Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

CAPÍTULO XI

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES Y CONFLICTOS COMPETENCIALES ENTRE ÓRGANOS Y PODERES DEL ESTADO

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

PRESENTACIÓN

Emilio Pajares Montolío
Profesor de la Universidad Carlos III de Madrid

En esta mesa sobre acción de inconstitucionalidad y conflicto de competencias se trataron algunos asuntos capitales para el Derecho Procesal Constitucional, que en realidad surgen en cuanto se plantea la categoría «garantía jurisdiccional de la Constitución» (bajo cuya denominación genérica tuvo lugar el XII Encuentro iberoamericano sobre la disciplina, cuyas actas se recogen en esta obra). Por lo que al control de constitucionalidad por la vía directa se refiere, ligado en buena medida a la formulación y desarrollo del modelo concentrado de jurisdicción constitucional, presupone la impugnación de una norma (con rango de ley, en principio) ante un tribunal especializado, que asume en exclusiva ese control en la medida en que se considera necesario compatibilizarlo con el privilegio jurisdiccional de la ley, indisponible por tanto para los tribunales ordinarios. No hay que olvidar por lo demás que en el nombre de este encuentro también se incluyó una referencia a los respectivos aniversarios de los tribunales constitucionales de Austria y España, ejemplos muy característicos de ese modelo. A partir de este presupuesto, una mínima reflexión sobre su alcance plantea la necesidad de abordar una serie de previsiones procesales que han de adaptarse a las peculiaridades de ese control (y al contexto específico del ordenamiento jurídico y del sistema político en el que se desarrolle esa forma de control).

En una relación no exhaustiva de estos asuntos, se podrían mencionar de entrada los que plantea la presentación de ese recurso o acción, esto es, quién puede recurrir o impugnar, reconociendo esa legitimación a un número más o menos amplio de sujetos, pero que en la lógica del sistema tiende a ser más bien restringido: puede estar limitado a un elenco limitado a ciertos órganos públicos (o a fracciones dentro de ellos) o concebirse de manera más abierta, aunque se vincule a la existencia de algún interés en la materia. Como es bien sabido, esto no

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

ha sido óbice para hacerlo compatible con alguna forma de control incidental, suscitado por la aplicación en sede judicial de las normas que son objeto de este control, momento en el que surge el cuestionamiento de su constitucionalidad a instancias pues precisamente de un tribunal ordinario, que no debe ser en ningún caso ajeno a estos problemas de vigencia y aplicación de la norma constitucional.

También hay que atender, en relación con esta última consideración, a la dimensión temporal, esto es, al momento en que se abre la posibilidad de impugnar y por tanto se suscita ese control, con una primera gran división entre los sistemas preventivo o represivo (anterior o posterior a la entrada en vigor de la norma, por simplificar), pero debiendo en uno y otro caso determinar la amplitud de los plazos en los que se prevé se pueda acudir ante el intérprete supremo de la constitución. Su naturaleza problemática viene ligada a que por lo general este es un control muy vinculado, muy cercano al momento de la creación del Derecho, esto es, al debate —de otro orden— que ha dado lugar a la aprobación de la ley, lo que puede propiciar que ambas controversias, la jurídica y la política, se superpongan, sin distinguir bien entre ambos planos (en la medida en que eso sea posible, por otro lado).

Finalmente, pero todavía en este primer ámbito, un aspecto fundamental de cualquier reflexión sobre este proceso tiene que ser el objeto, esto es, el tipo de norma o acto contra el que cabe plantear ese control: vinculado normalmente al juicio de constitucionalidad de las normas con rango de ley, no es extraño que se amplíe a otras, en principio porque no se considere adecuado que los tribunales ordinarios realicen esa función (tratados, reglamentos parlamentarios…), coincidiendo por lo general en una cierta conexión con la manifestación de la voluntad, si no popular, sí al menos del parlamento.

Una vez planteada la acción o el recurso, un segundo bloque de problemas, aunque no deja de resultar una obviedad señalarlo en un encuentro sobre esta disciplina, tiene un carácter propiamente procesal, acerca de la admisión a trámite de la demanda y las consecuencias, sobre todo de orden suspensivo sobre la eficacia de la norma, que eventualmente pueden tener las decisiones que se adopten en esa fase. En relación con ese efecto hay que recordar una vez más que la lógica del sistema participa de una cierta presunción de legitimidad de la ley, precisamente por su origen parlamentario, lo que en principio no propicia que, durante la tramitación del proceso, la vigencia de la norma impugnada quede en suspenso.

Una vez entablado, asunto crucial es quién puede ser parte en el proceso, sobre todo en la idea de que, para mantener las notas propias de la función jurisdiccional y por tanto el carácter contencioso del proceso, hay que sostener ante el tribunal la constitucionalidad de la norma impugnada, contestando a los motivos en los que se fundamenta la acción. Trascendente resulta pues determinar quién puede personarse y en qué posición, sin que deje de observarse un cierto paralelismo con lo referido a la legitimación para recurrir: ¿solo órganos públicos? ¿Con-

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

viene abrirlo a quien pueda alegar un interés, siquiera difuso, en la cuestión controvertida (amicus curiae)?

Por último, pero desde luego no en último lugar, hay que plantearse todo lo atinente a la resolución del recurso, ámbito en el que cabría aludir en primer lugar a la posibilidad de integrar, junto al texto constitucional propiamente dicho, alguna o algunas otras normas que, sin tener ese rango, también formen parte del parámetro de constitucionalidad (lo que ha dado lugar a utilizar la expresión *bloque de constitucionalidad*), de modo que su vulneración también generaría ese vicio de inconstitucionalidad: pueden ser normas que completen la distribución territorial del poder, que reconozcan derechos, que formen parte de un ordenamiento supranacional… Y, finalmente, el contenido y el valor de la sentencia en este tipo de procesos, en tanto se acomode a las estrictas características del control abstracto (declaración de nulidad) o se prevea —o se haya abierto por vía jurisprudencial— que contenga pronunciamientos de otro orden, más matizados, con una tipología muy diversa de posibles manifestaciones (como por lo demás se abordó en otra de las mesas de este encuentro, que tuvo precisamente como objeto la sentencia constitucional y convencional: contenido, efectos y ejecución, la mesa 15, cuyas ponencias también se recogen en esta obra).

En cuanto al conflicto competencial, de las dos dimensiones en que se puede plantear, sin duda la más relevante es la que se incardina en el funcionamiento de los Estados compuestos, políticamente descentralizados, en los que no es nada inhabitual que se configure un proceso que permita resolver esas disputas entre el ente central y los periféricos, si bien no aparece, al margen de manifestaciones históricas o precedentes más o menos remotos, tan íntimamente ligada a esa definición (académica si se quiere) del modelo concentrado de justicia constitucional. Por lo demás, hay que tener en cuenta que ese tipo de controversias de orden territorial también puede ser suscitado y resuelto, en su caso, por las vías que permiten el control de constitucionalidad, esto es, si el conflicto lo genera una de las normas contra las que puede interponerse el recurso y en su base se sitúa (lo que es perfectamente lógico en este tipo de ordenamientos) la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias. Se trata de uno de los vicios que permiten fundamentarlo, además de los de carácter formal —de procedimiento— o material —de contenido—, en la medida en que esta distinción más o menos convencional siga siendo operativa (esto es, la acción o recurso puede corresponderse con una controversia competencial de ámbito territorial).

Es cierto que es atribución que no está ligada solo a estos supuestos en los que existe división territorial del poder: los conflictos a resolver también pueden ser los que se entablen entre órganos constitucionales, por ejemplo. En uno y otro caso, estos procesos de base conflictiva pueden plantear, para el órgano que asume la jurisdicción constitucional, la necesidad de pronunciarse sobre normas sin rango

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

de ley o que ocupen una posición igualmente relevante por su jerarquía normativa o incluso sobre meros actos, en la medida en que se haya considerado oportuno que su resolución, con base en el Derecho, se residencie en esta jurisdicción, como garantía última de la distribución (no solo territorial, en su caso) del poder. Se trataría de una función específica dentro de la más genérica de garantizar la supremacía constitucional, desde un planteamiento que, y esta sería la segunda singularidad que en esta presentación pudiera apuntarse, ha de tener en cuenta que, si esa actuación es susceptible, al menos en un número elevado de ocasiones, de control por la jurisdicción ordinaria, es conveniente introducir mecanismos que permitan articular una cierta coexistencia de ambas jurisdicciones en la resolución de conflictos, configurándose por ejemplo como vía previa el recurso ante los tribunales ordinarios o admitiendo la posibilidad de entablarlo en una u otra (en principio no de manera simultánea).

La manera en la que se resuelvan todos estos problemas, más allá de las circunstancias que han podido llevar a regular estos procesos de un modo concreto en cada ordenamiento (atendiendo a muy diversos factores: las condiciones en las que se haya recibido la idea de supremacía constitucional, la posición del poder judicial y más específicamente de su órgano supremo, la influencia que hayan desplegado ciertas corrientes académicas u otros ordenamientos, los términos en los que se desarrolló el debate, constituyente o legislativo, que dio lugar a la aprobación de las normas que lo regulan…), pone de manifiesto, quizá no tanto que se siga de forma coherente y rigurosa un determinado modelo, pero sí ciertos rasgos del sistema de fuentes y por tanto de la organización del poder: quién puede crear Derecho y quién puede controlar su validez (y suscitar ese control).

En todo caso, en esta mesa no cabía hacer un análisis pormenorizado de todo el elenco de cuestiones antes apuntado (y alguna otra que probablemente podría añadirse), que surge al considerar, siquiera sumariamente, estos procesos. Quienes presentaron las cuatro ponencias que integraron esta mesa optaron más bien, en el marco de algún caso nacional, por centrarse en alguno de estos aspectos. Así, Joaquín Brage realiza un análisis de una de las primeras experiencias (en puridad, la primera en ser instaurada) de ese control concentrado, mediante la introducción de un tribunal constitucional en Checoslovaquia en 1920, el mismo año pero unos pocos meses antes en el que se crea su homólogo austriaco, mucho más presente en los estudios sobre la materia. Sobre unas previsiones que encajan perfectamente en las características de este modelo, la escasa operatividad de este tribunal, ocasionada por diversos motivos ajenos a esta construcción normativa, explica a su juicio que no sea un referente muy tenido en cuenta, ni siquiera cuando se aborda este modelo desde una perspectiva histórica.

Por su parte, Ana Carmona presta atención a la manera en la que incide sobre el control de constitucionalidad la compleja relación entre el ordenamiento espa-

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

ñol y el europeo, en el marco de un proceso de integración supranacional dinámico, con arquitecturas judiciales que atienden a lógicas no enteramente semejantes (entre otras cosas, por la condición de jueces del Derecho europeo que tienen los tribunales nacionales), poniendo de manifiesto cómo ha evolucionado la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional español como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los diversos ámbitos en los que se ha suscitado esa relación.

Aunque ilustrándolo con numerosas referencias a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú, el trabajo de Eloy Espinosa-Saldaña Barrera hace frente a dos temas de hondo calado general sobre la interpretación constitucional y la articulación procesal del control de constitucionalidad, uno ya apuntado en estas líneas (la tipología de las sentencias, sobre todo las llamadas interpretativas y sus diversas manifestaciones: manipulativas, estipulativas, aditivas, reductoras, sustitutivas…), con todas las implicaciones que tiene esta distinción sobre la posición de los órganos que ejercen la jurisdicción constitucional (y de la propia norma constitucional y legal, por otra parte). La segunda cuestión es la que denomina «déficits deliberativos en la tramitación de una ley», que a su juicio van más allá del planteamiento clásico de los vicios de procedimiento, pues afectan a un elemento esencial de todo sistema democrático: el proceso de formación de la voluntad estatal a través de la deliberación característica de un órgano parlamentario.

Por último, Marcos del Rosario Rodríguez, adentrándose en el segundo de los aspectos llamados a tratar en esta mesa, de orden conflictual, aborda la controversia constitucional existente en México y cómo ha ido configurándose a través de sucesivas reformas constitucionales y legales, para concluir que en la actualidad, al haberse extendido tanto los legitimados para entablarla como su propio objeto, que iría más allá de la garantía de la división de poderes para abarcar también la tutela de los derechos fundamentales afectados por el acto que suscita la controversia, ha adquirido una dimensión (lo que juzga de manera abiertamente favorable) de muy considerable amplitud.

No quisiera concluir esta presentación sin dejar constancia que el mismo elevado nivel de estas cuatro exposiciones se registró también en el debate posterior, al que (y reitero ahora las disculpas que expresé entonces) tuve que poner término un tanto abruptamente en mi función de moderador para que pudiéramos asistir al acto de homenaje a Pablo Pérez Tremps que estaba previsto a continuación: creo que es buen final para esta presentación invitar a leer no solo las cuatro ponencias que integran este capítulo sino también las intervenciones de que quienes tomaron parte en esa mesa homenaje a nuestro querido y añorado Pablo, que se pueden encontrar a continuación.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es