Estado (89).

Para estos conflictos está legitimado el Gobierno, siempre que considere: «... que una disposición o resolución de una Comunidad autónoma no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes orgánicas correspondientes...» (art. 62 de la LOTC).

También pueden deducir conflicto de competencia el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma cuando estime: «... que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito...» (art. 63.1 de la misma LOTC).

Al comparar estos dos preceptos, SÁNCHEZ MORÓN (90), en un reciente trabajo sobre el tema, afirmará, en nuestra opinión con absoluta claridad, que el inciso «*siempre que afecte a su propio*

(89) Durante 1981, el Tribunal Constitucional tan sólo resolvió un conflicto positivo de competencia. En 1982 el número de conflictos resueltos por sentencia fue de 12, y durante 1983 se dictaron 16 resoluciones de esta naturaleza. En el primer semestre de 1984 las sentencias dictadas han sido ocho.

(90) Miguel SÁNCHEZ MORÓN: *La legitimación activa en los procesos constitucionales* («Revista Española de Derecho Constitucional». Año 3. Número 9. Septiembre-diciembre 1983. Páginas 9 a 49).

ámbito» permite deducir que las Comunidades Autónomas sólo pueden intervenir en defensa de sus propias competencias, mientras que el Gobierno puede actuar para defender, tanto las del Estado como las de otras Comunidades que resulten afectadas, pues no se establece, respecto de él, la limitación del artículo 63.

En cuanto a los ciudadanos, entendemos que no están legitimados para intervenir en el proceso.

B) *Negativos*

Frente al supuesto anterior, los particulares pueden incluso provocar esta clase de conflictos.

El artículo 60 de la tan citada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, precisa:

«Los conflictos de competencia que opongan al Estado con una Comunidad Autónoma o a éstas entre sí, podrán ser suscitados por el Gobierno o por los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, en la forma que determinan los artículos siguientes. *Los conflictos negativos podrán ser instados también por las personas físicas o jurídicas interesadas.*»

A lo legalmente expuesto sólo resta hacer dos matizaciones:

- Que son «personas físicas o jurídicas interesadas» los titulares de intereses legítimos, dando a este término el alcance que, al estudiar el recurso de amparo, se ha precisado, quienes —consecuentemente— pueden instar de los órganos administrativos que resuelvan la petición o recurso que ante los mismos hayan podido deducir.
- Que estas personas deberán cumplir con el procedimiento previsto en el artículo 68 de la LOTC, antes de acudir —en su caso— ante el Tribunal Constitucional.

2. *Conflictos entre órganos constitucionales del Estado*

En este caso aparecen enfrentados el Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial, o cualquiera de ellos entre sí, según previene el artículo 59.3 de la LOTC.

Al igual que en el caso anterior, habrá que distinguir:

A) *Positivos*

Son los únicos que la Ley regula, estando legitimado para su interposición el órgano que estime invadidas sus competencias por otro, sin perjuicio de que los demás puedan comparecer, en el proceso, en apoyo de una de las partes principales (artículos 73 y 74 de la LOTC).

La legitimación de los particulares, en esta clase de conflictos, tampoco resulta posible, según deriva *a contrario sensu* de los preceptos legales aplicables.

B) *Negativos*

Al estudiar este supuesto, precisa SÁNCHEZ MORÓN (91) que la falta de regulación de estos conflictos negativos, como derecho reaccional de las personas interesadas, puede producir situaciones de indefensión, cuando se trate de la actuación materialmente administrativa de las Cámaras o del Consejo General del Poder Judicial.

Esta situación —añade el autor citado— puede suplirse mediante una aplicación directa del derecho reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución, y una interpretación extensiva del artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a la luz del principio *pro actione*, establecido en el precepto constitucional.

Quizá, en nuestra opinión, podrá jugar en este caso la misma previsión que la contenida para los conflictos negativos que oponen al Estado con una Comunidad Autónoma o de éstas entre sí, lo que vendría a suponer la aplicación de la analogía ante la falta de regulación legal, referida a la intervención de los ciudadanos en los conflictos que enfrentan a órganos constitucionales del propio Estado.

VIII) IMPUGNACIÓN DE DISPOSICIONES SIN FUERZA DE LEY
Y RESOLUCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PREVISTAS
EN EL ARTÍCULO 161.2 DE LA CONSTITUCIÓN

El artículo 161.2 del Texto Fundamental dice así:

(91) Trabajo citado en la nota anterior. Página 49.

«El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.»

No resulta extraño que hasta hoy el Tribunal Constitucional, tan sólo en una ocasión, haya conocido de este supuesto (92); ya que, como han señalado los profesores RUBIO LLORENTE y ARAGÓN REYES (93), el precepto carece de justificación, puesto que, si la disposición de la Comunidad Autónoma tiene rango de Ley, el Gobierno podrá impugnar su anticonstitucionalidad, al amparo del artículo 161.1, a) de la Constitución y, si su rango normativo es inferior, la vía adecuada será la contencioso-administrativa, conforme al artículo f53 c) del mismo Texto Legal.

Sin embargo, la explicación del precepto es muy clara. Lo que se pretende es que la mera impugnación por el Gobierno, suspenda la ejecutividad de la disposición o resolución de la Comunidad Autónoma que se cuestiona.

Por lo demás, y a los efectos de legitimación de los ciudadanos, es claro que los particulares no tienen ninguna posibilidad para poder abrir esta clase de procesos, que los artículos 76 y 77 de la LOTC lo reconducen a la vía procedimental de los conflictos constitucionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o de éstas entre sí, porque la legitimación viene atribuida, exclusivamente, al Gobierno.

Cosa distinta es la posibilidad que tiene el particular de impugnar —por otros cauces distintos— las resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, cual lo demuestra la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/1984, de 6 de febrero (citada en la nota 92), en donde aparecen acumulados un recurso de amparo junto al supuesto recogido en el artículo 161.2 de la Constitución.

(92) Pleno. Impugnación en base al título V de la LOTC núm. 617/1983 y recurso de amparo núm. 619/1983 (acumulados). Sentencia núm. 16/1984, de 6 de febrero. Ponente, D. Manuel Díez de Velasco Vallejo.

(93) FRANCISCO RUBIO LLORENTE y Manuel ARAGÓN REYES: *Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad* («Revista de Estudios Políticos», núm. 7. Páginas 165 y siguientes).

Es decir, que según la naturaleza de la resolución de la Comunidad la impugnación por el ciudadano se reconduce a su intervención en un proceso constitucional; todo ello sin perjuicio de que la tutela de los derechos del particular sea conseguida a través de los Tribunales Ordinarios —como vía normal— y, especialmente, de los contencioso-administrativos.

JURISPRUDENCIA

