



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

Praxis del control por el Tribunal Constitucional de las disposiciones sin fuerza de ley.

Presentado por:

Luis Lorenzo Garrido

Tutelado por:

D. Juan Fernando Durán Alba

Valladolid, 20 de septiembre de 2021

RESUMEN.

El control de constitucionalidad de las disposiciones sin fuerza de ley, despierta desde un primer momento la cuestión acerca de a qué ámbito jurisdiccional corresponde el control de estas disposiciones, si a la jurisdicción ordinaria o a la constitucional. El presente Trabajo de Fin de Grado aborda los distintos medios jurisdiccionales a través de los cuales pueden ser impugnadas las disposiciones sin fuerza de ley, especialmente el control efectuado por parte del Tribunal Constitucional que, como máximo intérprete de la Constitución Española, se encarga de salvaguardar los valores constitucionales.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, Reglamentos, Ley Orgánica, recurso de amparo, impugnación, sentencia, derechos fundamentales.

ABSTRACT:

The constitutionality control of the provisions with no force of law, raises the question regarding to which jurisdictional scope belongs the control of these provisions, whether the ordinary jurisdiction or the constitutional one. The present Degree Final Project approaches the diverse jurisdictional pathways through which the provisions with no force of law could be challenged, especially the exhaustive control carried out by the Constitutional Court, which, as the highest interpreter of the "Spanish Constitution", is in charge of taking care of the constitutional values.

Key words: Constitutional Court, Rules, Organic Law, protection complain, impugment, judgment, fundamental rights.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	6
2. LA POTESTAD REGLAMENTARIA Y SU CONTROL	8
2.1 El control de legalidad y sus efectos.....	11
3. LA IMPUGNACIÓN DIRECTA E INDIRECTA DE LOS REGLAMENTOS. LA ACCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	14
3.1 Clases de acciones contencioso-administrativas.....	15
3.2 La cuestión de ilegalidad.....	17
4. CONTRAPOSICIÓN ENTRE EL CONTROL DE LEGALIDAD Y EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES SIN FUERZA DE LEY.....	20
4.1 El recurso de amparo constitucional.....	22
4.1.1 Tipos de recursos de amparo.....	24
4.1.2 Aspectos procesales del recurso de amparo constitucional.....	25
4.2 Los conflictos de competencia territoriales.....	29
4.2.1 Aspectos procesales de los conflictos de competencia territoriales.....	30
4.3 La impugnación por el Gobierno de disposiciones autonómicas sin fuerza de ley a través de la fórmula prevista en el artículo 161.2 CE.....	32
4.3.1 Aspectos procesales de la impugnación por la vía del artículo 161.2 CE.....	33
4.4 La impugnación de las normas forales fiscales de los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.....	33
4.4.1 Aspectos procesales de la impugnación de las normas forales fiscales vascas.....	34
5. PRÁXIS: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL MEDIANTE RESOLUCIONES PRÁCTICAS.....	38
5.1 Jurisprudencia relativa al reconocimiento del amparo. Exposición de sentencias estimatorias o desestimatorias de amparo.....	38
5.2 Recopilación de sentencias del Tribunal Constitucional sobre conflictos positivos de competencia.....	
5.3 Recopilación de sentencias de impugnaciones de disposiciones sin fuerza de ley regulado en el título V LOTC.....	52

5.4	Recopilación de sentencias relativas a recursos y cuestiones prejudiciales planteadas sobre normas forales fiscales dictadas por los territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.....	55
6.	CONCLUSIONES.....	57
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTROS RECURSOS.....	59

1. INTRODUCCIÓN.

Las disposiciones sin fuerza de ley, emanan de la potestad reglamentaria de la Administración Pública, y su límite fundamental son aquellas materias reservadas a la ley. Cuando uno se dispone a estudiar las distintas formas de control jurisdiccional de los mismos se encuentra con que la gran mayoría de manuales existentes se centran en el control de legalidad de los mismos, informando así al interesado en el asunto la posibilidad que los reglamentos tienen de ser enjuiciados por la jurisdicción contencioso-administrativa y la potestad que esta tiene, a través de los distintos mecanismos de impugnación de anular o inaplicar los mismos, haciéndolos desaparecer del ordenamiento jurídico, ya sea a través de la impugnación directa o de la cuestión de ilegalidad. De esta forma la mayoría de escritos sobre el control reglamentario olvidan o ignoran que estos pueden ser objeto del control por parte del Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución Española.

De esta manera es que la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción constitucional comparten el conocimiento de estos conflictos, por lo que las normas procedentes del poder ejecutivo se subordinan a la ley y a la Constitución sometiendo siendo este ejercicio de control una de las piezas claves del Estado Constitucional Democrático.

El objetivo principal de este Trabajo de Fin de Grado es el estudio y a exposición ordenada de los diferentes procesos constitucionales que forman parte de la regulación establecida en la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y sirven como mecanismo de control de las disposiciones no legislativas, como son:

- El recurso de amparo; a través del cual se controlan aquellas disposiciones no legislativas que vulneren derechos fundamentales.
- Los conflictos de competencia territoriales; controlando aquellas disposiciones no legislativas contrarias al orden competencial establecido en el Título VIII de la Constitución.
- La impugnación de las disposiciones autonómicas sin fuerza de ley; controlando disposiciones no legislativas que por la vía del art. 161.2 de la Constitución Española.
- La impugnación de las Normas Forales Fiscales dictadas por los territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

El presente trabajo se encuentra organizado en dos bloques principales. El primero de los bloques se encuentra dedicado a contraponer y analizar tanto el objeto como el parámetro del control de legalidad con el control de constitucionalidad de las disposiciones no legislativas, y un segundo bloque dedicado a estudiar los distintos procesos de control de constitucionalidad tanto procesalmente como a través del análisis de distintas sentencias del Tribunal Constitucional que nos han parecido especialmente relevantes para el objeto de nuestro estudio, que no es otro que el análisis del trabajo realizado por el Tribunal Constitucional a lo largo de su historia como máximo intérprete de la Constitución Española.

2. LA POTESTAD REGLAMENTARIA Y SU CONTROL.

En primer lugar, para entender el control realizado por el Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución española, sobre las disposiciones sin fuerza de ley, debemos entender que, en el ordenamiento jurídico español, el Reglamento Administrativo es la norma por excelencia del Derecho Administrativo, siendo una norma de rango inferior a la ley y de carácter general; los reglamentos se encuentran sometidos al control en primer lugar, por parte de la propia administración y en segundo lugar por los Tribunales. Los reglamentos nacen de la potestad reglamentaria de la Administración pública, que se recoge en la Constitución en el artículo 97, que dispone: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

La potestad reglamentaria se atribuye a: el Gobierno de España, a los gobiernos autonómicos y al pleno de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales. La potestad reglamentaria en la práctica también es ejercida por el Presidente del Gobierno, Ministros y otras autoridades de inferior rango. Los reglamentos aprobados por el Gobierno reciben el nombre de reales decretos. Los demás reglamentos estatales se denominan órdenes ministeriales y se diferencian dependiendo de cuál sea la autoridad que los dicte.

En cuanto a los límites de la potestad reglamentaria, el principal es el principio de reserva de ley, que se encuentra recogido en nuestra Constitución, de tal forma que este principio define el ámbito material que corresponde a la ley y al reglamento, la norma constitucional establece que la regulación de determinadas materias ha de llevarse a cabo necesariamente por la ley y eso se impone tanto al legislador como al titular de la potestad reglamentaria. También los principios generales del Derecho, estando o no consagrados en la Constitución suponen un límite a la potestad reglamentaria, entre estos principios destacan la interdicción de la arbitrariedad, la proporcionalidad, la seguridad jurídica, etc. Para entender el principio de interdicción de la arbitrariedad, hay que tener muy en cuenta qué puede ser considerado arbitrario, para ello utilizando las palabras de Fernández

Rodríguez¹ que entiende que es arbitrario “todo aquello que es o se objetiva, como incongruente o contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión, como desprendido o ajeno a toda razón capaz de explicarlo”. Éste concepto tiene una especial importancia porque la potestad reglamentaria, es una potestad discrecional, de tal forma que su titular tiene libertad para establecer sus determinaciones pero siempre con unos límites claros, esta discrecionalidad es de grado máximo en los reglamentos independientes, y estando muy limitada cuando se trate de reglamentos ejecutivos, por lo que el principio de *interdicción de la arbitrariedad*² es un parámetro del control de los reglamentos por parte de la jurisdicción.

En cuanto a los reglamentos, existen diferentes clases³:

- 1- Por su relación con la ley los reglamentos pueden ser ejecutivos, independientes o de necesidad, siendo los reglamentos ejecutivos aquellos que complementan la ley, y tienen por objetivo facilitar la aplicación de las leyes por parte de la administración, se mantienen en vigor mientras la ley que desarrollan esté vigente. Los reglamentos independientes, tienen una difícil cabida en nuestro sistema jurídico, pero se dan en los supuestos en los que una determinada materia no está regulada por una ley. Los reglamentos de necesidad se dictan en base a una habilitación legal previa y se dictan cuando se dan circunstancias excepcionales en las que se autoriza a la Administración a dictar determinados reglamentos para hacer frente a esa situación de necesidad.
- 2- En función de la materia del propio reglamento, podemos diferenciar entre administrativos o de organización y jurídicos o normativos; los primeros regulan la actividad interna de la Administración y los segundos regulan la relación entre los propios ciudadanos y entre estos y la administración.

¹ FÉRNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón. *De la arbitrariedad de la administración*, Civitas, Madrid 2008 (5ªed.). págs. 159-160.

² El principio de interdicción de la arbitrariedad indica que los Poderes Públicos sólo pueden actuar en beneficio del interés público de acuerdo con los procedimientos que la ley marca y con respeto a los principios y valores constitucionales y legales.

³ Cfr. GUÍA JURÍDICA WOLTERS KLUWERS “Reglamentos” (último acceso, 15/03/2021)
https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUjS0sjtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUtckhlQaptWmJOcSoA97XioTUAAAA=WKE

- 3- En cuanto a la procedencia, se distinguen principalmente entre los reglamentos dictados por la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, existiendo también los reglamentos de las Cámaras parlamentarias que se encargan del funcionamiento y organización de las mismas. También el Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ) tiene potestad reglamentaria no sólo para regular su funcionamiento interno sino también para dictar reglamentos de desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Judicial (de ahora en adelante LOPJ).

Sobre el control de la potestad reglamentaria, las disposiciones reglamentarias se encuentran sometidas al cumplimiento de unos requisitos formales y materiales, la carencia de estos conllevaría a la nulidad de las disposiciones. La competencia para declarar la nulidad de una disposición reglamentaria la tiene la propia Administración, la jurisdicción ordinaria y el Tribunal Constitucional, cuyo control es el que vamos a analizar de forma exhaustiva en el presente trabajo, desde el punto de vista procesal, y desde el punto de vista del análisis jurisprudencial del Tribunal Constitucional.

Primero la propia administración puede revisar de oficio una disposición no legislativa que contravenga la constitución o la propia ley, de la forma que viene recogido en el art. 106⁴ de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (en adelante LPACAP). De esta forma el primer paso para el control de los reglamentos dictados por las administraciones públicas es la propia administración, este procedimiento exige el dictamen previo y favorable del Consejo de Estado, cuando el reglamento esté viciado de nulidad⁵, de acuerdo con lo previsto en el

⁴ Art. 106 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2.

⁵ GUÍA JURÍDICA WOLTERS KLUWERS “reglamentos” ¿Cuáles son los mecanismos de control? (último acceso, 25/03/2021)
https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUjS0sjtLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA97XioTUAAAA=WKE

artículo 47.2⁶ de la LPACAP, que establece que serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior.

Pero el control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa es el tipo de control más común a la hora de enjuiciar la legalidad de los reglamentos, a través del recurso contencioso-administrativo el cual está constituido por: constituido por:

“Las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujetas a Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación” (art. 1.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, (en adelante LJCA).

Por lo tanto, en este aspecto, según la teoría sostenida por Cordón Moreno⁷, el objeto del proceso contencioso-administrativo no viene determinado únicamente por la acción llevada a cabo por la administración que ha sido impugnada, sino que el objeto es la pretensión que la administración tiene a la hora de realizar esa acción, por lo que la acción es simplemente el punto de referencia, constituyendo el presupuesto procesal necesario para que el tribunal pueda examinar el fondo de la cuestión, no siendo nunca el objeto del proceso la acción en sí de tal forma que el objeto del proceso será la pretensión que la Administración tiene al llevar a cabo una determinada acción, en este caso al aplicar una disposición general de rango inferior a la ley, de tal forma que la acción suponga el presupuesto procesal necesario para que el tribunal examine el fondo de la cuestión.

2.1 El control de legalidad y sus efectos.

Como hemos expuesto anteriormente, la potestad reglamentaria se encuentra sujeta al cumplimiento de unos requisitos, materiales y formales, de los cuales depende la validez del reglamento en cuestión, si un reglamento sobrepasa los límites establecidos, ese reglamento será tachado de ilegal, y a continuación vamos a ver qué efectos jurídicos tiene

⁶ Art. 47.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; “También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

⁷ CORDÓN MORENO, Faustino. *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*. EUNSA, Pamplona, 1979. págs. 69 y 70.

que a un determinado reglamento sea eliminado del mundo jurídico. El control por parte de los Tribunales de la potestad reglamentaria viene recogido en el art. 106.1 de la Constitución Española la cual dispone que los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa.

El ordenamiento jurídico recoge dos tipos de sanciones, la nulidad radical y la nulidad relativa, la doctrina administrativa en su mayoría viene aplicando la nulidad de pleno derecho o nulidad radical a los reglamentos ilegales, esto quiere decir que el reglamento nulo de pleno derecho no crea ningún tipo de efecto jurídico, como si no hubiera existido. En defensa de esta postura, García de Enterría señala que se aplica la nulidad de pleno derecho a los reglamentos ilegales porque la vigencia de una Ley no puede quedar extinguida por ningún reglamento contrario a la propia ley. Para preservar las leyes frente a las agresiones de su competencia por los reglamentos el Ordenamiento jurídico establece la máxima sanción de nulidad para los reglamentos ilegales, haciéndolos de inicio ineficaces, sin tener que mediar ninguna acción previa ni ningún pronunciamiento de cualquier autoridad administrativa o judicial⁸. La nulidad de pleno derecho de los reglamentos ilegales se recoge en el art. 1.2 del Código Civil. “Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior”.

La declaración de nulidad de los reglamentos ilegales produce una serie de efectos, sobre otras disposiciones generales y sobre actos administrativos dictados al amparo de esas disposiciones declaradas nulas de tal forma que los efectos se aplican cuando es la propia administración la que declara nulo el reglamento, como cuando lo hacen los tribunales, la principal pregunta que nos puede surgir, es saber lo que sucede con las normas que fueron derogadas por este reglamento posteriormente declarado nulo, la doctrina mayoritaria considera que la declaración de nulidad de un reglamento hace recuperar la vigencia de las normas que fueron derogadas por el mismo⁹, pese a que hay opiniones que dicen lo contrario, la jurisprudencia ha admitido la reviviscencia de las normas derogadas por disposiciones declaradas nulas, ya sea de forma total o parcial.

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de derecho administrativo*. I, Civitas, Madrid, 2004 (12ª ed.). págs. 208 y ss.

⁹ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria” *Revista de Administración Pública*, núm. 30, 1959. pág. 150.

Teniendo en cuenta la nulidad de pleno derecho de los reglamentos que sean declarados ilegales, ya sea por la administración o por los tribunales cualquier destinatario puede rehusar la aplicación de ese reglamento ilegal, no solo puede, sino que debe rehusar aplicarlo, ya que, aplicándolo, desobedecería la ley jerárquica superior que el reglamento infringe de tal forma que la inaplicación de ese reglamento ilegal es consecuencia de la correcta interpretación de la Ley violada por el reglamento. Esta afirmación trae problemas ya que no todos los destinatarios de los reglamentos ocupan la misma posición, es decir el órgano jurisdiccional encargado de aplicar el reglamento concreto a un determinado caso, puede y debe enjuiciar la validez del mismo. En caso de que el órgano jurisdiccional lo encontrara contrario a la Ley deberá no aplicarlo ya que según el art. 6 LOPJ: “los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la Ley o al principio de jerarquía normativa”.

No se puede decir lo mismo de los funcionarios de las administraciones públicas ya que el principio de jerarquía les obliga a estos a acatar las normas de la administración, pero frente a este argumento existe el planteamiento que considera que los reglamentos ilegales no forman parte del ordenamiento jurídico por ser nulos de pleno derecho, por lo que para cumplir con el principio de jerarquía deben inaplicar estos reglamentos, sometándose así la administración al Derecho, manifestándose de esta forma el cumplimiento del principio de legalidad.

De otra forma, se ha planteado la cuestión acerca de si las administraciones públicas deben inaplicar los reglamentos ilegales, ya que estas pueden impugnarlos ante los tribunales contencioso-administrativos si estos pertenecen a otra administración o a la revisión de oficio si los han dictado ellas mismas, pero por otro lado la doctrina considera que la inaplicación de estos reglamentos ilegales es una solución más rápida que comenzar un proceso de revisión de oficio o un proceso contencioso-administrativo¹⁰.

¹⁰ DÓMENECH PASCUAL, Gabriel. *La invalidez de los reglamentos*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002. pág. 359.

3. LA IMPUGNACION DIRECTA E INDIRECTA DE LOS REGLAMENTOS. LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

En primer lugar, los artículos 25 y 26¹¹ LJCA establecen que podrán ser enjuiciadas en el proceso administrativo las *disposiciones generales* dictadas por las distintas Administraciones Públicas, pudiendo cuestionarse de forma directa e indirecta, ya sea dirigiendo el recurso frente a la propia disposición reglamentaria que se considera contraria a Derecho o ejercitando la *pretensión* frente a un acto administrativo que sea dictado aplicando una norma general, considerando ilegal la norma general. Esta *pretensión de anulación* de la disposición general dictada no conforme a Derecho busca que los órganos jurisdiccionales encargados enjuiciar la controversia declaren la nulidad de la disposición, de esta forma se entiende que la actuación jurisdiccional se realiza para el mantenimiento del derecho objetivo pero también del derecho subjetivo, ya que, cuando el demandante comienza con el proceso de impugnación no tendría solamente un derecho subjetivo público a una sentencia de nulidad, sino también a una sentencia de fondo, tal como venía recogido en el artículo 86.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956¹².

De esta forma, llegamos a la consideración de que la sentencia no solo califica jurídicamente la disposición juzgada, sino que, también se pronuncia sobre la pretensión

¹¹ El art. 25 de la Ley 29/1998 dispone: “1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. 2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley.” Y el art. 26 dispone: “1. Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho. 2. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior”.

¹² La ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 estuvo vigente entre el 27 de diciembre de 1956 y el 14 de diciembre de 1998, y en su artículo 86.2 disponía lo siguiente: “la sentencia que anulare el acto o disposición administrativa producirá efectos entre las partes y respecto a las personas afectadas por los mismos.”

subjetiva del demandante con respecto a esa disposición, ya que el demandante no es una mera parte formal, sino que es una parte legitimada a que el tribunal examine su pretensión a fondo, es decir, la acción administrativa se presenta como un derecho frente al Estado para que un tribunal examine a fondo una pretensión, de forma objetiva y subjetiva, pese a que, en la mayoría de los casos, tras ser analizada la cuestión, se resuelve con la nulidad de la disposición general. La LJCA reconoce a aquellas personas que tengan interés legítimo en la declaración de nulidad de una disposición general frente a un tribunal contencioso-administrativo, puedan hacerlo, ya que la falta de legitimación implica necesariamente una sentencia desestimatoria de las pretensiones del demandante pese a que en la teoría el órgano jurisdiccional encargado de resolver la cuestión pudiera resolver sobre la legalidad de una disposición general sin que el demandante tenga un interés legítimo, en defensa de los intereses públicos, pero esta situación ideal, en la práctica no se da.

3.1 Clases de acciones contencioso-administrativas.

En principio, se distinguen dos tipos de pretensiones o acciones, las *pretensiones de anulación* y las *pretensiones de plena jurisdicción*. Como venimos diciendo anteriormente, las primeras buscan la anulación de la disposición general, dirigidas a los tribunales contenciosos administrativos, y las segundas, buscan reconocer una situación jurídica de desigualdad y ponerle solución de manera individualizada a través de distintas indemnizaciones entre las que pueden destacar los daños y perjuicios. En el proceso contencioso-administrativo se distinguen distintos tipos de acciones, las acciones meramente declarativas, las acciones constitutivas y las acciones de condena¹³.

Si se interpone un *recurso directo*, el artículo 31 de la LJCA sostiene que el demandante ejerce dos tipos de acciones, una acción meramente declarativa de la no conformidad a Derecho de la disposición y otra acción meramente declarativa de nulidad de la disposición. Para que se dé la estimación de las acciones que se ejercitan en el recurso directo se necesita de la existencia de una disposición general, y que el demandante tenga un interés legítimo. En primer lugar, el artículo 25.1 LJCA declara admisible el recurso contencioso-administrativo contra las disposiciones de carácter general que deben tener rango inferior a la Ley. La impugnación directa se encuentra sujeta al plazo del recurso contencioso-administrativo, tal como se pone de manifiesto en la STS del 13 de octubre de 1997.

¹³ BONACHERA VILLEGAS, Raquel. *El control jurisdiccional de los Reglamentos*. Thomson/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006. pág. 162.

En cuanto a los requisitos subjetivos de admisión para la impugnación directa de los reglamentos, que no exigen actuación administrativa previa, el artículo 24 CE establece que todas las personas tienen derecho a obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.

Tras la impugnación directa de los reglamentos en particular, los tribunales, no pueden redactar de nuevo un reglamento, como viene expresado en el artículo 71.2 LJCA¹⁴, ni obligar a la administración a hacerlo. Lo que sí se admite es la posibilidad de las sentencias interpretativas, de la jurisprudencia constitucional, en la que se desestima el recurso declarando que la interpretación de la norma de forma correcta es otra distinta. Por lo tanto, la impugnación directa de los reglamentos, no resuelve, sobre la validez o no de los actos dictados por la administración, por lo que habrá que enjuiciarlos como si el acto no hubiera existido, pero la anulación del reglamento no tiene efectos retroactivos, por lo que por regla general no afecta a los actos dictados en aplicación del reglamento que sean firmes, tal como viene recogido en el artículo 73 LJCA¹⁵.

En cuanto a la *impugnación indirecta*, primero deberá ponerse fin a la vía administrativa, mediante el recurso ordinario, como viene recogido en el art. 25.1 LJCA, salvo que el acto impugnado provenga de un órgano cuyos actos agotan la vía administrativa. La impugnación directa e indirecta son independientes, pero tal como viene recogido en el artículo 26.2 LJCA, “la falta de impugnación directa de una disposición general, o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos...”. En cuanto a los plazos de la misma, la impugnación indirecta no está sujeta a ningún plazo desde la publicación del reglamento, pero sí desde la notificación del acto concreto impugnado, también los efectos de la impugnación directa e indirecta son distintos, ya que la estimación de la impugnación indirecta no se pronuncia sobre la validez o invalidez de los actos dictados en aplicación del reglamento ilegal, sino

¹⁴ El art. 71.2 de la Ley 29/1998 dispone: “Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados.”

¹⁵ El art 73 de la Ley 29/1998 dispone: Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.

que, la sentencia, partiendo de la validez o invalidez del mismo como cuestión previa, resolverá sobre la pretensión subjetiva ejercitada.

La impugnación indirecta de los reglamentos, es aplicable por ejemplo en materia urbanística, por la ilegalidad del planteamiento urbanístico, partiendo de la base de que la calificación de los reglamentos que merecen los planes de urbanismo, al incorporarse al ordenamiento jurídico y permanecer su fuerza vinculante sin que se agote su eficacia con una sola aplicación. Por ejemplo, puede ser objeto de recurso contencioso-administrativo la denegación de una licencia urbanística, por considerar que no es conforme a Derecho el planteamiento en el que la Administración se ampara para justificar su postura. Imponiéndose un recurso indirecto por el acto administrativo que emana de un reglamento no conforme a Derecho, no del Reglamento en sí por lo que se produce el problema de que, tras la estimación de la impugnación indirecta, se mantiene el reglamento ilegal en el ordenamiento jurídico, pudiendo ser aplicado de nuevo por la Administración ya que la pretensión de la impugnación indirecta es la anulación del acto administrativo derivado de la aplicación de un reglamento no conforme a derecho, no la impugnación del reglamento como tal.

La LJCA suprime la admisión del recurso de casación en el recurso indirecto contra reglamentos, en su artículo 86.3 establece que, en principio, el recurso de casación solo es posible en el recurso directo y no en el indirecto, salvo a través de la cuestión de ilegalidad, que vamos a estudiar a continuación.

3.2. La cuestión de ilegalidad.

La cuestión de ilegalidad es un proceso especial que se plantea solo en los casos en los que no corresponda la anulación de un reglamento en el recurso indirecto, que se abre de oficio cuando la sentencia estimatoria del recurso indirecto ha adquirido firmeza¹⁶

Es similar a la cuestión de inconstitucionalidad, pero, la cuestión de ilegalidad se plantea *'ex post'* de la sentencia, como viene recogido en el artículo 123.1 LJCA.

La cuestión de ilegalidad es objeto de resolución y tramitación preferente, cuando el objeto de la resolución tenga especial transcendencia para otros procedimientos en desarrollo, en cuanto a la legitimación de la misma, la cuestión se basará exclusivamente en los preceptos reglamentarios cuya declaración de ilegalidad sirve de base para la estimación de la demanda.

¹⁶ Cfr. BONACHERA VILLEGAS, *op. cit.*, pág. 197.

El auto, emplaza a las partes, que tienen un plazo de 15 días para comparecer y presentar alegaciones ante el tribunal competente, una vez pasado el plazo de 15 días, no se admite personación al proceso. El artículo 123 LJCA determina que una vez que la sentencia es firme, el órgano competente que emite la sentencia, posee 5 días para plantear la cuestión de ilegalidad, pero tal como viene recogido en la STS Rec. 4/2004, de 18 de enero de 2006, existe la posibilidad de la ampliación *de facto* del plazo para presentar la cuestión por las partes o por el ministerio fiscal.

En cuanto a las formalidades y estimación de la cuestión de ilegalidad, en los artículos 124 y 125 LJCA, se recoge que una vez que sea planteada la cuestión, se remitirá una copia de los autos principales y del expediente administrativo y que con el escrito de personación y alegaciones se podrán acompañar los documentos que se consideren oportunos para enjuiciar la legalidad de la disposición cuestionada. Tras el fin del plazo de personación y alegaciones, se declarará concluido el procedimiento y la sentencia se dictará en los diez días siguientes a la declaración. El tribunal encargado de la resolución de la controversia podrá rechazar la cuestión de ilegalidad cuando falten las condiciones procesales. En cuanto a la estimación de la cuestión, el artículo 126.5 LJCA establece que la sentencia que resuelva la cuestión de ilegalidad no afectará a la situación jurídica concreta derivada de la sentencia dictada por el Juez o tribunal que la planteó. De esta forma, la primera sentencia, no quedara afectada por la sentencia que resuelva la cuestión de ilegalidad, quedando de manifiesto la cantidad de problemas que la cuestión de ilegalidad supone. Teniendo en cuenta lo anterior la doctrina mayoritaria, para evitar plantear la cuestión de ilegalidad, considera preferente que, en el supuesto del recurso indirecto, el tribunal que conozca la impugnación, si tiene competencia, declare también la nulidad del reglamento previo del que emana el acto administrativo impugnado¹⁷.

Por otra parte, la cuestión de ilegalidad resuelve el problema dado cuando una sentencia inaplica un precepto, pero no declara este precepto nulo porque no se trataba de una impugnación indirecta.

Finalmente, la cuestión de ilegalidad resuelve de manera muy similar a la que se daría tras el planteamiento de un recurso directo frente a un reglamento, por un lado, puede entrar a resolver sobre el fondo, estimando o desestimando la cuestión de ilegalidad; o, puede declarar la inadmisión de la cuestión cuando a juicio del tribunal falten los

¹⁷ Cfr. BONACHERA VILLEGAS, Raquel, *op. cit.*, págs. 202 y ss.

presupuestos procesales para plantearla¹⁸. También el Tribunal Supremo ha entrado a analizar la función de la cuestión de ilegalidad comparando sus similitudes con la cuestión de inconstitucionalidad en la STS 219/2002¹⁹.

“... en definitiva, preténdese, a través de la cuestión de ilegalidad, una depuración del ordenamiento jurídico en torno, aquí, a disposiciones generales con rango de Reglamentos, que pudieran hallarse incursas en ilegalidad... lo que supone que nos hallamos en presencia de un cauce procedimental para que los Tribunales se pronuncien sobre la ilegalidad de un precepto de disposición general que ya ha sido considerado ilegal en sentencia firme, que resolvía un recurso sobre un acto concreto...”

¹⁸ *Ibid.* pág. 202.

¹⁹ STS 219/2002, de 14 de marzo, de la sala de lo contencioso-administrativo, sección 7ª, (RJ 2002, 495)

4. CONTRAPOSICIÓN ENTRE EL CONTROL DE LEGALIDAD Y EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES SIN FUERZA DE LEY.

El control de disposiciones no legislativas normalmente es llevado a cabo por la jurisdicción ordinaria, especialmente por la jurisdicción contencioso-administrativa, como hemos estudiado en el apartado anterior, pero la excepción a esta regla se da en varios planos diferentes, por ejemplo, uno de ellos puede ser que los razonamientos que fundamenten la decisión judicial constituyan en sí mismos la violación de un derecho constitucionalmente amparable, en otros casos como por ejemplo en los conflictos territoriales de competencia es tarea del Tribunal Constitucional deslindar y decidir a qué órgano le corresponde la competencia y dictaminar si el asunto controvertido viola el orden competencial establecido

Como podemos observar en el recurso de amparo constitucional, en los casos en los que una disposición reglamentaria sea inconstitucional por vulnerar derechos fundamentales, esa inconstitucionalidad se referirá sustancialmente al contenido de la norma y no solo al texto de la misma, si el Tribunal Constitucional encuentra una determinada disposición inconstitucional, esta será expulsada del ordenamiento jurídico allí donde se encuentre, ya sea con forma de ley, sea con forma de reglamento. Pese a que la cuestión de constitucionalidad se plantea únicamente para disposiciones con fuerza de ley, sí que existe un control ‘constitucional’ de las disposiciones reglamentarias, por extraño que pueda parecer en un principio, ya que cuando se habla de los reglamentos, se suele obviar que estos mismos pueden ser impugnados ante la jurisdicción constitucional.

Cuando hablamos de control de constitucionalidad, lo primero que se nos viene a la mente es el “control de ley” o de normas de igual valor, pero en los reglamentos, al situarse en el ámbito infralegal, subordinado a la ley, el control es asumido por el poder judicial, ya que normalmente consideramos que las normas reglamentarias solamente sirven para llevar a cabo la voluntad expresada en la ley, de esta forma, no existe un control en abstracto sobre la constitucionalidad de los reglamentos, ya que estos vienen derivados de la ley. De lo que sí puede existir un control abstracto de constitucionalidad es de la propia ley, ya que la ley puede ser declarada inconstitucional de forma directa, pero el reglamento de forma

derivada, y esto podemos verlo en palabras del propio Tribunal Constitucional²⁰, pero este planteamiento es erróneo de partida, ya que en ningún momento el juez ordinario es un juez limitado a la legalidad, ni el Tribunal Constitucional es un órgano reservado al control de la ley, de tal forma que un acto administrativo o un reglamento puede ser contrario al orden constitucional²¹. Esta afirmación queda recogida en la STC 50/1984²², en la que se dice: “La distinción entre la jurisdicción constitucional y ordinaria no puede establecerse, como a veces se hace, refiriéndose la primera al “*plano de constitucionalidad*” y la jurisdicción ordinaria al de simple “*plano de la legalidad*” pues la unidad del ordenamiento y la supremacía de la constitución no toleran la ordenación de ambos planos como si fueran mundos distintos e incommunicables. Ni la jurisdicción ordinaria puede, al interpretar y aplicar la ley, olvidar la existencia de la Constitución, ni puede prescindir la jurisdicción constitucional del análisis crítico de la aplicación que la jurisdicción ordinaria hace de la ley”.

Por lo tanto, el juez ordinario es un juez de la constitucionalidad, no debido a que aplique la Constitución sino porque el juez ordinario debe interpretar la ley desde una perspectiva constitucional, produciéndose así una superposición entre ambas jurisdicciones, una superposición en la que el juez ordinario es un juez de la constitucionalidad porque puede aplicar directamente la Constitución frente a normas con rango inferior a la ley²³. De esta forma, en el plano infralegal, el juez ordinario es tanto juez de los derechos fundamentales, como el de los conflictos, ya sean constitucionales o interterritoriales, de esta forma, el Tribunal Constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa deben buscar soluciones y compartir jurisdicción y la cuestión principal que nos suscita es saber a qué jurisdicción le corresponde la competencia.

Este control de constitucionalidad como vamos a ver a continuación, de acuerdo con lo dispuesto en el texto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), se puede dar a través de cuatro fórmulas: recurso de amparo de aquellas disposiciones que vulneren derechos fundamentales, conflictos de competencia territoriales de disposiciones que sean contrarias al orden competencial, la impugnación por el

²⁰ STC 141/1985, de 22 de octubre, “el juicio de constitucionalidad se refiere a las leyes y a las disposiciones con fuerza de ley lo que impide un juicio de constitucionalidad de los reglamentos”

²¹ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *El control de constitucionalidad de las disposiciones reglamentarias*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. 1994. pág. 77.

²² STC 50/1984, de 5 de abril, FJ 3.

²³ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *op. cit.*, pág. 88.

Gobierno de disposiciones autonómicas sin fuerza de ley que contravengan la constitución y la impugnación de Normas Forales fiscales dictadas por Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

4.1 El recurso de amparo constitucional.

La primera de las fórmulas, *el recurso de amparo*, presenta como características sustanciales: una doble naturaleza, objetiva, interpretando la constitución y subjetiva, protegiendo los derechos del ciudadano. No constituye una tercera instancia de protección de los derechos fundamentales. La principal característica es que tiene carácter subsidiario, por lo que su admisión requiere que se hayan agotado la vía judicial previa, una vía judicial establecida por parte de los jueces ordinarios y posteriormente se plantea el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, poniendo de manifiesto la dualidad existente en el control por parte de los tribunales sobre aquellos reglamentos que puedan afectar a los derechos fundamentales²⁴.

El amparo constitucional es un proceso distinto del jurisdiccional anterior, que no se califica como ‘apelación constitucional’ ni como ‘casación especial’. Los derechos fundamentales, son susceptibles de protección por vía jurisdiccional como por la constitucional, mediante el amparo, pudiendo tutelarse los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución Española²⁵. La tutela de los derechos y libertades fundamentales tiene lugar por dos vías, primero la vía jurisdiccional ordinaria y posteriormente el Tribunal Constitucional. El artículo 41.2 de la LOTC establece que cabe recurso de amparo frente a cualquier actuación de los poderes públicos, caracterizados por estar investidos de ‘imperio’²⁶ e incluso frente a cualquier actuación de particulares que vinculan a todos los ciudadanos. Este artículo también define el objeto del recurso de amparo, estableciendo que serán recurribles en amparo las lesiones originadas por los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes de carácter territorial, corporativo o institucional, es decir, por todas las administraciones públicas.

²⁴ Cfr. REQUEJO PAGÉS, Juan Luis (Dir.) *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Boletín Oficial del Estado. Madrid. 2001, pág. 635.

²⁵ GÓNZALEZ RIVAS, Juan José (Dir.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. LA LEY, Madrid, 2010, págs. 473-475.

²⁶ *Ibid.* pág 482.

La concesión del amparo por el Tribunal Constitucional provoca la nulidad de la disposición reglamentaria impugnada, actuando, así como depuración del ordenamiento jurídico ya que la pretensión del demandante en amparo no es simplemente el reconocimiento en abstracto de que sus derechos fundamentales han sido violados, sino conseguir la expulsión del ordenamiento jurídico de aquellas disposiciones contrarias al orden constitucional. Finalmente cabe destacar, que el recurso de amparo, tiene en esta materia un papel muy residual en cuando al trabajo que el Tribunal Constitucional acostumbra a realizar, ya que de los miles de recursos de amparo que se tramitan por el Tribunal al año, apenas un puñado de ellos el objeto del proceso está compuesto por una disposición no legislativa que vulnere derechos fundamentales por lo que podemos concluir de que se trata de un proceso de *cierre de sistema*.

4.1.1 Tipos de recursos de amparo.

En cuanto a los tipos de recursos de amparo que pueden ser planteados se diferencian: en primer lugar, los recursos de amparo originados por disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simples vías de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial.

Segundo, el recurso de amparo frente a decisiones o actos parlamentarios, (artículo 42 LOTC) el recurso puede ser dirigido contra reglamentos de las administraciones públicas o gobiernos, siempre que la violación del derecho fundamental sea directamente imputable al reglamento o precepto reglamentario impugnado. En relación al Derecho de la Unión Europea, son amparables los actos del poder público que, habiendo sido dictados en ejecución del Derecho comunitario europeo, pudieran lesionar un derecho fundamental. También se puede plantear el recurso de amparo frente a los denominados actos gubernativos del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas o de las Administraciones públicas y sus agentes o funcionarios, así como de las cámaras, el CGPJ, el defensor del pueblo, el tribunal de cuentas y el propio Tribunal Constitucional²⁷. El artículo 43.3 LOTC exige que el resultado impugnado ante el tribunal sea una *resolución firme*, lo que significa que únicamente es susceptible de amparo la actividad administrativa subsistente que vulnere un derecho fundamental, ya que el objetivo del recurso es poner fin a una infracción determinada y restablecer o preservar dichos derechos, por lo tanto, el recurso de amparo se puede definir como un cauce para la reparación concreta de

²⁷ Cfr. GÓNZALEZ RIVAS, Juan José. (Dir.) *op. cit.*, págs. 485-488.

violaciones de situaciones jurídicas subjetivas. Siendo una vía para la defensa de los derechos y libertades fundamentales²⁸.

Por último, el recurso de amparo contra decisiones judiciales, se plantea como una vía dedicada a luchar frente a las decisiones dictadas por un órgano judicial que pueden ser acciones u omisiones. Para la presentación del recurso de amparo es un requisito insubsanable para todas las modalidades que el demandante invoque la especial trascendencia constitucional del recurso, indicándolo en sentido formal, así como indicar los derechos fundamentales que se consideran lesionados por el acto o decisión impugnado²⁹.

Es necesario destacar la existencia de los llamados amparos *mixtos* que son aquel tipo de amparo que el que no solo se impugna una actividad administrativa, sino que, también se impugna la no reparación por parte del órgano jurisdiccional y la posterior vulneración por parte de los tribunales de otro u otros derechos fundamentales y tras la reforma de la LOTC de 2007 el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que el plazo de interposición de los recursos de amparo mixtos es de 30 días.

4.1.2 *Aspectos procesales del recurso de amparo constitucional.*

En primer lugar, la determinación de la competencia jurisdiccional para la defensa de los derechos fundamentales se basa en el principio de subsidiariedad, lo cual quiere decir que el recurso de amparo solo tiene cabida procesalmente cuando se haya agotado la vía previa ante los tribunales ordinarios, ya que es tarea común de la jurisdicción ordinaria y del Tribunal Constitucional garantizar los derechos fundamentales recogidos en nuestra Constitución. Los actos susceptibles de ser recurridos son, como ya hemos dicho en el apartado anterior, los que provengan de las administraciones públicas, como las decisiones o actos sin valor de ley del poder legislativo, del ejecutivo y de los actos u omisiones de los jueces y tribunales, pero también se reconoce de manera indirecta en el art. 41.2 LOTC que los tribunales tienen la obligación de reparar las vulneraciones llevadas a cabo entre particulares, aunque sea de forma indirecta, ya que, de no reparar estas vulneraciones llevadas a cabo entre particulares serían los propios tribunales los que cometiesen esa violación, ampliando de esta forma la protección de los ciudadanos a más ámbitos de la vida social. La finalidad de este recurso son la protección de los derechos infringidos por

²⁸ Ibid, págs. 492-493.

²⁹ Ibid. págs. 508-509.

los cuales se presenta el propio recurso, es decir los derechos comprendidos en los arts. 14 a 29 de la Constitución, incluyendo también el art. 30 de la objeción de conciencia. Es importante para nuestro estudio tener presente la diferencia entre este control de constitucionalidad de disposiciones sin fuerza de ley y el recurso de inconstitucionalidad, un recurso que está limitado a disposiciones con fuerza de ley, por tanto, aunque nos encontremos a un mecanismo parecido, no son lo mismo.

- Legitimación y plazos.

En cuanto a los *plazos* de presentación del recurso de amparo, diferenciamos en primer lugar que existe un plazo diferente para cada uno de los tipos de recurso, en primer lugar, tal como viene recogido en el art. 42 LOTC para las decisiones o actos sin valor de ley que provengan del poder legislativo, podrán ser recurridos en el plazo de 3 meses desde que los actos o decisiones sean firmes.

El plazo para la interposición del recurso de amparo frente a los actos del poder ejecutivo, tal como viene recogido en el art. 43.2 LOTC son 20 días desde la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial previo.

Por último, el plazo para la interposición del recurso de amparo frente a los actos u omisiones del poder judicial, son 30 días desde la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial, tal como viene recogido en el art. 44.2 LOTC.

En cuanto a la *legitimación*, toda persona física o jurídica que invoque un interés legítimo, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal, están legitimados para interponer recursos de amparo. Pueden comparecer en el proceso con el carácter de parte demandada o con el de coadyuvante las personas favorecidas por la decisión, acto o hecho en razón de cual se formule el recurso o que ostenten un interés legítimo en el mismo. El ministerio fiscal siempre forma parte en los procesos de amparo constitucional para defender la legalidad, los derechos civiles y los intereses públicos protegidos por la ley³⁰.

El interés legítimo³¹ corresponde a toda persona cuyo círculo jurídico resulte afectado por la violación del derecho fundamental, aunque no sea el titular del derecho fundamental afectado. Como se puede ver en los siguientes ejemplos de la doctrina del Tribunal

³⁰Tribunal Constitucional, “*El recurso de amparo*” (última visita 15/05/2021) <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-Organizacion/competencias/Paginas/04-Recurso-de-amparo.aspx>

³¹ Cfr. GÓNZALEZ RIVAS, Juan José. (Dir.) *op. cit.*, págs. 519-521.

Constitucional: respecto a las personas físicas, se aprecia interés legítimo en la viuda e hijos para la continuación del proceso iniciado por el progenitor fallecido, cuando se busque obtener la nulidad de una sentencia penal condenatoria, como se aprecia en la STC 163/2004, de 4 de octubre; al titular del derecho de guarda para recurrir en defensa de los derechos fundamentales del menor, recogido en la STC 221/2002, de 25 de noviembre. Respecto de las personas jurídicas, se diferencian las personas jurídico-privadas, de las jurídico-públicas. En las primeras, bastará con atender a la naturaleza del derecho y los propios estatutos de la entidad, para apreciar si esta tiene un interés legítimo. Por ejemplo, se ha apreciado legitimación de las asociaciones en general, en las organizaciones de consumidores y usuarios o sen sindicatos. En las personas jurídico-públicas, que ejercen potestades que emanan de los poderes públicos, a priori no cabe reconocerles la legitimación para recurrir en amparo, sin embargo, sí que se les ha reconocido legitimación para tutelar los derechos fundamentales de sus miembros o de la generalidad de los ciudadanos³²

En los recursos de amparo siempre forma parte el Ministerio Fiscal en defensa de la legalidad de los derechos de los ciudadanos y también podrán formar parte del proceso con carácter de demandado aquellas personas que, hayan sido favorecidas por la disposición, acto o decisión por la cual se interponga el determinado recurso y también como coadyuvantes que son aquellos titulares de un interés legítimo.

En cuanto a la tramitación del recurso, a quien corresponde conocer los diferentes recursos de amparo constitucional es a las Salas del Tribunal Constitucional y en los casos que proceda, a las secciones.

- Requisitos de admisibilidad y trámite de admisión.

La demanda está considerada el inicio procesal del recurso de amparo interpuesto ante el Tribunal Constitucional, en la demanda se limita la pretensión de amparo solicitada por el demandante y acota de esta forma la resolución del recurso, en la demanda se debe exponer los hechos que la fundamenten, citando los preceptos constitucionales que se consideren verdaderamente infringidos y se debe fijar el amparo solicitado por el demandante para reestablecer el derecho o libertad que se considere vulnerado. La demanda debe contener obligatoriamente, la justificación del especial interés en la trascendencia constitucional del recurso. Un requisito que no se debe confundir con el de la

³² Cfr. REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. (Dir.) *op. cit.*, págs. 746-752.

base del daño constitucional denunciado, ya que la trascendencia constitucional es algo distinto de la vulneración del derecho fundamental ya sea por el acto o decisión impugnada.

Admisión a trámite de la demanda, para que la demanda de amparo sea admitida por providencia de la sección que corresponda, deberá ser acordado por los miembros de esta por unanimidad y cuando cumpla los requisitos de admisibilidad enumerados en el art. 50 LOTC, que consisten en que se cumpla lo dispuesto en los arts. 41, 46 y 49 LOTC, que en el contenido del recurso verdaderamente justifique una decisión por parte del Tribunal Constitucional acerca de la especial trascendencia constitucional³³ del tema a tratar, para determinar el contenido o alcance de los derechos fundamentales. En los casos en los que la admisión a trámite del recurso se obtenga una mayoría por parte de la sección, pero no la unanimidad, la decisión se traslada a la sala del Tribunal Constitucional, para que determine la resolución oportuna. En caso de que la demanda sea inadmitida, se notifica al demandante y al ministerio fiscal por providencia, teniendo un plazo de 3 días para ser recurridas en súplica, la cual será resuelta mediante auto.

Una vez que la demanda de amparo es admitida, la sala, de forma urgente requerirá a la autoridad pertinente que remita las actuaciones impugnadas en un plazo de 10 días como máximo, posteriormente se emplazará a las partes del procedimiento para comparecer en este proceso, en un plazo de 10 días también, transcurrido ese tiempo y recibidas las actuaciones correspondientes, se procederá a la vista, que debe producirse en un plazo máximo de 20 días, durante el cual pueden presentarse las alegaciones que procedan, las cuales quedan limitadas por la demanda, de tal forma que no es posible ampliar la demanda de amparo en las alegaciones posteriores y una vez terminado ese periodo, la Sala, o la sección, en el caso de que se aplique la doctrina consolidada por el Tribunal Constitucional, tendrá 10 días para pronunciar sentencia a partir del día que se señale para la vista o deliberación.

- Resolución y efectos

La resolución del recurso de amparo por parte de la sala, o en el caso que corresponda, la sección se pronunciara sobre si otorga el amparo al demandante o deniega el mismo tras conocer a fondo el asunto en cuestión, limitándose a concretar si se han violado los derechos o libertades fundamentales del demandante de amparo y a restablecer

³³ Cfr. GÓNZALEZ RIVAS, Juan José. (Dir.) *op. cit.*, págs. 553-555.

esos mismos derechos o libertades, absteniéndose de realizar consideraciones sobre las actuaciones de los órganos jurisdiccionales.

Cuando la sentencia otorgue el amparo, reconocerá alguno o algunos de los siguientes pronunciamientos:

- Declarará la nulidad del acto, decisión o resolución que impidiera el ejercicio de los derechos o libertades fundamentales del demandante, determinando la extensión de los efectos de la sentencia³⁴
- Se establecerá el reconocimiento del derecho o libertad pública conforme con el contenido constitucionalmente declarado.
- Restablecerá la integridad del derecho del demandante en amparo adoptando las medidas necesarias para conservar el mismo.

Por norma general, la interposición no suspende los efectos del acto o sentencia impugnados, salvo que cuando la no suspensión de los efectos produzca un perjuicio al recurrente ya que, de no suspender los efectos, perdería el sentido el recurso. De la misma forma que La Sala o la Sección correspondiente podrá adoptar las medidas cautelares que considere correspondientes para evitar que el recurso pierda su finalidad una suspensión que podrá solicitarse en cualquier momento antes de producirse la sentencia, pudiendo condicionar la adopción de medidas cautelares a que el interesado entregue una fianza para responder en de los daños y perjuicios en el caso de que se den y estas podrán ser modificadas o suspendidas durante el juicio de amparo a través del recurso de súplica que pueden imponer las partes, o si se sobrevienen circunstancias que no eran conocidas al momento del acuerdo o denegación de adopción de medidas cautelares. Sobre las peticiones de indemnización de los daños causados como consecuencia de la denegación o concesión de la suspensión de medidas cautelares, tendrán competencia los Jueces o Tribunales que se les ponga a su disposición las fianzas constituidas y esas peticiones deberán elaborarse en el plazo de un año desde la publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional.

³⁴ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *op. cit.*, pág. 165.

4.2 Los conflictos de competencia territoriales.

La jurisdicción de los conflictos de competencia territoriales corresponde al Tribunal Constitucional de la forma en la que viene dispuesto en el art. 161.1 c) de la Constitución Española “El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.” Y posteriormente esta jurisdicción viene detallada en el artículo 61 LOTC que establece cuáles son los actos os disposiciones que pueden dar lugar a ese tipo de conflictos: “1. Pueden dar lugar al planteamiento de los conflictos de competencia las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos.

2. Cuando se plantease un conflicto de los mencionados en el artículo anterior con motivo de una disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviese pendiente ante cualquier Tribunal, éste suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto constitucional.

3. La decisión del Tribunal Constitucional vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos.”

De esta forma en el artículo 61 y siguientes de la LOTC, se identifican cuáles son los actos impugnables en un conflicto de competencia que no respeten el orden constitucional, esas disposiciones a las que hace referencia el artículo 61. El objetivo de los conflictos de competencias es determinar quién es el titular de la competencia controvertida y también a su vez declarar la nulidad del acto o de la disposición generadora del conflicto³⁵, que la Constitución otorgue al Tribunal Constitucional la jurisdicción para conocer de los conflictos de competencia territorial, no excluye la competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo en la materia, tal como viene recogido en el artículo 106.1 de la propia Constitución. Pero pese a que los tribunales de lo contencioso-administrativo son jueces de lo constitucional desde el punto de vista jerárquico, solo pueden declarar la invalidez de las normas infralegales contrarias a la Constitución, pero no para resolver los conflictos de competencia.

³⁵ Cfr, FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “El sistema de conflictos de competencia entre el estado y las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, septiembre-diciembre 1984, págs. 105-107.

La cuestión principal que nos puede surgir al pensar en los conflictos de competencia territoriales es si solo las disposiciones no legislativas pueden ser objeto de los mismos, o también pueden ser objeto de los conflictos las normas con rango de ley, esta pregunta ha sido respondida en reiteradas ocasiones por el Tribunal Constitucional, llegando a la conclusión de que solamente pueden ser objeto de este proceso las disposiciones reglamentarias, ya que para impugnar una norma con rango de ley que contravenga el orden competencial establecido en la Constitución ya existe el recurso de inconstitucionalidad. Esta afirmación viene recogida en la jurisprudencia constitucional en palabras del propio tribunal en la STC 32/1981³⁶, de 28 de julio “...el recurso de inconstitucionalidad es un medio de impugnación de una Ley, disposición normativa o acto con fuerza de Ley, que tiene por objeto inmediato la determinación de su inconstitucionalidad, sin que queden excluidas de su ámbito las normas que afecten a la delimitación de competencias (artículo 161.1.º a) de la Constitución y artículo 31 de la LOTC), mientras que la finalidad del conflicto positivo de competencias es determinar el titular de éstas cuando con motivo de una disposición, resolución o acto se entiende que uno de los titulares invade el ámbito competencial de otro”.

4.2.1 Aspectos procesales de los conflictos de competencia territoriales.

Los conflictos de competencia positivos están regulados en los arts. 62 a 67 LOTC, y estos disponen que dichos conflictos podrán ser planteados ya bien por el Gobierno de la Nación o por el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma, produciéndose en el proceso unas importantes diferencias dependiendo de quién plantee el conflicto. Cuando el Gobierno de la Nación considere que una disposición o resolución de una Comunidad Autónoma no respeta el orden de competencia constitucional o en los Estatutos de Autonomía, tendrá dos meses de plazo para formalizar el conflicto de competencia tras la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto que se encuentre viciado de incompetencia y también podrá requerir en el mismo plazo a la misma Comunidad Autónoma para que esta sea derogada.

De esta forma apreciamos una diferencia fundamental entre los distintos sujetos que pueden formar parte del conflicto positivo, en primer lugar, si es el Gobierno el promotor

³⁶ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *op. cit.*, pág. 171.

del conflicto, el requerimiento previo³⁷ para la derogación de la disposición es solamente potestativo, y si el promotor es una Comunidad Autónoma, este requerimiento es de obligado cumplimiento para la misma. De esta forma observamos la diferencia de trato en el proceso que se da si el promotor es el Gobierno de la nación o una Comunidad Autónoma, esta diferencia se justifica debido a que el Gobierno se considera como el garante del interés general del Estado a diferencia de las Comunidades Autónomas cuyo interés principal debería ser la defensa de sus intereses concretos.

En la demanda, se deben exponer los antecedentes de hecho y la pretensión que se formula, debiendo acompañarse de la documentación detallada y la argumentación de cada uno de los preceptos que se impugnan en la demanda, debiendo fijarse con extremo rigor, siendo la falta de éste causa de inadmisibilidad de la demanda. La administración demandante puede pretender que se le reconozca la competencia controvertida, o en algunos casos que se suspenda la competencia de la administración demandada. Cuando se produzca el requerimiento por parte de una Comunidad Autónoma, deberá ser atendido o rechazado en un plazo de un mes como máximo a partir de la recepción del mismo. Si este es rechazado o se pasa el plazo del requerimiento sin ser atendido la Comunidad Autónoma podrá plantear el conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional, posteriormente, el Tribunal Constitucional dispondrá de diez días para iniciar el conflicto y una vez iniciado se dará un plazo no superior a 20 días para la presentación de alegaciones, si el conflicto se inicia a propuesta del Gobierno e invocando al artículo 161.2 CE se suspenderá de inmediato la vigencia de la disposición³⁸, resolución o acto impugnados siendo publicada esta en el Diario Oficial del Tribunal, en caso de no iniciarse a propuesta del Gobierno, el órgano que formalice el conflicto podrá solicitar la suspensión, siendo el Tribunal Constitucional quien se encargue de decidir si concede o no la suspensión. Una vez finalizado el plazo de alegaciones, el Tribunal dispondrá de quince días para la resolución del conflicto, resolución que declarará la titularidad de la competencia y en caso de que corresponda, anulará la disposición, acto o resolución impugnada.

³⁷ Cfr. REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. (Dir.) *op. cit.*, págs. 1026.-1029.

³⁸ Cfr. GÓNZALEZ RIVAS, Juan José. (Dir.) *op. cit.*, págs. 666-667.

4.3 La impugnación por el Gobierno de disposiciones autonómicas sin fuerza de ley a través de la fórmula prevista en el artículo 161.2 CE.

Tal como viene recogido en el art. 161.2 CE “El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los 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”.

Ésta impugnación se regula en los arts. 76 y 77 LOTC por lo que estamos hablando de un proceso constitucional con sustantividad propia y cuyo objeto del proceso son las disposiciones normativas sin fuerza de ley que provengan de las comunidades autónomas y también provoca un solapamiento entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa que no llega a ser total, ya que la jurisdicción contencioso-administrativa no alcanza a todos los actos y resoluciones de las Administraciones autonómicas, de tal forma que pese a que en muchas situaciones la mayoría de resoluciones de las Comunidades Autónomas pueden ser juzgadas por la vía contencioso-administrativa si tienen vicio de legalidad o por la vía constitucional si su vicio es de constitucionalidad. En este tipo de impugnación, es clave que la pretensión impugnatoria solo puede estar fundada en un vicio de constitucionalidad, siempre excluyendo que ese vicio de constitucionalidad sea distinto a la infracción del orden de competencias territorial, que tiene su propia vía de impugnación como hemos visto en el apartado anterior. Este artículo 161.2 de nuestra Constitución no ha estado exento de polémica, ya que algunas voces discordantes consideran que este tipo de impugnación es una vía que permite al gobierno suspender durante cinco meses de forma automática una resolución, disposición o acto de una Comunidad Autónoma, con los problemas que esta situación puede conllevar otorgando al Estado un privilegio que no tienen las Comunidades Autónomas y a ello se le suma que el texto constitucional no es claro en su intento de deslindar en qué casos le corresponde el control a la jurisdicción contencioso-administrativa³⁹ y en qué casos corresponde a la jurisdicción constitucional lo cual supone un problema, ya que de esta forma, al permitirse la impugnación por cualquier motivo de base, sea cual fuere, se corre el riesgo de convertir al Tribunal Constitucional en juez de las disposiciones infralegales

³⁹ Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “La impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal.” *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 13, enero-abril 1985, págs. 130-134.

autonómicas al servicio del gobierno de la nación, en concurrencia con los jueces de los contencioso- administrativo⁴⁰

4.3.1 Aspectos procesales de la impugnación por el Gobierno por la vía del artículo 161.2 CE.

Tal como viene recogido en los arts. 76 y 77 LOTC, el Gobierno de la nación se encuentra legitimado en todo caso para impugnar ante el Tribunal Constitucional aquellas disposiciones no legislativas y teniendo un plazo de 2 meses para hacerlo desde que esta sea publicada⁴¹, o bien, desde que tenga conocimiento de la publicación de la misma, éste tipo de impugnación tiene la misma regulación procesal que los conflictos de competencia territoriales que hemos visto en el apartado anterior⁴², con una diferencia muy importante entre ambas y es que la impugnación regulada en el art. 76 y 77 LOTC permite únicamente la impugnación de disposiciones contrarias a la Constitución Española, es decir que tengan vicio de constitucionalidad y no que viole el orden de competencia territorial de nuestro país como si puede darse en la vía de impugnación de los conflictos territoriales de competencia. En la impugnación regulada en el artículo 77 LOTC se establece que la formulación de la impugnación por el gobierno ante el Tribunal Constitucional provocará la suspensión de la disposición hasta que el Tribunal la ratifique o la levante en un plazo que en ningún caso podría superar los 5 meses excepto de si en un plazo inferior hubiese dictado la sentencia.

4.4 La impugnación de las normas forales fiscales dictadas por los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Esta última vía de impugnación para normas forales fiscales, que fue introducida por la reforma de la LOTC establece que corresponde al Tribunal Constitucional el conocimiento sobre los recursos y cuestiones prejudiciales planteados por los órganos jurisdiccionales contra las normas forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya que regulen su régimen tributario de acuerdo a su condición de territorios forales históricos de acuerdo con la fórmula creada en la LO 1/2010, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por lo que de esta forma, se excluye el control sobre estas normas de la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo tanto el objetivo de lo

⁴⁰ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *op. cit.*, pág. 177.

⁴¹ Cfr. GÓNZALEZ RIVAS, Juan José. (Dir.), *op. cit.*, pág. 756.

⁴² La regulación es la misma que para los conflictos de competencia territoriales regulados en los arts. 62-67 LOTC.

dispuesto en la LO 1/2010 no es deslindar el control de legalidad del control de constitucionalidad de este tipo de normas sino más bien expulsar a la jurisdicción contencioso-administrativa del control de las mismas. El objeto del control por el máximo intérprete de la Constitución son que las normas forales dictadas por estos territorios en ejercicio de su potestad tributaria reconocida en el art. 41.2.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco que regulen determinados impuestos concertados, alguna figura tributaria como por ejemplo los precios públicos, la norma foral general tributaria de cada territorio histórico y las normas reguladoras en virtud de las facultades conferidas en el Concierto Económico, de las haciendas Locales, todas ellas normas infralegales, tal como viene recogido en el art. 9.4 LOPJ y en el art. 3.d) LJCA: “Quedan excluidos de su conocimiento los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica.”

El motivo principal de las modificaciones llevadas a cabo por la LO 1/2010 es equiparar las normas fiscales forales de los territorios históricos a las leyes fiscales del Estado y las CCAA que solamente son recurribles ante el Tribunal Constitucional. Según la LOTC, el parámetro de validez de las normas forales fiscales vascas será el mismo que el establecido para leyes y disposiciones con fuerza de ley reguladas en el art. 28 LOTC y también serán inválidas si invaden materia reservada a la ley Orgánica.

El problema principal planteado por este tipo de impugnación es que el mecanismo dispuesto en la LO 1/2010 que regula el proceso de impugnación de las normas forales fiscales vascas no es otro que el de equipararlas a las disposiciones legislativas considerando que la vía de impugnación más adecuada es la de reproducir exactamente el proceso regulado en la cuestión de inconstitucionalidad, por lo que no se establece una regulación autónoma o un cauce procesal distinto, siendo este procedimiento una mera ficción, que equipara las normas forales fiscales vascas, que carecen de rango legal, con disposiciones legislativas.

4.4.1 Aspectos procesales del recurso y la cuestión constitucional de las normas forales fiscales vascas.

En primer lugar, para plantear estos conflictos sobre normas forales fiscales de estos territorios se encuentran legitimados los órganos jurisdiccionales encargados de conocer las normas forales fiscales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y su procedimiento es el mismo que

el de los recursos de inconstitucionalidad siendo la parte demandada las correspondientes Juntas Generales y Diputaciones Forales de estos territorios. El recurso contra las normas forales discales vascas puede interponerse en el plazo de los 3 meses siguientes desde su publicación oficial en el Boletín Oficial del respectivo Territorio Histórico, y se encuentran legitimados para iniciar el procedimiento el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados y cincuenta Senadores y los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas, estando la legitimación de estos dos últimos órganos condicionada de acuerdo con el art. 33.2 LOTC a cuando actúen en defensa del interés general.

La decisión sobre la admisión a trámite corresponde al Pleno, a propuesta de la sección que corresponda y si cumple los requisitos formales es admitida a trámite, tras ello se emplaza a las partes legitimadas que hemos comentado en el punto anterior a comparecer y a presentar alegaciones si es que así lo desean en un plazo de quince días tras el cual el Tribunal Constitucional tendrá que dictar la sentencia en diez días salvo que se acuerde ampliar el plazo hasta un límite de treinta días. (art. 34.2 LOTC).

La admisión a trámite del recurso, puede provocar la suspensión de la norma fiscal que sea impugnada si el Gobierno lo solicita, y se acuerda en la providencia de admisión de la demanda, si transcurridos cinco meses desde el inicio del proceso y no se ha dictado sentencia el Tribunal debe pronunciarse sobre si mantiene o levanta la suspensión de la norma.

En el caso de la cuestión, ésta se plantea como un proceso de carácter prejudicial siendo necesaria la existencia previa de un proceso ordinario, y tal como viene regulado en la disposición adicional quinta LOTC, se excluye de su conocimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa y su procedimiento es el mismo que el de la cuestión de inconstitucionalidad por lo tanto para plantear la misma están legitimados solamente los órganos jurisdiccionales de oficio a instancia de las partes del proceso principal. Uno de los requisitos del planteamiento de la cuestión es el juicio de relevancia, es decir que es necesario que exista una interdependencia entre el pronunciamiento sobre la validez de la norma foral cuestionada y la decisión del proceso por el que se promueve⁴³.

⁴³ VILLANUEVA DUQUE, Juan Carlos. “Los procesos constitucionales de control de las normas forales fiscales vascas” *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, septiembre-diciembre (2010), pág. 56.

Otro de los requisitos para del planteamiento de la cuestión es la llamada duda de constitucionalidad, consistente en que en que el órgano jurisdiccional competente no puede promover la cuestión si ésta no le plantea dudas acerca de la constitucionalidad de la norma aplicable ya que si no le provoca dudas, el proceso carecería de sentido, esta situación plantea problemas en la actualidad ya que el conocimiento por parte de los tribunales contencioso-administrativos de recursos indirectos interpuestos contra disposiciones sin fuerza de ley se encuentran excluidas las normas forales fiscales vascas, tal como viene recogido en la disposición adicional quinta LOTC, no es requisito necesario que el juez dude de la constitucionalidad de la norma, por lo que la impugnación podría formalizarse como un recurso indirecto, elevando la cuestión ante el Tribunal Constitucional.

En cuanto al proceso en sí mismo, la admisión a trámite de la demanda depende del Pleno, a propuesta de la sección, tomando la decisión en forma de providencia, y una vez admitida, suspende el litigio principal hasta que el Tribunal Constitucional resuelva. Las partes podrán personarse al proceso en un plazo de quince días y formular alegaciones en un plazo de otros quince días, una vez finalizado ese plazo, el Tribunal dictará sentencia en el plazo de quince días salvo que se amplíe, no pudiendo excederse de los treinta.

La sentencia tiene en todo caso valor de cosa juzgada, vinculando a todos los poderes públicos desde su publicación en el BOE. La declaración de inconstitucionalidad supondrá la nulidad de los preceptos de la norma foral fiscal que sea objeto del recurso o la cuestión, aunque esta declaración de nulidad tras la declaración de inconstitucionalidad no se da siempre, existen casos en los que se ha declarado el precepto de la norma inconstitucional sin declararse la nulidad, o darse esa nulidad de forma diferida. La declaración de inconstitucionalidad, aplicando el art. 4.1 LOTC, impide la revisión de los procesos que tengan sentencia con fuerza de cosa juzgada aplicándose esa norma foral fiscal declarada posteriormente inconstitucional, salvo en los procesos penales o contencioso-administrativos sancionadores, siempre que debido al cambio se produzca una reducción de la pena o de la sanción⁴⁴ o una limitación de la responsabilidad. Los únicos límites a la retroactividad de la declaración de inconstitucionalidad de una norma son aquellas sentencias con fuerza de cosa juzgada y la revisión de las actuaciones administrativas firmes en los supuestos de declaración de inconstitucionalidad de normas legales tributarias que conlleven la devolución de cantidades dinerarias. También se podrá declarar la inconstitucionalidad de otros preceptos de la norma recurrida o cuestionada por conexión,

⁴⁴ VILLANUEVA DUQUE, Juan Carlos. *op. cit.*, pág. 60.

o se podrá fundar la inconstitucionalidad en una causa distinta a la invocada en el proceso. El proceso también puede terminar por la derogación o la modificación de la norma foral fiscal impugnada.

También puede darse la situación de que una norma foral fiscal viole un derecho fundamental recogido en la Constitución de tal manera que el tribunal constitucional podría conceder el amparo al demandante por el acto o resolución realizado en base a esa norma foral fiscal pero al no encontrarse en el procedimiento particular recogido en la disposición adicional quinta LOTC para impugnar una norma foral fiscal no podría pronunciarse sobre la constitucionalidad de la misma, sino limitarse a conceder o denegar el amparo según el caso, una forma de solucionar el problema será a través del planteamiento de la autocuestión de constitucionalidad ante el pleno del Tribunal compaginándose así el proceso de amparo con el proceso de control constitucional de las normas forales fiscales vascas, no encontrándose diferencias en el proceso de autocuestión de una norma foral fiscal vasca con respecto de una ley o una disposición con fuerza de ley⁴⁵.

⁴⁵ VILLANUEVA DUQUE, Juan Carlos. *op. cit.*, pág. 65.

5. PRÁXIS: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL MEDIANTE RESOLUCIONES PRÁCTICAS.

En el apartado que se va a desarrollar a continuación se pretende repasar a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia como resolver y deslindar la superposición existente entre la jurisdicción Contencioso-administrativa y la jurisdicción constitucional, así como analizar la jurisprudencia en la aplicación de las disposiciones que hemos analizado y estudiado en los apartados anteriores de nuestro estudio.

5.1. Jurisprudencia relativa al reconocimiento del amparo. Exposición de sentencias estimatorias o desestimatorias de amparo.

Para comenzar con este apartado vamos a hacer referencia a algunos procesos de amparo constitucional haciendo especial hincapié en aquellos procesos cuyo objeto trate sobre la impugnación de una disposición sin fuerza de ley y, normalmente sobre las posteriores resoluciones previas de los órganos jurisdiccionales encargados de enjuiciarlas.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 191/2020, de 17 de diciembre.

En primer lugar se trata de un recurso de amparo promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir relacionada con la Orden de Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, y las resoluciones dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana desestimando la impugnación de dicha orden.

Por lo tanto, nos encontramos un amparo de tipo mixto impugnando tanto la orden que la parte contraria considera que vulnera los derechos fundamentales de los alumnos, y las resoluciones de los órganos jurisdiccionales citados en el párrafo anterior, la impugnación se interpone de acuerdo a lo dispuesto en los arts. 43 y 44 LOTC analizados en parte en los apartados anteriores en referencia al estudio procesal de los distintos tipos de recurso de amparo.

El recurso de amparo se interpone contra el art. 2 de dicha Orden 21/2016 y contra la resolución judicial número 455-2016 de 31 de mayo de 2017 de la Sección Quinta de la sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana que inadmitió parcialmente y desestimó el recurso planteado contra la Ordena anterior citada y también y las providencias de 12 de abril, 20 de julio y 1 de octubre de 2018, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el recurso de casación núm. 5930-2017, que inadmiten, a su vez, el recurso de casación interpuesto contra la sentencia anterior y el ulterior incidente de nulidad de actuaciones.

El art. 2.1 de dicha Orden impugnada contenía lo siguiente: “Podrá solicitar la beca para la realización de estudios universitarios el alumnado matriculado, durante el curso académico establecido en cada convocatoria, en las universidades públicas que integran el sistema universitario valenciano...”

En este caso, el Tribunal decide fallar otorgando el amparo, considerando que se ha vulnerado el derecho fundamental a la igualdad recogido en el art. 14 CE, relacionado con el derecho fundamental a la creación de centros docentes recogido en el art. 27.6 CE.

La sentencia declara la nulidad del término “públicas” del art. 2.1 de la Orden impugnada y también la nulidad del apartado 2.3.

En el fundamento Jurídico 5 de la sentencia, se analiza el objeto del proceso en cuestión llegando el tribunal a la conclusión de que la aplicación de los apartados impugnados en la disposición provoca una desigualdad de trato entre los alumnos inscritos en universidades privadas y universidades públicas de la Comunidad Valenciana, teniendo acceso a las mencionadas becas solo estos últimos, esta diferencia de trato, concluye el tribunal que las diferencia entre universidades carece de la justificación objetiva y razonable necesaria para ser considerada legítima y también afecta tanto al derecho de las universidades privadas a crear centros instituciones educativa como al derecho de los estudiantes a la educación⁴⁶ ya que los derechos educativos de los estudiantes no pueden entenderse sin las propias instituciones educativas, sufriendo la universidad un trato

⁴⁶ El Tribunal interpreta el derecho de los estudiantes a la educación el mismo sentido que el FJ 5 de la STC 74/2018, de 5 de julio.

desigual vulnerador del art. 14 CE. Según la doctrina⁴⁷ del Tribunal, no toda desigualdad supone una violación del art. 14 CE, sino solo aquellas que carezcan de justificación objetiva y esa distinción provoque un resultado gravoso.

En cuanto a la legitimación activa de una universidad privada para recurrir en amparo, es necesario analizar lo dispuesto por el tribunal en su fundamento jurídico 2 que indica que pese a que los destinatarios finales de las becas son los alumnos, no las universidades, no nos debe llevar a la conclusión de que la universidad no es titular de los derechos lesionados ya que pese a que no sean los destinatarios finales de las becas no es posible entender la universidad sin los estudiantes y estudios que la forman, por lo que la exclusión del sistema de becas a los alumnos de las universidades privadas afecta al derecho del titular de la universidad a crear instituciones educativas y a los alumnos matriculados en la propia universidad por ser excluidos del sistema de becas.

Respecto a nuestro estudio principal, sobre el control por el Tribunal Constitucional de disposiciones sin fuerza de ley, el Tribunal en su fundamento jurídico 2, resuelve que es admisible la impugnación en amparo de una disposición general de forma directa sin la necesidad de que medie acto alguno de aplicación, criterio aplicado en reiteradas ocasiones por el Tribunal Constitucional por ejemplo en la STC 121/1997, de 1 de julio, fundamento jurídico 5, en la que se afirma que “aunque por medio del recurso de amparo no pueden ejercitarse pretensiones impugnatorias directas frente a disposiciones generales”, no es menos cierto que la lesión de un derecho fundamental “pueda [sic] tener su origen directo e inmediato en las normas, de manera que es posible admitir que en determinados casos la mera existencia de un precepto reglamentario que sea de aplicación directa pueda violar un derecho fundamental... lo que, en definitiva, posibilita y obliga al enjuiciamiento de la norma en cuestión desde la señalada perspectiva constitucional”. Considerando el tribunal de acuerdo con lo expuesto anteriormente que si se cumplen los requisitos necesarios y la disposición puede ser impugnada sin la necesidad de que sea realizado ningún acto derivado de la misma, ya que la propia orden imposibilita que los alumnos de las universidades puedan solicitar una beca, por lo que no habría acto derivado posible.

⁴⁷ SSTC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3; 49/1982, de 14 de julio, FJ 2; 117/1998, de 2 de junio, FJ 8; 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4; 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4; 41/2013, de 14 de febrero, FJ 6, y 111/2018, de 17 de octubre, FJ 4.

En esta sentencia destacan los votos particulares formulados contra la sentencia los cuales consideran que la universidad no es la titular del derecho fundamental vulnerado, sino que son los alumnos los afectados por la disposición, considerando de tal forma que la universidad no posee el presupuesto procesal necesario de legitimación para interponer el recurso de amparo y la consideración de que la orden impugnada no es susceptible de ser recurrida en amparo.

- **Sentencia del Tribunal Constitucional 128/2007, de 4 de junio.**

La resolución trata sobre el recurso de amparo promovido por don José Antonio Fernández frente a la sala de lo Social del TSJ de Murcia que desestimó su demanda contra el Obispado de Cartagena por su despido o cese tras varios años trabajando como docente, el recurrente alega que se le despide por ser sacerdote casado y por ser miembro del movimiento Pro-celibato Opcional, y alega que se le han vulnerado los siguientes derechos fundamentales: su derecho a la igualdad, intimidad personal y familiar, libertad religiosa y de expresión.

El Tribunal Constitucional rechaza de plano la discriminación ya que el Obispado sabía que el sacerdote estaba casado desde varios años atrás sin cesarlo, se le cesó en el momento que se dio a conocer públicamente su condición por lo que se plantearía el problema de la violación de su derecho a la libertad de expresión 20.1 CE, el Tribunal no observo tampoco violación del derecho a la intimidad personal ya que fue el propio sacerdote quien decidió libremente hacer pública su situación personal.

En el fundamento jurídico 5 de la resolución se plantea la cuestión de determinar si la decisión de no proponer al recurrente se debe a la pérdida de su especial idoneidad para el puesto o por el contrario vulnera los derechos fundamentales del recurrente, el Tribunal considera que de acuerdo con la doctrina⁴⁸ elaborada por el propio tribunal, el obispado propone a la autoridad académica cada año escolar a las personas que debe contratar terminando decidiendo el Tribunal que el recurrente no es propuesto para el siguiente

⁴⁸ STC 38/2007 de 15 de febrero, en referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional en el enjuiciamiento de la constitucionalidad en materia de contratación y selección de del profesorado de religión católica en centros públicos.

curso escolar debido al escándalo generado desde el punto de vista de la doctrina católica calificado como gravísimo, por lo que la decisión no viola los derechos fundamentales del recurrente, decidiendo el tribunal desestimar la demanda de amparo.

En nuestro estudio es ciertamente importante la reflexión llevada a cabo por el tribunal en el fundamento jurídico 1, considerando que, pese a que la decisión de dar de baja al recurrente como profesor de religión es decisión del Obispado de Cartagena, es decir no es “*expresión de potestad pública alguna*” ya que no pertenece a los poderes públicos recogidos en el artículo 41.2 LOTC, al posteriormente el ministerio de Educación y Cultura cesar al recurrente a los órganos judiciales posteriores de la jurisdicción social, establecerían el presupuesto procesal necesario para legitimar el amparo al cauce procesal del art. 41.2 LOTC.

- **Sentencia del Tribunal Constitucional 34/2011, de 28 de marzo.**

Esta sentencia versa sobre un recurso de amparo promovido por don José Antonio Bosch Valero abogado del Colegio de Abogados de Sevilla, tras la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra la el art. 2.3 de los Estatutos del Colegio de Abogados de Sevilla en el cual se establece que “el Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla es aconfesional, si bien por secular tradición tiene por Patrona a la Santísima Virgen María, en el Misterio de su Concepción Inmaculada” ya que según el demandante en amparo, considera vulnerados sus derechos a la igualdad, 14 CE a la libertad ideológica en su vertiente subjetiva, 16. CE y a la tutela judicial efectiva. El recurso de amparo solicita que se le entregue el amparo solicitado y se declare la nulidad de la Sentencia y del art. 2.3 de los estatutos del Colegio de Abogados de Sevilla.

El demandante considera que el patronazgo supone una imploración de la protección y sometimiento a la virgen, lo cual pertenece a la más estricta intimidad de cada uno de los miembros de la corporación y que el patronazgo además conlleva la realización de actos religiosos que deben ser financiados por todos los colegiados, también considera el demandante lesionado su derecho a la igualdad, ya que los estatutos del Colegio priman las creencias religiosas de un determinado grupo, imponiéndoselas al resto y discriminando a quienes profesan o tienen unas creencias distintas, o simplemente carecen de ellas. La lesión al derecho a la tutela judicial efectiva se fundamenta en la sentencia de la Sección

primera de la sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía por desestimar la impugnación de los estatutos colegiales, considerando que la demanda carecía de motivación suficiente.

Finalmente, el Tribunal decide denegar el amparo.

En esta ocasión para nuestro análisis es especialmente relevante lo dispuesto en el fundamento jurídico 1, en el cual el tribunal considera que la pretensión de amparo se debe encauzar por la vía del art. 43.1 LOTC ya que a diferencia de la vía del 41.2, esta demanda de amparo no persigue la depuración del ordenamiento jurídico, ya que su objeto se reduce a la reparación de los derechos fundamentales que se consideran lesionados por las actuaciones de los distintos poderes públicos, por lo que no se pueden ejercitar pretensiones impugnatorias directas contra una disposición general que se encuentren desvinculadas de la concreta y efectiva lesión de algún derecho fundamental, pese a que al tribunal no le está excluido entrar a valorar el contenido de cualquier disposición general, tanto como para enjuiciar la interpretación que de la propia disposición hayan realizado los órganos judiciales o para valorar si esa vulneración concreta de los derechos y libertades fundamentales proviene de la disposición.

De esta forma, corresponde a jurisdicción ordinaria la depuración de las normas infralegales por vicio de inconstitucionalidad si el restablecimiento de la integridad del derecho lesionado se pudiera obtener solamente a través de la anulación de la resolución o acto impugnado aplicando una disposición general, debiendo expulsarlo del ordenamiento jurídico, y cuando la propia vigencia de la disposición, además de ser la causante de la lesión impidiese el restablecimiento en su derecho al demandante en amparo, esta disposición podrá ser anulada por el Tribunal Constitucional.

En la próxima sentencia vamos a estudiar lo mencionado en la sentencia anterior, es decir la declaración de nulidad por el Tribunal Constitucional cuando la vigencia de una disposición impide el pleno restablecimiento en su derecho fundamental lesionado al demandante en amparo

- **Sentencia del Tribunal Constitucional 7/1990, de 18 de enero.**

Se trata de un recurso de amparo promovido por la Unión Sindical Obrera de Valencia, contra el art. 2 c) de la Orden de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de la Generalidad Valenciana de 12 de agosto de 1986, que desestimó que la Unión Sindical Obrera formara parte de la comisión y contra la sentencia de la Audiencia Territorial de Valencia de 2 de abril de 1987 y contra la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1987, invocando como lesionados sus derechos fundamentales recogidos en los arts. 14 y 28.1 CE.

En este caso la entidad que demanda el amparo considera vulnerado su derecho constitucional a la libertad sindical, recogido en el art. 28.1 CE en relación con el principio de igualdad ya que considera que su exclusión transgrede la obligada igualdad de trato que la Administración autonómica debe aplicar a los sindicatos, ya que al resto de sindicatos no les habían excluido, por lo que el Tribunal debe deliberar si la reserva de participación solo a los sindicatos más representativos a nivel estatal o de la Comunidad Autónoma supone una violación de los derechos fundamentales antes citados.

En el fundamento jurídico 1 de la sentencia, el tribunal llega a la conclusión que el objeto del amparo es el art. 2 c) de la Orden impugnada, y las posteriores resoluciones forman el presupuesto procesal necesario del art. 43.1 LOTC de agotamiento de la vía previa.

En el fundamento jurídico 4 se precisa que en el caso concreto en las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales, los sindicatos más representativos no están trabajando para los intereses de los trabajadores, sino que, simplemente se dedican a controlar y seguir los resultados electorales que determinen cuales de los sindicatos obtendrán esa condición de más representativos, lo que no es razonable de ningún modo, ya que no garantiza la imparcialidad que se debería exigir a un órgano de control electoral determinando el tribunal que se encuentran en una situación de ventaja sobre el resto de sindicatos que no encuentra justificación en la Constitución y efectivamente lesiona los arts. 14 y 28.1 CE. “No es correcto que sean sólo aquellos sindicatos los que participen en los órganos de control de unas elecciones en las que tales sindicatos, lógicamente interesados en mantener su condición de más representativos, compiten con otras centrales sindicales igualmente interesadas en alcanzar los mejores resultados e incluso acceder a la mayor representatividad sindical.”

Tras lo expuesto anteriormente, el tribunal decide reconocer parcialmente el amparo declarando la nulidad del art. 2 c) de la Orden impugnada, ya que la Orden tiene carácter

excluyente en la participación de las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales a los sindicatos más representativos en el ámbito estatal y de la Comunidad Autónoma en proporción a su representatividad, pero no concede el amparo en el que solicita la declaración de su derecho a participación en las elecciones sindicales a través de la Comisión Provincial de Elecciones Sindicales de Valencia, y que se reconozca que ha sido arbitrariamente impedida de su participación ya que el Tribunal, en este extremo considera que su pronunciamiento debe limitarse a la declaración de nulidad del art. 2 c) de la Orden. El Tribunal considera que pese a que se han visto lesionados sus derechos fundamentales reconocidos en los arts. 14 y 28.1 CE, no significa que necesariamente que el sindicato demandante tuviese derecho a designar a sus representantes en la ya mencionada Comisión, y no es trabajo del Tribunal determinar cuál debe ser la composición de la misma, sino determinar desde el punto de vista constitucional los criterios utilizados por los poderes públicos para su nombramiento y también porque los sindicatos no están obligados constitucionalmente a participar en los órganos de seguimiento y control de las elecciones sindicales.

5.2 Recopilación de sentencias del Tribunal Constitucional sobre conflictos positivos de competencia.

En el presente apartado vamos a prestar atención a sentencias que conflictos competenciales impugnados por el Gobierno de la Nación o los gobiernos autonómicos cuyo objeto del proceso sean disposiciones no legislativas que sean contrarias al orden competencial.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 135/2020, de 23 de septiembre.

Este conflicto de competencias territorial, planteado por el Gobierno de la Nación en relación con el Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el cual se aprueba el plan Estratégico de Acción Exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda su envío al Parlamento de Cataluña.

Este plan identificaba y definía los objetivos que debían guiar las relaciones exteriores del Gobierno de Cataluña y sus acciones con la Unión europea en los próximos cuatro años, con una serie de motivos estratégicos de acción, los cuales son el motivo principal de la controversia.

El escrito de interposición del conflicto indica que el art. 149.1.3 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales mientras que el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su título V hace referencia a las relaciones institucionales de la Generalitat con la Unión Europea y en su capítulo III a la acción exterior de la Generalitat, de esta forma, la parte recurrente considera que el acuerdo vulnera la competencia exclusiva estatal en la materia y considera que se incumplen los principios de lealtad institucional, coordinación y colaboración que se supone que deben estar presentes en las relaciones entre las Comunidades Autónomas.

Como vimos en el análisis procesal de este tipo de conflictos, el Gobierno, al impugnar la disposición, invocó el art. 161.2 CE, en relación con el art. 64.2 LOTC, de tal forma que se produce la suspensión automática de la vigencia del llamado plan de acción.

En esta sentencia, se muestra el hecho de que, en este tipo de conflictos, la jurisdicción contencioso-administrativa tiene la jurisdicción para anular aquellas disposiciones sin fuerza de ley que contravengan la constitución, pero no tiene la jurisdicción de resolver el conflicto de competencias tal como viene mencionado en el fundamento jurídico 2 de la misma.

En referencia al objeto del proceso, como indicamos en la explicación inicial, este objeto no puede extenderse a disposiciones o actuaciones distintas a las delimitadas por la parte actora ya que en esta sentencia, el Tribunal desestima que sean parte del objeto del conflicto las “actuaciones que se sitúen extramuros del presente conflicto” dejando claro el Tribunal que no se pueden atraer de manera indirecta al proceso en cuestión, ninguna pretensión que no estuviera formulada en el escrito por el que se inicia el proceso.

La parte recurrente, el Estado, considera que la falta de menciones a la necesidad de coordinar la política exterior Catalana a la política exterior española y sus planes estratégicos en el extranjero vulneran el principio de lealtad, considerando el Gobierno que debería obligarse a la Generalitat a mencionar los planes conjuntos con el Estado en el plan autonómico, por lo que podría considerarse que el objeto es la omisión de toda mención a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores, pero el Tribunal rechaza esta pretensión considerando que la ausencia de menciones expresas a las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales, no provocan de facto la inconstitucionalidad del plan estratégico catalán al completo ya que la Generalitat no está constitucionalmente obligada a mencionar las competencias del Estado en la materia.

Tras el rechazo de la pretensión anterior, el Tribunal procede a analizar si se ha producido una violación del orden competencial del art. 149.1.1 CE analizando de forma concreta el plan estratégico, llegando a la conclusión de que no todos los apartados del plan estratégico se ajustan al orden de competencia territorial algunos de ellos como por ejemplo el punto 10 sobre la “Participación proactiva en los foros multilaterales de máximo interés” ya que busca otorgar a la comunidad autónoma una apariencia de subjetividad internacional que van más allá de las competencias propias de una Comunidad Autónoma y afectan al principio de unidad de acción exterior previsto en el art. 3.2 a) de la Ley 2/2014 conforme al art. 149.1.3 CE. El punto 18 sobre la “Puesta en marcha del Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña” ya que según el tribunal “el punto 18 induce claramente a confusión en el ámbito de las relaciones internacionales acerca del verdadero contenido y alcance de esas actividades del Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña y su relación con la política exterior española, de suerte que incurre también en inconstitucionalidad y nulidad por las razones ya apreciadas en la STC 228/2016”⁴⁹

El punto 37 “Potenciación de las misiones internacionales” del plan también es considerado inconstitucional y nulo ya que crea una apariencia de que la Cataluña es un sujeto de derecho internacional, generando confusión sobre el alcance de la actividad exterior de la Generalitat, siendo la política exterior española competencia del Gobierno de la Nación, atribuido en el art. 149.1.3 CE.

El punto 64 del plan, sobre el “Despliegue de infraestructuras digitales”, con el objetivo de fomentar la conexión internacional del territorio catalán, desplegando entornos de pruebas para la red 5G en sus diferentes ámbitos de aplicación: servicios sociales, salud, movilidad, etc. El tribunal considera sobre este apartado que es inconstitucional y nulo ya que de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.21 CE que considera que el Estado tiene la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones⁵⁰, y también la conformación,

⁴⁹ STC 228/2016 por la cual se declararon nulas e inconstitucionales las definiciones de diplomacia recogidas en los apartados i), j), k), y l) del art. 2 y del art. 38 de la Ley 16/2014 Ley de la “Diplomacia Pública de Cataluña” declaración de inconstitucionalidad producida por configurar una acción exterior que se escapaba de las competencias de la Generalitat en materia de relaciones exteriores, tratando competencias exclusivas del Estado.

⁵⁰ SSTC [84/1982](#), FJ 4, y [38/1983](#), FJ 3.

regulación o configuración del propio sector de las telecomunicaciones, para asegurar una regulación homogénea en todo el territorio español⁵¹

En cambio, otros apartados del plan estratégico si se consideran que no contravienen el orden competencial, con respeto a lo establecido en el art. 149.1.3 CE si se interpretan según los términos de la sentencia.

Tras el análisis de los puntos del plan impugnados por vulnerar los apartados 4, 13, 20, 21, 23, 24, 25, y 29 del art. 149.1 CE, el tribunal llega a la misma conclusión que en el apartado anterior y es que no todos los puntos del plan vulneran el orden de competencias territorial, por ejemplo, si se declara la inconstitucionalidad y la nulidad de aquellos puntos que se refieren a la “Internacionalización de los aeropuertos de Cataluña” ya que en el art. 149.1.20 CE se establece que el estado tiene la competencia exclusiva sobre los puertos y aeropuertos de interés general, por lo que la Generalitat no puede considerarlos como suyos.

La sentencia es elegida es especialmente relevante para nuestro estudio debido a que refleja con claridad, en su fundamento jurídico 2, lo expuesto con anterioridad en nuestro trabajo, haciendo referencia el tribunal a que la jurisdicción contencioso-administrativa puede anular aquellas disposiciones sin fuerza de ley que contravengan la constitución, por ejemplo por que violan el orden competencial, como es en este caso, pero no puede entrar a resolver el conflicto de competencias siendo esta tarea jurisdicción del Tribunal Constitucional.

- **Sentencia del Tribunal Constitucional 100/2019, de 18 de julio.**

Conflicto sobre la nulidad de distintos preceptos reglamentarios promovido por el gobierno vasco en relación con el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para móviles del sector público que transpone la Directiva europea 2016/2012, de 26 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, cuyo objetivo se basa en fijar unos requisitos comunes entre los Estados miembros. Se declara la nulidad de los preceptos reglamentarios del Estado que regulan la actividad

⁵¹ STC 8/2016 FJ 3.

administrativa de los parlamentos autonómicos y que atribuyen al Estado el ejercicio de actividades ejecutivas que son de titularidad autonómica.

Para nuestro estudio, tiene especial importancia lo dispuesto en el fundamento jurídico 2 a) por el cual el Tribunal resuelve que pese a que en la demanda de interposición se impugna de forma específica el art. 8.3 a) y b), sobre los programas de formación del personal de los organismos del sector público en asuntos de accesibilidad a los sitios web, pero ésta pretensión no parece en el requerimiento previo de incompetencia realizado por el Consejo de Gobierno del País Vasco, que mencionábamos al analizar este tipo de impugnación por lo que el Tribunal a tenor de lo dispuesto en el art. 63.3 LOTC procede a inadmitir el conflicto positivo de competencia respecto a los arts. antes citados, todo ello pese a que el abogado del Estado no había advertido de este defecto en el procedimiento, el Tribunal puede apreciar el defecto de oficio⁵².

Lo mismo sucede con la impugnación en cual se indica que el reglamento habría vulnerado la ley 39/2015, ya que, de ser así, no estaríamos hablando de un proceso constitucional, sino, de un proceso que debería ser enjuiciado por la jurisdicción contencioso-administrativa, no por el Tribunal Constitucional por lo que esta pretensión no es admitida, como tampoco son admitidas las pretensiones que no tengan carácter competencial ya que las impugnaciones que se sustancien ‘sea cual fuere su base’ están reguladas por el procedimiento establecido en el Título V LOTC, el cual analizaremos más adelante.

El tribunal considera que no todos los artículos enjuiciados del Real Decreto suponen una violación de competencia, juicio al que se somete la cuestión, a continuación, mencionaremos algunos de los artículos en los que si se aprecia una violación del art. 149.1.18 CE, como es en el caso de los arts. 12. 1, 3, 4, 6 y el art. 13 (inciso de 20 días hábiles) del RD 1112/2018 invaden competencias autonómicas ya que no tienen el carácter de legislación básica sino, específica tal como viene recogido en el FJ 5 de la sentencia “el precepto que se analiza, en la medida en que se limita a recoger trámites procedimentales de carácter general insertos en el procedimiento de acreditación de los enfermeros y ya contemplados en la Ley 30/1992, siendo éstos de pura gestión y no vinculados a específicos objetivos de carácter básico, excede de las competencias estatales básicas en materia de sanidad interior, y en consecuencia, vulnera las competencias de desarrollo y

⁵² STC 45/2015 FJ 2 a), por la que el Tribunal Constitucional aprecia de oficio un defecto similar en el procedimiento.

ejecución que, en esta materia, corresponden a la Comunidad Autónoma”, “excede de las competencias básicas estatales y no deja espacio a la Comunidad Autónoma para el desarrollo de un procedimiento propio” siguiendo los criterios establecidos por la doctrina⁵³.

Como hemos visto en estas dos sentencias, existe una diferencia procedimental fundamental dependiendo de quién inicie el procedimiento, ya que, si el gobierno inicia el procedimiento no tiene que pedir al Órgano superior de la Comunidad Autónoma que rectifique, a diferencia de que si la parte que inicia el procedimiento es una Comunidad Autónoma frente a otra o frente al Estado, si debe formular ese requerimiento previo, sin poder plantear el conflicto de competencias sobre aquellas materias no mencionadas en dicho requerimiento. Por lo tanto, esta sentencia está elegida específicamente para nuestro estudio, ya que evidencia de forma clara que en procedimiento previsto para los conflictos positivos de competencia no pueden ser perseguidas pretensiones de carácter contencioso-administrativo, sino que solamente pretensiones que supongan una violación del orden competencial establecido, rechazando de plano aquella impugnación fundada en la posible violación de la Ley 39/2015.

- **Sentencia del Tribunal Constitucional 18/2018, de 22 de febrero.**

Esta sentencia resuelve el conflicto planteado por el Gobierno de la Nación respecto del Decreto Foral 117/2012, de 31 de octubre, que establece el procedimiento y las condiciones para acceder a las prestaciones de régimen de universalización de la asistencia pública sanitaria en la Comunidad Foral de Navarra.

En el caso, el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, argumenta que las previsiones del Decreto Foral incurren en una extralimitación competencial ya que “la norma autonómica vulnera la normativa básica que determina las condiciones subjetivas para acceder a las prestaciones del Sistema Nacional de Salud y que regula el reconocimiento del derecho a dichas prestaciones, normativa esta dictada de acuerdo con las competencias que le corresponden al Estado conforme al artículo 149.1, apartados 1, 2, 16 y 17 CE” Y el Gobierno de la Comunidad Foral descarta los vicios de constitucionalidad impugnados , argumentando que el Decreto impugnado respeta el orden

⁵³ STC 76/2008 FJ 7.

competencial estatal, desarrollando la sanidad interior, sin interferir en ningún modo en el diseño del Sistema Nacional de Salud ya que establece una regulación estrictamente restringida al ámbito territorial de la Comunidad Foral.

En este caso particular, se da la situación de que el Decreto Foral impugnado quedó derogado el 4 de marzo de 2013 con la entrada en vigor de la disposición derogatoria única de la Ley Foral 8/2013, esto hace pensar que el objeto del proceso desaparece, pero la derogación de la norma no produce la desaparición del objeto del proceso ya que lo relevante del conflicto es “la valoración de si la disputa competencial pervive” FJ 2 y lo que hay que analizar es si la norma que la deroga, mantiene vivo el conflicto, si esto sucede la derogación no determinaría el fin del proceso.

El tribunal llega a la conclusión de que, sin ninguna duda, la Ley Foral 8/2013 reproduce en parte el decreto impugnado, por lo que su derogación no supone la desaparición del conflicto de competencias, concretamente sobre las disposiciones adicionales primera y segunda del Decreto Foral 117/2012 y las disposiciones transitoria segunda y derogatoria única, que dan nueva redacción a los arts. 2.1 y 4.1 del Decreto Foral original 640/1996, el abogado del Estado considera que estos artículos tienen un vicio de inconstitucionalidad indirecto, es decir no contravienen directamente la constitución, si no una norma estatal infraconstitucional.

En aquellos apartados de la Ley Foral 8/2013 en los que no se haga ninguna referencia, no tengan conexión alguna con el decreto impugnado, el Tribunal considera que no pervive el conflicto respecto de los distintos apartados de la Ley que correspondan, como por ejemplo en los apartados tercero y cuarto del Decreto Foral 117/2012, que daban nueva redacción a los arts. 7.1 y 7.3 del Decreto Foral 640/1996.

El Tribunal debe analizar y decidir sobre la cuestión de si las Comunidades Autónomas tienen margen o no, a modificar el ámbito subjetivo del derecho a asistencia sanitaria, ampliando a quienes fueran excluidos por la regulación del Estado.

La cuestión se resuelve de la misma manera que en conflictos anteriores⁵⁴ por lo que el Tribunal se dedica utilizar la jurisprudencia consolidada en la materia como por ejemplo a través del fundamento jurídico 5 de la STC 134/2017 determina, con cita de la STC 139/2016, de 21 de julio, que “la normativa básica estatal cierra toda posibilidad a las

⁵⁴ SSTC 134/2017, de 16 de noviembre, 145/2017, de 14 de diciembre, y 2/2018, de 11 de enero, que resuelven cuestiones similares.

normas autonómicas de desarrollo para configurar un sistema de acceso a las prestaciones sanitarias que no atienda a los conceptos de asegurado o de beneficiario que han establecido las bases recogidas en el tantas veces citado artículo 3 de la Ley 16/2003, a excepción del supuesto residual de la suscripción del convenio especial previsto en el apartado quinto del citado precepto”, por lo que el tribunal llega a la conclusión de que efectivamente existe un vicio de inconstitucionalidad de las norma forales dictadas en oposición a las normas estatales básicas, declarando la inconstitucionalidad y la nulidad de los apartados 1 y 2 y del artículo único de las disposiciones adicionales primera y segunda y las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición derogatoria única del Decreto Foral 117/2012, de 31 de octubre, y también el tribunal declara la pérdida del objeto del conflicto sobre los arts. 3 y 4 del Decreto Foral 117/2012.

La sentencia cuenta con dos votos particulares, uno de ellos suscrito por cuatro magistrados.

Esta sentencia es seleccionada especialmente para nuestro estudio no tanto por el contenido de la misma, que ya había sido enjuiciado en situaciones similares, como por ejemplo en la STC 139/2016, sino que la sentencia tiene una característica particular y esta es que en el momento de enjuiciar si los preceptos impugnados por el Gobierno sobre el Decreto Foral controvertido, este decreto había sido derogado por la Ley Foral 8/2013 por lo que en un principio nos lleva a pensar que desaparece el objeto del proceso en cuestión, pero esto no es así ya que si la disposición que lo deroga mantiene vivo el conflicto positivo de competencias, como es en el caso.

5.3 Recopilación de sentencias de impugnaciones de disposiciones sin fuerza de ley regulado en el título V LOTC.

A continuación, estudiaremos a partir de la jurisprudencia el control realizado por el Tribunal Constitucional de las disposiciones emanadas de las Comunidades Autónomas impugnadas por el Gobierno de la Nación a través de la vía prevista en el art. 161.2 CE.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2015, de 25 de febrero.

Sentencia por la que se resuelve la impugnación de disposiciones autonómicas del título V LOTC, promovida por el Gobierno de la Nación contra el Decreto 129/2014, de 29 de septiembre, y de sus anexos, de convocatoria de la consulta no refrendaria sobre el

futuro político de Cataluña. La impugnación por esta vía provocó la suspensión de la disposición ya que así lo dispone el art. 77 LOTC, la impugnación se basa en que la convocatoria de un referéndum de autodeterminación en Cataluña es una cuestión que afecta directamente a todos los españoles y a la unidad de la Nación, vulnerando los arts. 1.2, 2, 9.1, y 168 CE. El Gobierno considera que el Decreto impugnado busca dar cobertura constitucional a lo que es un referéndum de reforma constitucional al amparo del art. 61 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y los arts. 87 y 166 CE. También considera el gobierno que es inconstitucional convocar un referéndum sobre una cuestión que afecta a todos los españoles y solo pueden participar los ciudadanos de Cataluña. La impugnación cumple con los requisitos de admisibilidad y se admite la impugnación a través de esta vía ya que el Tribunal admite que se alegan infracciones distintas a la vulneración del orden competencial.

Por la otra parte los letrados de la Generalitat consideran que la consulta no tiene carácter referendario, por lo que no incurre en las vulneraciones constitucionales imputadas y alegan que el Decreto ha sido dictado en virtud de la competencia que el art. 122 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat de Cataluña en materia de consultas populares, permitiendo que los ciudadanos catalanes tengan derecho a participar en los asuntos públicos reconocidos en el art. 29 de su Estatuto de Autonomía. Además, considera la Generalitat que el referéndum no incurre en la vulneración constitucional que se le imputa ya que la STC 42/2014 el Tribunal admite la posibilidad de realizar una consulta sobre el futuro político catalán siempre que no se plantee como un “referéndum de autodeterminación” y cumpla con los requisitos del marco constitucional.

En el fundamento jurídico 2 el Tribunal hace varias apreciaciones de gran interés para nuestro estudio, que indica que el título V LOTC regula al única vía de impugnación de disposiciones o resoluciones que sean contrarias a la constitución por motivos no competenciales haciendo referencia al ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 3, a sostener que, “en el proceso impugnatorio del título V LOTC, únicamente pueden hacerse valer, pese a la indefinición legal de los motivos impugnatorios que se recoge en el art. 77.1 LOTC, vulneraciones constitucionales por razones no competenciales”, esto no quiere decir que una impugnación de este carácter deba ser inadmitida con respecto a las alegaciones de violación del orden competencial estatal, incluso cuando una impugnación presentada por la vía del art. 77 LOTC basada en una violación del orden de competencias territorial, no debería ser inadmitida sino que se estará de forma material ante un conflicto de competencias, ya que los requisitos de admisibilidad de ambos procedimientos son

idénticos, tienen el mismo plazo para recurrir, dos meses y el proceso es el mismo. De ello que la STC 184/1996 estableciese que, “dada la remisión que el art. 77 LOTC efectúa a los arts. 62 a 67 también de la LOTC que regulan los conflictos de competencia, nada impide que resolvamos en este proceso la controversia planteada declarando la titularidad de la competencia controvertida”.

Finalmente, en este caso concreto el Tribunal aplica la doctrina⁵⁵ por la que se declararon inconstitucionales y nulos los incisos del art. 3.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014 de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana, por entender que estas consultas tenían carácter refrendario de tal forma que se declara la inconstitucionalidad y nulidad del Decreto 129/2014 de la consulta popular no refrendaria sobre el futuro político de Cataluña por los mismos motivos que los de la STC 31/2015.

- **Sentencia del Tribunal Constitucional 184/1996, de 14 de noviembre.**

El presente conflicto versa sobre la impugnación por el Gobierno de la Nación en relación al Decreto 48/1998 de la Comunidad Autónoma de Baleares que regula la pesca de arrastre sobre el fondo de las Islas.

Se trata de una sentencia interesante para nuestro estudio ya que se trata de un conflicto tramitado por la vía del Título V de la LOTC cuando la controversia se basa en que el decreto impugnado considera el Gobierno que vulnera el principio de libre circulación garantizado en la Constitución Española en su art. 139.2, ya que según el Gobierno supone un obstáculo al libre desplazamiento de las flotas de pesca de otras Comunidades Autónomas, y considera que la Comunidad Autónoma de Islas Baleares carece de competencia normativa en materia de pesca marítima, por lo que de esta forma, considera el Gobierno que la el decreto Balear invade y vacía de contenido la competencia exclusiva que tiene el estado en materia de pesca marítima por la vía del art. 149.1.19 de la CE.

La comunidad autónoma niega que haya invadido competencias estatales y defiende la licitud constitucional del decreto impugnado.

⁵⁵ STC 31/2015, de 25 de febrero.

Para el análisis del caso, el Tribunal considera separar el concepto de “pesca marítima” del de “ordenación del sector pesquero” utilizando como base la doctrina establecida en las SSTC 56/1989, 147/1991, 57/1992 y 68/1992, considerando que el concepto de “ordenación del sector pesquero” tiene un significado más restringido que el de la pesca en general, más en el sentido de regulación de un sector económico.

Así con todo, el Tribunal llega a la conclusión de que la regulación de la modalidad de pesca de arrastre que se sitúe más allá de las aguas interiores Baleares, por lo que al determinar todos los elementos de este tipo de pesca como actividad extractiva entra en conflicto con lo dispuesto en el art. 149.1.19 CE, por lo que el Decreto es considerado inconstitucional y nulo, reconociendo que la competencia en la materia es potestad exclusiva del Estado

5.4 Recopilación de sentencias relativas a recursos y cuestiones prejudiciales planteadas sobre normas forales fiscales dictadas por los territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2018, de 8 de febrero.

Se trata de una sentencia de la resolución sobre una cuestión prejudicial planteada por la Sala Primera de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el artículo 4.2 de la Norma Foral de Guipúzcoa 13/2012, de 27 de diciembre, en la que se aprueban unas determinadas modificaciones tributarias, como la regulación del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados por el cual quedaban exentos del pago “la Iglesia Católica y las iglesias, confesiones y comunidades religiosas que tengan suscritos acuerdos de cooperación con el Estado español”. En el caso concreto al que nos referimos, los antecedentes de hecho se resumen en que la comunidad musulmana Tawasol de Elgoibar adquirió un inmueble por un precio de setenta y siete mil euros, pagando lo correspondiente por el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y a tenor de lo comentado anteriormente, presento una solicitud de devolución de ingresos indebidos que le fue denegada al considerarse que el impuesto tiene carácter de tributo concertado de normativa autónoma y no le era de aplicación la exención prevista para para las entidades religiosas.

En el Auto de planteamiento de la cuestión prejudicial, de 24 de abril de 2017 se subraya que de acuerdo con la doctrina⁵⁶ existe un control de forma compartida de las normas forales fiscales entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional, por lo que cuando se dan los presupuestos necesarios la jurisdicción contencioso-administrativa podrá plantear la cuestión prejudicial de validez, para que el Tribunal Constitucional entre a valorar la constitucionalidad de la norma foral controvertida.

Para el Tribunal la disposición impugnada, si es susceptible de ser controlada por la jurisdicción constitucional ya que, al ser reguladora del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, ha sido dictada en el ejercicio de las competencias reconocidas al territorio histórico de Guipúzcoa por el art. 41.2 a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, ya que este se dirige a “mantener, establecer, y regular dentro de su territorio, su régimen tributario” y por lo tanto el Tribunal debe contrastarla con los preceptos constitucionales que se consideren violados y además la Norma Foral entra en contraposición con lo señalado en el art. 11.3 c) del anexo de la Ley 26/1992 por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.

Por lo tanto, el problema planteado consiste en si los territorios forales históricos pueden establecer en los tributos concertados una exención distinta a la establecida en la normativa estatal, como la dispuesta en este caso en el art. 45. I A d) de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, llegando el Tribunal a la conclusión de que la limitación incluida en el art. 4.2 de la Norma Foral de las Juntas Generales de Guipúzcoa 13/2012, de 27 de diciembre, por la que se aprueban las determinadas modificaciones tributarias, ya que suprime la exención aplicable al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados por que se opone a lo dispuesto en el art. 11.3 C) de la ley 26/1992 que recoge la exención ya mencionada con anterioridad debe ser declarada inconstitucional y nula ya que vulnera la competencia exclusiva del Estado prevista en el art. 149.1.1 CE en relación con el art. 7 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa.

⁵⁶ STC 118/2016, de 19 de mayo.

6. CONCLUSIONES

Después de identificar y deslindar las diferencias existentes entre el control de legalidad y el control de “constitucionalidad” de las disposiciones sin fuerza de ley, así como analizar los diferentes mecanismos de impugnación de las mismas ante el Tribunal Constitucional y la praxis llevada a cabo en la materia, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

PRIMERA-. Los distintos procesos de control de constitucionalidad son materias especialmente relevantes debido a que en ellos se plantean conflictos de relevancia constitucional, como ocurre en el presente estudio sobre las disposiciones sin fuerza de ley. Son un mecanismo fundamental para proteger y defender el sistema establecido por la Constitución Española, y si estos mecanismos garantizan su posición como norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico.

SEGUNDA-. En relación con la primera conclusión, debemos hacer mención y reconocer la labor fundamental que realiza el Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la constitución española, que desarrolla un papel fundamental en la protección de nuestro ordenamiento jurídico garantizando así el principio de primacía de la Ley, elemento característico fundamental de un Estado de Derecho.

TERCERA-. El control de disposiciones reglamentarias a través del cauce procesal del recurso de amparo, causa siempre una fricción entre la jurisdicción constitucional y el Poder Judicial, ya que en principio es a la jurisdicción ordinaria a quién le corresponde la interpretación de la legalidad dentro del marco de la Constitución Española. Pero esta jurisdicción le corresponde al Tribunal Constitucional en aquellos casos en los que una disposición reglamentaria lesione directamente las libertades y derechos fundamentales salvaguardando así tales derechos.

CUARTA-. En lo relativo a los conflictos de competencia territoriales, los reglamentos controvertidos pueden ser enjuiciados por la vía contencioso-administrativa como dispone el art. 106.1 de la constitución española, pero pudiendo solo declarar la invalidez de estos, no resolviéndolos, es la jurisdicción Constitucional, la que a lo largo de los años se ha encargado de deslindar y resolver los conflictos de competencia debiendo dilucidar en cada caso a quién le pertenece la misma, no debiendo nunca entrar en

impugnaciones de otra naturaleza distintas a la vulneración del orden competencial ya que para eso está el procedimiento regulado en el art. 161.2 CE.

QUINTA-. Tras esta exposición de los distintos procedimientos y jurisprudencia constitucional sobre la materia, llegamos a la conclusión de que es el Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la Constitución española el encargado de actuar como cierre de sistema, como garante de la separación de poderes, entendiendo esta separación como uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho, enjuiciando las disposiciones sin fuerza de ley que contravengan lo dispuesto tanto en nuestra norma suprema como en el resto del ordenamiento jurídico, estableciendo así unos límites claros a la Administración Pública, sometiendo el Derecho al Derecho.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y OTROS RECURSOS

A) LIBROS Y REVISTAS

- BONACHERA VILLEGAS, Raquel. *El control jurisdiccional de los Reglamentos*. Thomson/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *El control de constitucionalidad de las disposiciones reglamentarias*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. 1994.
- CORDÓN MORENO, Faustino. *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*. EUNSA, Pamplona, 1979.
- CORDÓN MORENO, Faustino. *La revisión de los actos administrativos y disposiciones de carácter general y su control jurisdiccional. Un estudio desde la jurisprudencia*. Thomson/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013.
- DÓMENECH PASCUAL, Gabriel. *La invalidez de los reglamentos*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos. “Los procesos Constitucionales de control de las normas forales fiscales vascas” *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, septiembre-diciembre (2010), págs. 29-71.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “La impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 13, enero-abril 1985, págs. 125-146.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “El sistema de conflictos de competencia entre el estado y las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, septiembre-diciembre 1984, págs. 105-152.
- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón. *De la arbitrariedad de la administración*, Civitas, 2008 (5ªed.), Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Legislación delegada y control judicial, Derecho comunitario europeo y proceso contencioso-administrativo español*. Civitas, Madrid, 2006 (3ªed.).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de derecho administrativo*. I, Civitas, Madrid, 2004 (12ª ed.).

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria” *Revista de Administración Pública*, núm. 30, 1959, págs. 131-166.
- GÓNZALEZ RIVAS, Juan José (Dir.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. LA LEY, Madrid, 2010.
- REQUEJO PAGÉS, Juan Luis (Dir.) *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Boletín Oficial del Estado. Madrid. 2001.

B) LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA:

- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- STC 191/2020, de 17 de octubre.
- STC 128/ 2007, de 4 de junio.
- STC 34/2011, de 28 de marzo.
- STC 7/1990, de 18 de enero.
- STC 135/2020, de 23 de septiembre.
- STC 100/2019, de 18 de julio.
- STC 18/2018, de 22 de febrero.
- STC 32/2015, de 25 de febrero.
- STC 184/1996, de 14 de noviembre.
- STC 13/2018, de 8 de febrero.

C) RECURSOS ONLINE:

Tribunal Constitucional:

<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-Organizacion/competencias/Paginas/04-Recurso-de-amparo.aspx>

Guía jurídica Wolters Kluwer:

https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjS0sjtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA97XioTUAAAA=WKE