**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 29**

**EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.** **LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.** **EL RECURSO PREVIO DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

Los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad son aquellos cuyo objeto es la valoración de la constitucionalidad de las normas, y en su caso, la correspondiente declaración de su inconstitucionalidad con efectos generales, siendo monopolizado su conocimiento en nuestro ordenamiento jurídico por el Tribunal Constitucional.

Estos procedimientos tienen por finalidad garantizar la supremacía de la Constitución como cúspide del ordenamiento jurídico, por lo que sólo tienen sentido cuando se atribuye a ésta la naturaleza de norma jurídica suprema.

En el tema anterior del programa se estudian las disposiciones generales de estos procedimientos y las relativas a la sentencia que en ellos se dicte, mientras que en el presente se analizan los procedimientos concretos, comenzando por el recurso de inconstitucionalidad, a través del que el Tribunal Constitucional realiza el control directo de la constitucionalidad de las leyes.

El procedimiento del recurso de inconstitucionalidad está regulado por los artículos 31 a 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979, que desarrollan los artículos 161.1.a) y 162.1.a) de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, y sus reglas esenciales son las siguientes:

1. Conforme al artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, su conocimiento corresponde al Pleno del mismo, excepto los recursos de mera aplicación de doctrina, cuyo conocimiento podrá atribuirse a las Salas en el trámite de admisión. Al atribuir a la Sala el conocimiento del recurso, el Pleno deberá señalar la doctrina constitucional de aplicación
2. Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad:
3. Los Estatutos de Autonomía y las demás leyes orgánicas.
4. Las demás leyes, disposiciones normativas y actos con fuerza de ley, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.
5. Los tratados internacionales.
6. Los reglamentos parlamentarios.

A estas previsiones de la Ley Orgánica debe añadirse que el Tribunal Constitucional ha atribuido fuerza o valor de ley a los actos y decisiones gubernamentales y parlamentarios relativos a los estados excepcionales que prevé el artículo 116 de la Constitución, así como a la autorización por el Senado al Gobierno para adoptar medidas extraordinarias conforme al artículo 155 de la Constitución, reservando su control al Tribunal Constitucional.

También están revestidas de esta fuerza o valor las normas fiscales aprobadas por las juntas generales de los territorios forales, conforme a la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

1. El recurso podrá promoverse a partir de la publicación oficial de la de inconstitucionalidad contra las ley, disposición normativa o acto con fuerza de ley que constituya su objeto.
2. Están legitimados para el interponerlo cuando se trate de Estatutos de Autonomía y demás leyes orgánicas u ordinarias del Estado, y disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de ley, tratados internacionales y reglamentos parlamentarios:
3. El Presidente del Gobierno.
4. El Defensor del Pueblo.
5. Cincuenta Diputados.
6. Cincuenta Senadores.

Los Diputados y Senadores están legitimados independientemente los unos de los otros, aunque no es preciso que pertenezcan al mismo grupo parlamentario.

El Presidente del Gobierno, en la práctica, interpone el recurso a propuesta del Consejo de Ministros, y por iniciativa de los departamentos afectados por la norma, disposición o acto a recurrir.

1. Además, cuando su objeto sea leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.
2. El recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación oficial de la ley, disposición o acto con fuerza de ley impugnado, y en el caso de leyes autonómicas, la fecha determinante es la de publicación en el diario oficial de la Comunidad Autónoma, cuando no coincida con la de la publicación en el Boletín Oficial del Estado.
3. El recurso se formula mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional, en la que deberán expresarse las circunstancias de identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción y, en su caso, de sus comisionados, concretar la ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido.
4. No obstante lo anterior, el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos:
5. Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.
6. Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado.
7. Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de ley, y se inserte en el Boletín Oficial del Estado y en el diario oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Esta posibilidad atribuida a los órganos ejecutivos se entiende sin perjuicio de la facultad de interposición del recurso de inconstitucionalidad por los demás órganos y personas antes relacionados.

1. A través del recurso de inconstitucionalidad puede denunciarse la infracción de cualquier precepto constitucional, incluso los que configuran el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas.

Por ello, y para deslindar los límites de recurso de inconstitucionalidad y conflicto de competencias, el artículo 67 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prevé que si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una ley o norma con rango de ley, el conflicto de competencias se tramitará como recurso de inconstitucionalidad.

1. Admitida a trámite la demanda, el Tribunal Constitucional dará traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y, en caso de que el objeto del recurso fuera una ley, disposición u acto autonómico, a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma correspondiente, a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas en el plazo de quince días.

A continuación, el Tribunal dictará sentencia, previendo para ello la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional un plazo de diez días, ampliable hasta treinta días, plazo que se ha visto sistemáticamente incumplido, de forma que son auténticamente excepcionales las sentencias que respetan estos plazos, siendo habituales las demoras de años e incluso de décadas.

1. Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.

Asimismo, el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un decreto-ley, decreto legislativo, ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada con tal carácter, cualquiera que sea su contenido.

**LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

A través de la cuestión de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional realiza el control indirecto de la constitucionalidad de las leyes.

Su procedimiento está regulado por los artículos 35 a 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que desarrollan el artículo 163 de la Constitución, y sus reglas esenciales son las siguientes:

1. Conforme al artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, su conocimiento corresponde a las Salas según un turno objetivo, salvo aquellas cuestiones que el Pleno se reserve para sí.
2. Cuando un juez o tribunal, de oficio o a instancia de parte, considere que una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión al Tribunal Constitucional.

La legitimación corresponde a cualquier juez o tribunal, pero carece de ellas el Tribunal de Cuentas, así como otros órganos administrativos como los tribunales económico-administrativos o los de contratación del sector público.

1. El órgano judicial sólo podrá plantear la cuestión una vez concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, o la resolución jurisdiccional que procediese, y deberá concretar la ley o norma con fuerza de ley cuya constitucionalidad se cuestiona, el precepto constitucional que se supone infringido y especificar o justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión, el denominado *juicio de relevancia*.

Antes de adoptar mediante auto su decisión definitiva, el órgano judicial oirá a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de ésta; seguidamente y sin más trámite, el juez resolverá en el plazo de tres días.

Dicho auto no será susceptible de recurso de ninguna clase. No obstante, la cuestión de inconstitucionalidad podrá ser intentada de nuevo en las sucesivas instancias o grados en tanto no se llegue a sentencia firme.

1. El planteamiento de la cuestión de constitucionalidad originará la suspensión provisional de las actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre su admisión. Producida ésta, el proceso judicial permanecerá suspendido hasta que el Tribunal Constitucional resuelva definitivamente sobre la cuestión.
2. El órgano judicial elevará al Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad junto con testimonio de los autos principales y de las alegaciones previstas de las partes y el Ministerio Fiscal, si las hubiere.
3. El Tribunal podrá inadmitir *a limine*, mediante auto motivado y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada.
4. Si se admite a trámite, se publicará tal admisión en el Boletín Oficial del Estado la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad, y quienes sean parte en el procedimiento judicial podrán personarse ante el Tribunal Constitucional en el plazo de quince días, para formular alegaciones en el plazo de otros quince.
5. El Tribunal Constitucional dará traslado de la cuestión al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Fiscal General del Estado, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y, en caso de afectar a una ley, norma o acto autonómico, a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma correspondiente, todos los cuales podrán personarse y formular alegaciones sobre la cuestión planteada en el plazo común improrrogable de quince días.
6. A continuación, el Tribunal dictará sentencia, previendo para ello la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional un plazo de quince días, ampliable hasta treinta días, plazo que también se ha visto sistemáticamente incumplido.

Por último, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prevé dos casos en los que la cuestión de inconstitucionalidad es planteada por el propio Tribunal Constitucional a través de una autocuestión, como son:

1. Conforme al artículo 55.2, en el supuesto de que el recurso de amparo debiera ser estimado porque, a juicio de la Sala o, en su caso, la Sección, la ley aplicada lesione derechos fundamentales o libertades públicas, se elevará la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar sentencia.
2. Conforme al artículo 75 quinquies, la declaración, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto en defensa de la autonomía local requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local.

**EL RECURSO PREVIO DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

La redacción originaria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regulaba un recurso contra los proyectos de leyes orgánicas que fue posteriormente suprimido.

Sin embargo, a consecuencia de los problemas de constitucionalidad que plantearon los Estatutos reformados a partir del año 2006 y, especialmente, de Estatuto de Cataluña, en el año 2015 se recuperó este recurso previo para los proyectos de Estatutos de Autonomía y sus propuestas de reforma.

Está regulado por el artículo 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y sus reglas esenciales son las siguientes:

1. Conforme al artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, su conocimiento corresponde al Pleno del mismo.
2. Son susceptibles de recurso de inconstitucionalidad, con carácter previo, los proyectos de Estatutos de Autonomía y las propuestas de reforma de los mismos, teniendo por objeto la impugnación del texto definitivo del proyecto o propuesta, una vez aprobado por las Cortes Generales.
3. Están legitimados para interponer el recurso previo de inconstitucionalidad quienes, de acuerdo con la Constitución y con esta Ley Orgánica, están legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía.
4. El plazo para la interposición del recurso será de tres días desde la publicación del texto aprobado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. La interposición del recurso suspenderá automáticamente todos los trámites subsiguientes.
5. Cuando la aprobación del proyecto de Estatuto o de la propuesta de reforma haya de ser sometida a referéndum en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, el mismo no podrá convocarse hasta que haya resuelto el Tribunal Constitucional y, en su caso, se hayan suprimido o modificado por las Cortes Generales los preceptos declarados inconstitucionales.
6. El recurso previo de inconstitucionalidad se sustanciará en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad, y deberá ser resuelto por el Tribunal Constitucional en el plazo improrrogable de seis meses desde su interposición. El Tribunal dispondrá lo necesario para dar cumplimiento efectivo a esta previsión, reduciendo los plazos ordinarios y dando en todo caso preferencia a la resolución de estos recursos sobre el resto de asuntos en tramitación.
7. Cuando el pronunciamiento del Tribunal declare la inexistencia de la inconstitucionalidad alegada, seguirán su curso los trámites conducentes a su entrada en vigor, incluido, en su caso, el correspondiente procedimiento de convocatoria y celebración de referéndum.

Si, por el contrario, declara la inconstitucionalidad del texto impugnado, deberá concretar los preceptos a los que alcanza, aquellos que por conexión o consecuencia quedan afectados por tal declaración y el precepto o preceptos constitucionales infringidos. En este supuesto, la tramitación no podrá proseguir sin que tales preceptos hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales.

1. El pronunciamiento en el recurso previo no prejuzga la decisión del Tribunal en los recursos o cuestiones de inconstitucionalidad que pudieren interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de ley del texto impugnado en la vía previa.

José Marí Olano

18 de junio de 2023