

VIGILANDO AL VIGILANTE: EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SUS CIRCUNSTANCIAS

Miguel Ángel Alegre Martínez

maalem@unileon.es

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad de León

Resumen

El escaso uso de los mecanismos de reforma constitucional ha hecho recaer sobre el Tribunal Constitucional, casi en exclusiva, la tarea de actualizar la Constitución española de 1978, a través de la interpretación evolutiva de la misma. En este trabajo, nos ocupamos, por una parte, de las dificultades a las que el Tribunal Constitucional ha tenido que enfrentarse en el desempeño de sus funciones; y, por otra, en el mayor o menor acierto en el ejercicio de las mismas. Reflexionamos sobre la delicada posición del Tribunal Constitucional, situado en el límite entre interpretar la voluntad del poder constituyente y sustituirla; así como en la frontera entre el activismo y la autocontención. Intentamos establecer la incidencia de algunas de sus decisiones sobre los problemas que afectan actualmente a nuestro sistema constitucional, en especial al Estado de las Autonomías.

■ Palabras clave:

Justicia constitucional; Tribunal Constitucional: organización, funcionamiento, balance; Interpretación constitucional; Jurisprudencia; Sistema normativo; Derechos fundamentales; Estado autonómico; Reforma y mutación constitucional; Defensa de la Constitución

■ Keywords:

Judicial Review; Constitutional Court: Organization, Operation, Balance; Constitutional Interpretation; Jurisprudence; System of Rules; Fundamental Rights; State of Autonomies; Formal and non-Formal Constitutional Modification; Defense of the Constitution

Abstract

The limited use of the mechanisms of constitutional reform has made to rest on the Constitutional Court, almost exclusively, the task of updating the Spanish Constitution of 1978, through its evolutive interpretation. In this paper, we attend to, on the one hand, the difficulties to which the Constitutional Court has had to face in the development of its functions; and, on the other hand, the greater or lesser success in the exercise of the same. We reflect about the delicate position of the Constitutional Court, located on the border between interpreting the will of the constituent power or replace it; as well as on the border between activism or self-restraint. We are trying to establish the incidence of some of its decisions on the problems that currently affect our constitutional system, in particular to the State of Autonomies.

Introducción – I. Los condicionantes externos: 1. El marco normativo; 2. Renovación de magistrados e interferencia política; 3. La desvirtuación del recurso de amparo – II. Algunas líneas jurisprudenciales controvertibles: 1. Sistema de fuentes; 2. Derechos y libertades; 3. Estado autonómico – III. Una lectura conjunta: expectativas y resultados – IV. Consideraciones finales – V. Bibliografía

INTRODUCCIÓN

En puertas ya del cuadragésimo aniversario de la Constitución de 1978, comienzan a sucederse las reflexiones y los análisis: se recapitulará y se hará balance sobre lo sucedido en estas cuatro décadas de vigencia constitucional, se llevarán a cabo exhaustivos chequeos de nuestra Carta Magna en busca de sus fortalezas y debilidades, y se aventurarán conclusiones en clave prospectiva. Además, si en cada nuevo aniversario se reaviva la discusión sobre la necesidad y/o conveniencia de una reforma constitucional más o menos profunda, en medio de las actuales circunstancias, de todas conocidas, dicho debate se ha tornado permanente, y ha cobrado más fuerza e intensidad que nunca.

Como sabemos, solo las modificaciones llevadas a cabo en 1992 (art. 13.2) y 2011 (art. 135) permiten diferenciar el texto constitucional vigente a finales de 2017, del ratificado en referéndum el 6 de diciembre de 1978 y promulgado el día 27 del mismo mes¹. Se ha destacado en este sentido la enorme reticencia hacia la reforma constitucional demostrada por la clase política durante todos estos años, y lo fácilmente que, de forma paradójica, se ha superado ese miedo cuando (como sucedió en ambos casos) la reforma viene impuesta por la Unión Europea².

Sin embargo, por más que la letra sea prácticamente la misma, la Constitución ha *crecido y madurado* en estos años merced, fundamentalmente, a su desarrollo legislativo y a la interpretación de la misma resultante de la jurisprudencia constitucional. En este contexto, y por lo que aquí nos interesa, se hace preciso dirigir la mirada muy especialmente al Tribunal Constitucional³, definido en el artículo 1 de

¹ Reforma del artículo 13, Apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de Agosto de 1992 (BOE de 28 de Agosto: <https://www.boe.es/boe/dias/1992/08/28/pdfs/A29905-29936.pdf>), y Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011 (BOE de 27 de Septiembre: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/pdfs/BOE-A-2011-15210.pdf>).

² FONDEVILA MARÓN M.: *La reforma constitucional en España*, Santiago de Compostela, Andavira, 2016, págs. 97-102. En la misma línea, VERA SANTOS J.M.: *La reforma constitucional en España*, Madrid, La Ley, 2007, págs. 298-299.

³ Quedan fuera del objeto de este trabajo el papel de los jueces y tribunales ordinarios en el ejercicio de la *jurisdicción constitucional* entendida como aplicación judicial de las normas constitucionales, el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional con respecto a la ordinaria (arts. 161.1.a CE, 40 LOTC y 5.1 LOPJ), así como compleja delimitación de funciones entre Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional y los consiguientes desencuentros entre ambos. Baste sobre estas cuestiones la remisión a: RUBIO LLORENTE F.: “Sobre la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 4 (1982), págs. 35-67; GARCÍA CUADRADO A.M.: *Teoría Política y Constitucional*.

su Ley Orgánica como “intérprete supremo de la Constitución”. Precisamente esa esporádica actuación del poder de reforma constitucional (generalmente conocido como *poder constituyente derivado* o *poder constituyente constituido*), ha hecho recaer sobre el Tribunal Constitucional, casi en exclusiva, la tarea de *actualizar* la Constitución a través de la interpretación evolutiva de la misma, cobrando así un protagonismo superior al que en principio podría aspirar, en su condición de mero poder constituido. A él corresponde la depuración del ordenamiento jurídico a través del control de constitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley; delimita el alcance y contenido esencial de los derechos y libertades y, a través del recurso de amparo, se convierte en el garante último de los que gozan de mayor protección; concreta el reparto territorial e institucional de poder dirimiendo los conflictos que se planteen entre los distintos poderes y niveles territoriales. En suma, a través del cotidiano ejercicio de sus competencias, el Tribunal Constitucional interpreta con carácter vinculante la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, defendiendo así la supremacía de aquélla sobre el resto del sistema de fuentes, al impedir que cualquier poder constituido pueda contradecir la soberana voluntad popular plasmada en la Norma Básica por obra del poder constituyente⁴.

Por muy elementales que puedan resultar estas consideraciones, no está de más recordarlas si lo que se pretende es poner de manifiesto que el nivel de protección de la Constitución, materializado en su efectiva vigencia (y, por tanto, lo que podríamos llamar su *estado de salud*), depende en buena medida, por una parte, de las dificultades a las que el Tribunal Constitucional haya de enfrentarse en el desempeño de sus funciones y, por otra, en el mayor o menor acierto en el ejercicio de las mismas.

Cierto es que la *justicia constitucional* no es el único instrumento de defensa jurídica de la Constitución para asegurar su vigencia, supremacía y estabilidad frente a las cambiantes mayorías parlamentarias: también la propia *rigidez constitucional* tiene, al fin y al cabo (a pesar de carecer de la mencionada cotidianidad de aquella), la misma razón de ser. Uno y otro mecanismo tratan de evitar la existencia, dentro del ordenamiento, de disposiciones normativas contrarias a la Constitución; preceptos que, de existir, implicarían, como más adelante se comentará, una reforma encubierta de la Constitución (*mutación constitucional*), contraviniendo el acuerdo que dio origen a la misma y desvirtuando su carácter de norma suprema. Ahora bien, la mencionada resistencia a emprender reformas constitucionales (alimentada sobre todo por los temores a no suscitar un consenso similar al logrado durante la idealizada transición política, y a reproducir la tradicional inestabilidad de nuestro constitucionalismo histórico)⁵, conduce a la percepción de un tribunal constitucional

Presupuestos y desarrollo de la dogmática constitucional, León, EOLAS, 2016. Páginas: 387-393; MATIA PORTILLA F.J.: “Las tensas relaciones entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional y los límites de la (legítima) discrepancia entre ellos”, *Revista de Derecho Político*, nº 97, UNED, 2016, págs. 11-48.

⁴ DE VEGA P: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pág. 53.

⁵ Así explican el fenómeno, entre otros, RUIPÉREZ ALAMILLO J.: “Estática y dinámica constitucionales en la España de 1978. Especial referencia a la problemática de los límites a los cambios constitucionales”, en S. ROURA y J. TAJADURA (Dirs.): *La reforma*

saturado sobre el que recae todo el peso de la defensa y la interpretación evolutiva del texto constitucional.

Aun así, existe cierta propensión doctrinal a ponderar los méritos del Tribunal Constitucional y destacar el positivo balance de su actuación desde que en 1981 dictara sus primeras sentencias. Incluso advirtiendo luces y sombras, sobre todo respecto de la conformación del Estado autonómico, se destaca el vigor de la justicia constitucional en España, su labor decisiva e imprescindible en el desarrollo del Estado constitucional, y en concreto su papel esencial en la depuración del ordenamiento jurídico *pre* y postconstitucional, así como en la garantía de los derechos fundamentales⁶.

Lo que parece claro es que determinados factores externos (entre otros, la tardanza en la renovación de magistrados, algunos aspectos del marco constitucional y legal en el que ha de moverse, o ciertas prácticas consolidadas), así como algunas decisiones discutibles, que bien pueden calificarse como *flacos favores* a nuestro (ya de por sí frágil, precario y menesteroso) Estado social y democrático de Derecho, han deteriorado la imagen del Tribunal, y generado la sensación de que el *debe* pesa más que el *haber*. En las páginas siguientes trataremos de comprobar si esta percepción, tan personal como en cierto modo apriorística, puede considerarse o no una realidad verificada. Para ello, llevaremos a cabo un recorrido por algunas cuestiones

constitucional, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, pág. 26; BELDA PÉREZ-PEDRERO E.: *La fallida reforma de la Constitución española durante la VIII Legislatura (2004-2008)*, Pamplona, Thomson/Civitas/Aranzadi, 2008, págs. 22 y ss. No obstante, como nos recuerda este último autor, “La reforma de la Constitución es una institución básica para la permanencia de la conexión entre el pueblo y el derecho, que aquél utiliza o recibe” (pág. 31).

⁶ Baste citar en este sentido a ARAGÓN REYES M.: “25 años de justicia constitucional en España”, en J. PÉREZ ROYO, J.P. URÍAS MARTÍNEZ y M. CARRASCO DURÁN (Eds.): *Derecho Constitucional para el siglo XXI*, Navarra, Thomson/Aranzadi 2006, tomo II, págs. 3667 y ss.; TORRES DEL MORAL A.: “Veintitrés años de Tribunal Constitucional”, *Revista de Derecho Político*, nº 58-59, UNED, 2003-2004, págs. 801 y ss. Por su parte, BLANCO VALDÉS R.L. [“La política y el Derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia en España (apuntes para un balance)”], *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 4, UNED, 1999, págs. 263 y ss.] pone el acento en los problemas funcionales y retos orgánicos; mientras que OUBIÑA BARBOLLA S. (*El Tribunal Constitucional. Pasado, presente y futuro*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, págs. 33 y ss.), analiza en clave crítica una situación que dista de ser satisfactoria, dado el déficit funcional que lleva a poner en duda la capacidad del Tribunal para resolver los procesos constitucionales con la necesaria celeridad. Por su parte, ALVAREZ CONDE E. y TUR AUSINA R., tras destacar algunos retrasos importantes en la adopción de sus decisiones, y constatar aciertos y errores en la configuración del Estado autonómico, echan de menos “una función pedagógica y apodíctica en temas tales como el significado del principio democrático como canon de constitucionalidad, su papel en las normas dictadas durante la crisis económica y, en suma, su función de contrapoder, que parece brillar por su ausencia” (*Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 7ª ed., 2017, pág. 792). Sobre la incorporación por parte del TC de la doctrina elaborada por los órganos e instrumentos internacionales de garantía de los derechos, puede consultarse: P. NUEVO LÓPEZ: “Control de convencionalidad y aplicación judicial de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 50, 2015, págs. 141-160; JIMENA QUESADA L.: *Jurisdicción y control de convencionalidad*, Navarra, Cizur Menor, Aranzadi, 2013.

problemáticas, a sabiendas de que cada una de ellas ha merecido, y sigue necesitando, un tratamiento más detallado. Gráficamente, y en terminología muy actual, nos preguntamos por la *calidad del servicio* prestado por el Tribunal a ese ordenamiento constitucional al que debe proteger y fortalecer.

I. LOS CONDICIONANTES EXTERNOS

1. El marco normativo

En la raíz de cualquiera de los problemas que pudiéramos elegir para iniciar este elenco de dificultades (sus complicadas renovaciones parciales, la sobrecarga de tareas y consiguiente acumulación de asuntos, etc.), se encuentra el primordial de todos ellos: el *carácter abierto y en buena medida inacabado del texto constitucional*. Ciertamente es que a una Constitución, por su propia naturaleza de norma básica y fundamental, no puede pedírsele una regulación exhaustiva de las distintas materias, sino que lo que puede esperarse de ella es que trace las líneas generales del Ordenamiento jurídico de un Estado (ya en el siglo XIX afirmaba Pellegrino Rossi que la Constitución contiene los “títulos de los capítulos”, *têtes des chapitres*, del resto de las ramas del Derecho). Sin embargo, lo que se observa en el caso concreto de la Constitución española (y de manera especialmente clara en lo relacionado con la descentralización política y consiguiente organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas) es la indefinición y las indecisiones del constituyente, que han tenido que resolverse en el momento de redactar, y posteriormente reformar, los Estatutos de Autonomía; de tal modo que el poder estatuyente de las autonomías, hubo de convertirse en una prolongación inevitable del poder constituyente, distorsionando así la lógica del Estado constitucional. Ello ha hecho necesaria una ingente labor interpretativa por parte del Tribunal Constitucional al resolver los conflictos de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas (incluso mediante la instauración de conceptos como el *bloque de la constitucionalidad*), trasladando así las dificultades *estructurales* existentes en el Ordenamiento, al ámbito, totalmente distinto, del sistema de *garantías* (Tribunal Constitucional). Esa traslación ha motivado que tales problemas estructurales no sólo no hayan encontrado solución satisfactoria, sino que al final se haya visto distorsionado y gravemente erosionado el propio órgano garantizador, dando paso a una constante y creciente judicialización de la vida política, acompañada del consiguiente peligro de politización de la justicia⁷.

⁷ Es la tesis mantenida por DE VEGA GARCÍA P.: “Prólogo” a *Constitución española* (edición, notas e índice de A. DE CABO DE LA VEGA), Madrid, Biblioteca Nueva, 1996, págs. XXIV y ss. Mantenía acertadamente este autor que, obligar al Tribunal Constitucional (“clave de bóveda del Estado constitucional”, cuya función es velar por que la Constitución se cumpla) a ser “garante de un proceso descentralizador, en el que las exigencias del pragmatismo político se imponen a las razones de la lógica constitucional, equivale sencillamente a desvirtuar su papel”. Si bien “es cierto que la conversión en materia estatutaria de lo que únicamente debería haber sido materia constitucional, obtuvo su legitimidad jurídica y política por el propio Poder Constituyente de 1978, al remitir la regulación de una serie de cuestiones, en las que él no quiso entrar, al momento de la aprobación de los Estatutos”, no lo es menos que “lo que al Tribunal Constitucional no

Siendo este el principal obstáculo que la Constitución ha puesto en el camino de su intérprete supremo, no es en modo alguno el único. A título meramente indicativo, y fijándonos ya en aspectos de índole esencialmente procesal, cabe reparar ahora en el que afecta a la *legitimación* para iniciar los distintos procesos constitucionales. De los artículos 162 y 163 de la Constitución, así como los 32, 35, 46, 59 y ss., 73, 75 *ter*, 78, 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se desprende que, excepción hecha de la llamada *autocuestión de inconstitucionalidad* (art. 55.2 LOTC), el Tribunal nunca puede ejercer sus competencias poniendo en marcha un procedimiento por iniciativa propia, optándose por una legitimación restringida a los sujetos mencionados en cada caso.

Asimismo, respecto del *objeto de control*, destacaremos la falta de previsión expresa del *control de las omisiones legislativas*, motivo por el cual el propio Tribunal ha tenido que abrir paso a esa posibilidad por vía jurisprudencial. Este tema ha cobrado relevancia en el contexto de la crisis económica, reclamándose una efectiva capacidad de control sobre la eventual inacción del legislador en relación con derechos sociales y principios rectores de la política social y económica (Capítulo III del Título I CE), que por sí misma vulneraría la Constitución por el mandato concreto de desarrollo contenido en la misma. La STC 45/1989 de 20 de febrero (FJ 11) abre la puerta al control de las omisiones legislativas⁸.

Cabe mencionar otras limitaciones a la capacidad fiscalizadora del Tribunal que se desprenden de la Constitución y la LOTC. Así, se ha puesto de relieve la *inexistencia de un recurso de amparo directo frente a leyes*. Por mucho que esa ausencia encuentre explicación en la existencia del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad, resulta criticable en el caso de las llamadas *leyes autoaplicativas*, esto es, aquellas que pueden lesionar derechos de manera directa al no precisar actos de aplicación que los afectados pudieran impugnar ante la jurisdicción ordinaria. En todo caso, se vería vulnerada la tutela judicial efectiva del art. 24 CE con motivo de la indefensión generada⁹.

Cerraremos esta enumeración no exhaustiva con una alusión al *control de las reformas constitucionales*, respecto de las cuales el Tribunal carece también de posibilidad alguna de control. Hablamos, en principio, de un control respecto de su adecuación *formal* de la reforma al procedimiento constitucionalmente previsto (por ejemplo, si se siguiera el procedimiento del artículo 167 para reformar un precepto

puede pedírsele, en cuanto guardián de la voluntad del poder constituyente, es que se convierta en su sustituto, y realice lo que el poder constituyente no hizo o no quiso realizar”.

⁸ Pueden consultarse sobre esta cuestión los trabajos de: FERNÁNDEZ SEGADO F.: “La inconstitucionalidad por omisión: ¿Cauce de tutela de los derechos de naturaleza socioeconómica?”, *Themis: Revista de Derecho*, nº 31, 1995, págs. 153-172; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ J.J.: *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, Madrid, Tecnos, 2ª ed., 2007, pág. 85; AHUMADA RUIZ M.Á.: “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 8, Madrid, 1991, págs. 189 y ss.; VILLANUEVA TURNES A.: “La inconstitucionalidad por omisión legislativa”, *Diario La Ley*, nº 8826, 2016.

⁹ ARAGÓN REYES M.: “25 años de justicia constitucional en España”, *cit.*, pág. 3656-3657.

sujeto al más agravado procedimiento del artículo 168)¹⁰. Independientemente de que se las denomine *leyes de reforma constitucional* o *reformas constitucionales* (denominación que consideramos más exacta), lo cierto es que una vez aprobadas pasan a ser *Constitución* y, por tanto, no susceptibles de control de constitucionalidad; se trata pues de una importante laguna, que podría ser colmada mediante el establecimiento de un control previo para las mismas¹¹. Ese hipotético control, que debería ejercerse sobre el texto ya concluido, con anterioridad a su presentación para sanción y promulgación regia y, en su caso, con anterioridad a la celebración de referéndum, no ha sido incorporado por la Ley Orgánica 12/2015 de 22 de septiembre, que recupera el recurso previo de inconstitucionalidad para “*los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación*”¹².

2. Renovación de magistrados e interferencia política

La previsión del art. 159 CE sobre la composición del Tribunal Constitucional, implica que ocho de los doce magistrados son propuestos por las cámaras parlamentarias. Como se sabe, a partir de la reforma de la LOTC llevada a cabo por la LO 6/2007 de 24 de mayo (BOE 25 mayo 2007), los cuatro magistrados propuestos por el Senado han de ser elegidos “entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que dispone el Reglamento de la Cámara” (art. 16.1 LOTC, en relación con el art. 184.7 del Reglamento del Senado). No se trata ahora de entrar en los pormenores de esta reforma, que afecta también a los candidatos propuestos por el Congreso (art. 16.2 LOTC), ni de la STC 49/2008 de 9 de abril que desestimó el recurso de inconstitucionalidad contra la misma. Simplemente pretendemos destacar el riesgo que para la imagen y la propia misión del Tribunal supone su consideración como un órgano *politizado*. Por más que la Constitución exija mayoría de tres quintos tanto en el Congreso como en el Senado, la práctica de las sucesivas renovaciones permite constatar el intercambio de apoyos entre las dos fuerzas políticas mayoritarias para que las propuestas de una y otra salgan adelante. La duración de nueve años del

¹⁰ Dos aportaciones específicas sobre el control de constitucionalidad de las reformas constitucionales son las de RODRÍGUEZ GAONA R.: *El control constitucional de la reforma a la Constitución*, Madrid, Dykinson, 2006, y GARCÍA BELAÚNDE D.: “Sobre el control de la reforma constitucional (con especial referencia a la experiencia jurídica peruana)”, *Revista de Derecho Político*, nº 66, UNED, 2006, págs. 477-500. Véase también el magnífico estudio comparativo que sobre el tema lleva a cabo BRAGE CAMAZANO J.: *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, págs. 256-274 (y de manera específica las págs. 267-268), donde plantea la posibilidad de control (formal) de las reformas constitucionales “para evitar un Caballo de Troya (in)constitucional”.

¹¹ TORRES DEL MORAL A.: *Principios de Derecho Constitucional Español. Tomo II: Instituciones Políticas*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 5ª ed., 2004, pág. 387; “Veintitrés años de Tribunal Constitucional”, *cit.*, pág. 803.

¹² ALEGRE MARTÍNEZ M.A.: “El recurso previo de inconstitucionalidad según la Ley Orgánica 12/2015: un regreso esperado, una reforma insuficiente”, *Revista de Derecho Político*, nº 97, UNED, 2016, págs. 128-129.

mandato de los magistrados prevista en el art. 159.3 LOTC (superior a la del mandato de las Cámaras que los designan) y las diversas cautelas contenidas en la LOTC para garantizar su independencia (arts. 16 y ss.) no han podido evitar que cada magistrado tenga asignada por los medios de comunicación y por la opinión pública, su inseparable *etiqueta* de “conservador” o “progresista”. A esta situación han contribuido de manera decisiva los retrasos en las renovaciones parciales (1992, 1995, 1998, 2001, 2007...) que han hecho pasar por momentos ciertamente delicados al Tribunal por causas ajenas a él mismo. Aunque el art. 17 LOTC establezca que antes de los cuatro meses de la fecha de expiración del mandato, el Presidente del Tribunal ha de solicitar a los Presidentes de los órganos que han de hacer las propuestas para la designación de nuevos magistrados que inicien el procedimiento para ello, muy frecuentemente los magistrados salientes han tenido que permanecer largo tiempo en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión de los nuevos. Especialmente llamativo fue el caso de los cuatro magistrados designados por el Senado que deberían haber sido sustituidos en diciembre de 2007 y no lo fueron hasta diciembre de 2010. Como bien se ha apuntado, aunque esa continuidad en funciones (prevista en el art. 17.3 LOTC) evita que se produzcan vacíos, no es deseable que se produzcan esas situaciones de interinidad, y mucho menos que se prolonguen. Ni que decir tiene que desde este punto de vista han resultado más problemáticas las renovaciones de magistrados de elección parlamentaria que la de aquellos designados por el Gobierno o por el Consejo General del Poder Judicial en los términos del art. 159.3 CE y 16.3 LOTC¹³.

La LO 8/2010 de 4 de noviembre (BOE 5 noviembre 2010) añade un párrafo 5 al art. 16 LOTC encaminado a evitar los problemas generados por la excesiva demora en la renovación de magistrados (en especial la mencionada de 2007 a 2010). Se establece a este respecto que “si hubiese retraso en la renovación por tercios de los Magistrados, a los nuevos que fuesen designados se les restará del mandato el tiempo de retraso en la renovación”. Esta medida, que al menos deja a salvo el sistema de renovación por tercios, resulta sin embargo dudosamente compatible con la duración de nueve años del mandato fijada expresamente por el art. 159.3 de la Constitución¹⁴.

Por lo demás, la injerencia de los partidos políticos en el funcionamiento del Tribunal Constitucional no solo se manifiesta en la composición del Tribunal y en la renovación de sus magistrados, sino en el propio funcionamiento de la institución: gobiernos que

¹³ Cfr. ÁLVAREZ CONDE E. y TUR AUSINA R.: *Derecho Constitucional*, cit., pág. 771.

¹⁴ PÉREZ TREMPES P.: *Sistema de Justicia Constitucional*, Pamplona, Thomson Reuters/Civitas, 2ª ed., 2016, pág. 45.

Por otra parte, la STC 49/2008 de 9 de abril declara conforme a la Constitución la reforma del art. 16.3 LOTC operada por la LO 6/2007. Según este precepto, la elección de Presidente y Vicepresidente del Tribunal ha de realizarse tras la renovación del Tribunal por tercios cada tres años, estableciéndose que “Si el mandato de tres años para el que fueron designados como Presidente y Vicepresidente no coincidiera con la renovación del Tribunal Constitucional, tal mandato quedará prorrogado para que finalice en el momento en que dicha renovación se produzca y tomen posesión los nuevos Magistrados”.

En esta misma STC 49/2008 (FJ 19) el Tribunal recuerda “la obligación de los distintos órganos constitucionales legitimados por el artículo 159.1 CE de realizar la correspondiente elección en tiempo y forma”.

retiran recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias interpuestos por gobiernos anteriores para ganarse el apoyo o el favor de determinadas fuerzas políticas autonómicas, o circunstancias poco edificantes alrededor de la tramitación de recursos de inconstitucionalidad¹⁵, son solo algunas de las vías por las que ha transitado la utilización e instrumentalización política del Tribunal. Monedas de uso corriente la traslación al Tribunal de conflictos políticos buscando hacer un posterior uso partidista de sus pronunciamientos, así como el ejercicio de presiones políticas y mediáticas, o las frecuentes recusaciones a magistrados¹⁶. Estos intentos de alterar el funcionamiento del Tribunal, así como las ya mencionadas demoras en las renovaciones, causan un gran perjuicio a un órgano llamado a moverse en un plano bien diferente al de la contienda partidista, por la propia naturaleza de su función garantista de la supremacía constitucional.

3. La desvirtuación del recurso de amparo

Es sabido que en nuestro ordenamiento jurídico el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional se configura como un mecanismo *subsidiario*, cuya utilización solo procede una vez que se han agotado las demás vías previstas para garantizar aquellos derechos susceptibles de tal recurso. Eso significa, destacadamente, que para poder recurrir en amparo es necesario haber acudido antes a los jueces y tribunales ordinarios, que son los “garantes naturales” de los derechos y libertades (arts. 53 de la Constitución, 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y STC 170/2013 de 7 de octubre, FJ 2). Además, el art. 41.2 LOTC establece que el recurso de amparo procede frente a lesiones “originadas por las disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes”. No está pensado, por tanto, para garantizar los derechos frente a lesiones producidas por particulares.

Ahora bien, no es menos conocido que se ha consolidado una *vía indirecta para acceder a un recurso de amparo cuando la posible lesión proceda de un particular*: lo que inicialmente es un conflicto entre particulares llega al Tribunal Constitucional

¹⁵ “Recusación de magistrados, demora de cuatro años en la resolución, un Tribunal partido en dos mitades prácticamente”, son las que apunta CASTELLÀ ANDREU J.M. (“Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional* nº 37, UNED, 2016, pág. 566) en relación con la tramitación del recurso sobre la reforma del Estatuto catalán.

¹⁶ GONZÁLEZ BEILFUSS M.: “La injerencia de los partidos políticos en el Tribunal Constitucional”, en GARRIDO LÓPEZ C. y SÁENZ ROYO E.: *La reforma del Estado de partidos*, Madrid, Marcial Pons, 2016, págs. 134-135. Señala este autor (*ibidem*, pág. 122) los diversos motivos por los que la incidencia de los partidos en el Tribunal ha alcanzado niveles especialmente preocupantes: “por un lado, la posición y funciones del propio Tribunal en el sistema político e institucional que se deriva de la Constitución de 1978; por otro, por el papel de árbitro de contiendas políticas que con demasiada frecuencia le han atribuido los partidos mayoritarios; y por último, por las concretas circunstancias que rodearon al Alto Tribunal durante los cuatro años que se prolongó el proceso contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña y que culminó con la STC 31/2010, de 28 de junio”.

cuando los tribunales ordinarios no han reconocido la lesión del derecho fundamental, y la parte perjudicada entiende vulnerado, además del derecho en concreto, el de la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE. En esa situación, se considera que es la acción u omisión del tribunal ordinario que agote la vía judicial previa la que ha producido la lesión del derecho o derechos fundamentales, siendo tal lesión recurrible en amparo con base en el art. 44 LOTC. Este artificio procesal, que sintoniza con la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, ha sido asumida por el propio Tribunal, al haber reconocido “que los actos privados puedan lesionar los derechos fundamentales y que en estos supuestos los interesados pueden acceder a la vía de amparo si no obtienen la debida protección de los Jueces y Tribunales a los que el ordenamiento encomienda la tutela general de los mismos” (STC 177/1988 de 10 de octubre, FJ 4). La consecuencia de ello ha sido la utilización abusiva de este procedimiento, por la consideración en la práctica del recurso de amparo como *una instancia jurisdiccional más*, con el consiguiente colapso del Tribunal y los importantes retrasos en la resolución, no solo de los propios recursos de amparo, sino del resto de los procesos constitucionales¹⁷.

La citada LO 6/2007 de 24 de mayo ha introducido modificaciones en la LOTC, dirigidas sobre todo a paliar en parte el problema de la ingente acumulación de recursos y, de paso, buscando también objetivar el recurso de amparo, al situar su virtualidad más allá de la mera satisfacción del sujeto individual que recurre la lesión de un derecho. En virtud de esta modificación, el art. 50.1 LOTC exige “que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional”, cuya existencia o no es apreciada en cada caso por el propio Tribunal (STC 155/2009 de 25 de junio)¹⁸.

¹⁷ Citemos únicamente algunos ejemplos especialmente conocidos por la opinión pública: la STC 31/2010 de 28 de junio en relación con la LO 6/2006, de reforma del Estatuto catalán se produce cuatro años después de que ésta fuera ratificada en el referéndum estatutario de 18 de junio de 2006. La ley 13/2005, de 1 de julio, que modificó el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, fue respaldada por el Tribunal Constitucional en la STC 198/2012 de 6 de noviembre. A fecha de 4 de noviembre de 2017 no hay aún sentencia en relación con la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva. No está de más recordar aquí lo establecido por el art. 34.2 LOTC: “La personación y la formulación de alegaciones deberán hacerse en el plazo de quince días, transcurrido el cual el Tribunal dictará sentencia en el de diez, salvo que, mediante resolución motivada, el propio Tribunal estime necesario un plazo más amplio que, *en ningún caso, podrá exceder de 30 días*”. Para la cuestión de inconstitucionalidad, el art. 37.3 LOTC prevé, transcurridos los quince días para formular alegaciones, un plazo de quince días para dictar sentencia, que no podrá exceder el de treinta días si ello se estima necesario mediante resolución motivada.

¹⁸ Como aportaciones recientes en torno a este requisito, GONZÁLEZ BEILFUSS M.: “La especial trascendencia constitucional de las demandas de amparo. Análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre un concepto etéreo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 107, 2016, págs. 333-367; ARROYO JIMÉNEZ L.: “Especial trascendencia constitucional del recurso de amparo”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 68, 2017, págs. 36-43.

II. ALGUNAS LÍNEAS JURISPRUDENCIALES CONTROVERTIBLES

La relevancia práctica del Tribunal Constitucional reside fundamentalmente en el alcance de sus decisiones, no solo por el valor de cosa juzgada y los efectos que la Constitución les otorga (art. 164 CE), sino también por su incidencia en el modo en que los ciudadanos y los poderes públicos reciben, asumen e interiorizan los preceptos y principios constitucionales; y ello, tanto por el carácter vinculante de la interpretación que el Alto Tribunal realiza de los mismos (art. 5.1 LOPJ), como por el refuerzo de los poderes para ejecutar sus propias decisiones, recibido de la LO 15/2015 de 16 de octubre (avalada a su vez por la STC 185/2016 de 3 de noviembre). El alcance de éstas, además, no se limita al procedimiento o al contexto en el que se producen, sino que se convierten en directrices, en maneras de entender, interpretar y aplicar la Constitución, que permanecerán y producirán consecuencias, al menos, en tanto el propio Tribunal no modifique su doctrina. Así las cosas, si los actos de cualquier órgano constitucional pueden y deben ser sometidos a crítica, el *plus de cuestionabilidad* de las decisiones del Tribunal viene a ser lógica contrapartida a la especial trascendencia de las mismas, y a las consecuencias que de ellas se derivan. Este es precisamente el criterio que hemos seguido a la hora de reunir un elenco de resoluciones con especial incidencia en ámbitos como el sistema de fuentes, los derechos fundamentales o la organización territorial: sus efectos altamente perjudiciales para la fortaleza y la solvencia de nuestro sistema democrático. Siendo, por supuesto, discutible esta y cualquier otra selección que pudiera realizarse, no lo son menos las líneas jurisprudenciales que se enuncian seguidamente. Ellas, y otras que podrían citarse, han contribuido decisivamente a traernos, por diversos caminos, al desolador panorama constitucional que se presenta ante nosotros.

1. Sistema de fuentes

A) Haremos referencia en primer lugar a la *permisividad mostrada por el Tribunal Constitucional hacia el Decreto-Ley*, dando por buena su conversión en una figura de uso habitual, apartándose así del carácter excepcional con el que fue previsto en el artículo 86 CE. Casi desde el principio, el Tribunal se ha inhibido a la hora de apreciar la existencia o no del supuesto de hecho habilitante, al considerar que “en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de decreto-ley” (entre otras, STC 29/1982 de 31 de mayo, FJ 3 y 4). Ciertamente, el Tribunal ha considerado que el decreto-ley no es inmune al control jurisdiccional (SSTC 6/1983 de 4 de febrero, FJ 5, 111/1983 de 2 de diciembre, FJ 5), y que la extraordinaria y urgente necesidad exigida por el art. 86 CE no puede ser entendida como “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes” (STC 11/2002 de 17 de enero, FJ 4). Pero ello ha ido acompañado de otras muestras de laxitud en el control de esta figura: por ejemplo, suavizando la literalidad del término “afectar” en relación con los derechos, deberes y libertades para que la figura del decreto-ley no quede reducida a la nada (STC 111/1983, FJ 8), o no

considerando un obstáculo insalvable el contenido heterogéneo y multisectorial de un decreto-ley (STC 199/2015 de 24 de septiembre).

Como resultado de todo ello, los sucesivos Gobiernos centrales se han mostrado animados a la utilización habitual de este tipo de disposición normativa, y la tendencia se ha propagado a las Comunidades Autónomas, donde incluso se han superado los excesos cometidos en el ámbito estatal. En uno y en otro caso, acudiendo con asiduidad a esta norma con rango de ley, no solo se acortan tiempos eludiendo el debate parlamentario legislativo o el procedimiento de elaboración de reglamentos o resoluciones singulares, sino que además se evita el control de la jurisdicción ordinaria¹⁹.

B) Recordemos, en segundo término, la *interpretación restrictiva* realizada por el Tribunal a la hora de *delimitar el ámbito reservado por el art. 81.1 CE a las leyes orgánicas*, en especial por lo que se refiere a los “derechos fundamentales y libertades públicas”. Entiende el Tribunal que tal reserva ha de entenderse limitada a los incluidos en la sección primera del capítulo II del Título I, cuyo encabezamiento se corresponde con la expresión utilizada en el artículo 81, (entre otras SSTC 76/1983 de 5 de agosto, FJ 2, 160/1987 de 27 de octubre, FJ 2). Además, el “desarrollo” al que se refiere el precepto constitucional, no debe considerarse referido a cualquier aspecto, sino que la regulación por ley orgánica solo alcanzará al *desarrollo directo* del derecho o libertad fundamental en aspectos esenciales de los mismos, tales como titularidad, ámbito o límites en relación con otros derechos (SSTC 6/1982 de 22 de febrero, 67/1985 de 24 de mayo, 161/1987 de 27 de octubre, 132/1989 de 18 de julio, 101/1991 de 13 de mayo, 127/1994 de 5 de mayo, 292/2000 de 30 de noviembre, 53/2002 de 27 de febrero, etc.). Se trata así de evitar la “petrificación” del ordenamiento jurídico que podría suponer la exigencia de aprobación por mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, que afecta a este tipo de ley. El artículo 81 y el resto de alusiones constitucionales a la figura de la ley orgánica, razona el Tribunal, podrían convertir a las Cortes en “constituyente permanente”, y al ordenamiento jurídico en una mayoría de Leyes orgánicas, con los importantes problemas de consenso interno que ello conlleva, “ya que es difícil concebir una norma que no tenga una conexión, al menos remota, con un Derecho Fundamental” (STC 6/1982, FJ 6).

De este modo, el Tribunal Constitucional vuelve a enmendar la plana al constituyente tal y como acabamos de ver con relación a los decretos-leyes, y además lo hace en uno y otro caso con argumentos opuestos. Para los Decretos-leyes: la Constitución quiere que haya decretos-leyes; por eso hay que interpretar con laxitud las limitaciones que ella impone a esta figura, que de lo contrario quedaría reducida a la nada. Para las leyes orgánicas: la Constitución quiere que haya leyes orgánicas; pero hay que interpretar restrictivamente el ámbito de las mismas, para evitar que se utilicen en exceso²⁰.

¹⁹ Véase DE LA IGLESIA CHAMORRO A.: “Decreto-ley autonómico: ¿Una fuente más o un nuevo problema constitucional?”, en RUBIO LLORENTE F., JIMÉNEZ CAMPO J., SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA J.J., BIGLINO CAMPOS P., GÓMEZ MONTORO Á.: *La Constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, págs. 161 y ss.

²⁰ Que, por ejemplo, la Ley 14/2006 de 26 de mayo sobre Técnicas de Reproducción Humana Asistida, al igual que sus predecesoras (Ley 35/1988 de 22 de noviembre y Ley 45/2003 de 21 de noviembre), o la Ley 14/2007 de 3 de julio de Investigación Biomédica, no se hayan

2. Derechos y libertades

A) El Tribunal Constitucional *ha restringido el derecho fundamental a la vida, negando al nasciturus la titularidad del mismo*. Así lo hizo a partir de la STC 53/1985 de 11 de abril, reiterando esta postura en las SSTC 212/1996 de 19 de diciembre (Fundamento Jurídico 3) y 116/1999 de 17 de junio. Con ello, el Tribunal Constitucional ha provocado una auténtica mutación (o modificación no formal de la Constitución) al interpretar que ésta dice justamente lo contrario de lo que dice, a pesar de reconocer (STC 53/1985, FJ 5) que, con la inclusión en el artículo 15 CE del término “todos”, se pretendió lograr la plena y eficaz protección del *nasciturus*, según consta en los propios debates constituyentes²¹. Esta restricción se observa con claridad en la STC 212/1996 (relativa a la Ley 42/1988 de 28 de diciembre, de donación y utilización de embriones y fetos humanos, o de sus células, tejidos y órganos). En su FJ 3 puede leerse que el artículo 15 de la Constitución “reconoce como derecho fundamental el derecho de todos a la vida, derecho fundamental del que, como tal y con arreglo a la STC 53/1985, son titulares los nacidos, sin que quepa extender esa titularidad a los *nascituri*”. Con especial nitidez reaparece unas líneas más adelante el *razonamiento*, cuando se habla, textualmente, del “derecho fundamental de todos, es decir, de los nacidos, a la vida” [*sic*]. A esta misma doctrina se remite, posteriormente, la STC 116/1999 (recaída en relación con la Ley 35/1988 de 22 de noviembre, sobre técnicas de reproducción asistida). Así, el máximo garante de la Constitución ha dejado desprotegido el derecho a la vida, pues al negar el derecho a nacer del *nasciturus*, le está negando también todos los demás derechos constitucionalmente reconocidos.

tramitado como leyes orgánicas, resulta sencillamente increíble, habida cuenta de los problemas éticos y jurídicos que plantean, y de su conexión directa con los derechos fundamentales constitucionalizados en el artículo 15. Por más que, como es lógico, el Tribunal Constitucional no pueda ser considerado responsable directo de ello, dichas leyes bien podrían haber sido declaradas inconstitucionales por infracción del art. 81 CE (a la vista también del art. 28.2 LOTC) si la línea seguida por el Tribunal hubiera sido diferente.

²¹ Esto se debe fundamentalmente a que el Tribunal Constitucional se acoge al concepto de “persona” que, para el ámbito de las relaciones jurídicas privadas, contiene el Código Civil (el cual establece en su artículo 29 que el nacimiento determina la personalidad), en lugar de aprovechar los elementos que la Constitución ofrece (artículos 10.1 y 15) para extraer un concepto lo más amplio y favorable posible de persona. Así lo hace también en la sentencia 231/1988 de 2 de diciembre, centrada en la interpretación de los derechos a la intimidad y a la propia imagen y su alcance respecto de las personas fallecidas. Desaprovecha así el Tribunal Constitucional la oportunidad de dar por superada la disyuntiva terminológica “todos”/“todas las personas”, que ya no tiene sentido a la vista de la Constitución. Olvida además el Tribunal que, según el mismo artículo del Código Civil, “el concebido se tiene por nacido para todos los efectos que le sean favorables”. Al respecto, ALEGRE MARTÍNEZ M.Á.: “Apuntes sobre el derecho a la vida en España: Constitución, jurisprudencia y realidad”, *Revista de Derecho Político*, nº 53, UNED, 2002, págs. 348 y ss. Un leve giro en sentido positivo viene marcado por la STC 271/2015 de 17 de diciembre, a la que más adelante se aludirá, y que avala la constitucionalidad del precepto legal autonómico en el que se computa al *nasciturus* como miembro de la unidad familiar en las solicitudes de plaza en los procesos de admisión de los centros públicos no universitarios.

B) En relación con la participación política, encontramos también alguna orientación discutible, concretamente en el ámbito de nuestro Derecho electoral. En este sentido, se ha puesto de manifiesto la *extremada condescendencia del Tribunal Constitucional con el legislador estatal y los autonómicos, avalando la constitucionalidad de todas las normas sobre las barreras electorales* cada vez que ha tenido ocasión para ello (SSTC 75/1985 de 21 de junio, 72/1989 de 20 de abril, 193/1989 de 16 de noviembre, 45/1992 de 2 de abril, 225/1998 de 25 de noviembre, entre otras). Especial atención requiere la primera de ellas (STC 75/1985), porque se pronuncia de forma expresa y genérica sobre la licitud de las barreras electorales en atención a los objetivos que persiguen, y en relación con las exigencias que se derivan del mandato contenido en el artículo 23.2 CE (derecho de los ciudadanos a acceder a cargos públicos). Según el criterio del Tribunal, el hecho de que nuestra Norma Básica no contemple las barreras electorales no es óbice para aceptar su constitucionalidad, ya que protegen el sistema democrático contra el riesgo que supone la atomización de la representación política, sirviendo así a la racionalización de la forma parlamentaria de gobierno, al “favorecer la estabilidad gubernamental” (STC 225/1998 de 25 de noviembre, FJ 7). Resulta legítimo, pues, que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor del pluralismo político (art. 1.1 CE), y su expresión, en su caso, en el criterio de proporcionalidad, con “la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos”²².

C) Si la calidad de un sistema democrático no se limita a la asunción de unos determinados métodos o procedimientos, sino que además tiene que ver con la identificación de unos determinados valores y la defensa de los mismos, esto es, con la denominada *democracia militante*. Pues bien, nuestro Tribunal Constitucional, en relación con los requisitos exigidos para la legalización de los partidos políticos y la posibilidad de disolución judicial de los mismos en la LO 6/2002 de 27 de junio, ha entendido que “en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de ‘democracia militante’ en el sentido que él le confiere, esto es, un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución. Falta para ello el presupuesto inexcusable de la existencia de un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional que, por su intangibilidad misma, pudiera erigirse en parámetro autónomo de corrección

²² Sobre este tema véase, por todos, OLIVER ARAUJO J.: *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, págs. 163 y ss. Como nos aclara este autor, la claridad de estos pronunciamientos, favorables a la legitimidad constitucional de las barreras legales, contrasta con la “calculada ambigüedad” del Tribunal cuando ha sido llamado a pronunciarse sobre el *límite* de las mismas. En efecto, si bien ha afirmado que el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma es el tope más elevado que puede establecerse sin lesionar el derecho de acceso a cargos públicos (STC 225/1998), no explica cuáles son las “poderosas razones” que podrían justificar excepcionalmente una barrera superior, ni hasta qué porcentaje de votos se podría endurecer dicha barrera. De esta manera, continúa Oliver, el intérprete supremo de la Constitución contestó “con desgana y solo a medias” al requerimiento del Defensor del Pueblo sobre este asunto, de modo que “sabemos qué barreras son, a juicio del Tribunal, compatibles con la Constitución, pero desconocemos cuáles no lo son”, con el consiguiente peligro de “abusos por parte de legisladores poco respetuosos con la voluntad del constituyente” (*ibidem*, págs. 21, 177-180).

jurídica, de manera que la sola pretensión de afectarlo convirtiera en antijurídica la conducta que, sin embargo, se atuviera escrupulosamente a los procedimientos normativos. La ley recurrida no acoge ese modelo de democracia” (STC 48/2003 de 12 de marzo, FJ 7). Doctrinalmente se ha entendido, sin embargo, que el constituyente sí configuró una democracia militante, fundamentada en la dignidad y los derechos de la persona, y por tanto, asentada sobre unos determinados valores. Entre ellos está el pluralismo político, que el Tribunal Constitucional identifica con la legitimidad de las distintas opciones políticas dentro de los límites constitucionales, pero el problema está en aclarar si esos límites son únicamente procedimentales o también de carácter material²³.

3. Estado autonómico

En un primer acercamiento a la jurisprudencia mediante la que el Tribunal Constitucional ha tenido que ir dando forma al Estado autonómico, se puede tener la sensación de que, en conjunto, las Comunidades Autónomas han resultado favorecidas en el reparto del poder, con el consiguiente debilitamiento paulatino del Estado central. En materias que el constituyente parece concebir como netamente estatales (por ejemplo, la planificación general de la actividad económica, a través de la lectura conjunta de los arts. 131 y 149.1.13^a), el Estado ha ido perdiendo margen de maniobra, toda vez que determinados aspectos claves de la actividad económica (comercio, suelo, agua, etc.) han quedado en manos de las Comunidades Autónomas con el beneplácito del Tribunal Constitucional. Se ha acabado instalando la dialéctica *Estado versus Comunidades Autónomas*, considerados entes antagónicos y

²³ Así lo entiende TORRES DEL MORAL A: “Democracia militante”, en PÉREZ ROYO, J., URÍAS MARTÍNEZ, J.P., CARRASCO DURÁN, M. (Eds.), *Derecho Constitucional para el siglo XXI*, Navarra, Thomson/Aranzadi 2006, tomo I, pág. 223. Y ello porque “la democracia es más que el principio de mayoría en el procedimiento de adopción de decisiones. La democracia no se puede predicar solo de la parte orgánica de la Constitución, dejando inerte la parte dogmática, es decir, los valores, los principios, los derechos y las garantías”. “Puede haber democracia militante y ello no le resta ni un ápice de su carácter democrático. Más aún, debe haber democracia militante. Avancemos más todavía: tiene que haber democracia militante. O dicho finalmente: *no puede haber democracia no militante*, democracia a la que no le importe dejar de serlo” (*ibidem*, pág. 219). Sobre este tema, consúltese también JIMENA QUESADA L.: “Estado constitucional de partidos y militancia democrática. A propósito del libro *Partidos Políticos y Constitución*, de Javier Tajadura Tejada”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 48, 2004, páginas 113-129. Del mismo autor, *Dignidad humana y justicia universal en España*, Navarra, Thomson Aranzadi, 2008, páginas 187 y ss. Más conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional se muestra PRESNO LINERA M.Á: “¿Ilegalización de partidos independentistas? ¿Bromea o qué?”, <https://presnolinera.wordpress.com/2017/10/19/ilegalizacion-de-partidos-independentistas-bromea-o-que/>, 19 octubre 2017: “Y es que, si el texto constitucional se puede modificar en su totalidad, o de una manera parcial que transforme uno o varios de sus elementos estructurales –por ejemplo, reconociendo el derecho de autodeterminación territorial–, no cabe impedir en una norma legal la existencia de partidos que puedan perseguir objetivos que son susceptibles de alcanzarse reformando la Norma Fundamental; tampoco cabe excluir de un proceso electoral las propuestas que vayan en esa misma dirección”.

enfrentados, como si éstas no fueran parte de aquél; y la credibilidad del propio texto constitucional queda en entredicho para cualquiera que lea, en su artículo 139.1, que “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”.

Si intentamos una mayor aproximación, habremos de acudir al auxilio de las Ciencias físicas para poder distinguir y visualizar las fuerzas centrífugas y centrípetas, los puntos de inflexión y los movimientos pendulares que se observan en la jurisprudencia constitucional sobre el Estado autonómico y el reparto de competencias, desde aquel “Autonomía no es soberanía” inicial (STC 4/1981 de 2 de febrero, FJ 3). Así, se detectan ciclos en los que predomina una línea centralizadora (como el que se habría producido en torno a 2015, apreciable por ejemplo en la STC 156/2015 de 9 de julio, que resuelve un recurso del Gobierno andaluz contra un Decreto-ley estatal sobre permisos de los funcionarios y horarios comerciales), y la posterior o casi simultánea rectificación avalando las pretensiones autonómicas o locales: así se percibe en la STC 271/2015 de 17 de diciembre o en la 41/2016 de 3 de marzo²⁴. Un punto de inflexión, sin duda, viene marcado por la STC 31/2010 de 28 de junio relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña, la cual, según se ha afirmado, introdujo numerosas mutaciones constitucionales *praeter legem*, esto es, aquellas que, sin contradecir abierta e inequívocamente un precepto de la Constitución, lo interpretan de modo que se modifica su significado. La sentencia que nos ocupa interpreta de manera forzada preceptos constitucionales ambiguos, con tal de dejar vigente la mayor parte de un Estatuto “que desde el inicio pretendió tener naturaleza de Constitución”²⁵. Junto con

²⁴ Al respecto, SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA J.J.: “El Tribunal Constitucional recupera el equilibrio”, *El Imparcial*, 27 de Septiembre de 2016: <https://www.elimparcial.es/noticia/170014/el-tribunal-constitucional-recupera-el-equilibrio.html>.

La primera de las sentencias citadas desestima una cuestión de inconstitucionalidad respecto al artículo 22 de la Ley de las Cortes Valencianas 6/2009, de 30 de junio, de protección de la maternidad. En ella, los criterios establecidos en la norma autonómica, que suponen una modulación de los criterios estatales son considerados compatibles con la legislación básica estatal. La segunda estima parcialmente un recurso de la Asamblea de Extremadura en relación con la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Entre otros aspectos, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos legales que autorizan al Estado a compensar determinadas deudas contraídas por las Comunidades Autónomas con los créditos resultantes de su sistema de financiación; asimismo se realiza una interpretación conforme de la disposición relativa a la asunción autonómica de competencias municipales en materia de educación.

²⁵ Así lo entiende GARCÍA CUADRADO, A.M.: *Principios de Derecho Constitucional*, León, Eolas, 2ª ed., 2013, pág. 753. Respecto de la técnica de las sentencias interpretativas empleada en la sentencia, apunta acertadamente este autor que “Aunque la interpretación de preceptos legales del Estatuto lo ha dejado recortado en algunas de sus ambiciones, también la Constitución ha quedado seriamente afectada por una de las más polémicas y negativas sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional español desde su fundación en 1980”. De entre los numerosos comentarios a esta sentencia, remitimos al de CASTELLÀ ANDREU J.M.: “La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado autonómico”, *federalismi.it*, *Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo*, nº 18, 6/10/2010: <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=16937&edoc=05102010115117.pdf&tit=La%20sentencia%20del%20Tribunal%20constitucional%2031/2010,%2>

todas ellas, hay otras resoluciones que, siquiera brevemente, han de ocupar nuestra atención.

A) La STC 76/1983 de 5 de agosto, resolvió varios recursos previos de inconstitucionalidad acumulados contra el texto definitivo de la llamada *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)*. La sentencia estimó parcialmente el recurso, declarando que la LOAPA no podía promulgarse ni como ley orgánica ni como ley armonizadora, señalando además la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos. Ello, en la práctica, ha supuesto dejar inutilizada una figura prevista por el constituyente (la *ley de armonización* del art. 150.3) que podría haber desempeñado un papel útil en la construcción del Estado de las Autonomías, contribuyendo posiblemente a evitar la existencia de diferentes sistemas educativos o sanitarios, calendarios laborales, etc., en las distintas Comunidades Autónomas, lo cual ha generado importantes costes y distorsiones.

B) La STC 66/1985 de 23 de mayo, que desestimó el recurso previo contra el texto definitivo de la *Ley Orgánica que modificaba la LOTC suprimiendo el recurso previo de inconstitucionalidad*. En ella, si bien el Tribunal se pronunció a favor de la constitucionalidad de la supresión del recurso previo, no afirmó la inconstitucionalidad del mismo. Por el contrario, se refirió, si bien de forma marginal, a su carácter *praeterconstitucional*, pero *no inconstitucional* (FJ2). Sobre todo a partir del proceso de reformas estatutarias vivido en España durante la VIII Legislatura (a partir de 2004) fueron aumentando en número e intensidad las voces que proponían rescatar el recurso previo, partiendo de un serio temor –fundado, por lo demás– a que, ante la imposibilidad de alcanzar el consenso necesario para modificar la Constitución en un ambiente político crispado y enrarecido, se pretendiera modificar el modelo territorial constitucionalmente previsto por el atajo o puerta falsa consistente en utilizar para ello la vía de la reforma estatutaria; lo cual equivalía sencillamente a *comenzar la casa por el tejado*, habida cuenta de que, si realmente se quería y/o necesitaba modificar el modelo territorial, lo lógico y deseable habría sido modificar primero la Constitución (una vez que el contenido de la reforma hubiera alcanzado un grado de maduración y de acuerdo por entonces –y aún hoy– impensables), y adecuar después los Estatutos al nuevo marco constitucional. Finalmente, la Ley Orgánica 12/2015 de 22 de septiembre, recuperó la figura del recurso previo de inconstitucionalidad para los Estatutos de Autonomía y sus reformas. No hay que olvidar, sin embargo, que hasta 1985 era posible el control previo no solo para los Estatutos de Autonomía, sino también para las demás leyes orgánicas. Argumento a favor de la extensión del control previo a las *leyes orgánicas* es el de la difícil o imposible reparación de los efectos desplegados por cualquier ley declarada inconstitucional, lo cual puede ser especialmente delicado en relación con materias tan relevantes y sensibles como las que la Constitución reserva a ley orgánica en el artículo 81 (destacadamente, los derechos fundamentales y libertades públicas)²⁶.

0sobre%20el%20Estatuto%20de%20autonom%C3%ACa%20de%20Cataluna%20y%20su%20significado%20para%20el%20futuro%20del%20estado%20auton%C3%B2mico.

²⁶ Véase ALEGRE MARTÍNEZ, M.Á.: “El recurso previo de inconstitucionalidad según la Ley Orgánica 12/2015: un regreso esperado, una reforma insuficiente”, *cit.*, págs. 102 y ss., 128.

C) Como ya se indicó, el Tribunal Constitucional ha permitido a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materias que la Constitución reconoce al Estado de manera exclusiva. Valga citar aquí como ejemplo la STC 165/1994 de 26 de mayo a propósito de las *relaciones internacionales* (art. 149.1.3^a). Distingue el Tribunal entre *relaciones internacionales* y *relaciones de relevancia internacional*. Con base en esa distinción, reconoce la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una “proyección exterior”, limitándolas a las que resulten necesarias o convenientes para el ejercicio de sus competencias, siempre que no impliquen un *ius contrahendi*, ni incidan en la política exterior del Estado, ni generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales (FJ 6). Esta nueva alteración de la voluntad del constituyente ha abierto las puertas de numerosas *oficinas* o *pseudoembajadas* de Comunidades Autónomas en numerosos países europeos y americanos, y ante la Unión Europea, con la consiguiente multiplicación de costes económicos, y el aumento de la distancia y falta de sintonía entre la realidad y la letra de la Constitución (que es lo que significa, a fin de cuentas, la *normatividad* de ésta).

D) En *materia lingüística*, el Tribunal Constitucional ha realizado verdaderos ejercicios de equilibrio, con los resultados de todos conocidos. En aras de la brevedad, haremos referencia únicamente a las cuatro sentencias dictadas por unanimidad el 4 de julio de 2017 (SSTC 86, 87, 88 y 89/2017), que estiman de forma parcial los recursos de inconstitucionalidad relativos a diversas leyes catalanas (Ley 22/2005 de 29 de diciembre de Comunicación Audiovisual de Cataluña, Ley 10/2010 de 7 de mayo, de primera acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña, Ley 22/2010 de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, y Ley 20/2010 de 7 de julio, del Cine), que de una u otra manera afectan al régimen lingüístico de Cataluña²⁷. En ellas se reafirma la cooficialidad del castellano y el catalán (art. 3.2 CE), pero esta constatación aparece seguida de diversas piruetas argumentales.

Así, por ejemplo, en la STC 86/2017, respecto de la previsión de que “la lengua normalmente utilizada por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual públicos sea el catalán”, contenida en los arts. 32.3.c) y 86.1 de la Ley 22/2005, señala que estos preceptos “pueden ser interpretados en el sentido de que no significan la exclusión del castellano, ni pretenden privar al castellano de la cualidad de uso normal por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual públicos en Cataluña” (FJ 6). ¿Cómo puede interpretarse que un precepto dice exactamente lo contrario de lo que dice? Además, el Tribunal no considera que la citada ley vulnere el art. 20 CE,

²⁷ Sobre otras resoluciones que inciden sobre aspectos concretos de esta materia, pueden consultarse, entre otros muchos, los trabajos de ALBERTÍ ROVIRA E.: “El régimen lingüístico de la enseñanza (Comentario a la STC 337/1994, de 23 de diciembre)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 44, 1995, págs. 187-214; ALONSO DE ANTONIO Á.L.: “La cuestión lingüística en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 27, UNED, 2011, págs. 449-460; NUEVO LÓPEZ P.: “Derechos lingüísticos en la enseñanza tras la STC 31/2010 de 28 de julio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en VV.AA., *Constitución y Democracia. Ayer y hoy: Libro Homenaje a Antonio Torres del Moral*, Madrid, Universitas, 2012, vol. II, págs. 2529-2542.

al entender que su regulación no supone la imposición de censura, ni afecta al pluralismo o a la legalidad sancionadora, ni supone la imposición de sanciones desproporcionadas (*cf.* FJ 5).

En la STC 88/2017, a propósito de la Ley 22/2010, el Tribunal declara la constitucionalidad del art. 128.1.1, que prevé el derecho de los consumidores a ser atendidos oralmente y por escrito en la lengua que escoja, siempre que se interprete en los términos previstos en la sentencia. Al respecto se señala que, en el ámbito de las relaciones entre particulares, la previsión contenida en el citado precepto no puede suponer la imposición del uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales, pues el derecho en él proclamado solo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos; de tal manera que, en el ámbito de las relaciones entre particulares, no cabe establecer un régimen sancionador frente a eventuales incumplimientos de la norma autonómica (FJ 4). Además, continuando con el uso recurrente de la técnica de la sentencia interpretativa, el art. 128.1.2 es declarado constitucional siempre que se interprete en los términos de la sentencia. El derecho de los consumidores contenido en ese precepto, a recibir en catalán una serie de documentos e informaciones, debe entenderse reconocido sin perjuicio del respeto a la legislación estatal, que exige el uso del castellano en determinadas informaciones y documentos, o la que pudiera establecer el Estado al hilo de sus competencias en esta materia, como sucedió para el etiquetado (FJ 5). El Tribunal deja sin resolver la cuestión, dando a entender que una cosa es tan constitucionalmente posible como su contraria.

Por su parte, la STC 89/2017 desestima el recurso interpuesto contra diversos preceptos de la ley catalana 20/2010, del Cine, si bien declara que la cuota de reserva del 50%, entendida con carácter absoluto, debe considerarse desproporcionada; por ello, el artículo 18.1 de la ley impugnada debe ser interpretado en el sentido de que la cuota de reserva para distribuidores y exhibidores de películas dobladas o subtituladas en catalán no puede exceder el cómputo efectivo global del 25% (FJ 13). ¿Interpreta aquí el Tribunal, o directamente legisla?

E) Por último, la previsión constitucional del ya mencionado art. 139.1 nos pone en contacto con la controvertida inclusión, en los Estatutos de Autonomía, de catálogos propios de derechos²⁸. Habida cuenta de que, a partir de 2006, diversos

²⁸ Pueden verse al respecto, entre otros, los trabajos de CANOSA USERA R.: “La declaración de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 20, UNED, 2007, págs. 61-115; en el mismo lugar, VILLAVERDE MENÉNDEZ I.: “La intangibilidad competencial de los derechos fundamentales. Forma de Estado y derechos fundamentales”, págs. 321-357; asimismo, el intercambio de argumentos mantenido por L.M. DÍEZ-PICAZO y F. CAAMAÑO (DÍEZ-PICAZO L.M.: “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 78, 2006, págs. 63-75; CAAMAÑO F.: “Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 79, 2007, págs. 33-46; DÍEZ-PICAZO L.M.: “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 81, 2007, págs. 63-70); o la obra colectiva de APARICIO M.A. (ed.), CASTELLÀ

Estatutos empezaron a incluir derechos de sus respectivos *ciudadanos*, incorporando incluso la distinción entre derechos, deberes y principios rectores, no debe extrañar que el Tribunal Constitucional tuviera ocasión de pronunciarse en seguida sobre el particular. A nuestro juicio, su doctrina sobre esta cuestión, contenida en la STC 247/2007 de 12 de diciembre, y que se mantiene en lo esencial en la citada STC 31/2010 de 28 de junio²⁹, deja sin respuesta clara, al menos, dos cuestiones: la utilidad real que la mera plasmación estatutaria de los derechos pueda añadir a su reconocimiento constitucional, y la eventual inconstitucionalidad de las leyes autonómicas que, al desarrollar los Estatutos, incidan en aspectos reservados por la Constitución a Ley orgánica (art. 81 CE en relación con el 28.2 LOTC).

III. UNA LECTURA CONJUNTA: EXPECTATIVAS Y RESULTADOS

En los apartados anteriores hemos optado por hacer referencia a numerosas y muy diversas cuestiones, en detrimento de su tratamiento pormenorizado. Ello nos ofrece, como contrapartida, una visión de conjunto de la que ahora podremos extraer algunas enseñanzas y consecuencias de carácter general, más aún a la luz de las actuales circunstancias.

A) La primera de ellas ha de estar referida a la existencia o no de una *relación causa-efecto* las aludidas dificultades a las que se enfrenta el Tribunal Constitucional, y el rumbo por el que la jurisprudencia constitucional ha ido transitando en los diferentes ámbitos abordados. La respuesta, por obvia, no deja de suscitar alguna reflexión que nos parece de interés. Al Tribunal Constitucional no puede reprochársele lo que no ha podido hacer por las previsiones normativas, las interferencias políticas o las prácticas consolidadas que condicionan su labor; pero sí cabe someter a crítica sus decisiones y, en su caso, considerar algunas como

ANDREU J.M. y EXPÓSITO E. (coords.): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Atelier, 2008.

²⁹ En la primera de ellas leemos que “los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya”. En el FJ 13, parece reservar la denominación “derechos fundamentales” a los recogidos en el Título I, capítulo II de la Constitución. Por su parte, la STC 31/2010, aunque reconoce que el Estatuto catalán contiene derechos subjetivos *stricto sensu*, no modifica sustancialmente la doctrina anterior: confirma que los derechos estatutarios no son derechos fundamentales; que solo vinculan al legislador autonómico; que el Estatuto no puede actuar como ley orgánica de desarrollo de los derechos fundamentales ni regular su ejercicio; y que son derechos vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma, sin que de ellos se puedan derivar competencias distintas a las atribuidas en el título pertinente (FFJJ 16-18). Véase CASTELLÀ ANDREU J.M.: “Derechos en la STC 31/2010: ¿Rectificación o depuración de la doctrina del Tribunal Constitucional en la Sentencia 247/2007?”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 16, 2010, págs. 261-300.

discutibles, perjudiciales o contraproducentes. Por ejemplo, una cosa es que el carácter abierto e inacabado del Título VIII CE haya supuesto una seria complicación a la que ha tenido que enfrentarse el Tribunal, y otra que lo haya hecho en el sentido más acertado. Quien sostenga que la jurisprudencia constitucional ha tendido, en líneas generales, a incrementar el peso específico de las Comunidades Autónomas mermando así el margen de actuación estatal, defenderá que el Tribunal, ya de haber tenido que *completar* el Título VIII, podría haberlo hecho en un sentido más favorable al poder central. En efecto, hay quien ha visto en los recientes acontecimientos relacionados con el desafío independentista catalán, y en concreto con la aplicación por vez primera del artículo 155 de la Constitución³⁰, la confirmación de lo que desde hace muchos años se veía venir: el estallido de un Título constitucional inacabado, no solo por no haberse acometido a tiempo reformas constitucionales necesarias, sino también, en parte, por la falta de visión del Tribunal Constitucional, que contribuyó al desaprovechamiento de la ley de armonización prevista en el art. 150.3 CE³¹. Precisamente, la *elasticidad* significa que el texto constitucional admite desarrollos legislativos diferentes y también diversas interpretaciones jurisprudenciales.

B) No creemos que deba subestimarse la relación entre ese carácter abierto o inacabado de –por ejemplo– la regulación constitucional del Estado autonómico o de los derechos, y las *altas expectativas puestas en la labor del Tribunal Constitucional*. A su jurisprudencia se le ha reconocido rango superior a la ley (en el caso de la doctrina sentada en sus sentencias fijando el sentido y alcance de los preceptos constitucionales), o bien el mismo valor de la ley sobre la cual actúa (en el caso de las sentencias que aplican o interpretan la ley, que vendrían a ser, salvadas las distancias, como una ley posterior que produce ese efecto); y es que, su condición de intérprete supremo de la Constitución lo convierte en el único órgano estatal capaz de determinar, con eficacia vinculante para los demás órganos, el sentido que debe atribuirse a cada precepto constitucional (art. 5.1 LOPJ). Ese valor *cuasi constitucional* de la doctrina del Tribunal implica que las demás fuentes del Derecho quedarían subordinadas a la misma, como a la propia Constitución: solo la propia Constitución estaría por encima de ella, quedando siempre a salvo la posibilidad de que ésta pueda fijar su propio sentido de manera distinta a la establecida por dicha jurisprudencia, mediante una reforma constitucional³². Sin embargo, ya hemos podido

³⁰ Los correspondientes acuerdos del Pleno del Senado y del Gobierno fueron publicados en el BOE de 27 de octubre de 2017: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/10/27/pdfs/BOE-A-2017-12327.pdf> y <https://www.boe.es/boe/dias/2017/10/27/pdfs/BOE-A-2017-12328.pdf>.

³¹ DE ESTEBAN J.: “Estallido del Título VIII de la Constitución”, *El Mundo*, 22 de octubre de 2017, pág. 21: <http://www.elmundo.es/espana/2017/10/21/59eb9de546163f60648b4575.html>.

³² GARRORENA MORALES Á.: *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª ed., 2013, págs. 189-190. Asimismo, para DÍAZ REVORIO F.J. (“La interpretación constitucional y la jurisprudencia constitucional”, *Quid iuris*, nº 6, 2008, págs. 7-38), la vinculación a todos los poderes públicos y los efectos *erga omnes* (arts. 164.1 CE, 38.1, 61.3 LOTC), desde el punto de vista de la eficacia jurídica de sus resoluciones y de la interpretación que contienen de la Constitución o de otras normas, hacen que la jurisprudencia constitucional pase “en la práctica a integrarse en el Ordenamiento, con el rango de la respectiva fuente interpretada (pág. 33).

comprobar que no siempre puede establecer la frontera entre interpretar la voluntad del constituyente y sustituirla, generando en este caso auténticas modificaciones no formales de la Constitución, dando por buenas leyes que contravienen cualquier precepto constitucional, incluyendo los que contienen sus valores y principios básicos. Por muy delicada que sea una reforma constitucional, y mucha precaución y consenso que requiera, y por mucho que las frecuentes reformas puedan poner en cuestión la estabilidad que se espera de una Constitución, peor aún será que el órgano encargado de defenderla pueda socavar su propia normatividad *desde dentro*, reduciéndola a papel mojado, permitiendo que la realidad avance por otro camino mientras el texto permanece inalterado³³.

C) Si difusa es la frontera entre interpretar y sustituir la voluntad del constituyente, no lo tiene más fácil el Tribunal Constitucional al *debatirse entre el activismo y la moderación*. La presunción de constitucionalidad de las leyes implica la confianza en que el legislador democrático no ha querido contradecir la Constitución. Por eso el Tribunal Constitucional ha asumido el principio según el cual “la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución” (STC 108/1986 de 29 de julio, FJ 13, así como STC 66/1985 de 23 de mayo, FJ 3), dando lugar a la frecuente utilización de la sentencia interpretativa, en los términos que hemos comentado. Así pues, en relación con el control de constitucionalidad de las leyes, el equilibrio se ha alterado en favor de una jurisprudencia más creativa, en busca de una interpretación de la norma enjuiciada que resulte conforme con la Constitución. Sin embargo, cuando se ha tratado, por ejemplo, de deducir nuevos derechos a partir de los reconocidos en la Constitución. A falta de previsión en ésta de una cláusula que abra la puerta al reconocimiento de otros derechos no recogidos expresamente (así se contemplaba, por ejemplo, en el art. 29 de la Constitución española de 1869), el Tribunal se ha mostrado mucho más cauteloso y apegado a la literalidad constitucional, en un ejercicio de *autocontención* o *self restraint*³⁴.

³³ Sobre la posibilidad de que las mutaciones constitucionales se produzcan “a través de la interpretación de los términos de la Constitución, de tal modo que los preceptos obtienen un contenido distinto de aquel en que inicialmente fueron pensados”, y de que procedan de los Tribunales Constitucionales, adquiriendo así el carácter de verdaderos actos jurídicos de naturaleza jurisdiccional, DE VEGA P.: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, cit., págs. 187, 189.

³⁴ Cfr. CÁMARA VILLAR G.: “El sistema de los derechos y los deberes”, en BALAGUER CALLEJÓN F. (Coord.), CÁMARA VILLAR G., BALAGUER CALLEJÓN M.L., MONTILLA MARTOS J.A.: *Introducción al Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 5ª ed., 2016, págs. 349-350. De todas formas, apunta este autor, la *vocación de plenitud* que late en el sistema constitucional de los derechos coexiste con una *permanente tensión con sus posibilidades de apertura*. El reconocimiento constitucional de la dignidad humana en el art. 10.1 CE, la cláusula del artículo 10.2 CE, así como determinados desarrollos legislativos han funcionado como *vías de apertura* en este sentido. Así, respecto de la interpretación constitucional, cabe señalar ejemplos de derechos deducidos implícitamente de la Constitución pese a no estar expresamente recogidos en ella. Tal sería el caso del *derecho de rectificación* (SSTC 35/1983 de 11 de mayo, 168/1986 de 22 de diciembre, 40/1992 de 30 de marzo), regulado por la Ley Orgánica 2/1984 de 26 de marzo; o el *derecho de establecer el “ideario”* o “*carácter propio*” del centro como exigencia del pluralismo

IV. CONSIDERACIONES FINALES

A) Es el momento de volver al inicio y preguntarnos si el recorrido aquí efectuado por algunas vicisitudes y tendencias jurisprudenciales confirma o no la sensación inicial de que el Tribunal Constitucional, aun proclamando desde el principio la supremacía de la Constitución (STC 80/1982 de 20 de diciembre, FJ 1) no ha conseguido defenderla en la medida conforme a las expectativas generadas³⁵. Desde luego, como era de esperar, son más las preguntas que podemos formular que las respuestas que podemos ofrecer. Pero sí hemos podido observar que, esa posición de norma suprema del ordenamiento que nominalmente corresponde a la Constitución, está hoy día ocupada por un mosaico o magma de elementos diversos, y destacadamente por los Estatutos de Autonomía; hasta el punto de que, cuando se habla de la reforma de la Constitución, muy a menudo se señala que debe ser revisada y actualizada para amoldarse a los Estatutos y, en definitiva, a los ordenamientos

externo en materia educativa como parte de la libertad de creación de centros reconocida por el art. 27.6 CE tanto a las personas físicas como jurídicas (STC 5/1981 de 13 de febrero). En cuanto a la dignidad como vía para dar entrada a derechos no constitucionalizados explícitamente, ha tutelado la protección del derecho a la intimidad frente a una situación de acoso sexual en el trabajo (STC 224/1999 de 13 de diciembre). Asimismo, en la STC 119/2001 de 24 de mayo, reflexiona sobre la incidencia del ruido y la contaminación acústica en la salud y en la calidad de vida, y sobre su conexión con los derechos a la integridad física y moral (art. 15), a la intimidad (art. 18.1) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2), concluyendo que “cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE)”, y que “una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida” (FJ 6).

³⁵ Tal y como indica MUÑOZ MACHADO S. (*Informe sobre España*, Barcelona, Ed. Crítica, 2012, págs. 207 y ss.), “Depende de la justicia constitucional que la Constitución misma sea preservada. Si las leyes que la vulneran no son inmediatamente anuladas y dejadas de aplicar, si las actuaciones de los poderes públicos que invaden competencias que no les pertenecen no son corregidas, la Constitución misma queda desplazada y su imperio sustituido por el de los legisladores ordinarios”. Mantiene este autor la tesis de que “el modelo de justicia constitucional concentrada ha reducido la garantía de los derechos de los ciudadanos y está siendo incapaz de preservar la integridad de la Constitución”. A ello contribuye, entre otros factores, una de las dificultades a las que se enfrentan las sentencias de inconstitucionalidad: “que habrán tardado años en producirse, durante los cuales se habrá seguido aplicando la ley inconstitucional y no la Constitución. Este aplazamiento y sus consecuencias alcanzan la máxima gravedad cuando la disposición impugnada es, a su vez, norma habilitante de otras normas, como ocurre con los Estatutos de Autonomía, de modo que mientras se resuelve la impugnación no sólo seguirá vigente una ley contraria a la Constitución, sino que se habrán dictado, con apoyo en ella, otras que adolecen de idéntico vicio original. Puede hacerse una evaluación del problema que describo considerando que el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto de Cataluña en 2006 fue resuelto a mediados de 2010. Durante esos años el legislador catalán produjo muchas normas en desarrollo de preceptos estatutarios”.

autonómicos creados a partir de aquéllos, como si debiera la Constitución adaptarse al resto del ordenamiento, y no al revés.

B) La STC 114/2017 de 17 de octubre, que declara nula la Ley de Cataluña 19/2017 de 6 de septiembre, “*del referéndum de autodeterminación*”, considera (FJ 5) que la ley es “con toda evidencia inconstitucional, por contradecir explícitamente “principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional: la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español, la unidad misma de la Nación constituida en Estado social y democrático de Derecho y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña (arts. 1.2, 2, 1.1 y 9 CE)”. Afirma en el mismo fundamento jurídico algo que en estas páginas ha aparecido recurrentemente: “ningún poder constituido puede pretender situarse por encima de la norma fundamental”. Y, aún más recientemente (Sentencia de 8 de noviembre de 1917, en la que se declara inconstitucional y nula la Ley de Cataluña 20/2017 de 8 de septiembre, “de transitoriedad jurídica y fundacional de la república”), vuelve de nuevo a los inicios al recordar que el derecho a la autonomía “no es ni puede confundirse con la soberanía” (FJ 5). Especialmente en el transcurso de octubre y noviembre de 2017, junto con estas dos resoluciones citadas, se han ido produciendo otras en las que el Tribunal ha realizado un importante y loable esfuerzo por desmontar el proceso independentista y devolver, al menos, una cierta apariencia de normalidad jurídica³⁶. Todo esto, por más que lo podamos compartir y agradecer, llega tarde: el daño ya está hecho, aquellos barros han traído estos lodos, y no se puede volver atrás en el tiempo. Cuando el Tribunal afirma que la Cámara catalana ha incurrido en desconocimiento pleno de la lealtad constitucional y del principio democrático, “se ha situado por completo al margen del derecho, ha entrado en una inaceptable vía de hecho (SSTC 103/2008, FJ 4, y 259/2015, FJ 7, así como ATC 24/2017, FJ 9), ha dejado declaradamente de actuar en el ejercicio de sus funciones constitucionales y estatutarias propias y ha puesto en riesgo máximo, para todos los ciudadanos de Cataluña, la vigencia y efectividad de cuantas garantías y derechos preservan para ellos tanto la Constitución como el mismo Estatuto”, dejando así a los ciudadanos “a merced de un poder que dice no reconocer límite alguno” (STC 114/2017, FJ 5), no está afirmando otra cosa que su propia incapacidad ante una situación como la actual, ya que eso es precisamente *lo que ha sucedido*.

C) Si el Tribunal Constitucional no puede revertir esta realidad, ¿quién podría hacerlo? ¿Sería una solución fortalecer el papel de los jueces y tribunales ordinarios

³⁶ Así, el auto de 31 de octubre de 2017 en el que el Tribunal inadmite, por prematuro, el recurso presentado por la Generalitat de Cataluña contra las medidas del art. 155 de la Constitución antes de su aprobación por el Senado, las tres sentencias de 31 de octubre de 2017 en las que el Tribunal declara inconstitucionales y nuladas las normas complementarias a la Ley catalana del referéndum, el Decreto de convocatoria del mismo y la resolución del Parlamento de Cataluña que nombró la “Sindicatura electoral”, o el auto de 8 de noviembre de 2017 en el que el Tribunal anula la Declaración de independencia de Cataluña y el “proceso constituyente”, documentos aprobados por el Parlamento catalán el pasado 27 de octubre, afirmando que la actuación de la Asamblea autonómica ha supuesto un “grave atentado” contra el Estado de Derecho. Pueden verse resúmenes y los textos completos de las resoluciones en la página web del Tribunal Constitucional: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/prensa/Paginas/default.aspx>.

en la depuración del ordenamiento jurídico?³⁷ Obviamente, el que el Tribunal haya tomado decisiones discutibles no es por sí mismo argumento suficiente para plantearse su prescindibilidad o proponer su supresión, y menos aún en el actual estado de cosas. Ahora bien, el problema adquiere otra dimensión cuando, precisamente, algunas de sus decisiones han contribuido a alimentar la situación. Sin embargo, cualquier reflexión al respecto no debería venir dada tanto por las decisiones del Tribunal, como por los factores que condicionan su funcionamiento. No decimos que estos sean los causantes de aquéllas, pero sí que, llegado el caso, nos tememos que sería más fácil suprimir el órgano que corregir los condicionantes que lo lastran. Por lo demás, ¿cómo puede esperarse que el Tribunal defienda eficazmente nuestra Norma Básica si, como hemos visto (apartado I.1), él mismo no podría defenderse frente a una hipotética reforma constitucional que fuera encaminada a su supresión?

D) Como penúltima reflexión, retomamos la idea de *equilibrio*, en este caso entre la reforma constitucional y la defensa jurisdiccional de la Constitución. La reforma constitucional no puede ni debe ser algo habitual o cotidiano, pero tampoco ha funcionado el dejar en manos del Tribunal Constitucional la responsabilidad casi exclusiva de actualizar la Constitución, en este caso, por vía interpretativa³⁸.

E) El sentido común ha demostrado ser, precisamente, uno de los bienes más escasos a la hora de *hacer avanzar* a la Constitución durante estas casi cuatro décadas, y hacerlo bajo la guía de sus valores, principios y mandatos. Uno de ellos pero no el único: también han faltado lealtad institucional, respeto a la división de poderes,

³⁷ MUÑOZ MACHADO S. (*Informe sobre España, cit.*, págs. 209 y ss.) se refiere a los “abusos del control de constitucionalidad” y, en definitiva, a la crisis del modelo concentrado de justicia constitucional y a su incapacidad para preservar la integridad de la Constitución (debida, entre otros factores, al sistema de elección de magistrados, excesiva tardanza en la resolución, proliferación de las sentencias interpretativas o al creciente volumen de la producción legislativa). La solución que él propone (págs. 213, 221 y ss.) no pasa por la desaparición del Tribunal Constitucional ni por la sustitución del sistema de justicia constitucional concentrada eliminando el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad (lo que obligaría a una reforma constitucional profunda e innecesaria), sino por ampliar las facultades de los jueces y tribunales ordinarios a la hora de inaplicar leyes contrarias a la Constitución. No se trataría de atribuirles competencia para declarar la nulidad de las leyes, sino “de dejarlas inaplicadas a los solos efectos de resolver un litigio”, habida cuenta de que la técnica de la inaplicación de las normas “forma parte de las facultades reconocidas ordinariamente a los jueces desde el siglo XIX”, y de que “también son ellos los que resuelven los problemas de la sucesión de las leyes en el tiempo, deciden sobre la derogación o la retroactividad, que no siempre son operaciones menos delicadas que la simple inaplicación por inconstitucionalidad”. Para evitar el problema de seguridad jurídica que se generaría, propone este autor “imponer la obligación, a cualquier juez que inaplica una ley, de plantear inmediatamente después de dictada la sentencia una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. La decisión de éste no tendría que afectar a la cosa juzgada, pero sí establecería un criterio definitivo sobre la validez de la ley”.

³⁸ Lo explica perfectamente VERA SANTOS J.M.: *La reforma constitucional en España, cit.*, pág. 298: “La reforma constitucional es una institución que, toda vez que la interpretación del Tribunal Constitucional no lo puede todo, debe ser utilizada sin mayores problemas que los que dimanen del sentido común: reflexión previa, consenso sereno, temporalización adecuada”.

sentido de Estado, altura de miras, y tantos otros³⁹. Esto es lo que reivindica la doctrina, y esta ha sido sin duda su principal contribución durante todos estos años. Es verdad que quienes cultivamos el Derecho Constitucional hemos actuado a veces como altavoces, comentaristas descriptivos (casi meros copistas) de las decisiones del Alto Tribunal. Nuestros trabajos se han nutrido en gran medida de la jurisprudencia constitucional (y, desde luego, la retroalimentación no ha funcionado con igual intensidad en sentido contrario)⁴⁰. Pero no es menos cierto que, sin la labor doctrinal responsablemente crítica, habría quedado, y seguiría sin respuesta, la cuestión fundamental de *quién vigila al vigilante*. Sobre ella ya reflexionaba Emmanuel Sieyès en los albores del constitucionalismo, y emergió de nuevo en el primer tercio del siglo XX, cuando Hans Kelsen y Carl Schmitt polemizaban sobre el control de constitucionalidad y su legitimidad, utilizando argumentos que a día de hoy conservan plena vigencia⁴¹. Se ha dicho con acierto que la crítica jurídica y política de las sentencias es el mayor instrumento de control sobre el Tribunal Constitucional⁴². La existencia de un mecanismo eficaz para declarar la nulidad de las disposiciones legislativas contrarias a la Constitución es esencial para que pueda mantenerse el carácter supremo de ésta dentro del ordenamiento. Los esfuerzos doctrinales para fortalecer y regenerar ese mecanismo, aunque para ello haya que poner de manifiesto sus puntos débiles, son hoy, más que nunca, una labor impagable.

V. BIBLIOGRAFÍA

AHUMADA RUIZ M^a Ángeles: “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 8, Madrid, 1991, págs. 169-194.

³⁹ Véase el “Editorial” del nº 25 (octubre 2017) de la *Revista General de Derecho Constitucional*, firmado por CASTELLÀ ANDREU J.M., GÓMEZ MONTORO Á.J., DURÁN ALBA J.F., y GONZÁLEZ ALONSO A., el cual termina así: “...no bastan las modificaciones normativas. Son momentos asimismo para la audacia, la lealtad institucional el respeto a la división de poderes y el sentido de Estado de todos los líderes políticos nacionales y catalanes. Pero es necesario que entre todos trabajemos por un proyecto sugestivo de vida en común e integrador de todos los ciudadanos, como lo fue en su día la Transición y la entrada en la Unión Europea. Los ciudadanos, las instituciones públicas así como las organizaciones sociales estamos llamados a actuar en este momento con altura de miras y responsabilidad por el futuro que deseamos compartido, persiguiendo siempre el bien común”.

⁴⁰ En la STC 11/1981 de 8 de abril, FJ 8, se mencionan las “ideas generalizadas y convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y, en general, los especialistas en Derecho” como una de las vías para determinar el contenido esencial de los derechos.

⁴¹ Véase BLANCO VALDÉS R.L.: “Y la Constitución, ¿Quién la defiende?”, *Revista de Libros*, nº 169, enero 2011, págs. 15-17: http://www.revistadelibros.com/articulo_imprimible.php?art=4841&t=articulos; ALEGRE MARTÍNEZ M.Á.: *Justicia constitucional y control preventivo*, León, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León, 1995, págs. 50 y ss.

⁴² ARAGÓN REYES M.: “25 años de justicia constitucional en España”, *cit.*, pág. 3668.

- ALBERTÍ ROVIRA Enoch: “El régimen lingüístico de la enseñanza (Comentario a la STC 337/1994, de 23 de diciembre)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 44, 1995, págs. 187-214.
- ALEGRE MARTÍNEZ Miguel Ángel: *Justicia constitucional y control preventivo*, León, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León, 1995.
- ALEGRE MARTÍNEZ Miguel Ángel: “Apuntes sobre el derecho a la vida en España: Constitución, jurisprudencia y realidad”, *Revista de Derecho Político*, nº 53, UNED, 2002, págs. 337-358.
- ALEGRE MARTÍNEZ Miguel Ángel: “El recurso previo de inconstitucionalidad según la Ley Orgánica 12/2015: un regreso esperado, una reforma insuficiente”, *Revista de Derecho Político*, nº 97, UNED, 2016, págs. 89-140.
- ALONSO DE ANTONIO Ángel Luis: “La cuestión lingüística en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 27, UNED, 2011, págs. 449-460.
- ÁLVAREZ CONDE Enrique y TUR AUSINA Rosario: *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 7ª ed., 2017.
- APARICIO Miguel Ángel (ed.), CASTELLÀ ANDREU Josep Mª y EXPÓSITO Enriqueta (coords.): *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Atelier, 2008.
- ARAGÓN REYES Manuel: “25 años de justicia constitucional en España”, en PÉREZ ROYO Javier, URÍAS MARTÍNEZ Juan Pablo y CARRASCO DURÁN Manuel (Eds.): *Derecho Constitucional para el siglo XXI*, Navarra, Thomson/Aranzadi 2006, tomo II, págs. 3649-3668.
- ARROYO JIMÉNEZ Luis: “Especial trascendencia constitucional del recurso de amparo”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 68, 2017, págs. 36-43.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO Enrique: *La fallida reforma de la Constitución española durante la VIII Legislatura (2004-2008)*, Pamplona, Thomson/Civitas/Aranzadi, 2008.
- BLANCO VALDÉS Roberto Luis: “La política y el Derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia en España (apuntes para un balance)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 4, UNED, 1999, págs. 241-272.
- BLANCO VALDÉS Roberto Luis: “Y la Constitución, ¿Quién la defiende?”, *Revista de Libros*, nº 169, enero 2011, págs. 15-17: http://www.revistadelibros.com/articulo_imprimible.php?art=4841&t=articulos.
- BRAGE CAMAZANO Joaquín: *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie “Doctrina Jurídica”, nº 248), 2005.
- CAAMAÑO Francisco: “Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 79, 2007, págs. 33-46.
- CÁMARA VILLAR Gregorio: “El sistema de los derechos y los deberes”, en BALAGUER CALLEJÓN Francisco (Coord.), CÁMARA VILLAR Gregorio, BALAGUER CALLEJÓN

María Luisa, MONTILLA MARTOS José Antonio: *Introducción al Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 5ª ed., 2016.

CANOSA USERA Raúl: “La declaración de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 20, UNED, 2007, págs. 61-115

CASTELLÀ ANDREU Josep M^a: CASTELLÀ ANDREU Josep M^a: “La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado autonómico”, *federalismi.it*, *Rivista di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo*, nº 18, 6/10/2010: <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=16937&edoc=05102010115117.pdf&tit=La%20sentencia%20del%20Tribunal%20constitucional%2031/2010,%20sobre%20el%20Estatuto%20de%20autonom%20de%20Cataluna%20y%20su%20significado%20para%20el%20futuro%20del%20estado%20auton%20mico>.

CASTELLÀ ANDREU Josep M^a: CASTELLÀ ANDREU Josep M^a: “Derechos en la STC 31/2010: ¿Rectificación o depuración de la doctrina del Tribunal Constitucional en la Sentencia 247/2007?”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 16, 2010, págs. 261-300.

CASTELLÀ ANDREU Josep M^a: CASTELLÀ ANDREU Josep M^a: “Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional* nº 37, UNED, 2016, págs. 561-592.

CASTELLÀ ANDREU Josep M^a, GÓMEZ MONTORO Ángel José, DURÁN ALBA Juan Fernando, y GONZÁLEZ ALONSO Alicia: “Editorial”, *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 25, Iustel, Octubre 2017, págs. 1-3.

DE ESTEBAN Jorge: “Estallido del Título VIII de la Constitución”, *El Mundo*, 22 de octubre de 2017, pág. 21: <http://www.elmundo.es/espana/2017/10/21/59eb9de546163f60648b4575.html>.

DE LA IGLESIA CHAMORRO Asunción: “Decreto-ley autonómico: ¿Una fuente más o un nuevo problema constitucional?”, en RUBIO LLORENTE Francisco, JIMÉNEZ CAMPO Javier, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA Juan José, BIGLINO CAMPOS Paloma, GÓMEZ MONTORO Ángel: *La Constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, págs. 161-177.

DE VEGA Pedro: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos (“Temas clave de la Constitución española”), 1985.

DE VEGA Pedro: “Prólogo” a *Constitución española* (edición, notas e índice de A. DE CABO DE LA VEGA), Madrid, Biblioteca Nueva, 1996, págs. XIII-XXVIII.

DÍAZ REVORIO Francisco Javier: “La interpretación constitucional y la jurisprudencia constitucional”, *Quid iuris*, nº 6, 2008, págs. 7-38.

DÍEZ-PICAZO Luis María: “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 78, 2006, págs. 63-75.

- DÍEZ-PICAZO Luis María: “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 81, 2007, págs. 63-70.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ José Julio: *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, Madrid, Tecnos, 2ª ed., 2007.
- FERNÁNDEZ SEGADO Francisco: “La inconstitucionalidad por omisión: ¿Cauce de tutela de los derechos de naturaleza socioeconómica?”, *Themis: Revista de Derecho*, nº 31, 1995, págs. 153-172.
- FONDEVILA MARÓN Manuel: *La reforma constitucional en España. Un ensayo de Derecho Constitucional como ciencia teórico-práctica*, Santiago de Compostela, Andavira Editora, 2016.
- GARCÍA BELAÚNDE Domingo: “Sobre el control de la reforma constitucional (con especial referencia a la experiencia jurídica peruana)”, *Revista de Derecho Político* nº 66, UNED, 2006, págs. 477-500.
- GARCÍA CUADRADO Antonio María: *Principios de Derecho Constitucional*, León, EOLAS, 2ª ed., 2013.
- GARCÍA CUADRADO Antonio María: *Teoría Política y Constitucional. Presupuestos y desarrollo de la dogmática constitucional*, León, EOLAS, 2016.
- GARRORENA MORALES Á.: *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª ed., 2013, págs. 189-190.
- GONZÁLEZ BEILFUSS Markus: “La injerencia de los partidos políticos en el Tribunal Constitucional”, en GARRIDO LÓPEZ C. y SÁENZ ROYO E.: *La reforma del Estado de partidos*, Madrid, Marcial Pons, 2016, págs. 121-135.
- GONZÁLEZ BEILFUSS Markus: “La especial trascendencia constitucional de las demandas de amparo. Análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre un concepto etéreo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 107, 2016, págs. 333-367.
- JIMENA QUESADA Luis: “Estado constitucional de partidos y militancia democrática. A propósito del libro *Partidos Políticos y Constitución*, de Javier Tajadura Tejada”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 48, 2004, páginas 113-129.
- JIMENA QUESADA Luis: *Dignidad humana y justicia universal en España*, Navarra, Thomson Aranzadi, 2008.
- JIMENA QUESADA Luis.: *Jurisdicción y control de convencionalidad*, Navarra, Cizur Menor, Aranzadi, 2013.
- MATIA PORTILLA Francisco Javier: “Las tensas relaciones entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional y los límites de la (legítima) discrepancia entre ellos”, *Revista de Derecho Político*, nº 97, UNED, 2016, págs. 11-48.
- MUÑOZ MACHADO Santiago: *Informe sobre España*, Barcelona, Ed. Crítica, 2012.
- NUEVO LÓPEZ Pablo: “Derechos lingüísticos en la enseñanza tras la STC 31/2010 de 28 de julio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en VV.AA., *Constitución*

y *Democracia. Ayer y hoy: Libro Homenaje a Antonio Torres del Moral*, Madrid, Universitas, 2012, vol. II, págs. 2529-2542.

NUEVO LÓPEZ Pablo: “Control de convencionalidad y aplicación judicial de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 50, 2015, págs. 141-160.

OLIVER ARAUJO Joan: *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*, Valencia, Tirant lo Blanch (“Ciencia Política”, 73), 2017.

OUBIÑA BARBOLLA Sabela: *El Tribunal Constitucional. Pasado, presente y futuro*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

PÉREZ TREMPs Pablo: *Sistema de Justicia Constitucional*, Pamplona, Thomson Reuters/Civitas, 2ª ed., 2016.

PRESNO LINERA Miguel Ángel: “¿Ilegalización de partidos independentistas? ¿Bromea o qué?”, entrada del Blog “*El derecho y el revés*”, publicada el 19 de octubre de 2017: <https://presnolinera.wordpress.com/2017/10/19/ilegalizacion-de-partidos-independentistas-bromea-o-que/>

RODRÍGUEZ GAONA Roberto: *El control constitucional de la reforma a la Constitución*, Madrid, Dykinson, 2006.

RUBIO LLORENTE Francisco: “Sobre la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 4 (1982), págs. 35-67

RUIPÉREZ ALAMILLO Javier: “Estática y dinámica constitucionales en la España de 1978. Especial referencia a la problemática de los límites a los cambios constitucionales”, en Santiago ROURA y Javier TAJADURA (Dirs.): *La reforma constitucional*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA Juan José: “El Tribunal Constitucional recupera el equilibrio”, *El Imparcial*, 27 de Septiembre de 2016: <https://www.elimparcial.es/noticia/170014/el-tribunal-constitucional-recupera-el-equilibrio.html>.

TORRES DEL MORAL Antonio: “Veintitrés años de Tribunal Constitucional”, *Revista de Derecho Político*, nº 58-59, UNED, 2003-2004, págs. 779-803.

TORRES DEL MORAL Antonio: *Principios de Derecho Constitucional Español. Tomo II: Instituciones Políticas*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 5ª ed., 2004.

TORRES DEL MORAL Antonio: “Democracia militante”, en PÉREZ ROYO Javier, URÍAS MARTÍNEZ Juan Pablo y CARRASCO DURÁN Manuel (Eds.), *Derecho Constitucional para el siglo XXI*, Navarra, Thomson/Aranzadi 2006, tomo I, págs. 209-224.

VERA SANTOS José Manuel: *La reforma constitucional en España*, Madrid, La Ley, 2007.

VILLANUEVA TURNES Alejandro: “La inconstitucionalidad por omisión legislativa”, *Diario La Ley*, nº 8826, 2016.

VILLAVARDE MENÉNDEZ I.: “La intangibilidad competencial de los derechos fundamentales. Forma de Estado y derechos fundamentales”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 20, UNED, 2007, págs. 321-357.