

MARÍA DEL CAMINO VIDAL FUEYO
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Letrada del Tribunal Constitucional (2011-2020)

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2022

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO II. CONSTITUCIÓN Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL	17
CAPÍTULO III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL	21
CAPÍTULO IV. COMPOSICIÓN, ESTATUTO DE SUS MIEMBROS Y ORGANIZACIÓN INTERNA...	27
1. SISTEMA DE ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	27
2. PERFIL PROFESIONAL E INDEPENDENCIA DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	31
3. PROBLEMAS VINCULADOS AL SISTEMA DE ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	32
4. ESTATUTO PERSONAL DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	36
5. INVIOLABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	38

	<u>Pág.</u>
6. CESE DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	38
7. SUSPENSIÓN DEL CARGO.....	39
CAPÍTULO V. COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	41
1. LOS PROCEDIMIENTOS DE DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD; EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	42
A. El recurso de inconstitucionalidad	45
B. La cuestión de inconstitucionalidad	49
2. EL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL	51
3. LOS PROCEDIMIENTOS QUE RESUELVEN CONFLICTOS CONSTITUCIONALES.....	61
A. El importante papel de la jurisprudencia constitucional en la distribución territorial del poder.....	62
B. Los conflictos de competencia que enfrentan al Estado con las Comunidades Autónomas o a estas entre sí	66
C. De los conflictos entre órganos constitucionales del Estado	69
D. De los conflictos en defensa de la autonomía local.	70
4. LOS RECURSOS CONTRA LAS NORMAS FORALES FISCALES DE LOS TERRITORIOS DE ÁLAVA, GUIPÚZCOA Y VIZCAYA	73
5. LA COMPETENCIA CONTENIDA EN EL ART. 161.2 CE.	73
6. EL CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.....	74
7. EL RECURSO PREVIO DE INCONSTITUCIONALIDAD.	74
CAPÍTULO VI. EL PAPEL DEL TRIBUNAL EN EL CONTROL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ...	81
CAPÍTULO VII. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	91

	Pág.
CAPÍTULO VIII. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL OJO DEL HURACÁN: EL PROCESO INDEPENDENTISTA EN CATALUÑA, LA APLICACIÓN DEL ART. 155 CE Y EL ESTADO DE ALARMA COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA	95
1. EL PROCESO INDEPENDENTISTA EN CATALUÑA....	95
2. LA APLICACIÓN DEL ART. 155 CE.....	107
3. LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PARCIAL DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECRE- TADOS COMO CONSECUENCIA DE LA COVID-19	111
CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES	115
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	117

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

Esta breve monografía se dirige, fundamentalmente, a todas aquellas personas que se aproximan por primera vez al estudio del Tribunal Constitucional, como órgano constitucional y como intérprete supremo de nuestra Constitución. Por ello, adelanto que a lo largo de las siguientes páginas no se pretende realizar un innovador estudio dogmático del Tribunal Constitucional, respecto del que se ha escrito mucho a lo largo de su devenir histórico, sino que, de acuerdo con la finalidad de la Colección Jurídica *Debates Constitucionales*, de la editorial Marcial Pons, se busca ofrecer un texto de carácter divulgativo, para que lectores no especialistas en Derecho puedan tener una visión clara, general y sintética del papel que le corresponde al Tribunal Constitucional en nuestro Estado de Derecho. Ello implica, necesariamente, una referencia a su origen histórico y a su función como órgano jurisdiccional de control de la constitucionalidad de las leyes, así como un rápido repaso de los distintos procedimientos constitucionales de los que conoce.

Defender la primacía incondicional de la Constitución, como norma jurídica suprema de nuestro ordenamiento, es garantizar nuestro Estado de Derecho, nuestro sistema

democrático, así como los derechos fundamentales y las libertades públicas en los que se apoya. En este contexto, el papel del Tribunal Constitucional, como *guardián último* de la Constitución, resulta esencial.

Pero, además, no es posible hablar del Tribunal Constitucional sin referirse a hechos muy relevantes de la reciente historia de España. Así, nuestro intérprete supremo ha tenido que pronunciarse sobre la constitucionalidad de los estados de alarma decretados en el año 2020 como consecuencia de la pandemia ocasionada por la covid-19. También tuvo que determinar el sentido y el alcance de la aplicación del art. 155 de la Constitución, como instrumento extraordinario para frenar el flagrante incumplimiento de la Constitución que se estaba produciendo en Cataluña por parte del Gobierno de la Generalitat, que alcanzó su cénit el 10 de octubre de 2017, cuando el presidente de la Generalitat, Carles Puigdemont, hizo pública la declaración de independencia. Asimismo, fue el órgano encargado de examinar todas y cada una de las violaciones constitucionales que se produjeron en el Parlamento de Cataluña desde que, el 23 de enero de 2013, se aprobó la Resolución 5/X de Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, momento a partir del cual una eventual mayoría de un Parlamento autonómico se erigió unilateralmente en poder constituyente, prescindiendo de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, norma respecto de la que, unos años antes, también el Tribunal Constitucional tuvo que pronunciarse, declarando la inconstitucionalidad de varios de sus preceptos, mediante la STC 31/2010, de 28 de junio, en un clima de fuerte presión política, social y mediática.

Pues bien, este sucinto repaso de algunos acontecimientos cercanos en el tiempo, nos aproxima al protagonismo del Tribunal Constitucional, no solo en el campo jurídico, sino también en la escena política y social, poniendo de relieve que, si bien *su legitimidad* reside en las competencias que le atribuye la Constitución y en la utilización de métodos jurídicos para dictar sus resoluciones,

su legitimación, entendida como concepto sociológico que se identifica con la aprobación social de su actuación (lo que está vinculado a la idea de prestigio y respeto), es algo que el Tribunal ha de ganarse, día a día, en todas y cada una de sus resoluciones.

En este trabajo también se reflexiona respecto de cuestiones tales como el retraso en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional por parte del Congreso y del Senado, que lejos de buscar el consenso entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, se ha pasado a un reparto «de cuotas» entre los grupos parlamentarios mayoritarios, con la consiguiente pérdida del control de la Cámara respecto de la competencia e independencia de todos los candidatos propuestos, a lo que se une la responsabilidad de algunos medios de comunicación, insistentes en afirmar alineamientos ideológicos de los magistrados del Tribunal y transmitiendo, sin matices, la imagen de un Tribunal politizado.

No ayuda al Tribunal el retraso injustificado en la toma de algunas decisiones relativas a cuestiones delicadas (desde el año 2010 está pendiente de resolución el recurso de inconstitucionalidad contra la ley del aborto), ni las filtraciones a la prensa de las deliberaciones del Pleno respecto de cuestiones de relevancia política o social, algo ya habitual desde hace años.

Pero junto a la exposición de algunos problemas y polémicas que rodean al Tribunal Constitucional, nos encontramos con un sólido bagaje jurisprudencial, con cientos de sentencias de gran rigor técnico y jurídico, a través de las que el Tribunal ha venido realizando una importante labor de interpretación de la Constitución en relación con el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con la delimitación del contenido constitucionalmente protegido de determinados derechos fundamentales, con el sistema de fuentes del Derecho o con la función de diversos órganos constitucionales, entre otras materias.

Por último, conviene señalar, a la hora de repartir responsabilidades, que el prestigio y, por tanto, la legitima-

ción del Tribunal depende, de un lado, de la independencia, rigor técnico y sensibilidad jurídica de sus miembros y, de otro, de la elección de magistrados y magistradas idóneos e independientes por parte de los poderes del Estado que tienen atribuido ese encargo. Ante la pregunta obligada: ¿quién controla al guardián de la Constitución? parece que la única respuesta posible es el sometimiento de los doce miembros que componen el órgano a un obligado *self restraint*, a un autocontrol marcado por su vinculación a la Constitución y a la Ley Orgánica que regula su funcionamiento.

CAPÍTULO II

CONSTITUCIÓN Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Si la Constitución se erige en la norma jurídica suprema del ordenamiento jurídico, resulta imprescindible establecer procedimientos dirigidos a preservar su posición en el ordenamiento y a imponer su respeto frente a posibles amenazas de los poderes públicos, pero también de los particulares. Es importante recordar que el art. 9.1 de la Constitución (CE), establece que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».

Asimismo, parece razonable encomendar la misión de defender la eficacia jurídica de la Constitución a órganos de naturaleza jurisdiccional, en atención a las notas de independencia y de exclusivo sometimiento a la ley que caracteriza el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

A partir de estas dos premisas nacieron y se desarrollaron los dos modelos clásicos de «justicia constitucional», dirigidos a establecer un sistema de control judicial de la constitucionalidad de las leyes: el sistema de «jurisdicción difusa» y el sistema de «jurisdicción concentrada».

El sistema de «jurisdicción difusa» coincide con la gestión del Estado Constitucional en los Estados Unidos de Norteamérica, donde resultó esencial, tras la Revolución Norteamericana, la consideración de la Constitución de 1787, no solo como una verdadera norma jurídica (lo que significa que su aplicación es obligatoria y su incumplimiento conlleva sanción), sino, además, como la norma jurídica superior del ordenamiento (por lo que vincula a todos los poderes constituidos del Estado y se sitúa por encima de las leyes).

En consecuencia, no es suficiente con que la Constitución proclame su valor superior, sino que es necesario impedir la aprobación y aplicación de leyes que sean inconstitucionales. Lo cierto es que la Constitución Norteamericana no atribuía a ningún órgano la facultad de controlar la constitucionalidad de las leyes, y la cuestión se zanja la primera vez que el Tribunal Supremo norteamericano se encontró ante la necesidad de no poder aplicar una ley al considerarla inconstitucional, en 1803, en el caso *Marbury contra Madison*, que es una de las decisiones más importantes para el constitucionalismo, pues supone el nacimiento de la *judicial review* o control difuso de la constitucionalidad de las leyes, según el cual todos los jueces y tribunales, como poder independiente, en su labor ordinaria de juzgar y ejecutar lo juzgado, no podrán aplicar una ley que consideren inconstitucional.

El punto débil de este sistema radica en el peligro de resoluciones judiciales contradictorias, a partir de diferentes interpretaciones judiciales de la constitucionalidad de una determinada ley, lo que no ayuda a la seguridad jurídica. A ello se suma que los efectos de tales sentencias son *inter partes*, es decir, limitados a los contendientes en el proceso judicial en el que se ha dictado la resolución. Estos problemas se corrigen mediante la jurisprudencia del Tribunal Supremo norteamericano, que es vinculante y ha de ser asumida por todos los jueces ordinarios, quienes, conforme al principio del *stare decisis*, deben seguir la doctrina jurisprudencial anterior de los órganos judiciales superiores y, en particular, claro está, la del Tribunal Supremo.