

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Revista del Centro de Estudios Constitucionales



**Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Centro de Estudios Constitucionales**

Dirección: Québec 415 esquina Avda. Condell, Providencia, Santiago, Chile
Correo electrónico: cecoh@utalca.cl **Página web:** www.cecoh.cl

Estudios Constitucionales
Centro de Estudios Constitucionales. Universidad de Talca.

REPRESENTANTE LEGAL:

Dr. Álvaro Rojas Marín, Rector de la Universidad de Talca.

DIRECTOR:

Humberto Nogueira Alcalá. Doctor en Derecho.
Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Talca.

SUBDIRECTOR:

Jorge Precht Pizarro. Doctor en Derecho.
Profesor de Derecho Público, Universidad de Talca.

Consejo Editorial Nacional

Eduardo Aldunate L.

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional.
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Raúl Bertelsen Repetto.

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional y Vicerrector
Universidad de Los Andes.

José Luis Cea Egaña.

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional y Director del Magíster de
Derecho Constitucional, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Kamel Cazor Aliste.

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho,
Universidad Austral de Valdivia.

Miguel Ángel Fernández

Magíster en Derecho Constitucional. Profesor de Derecho Constitucional de la
Universidad de Los Andes, Pontificia Universidad Católica de Santiago y Universidad de Talca.

Emilio Pfeffer Urquiaga.

Profesor de Derecho Constitucional y Director del Departamento de Derecho Público de la
Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales.

Lautaro Ríos Álvarez

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la
Universidad de Valparaíso.

Jorge Tapia Valdés.

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional y Decano de la Facultad de Derecho
de la Universidad Arturo Prat, Iquique.

Francisco Zúñiga Urbina.

Profesor de Derecho Constitucional, Universidad Central de Chile.

Consejo Consultivo Internacional

Carlos Ayala Corao.

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Constitucional de las Facultades de Derecho de las Universidades Católica Andrés Bello y Central de Venezuela.

Eduardo Cifuentes Muñoz.

Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Santafé de Bogotá, Colombia. Ex Presidente de la Corte Constitucional.
Ex Defensor del Pueblo de Colombia.

Jorge Carpizzo.

Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Constitucional y Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México.

Francisco Eguiguren Praeli.

Profesor de Derecho Constitucional y Director del Departamento de Derecho de la Universidad Católica de Lima, Perú.

Francisco Fernández Segado.

Doctor en Derecho, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid. Director de la Revista Anuario Iberoamericano de Derecho Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España.

Carmen María Gutiérrez de Colmenares.

Profesora de Derecho Constitucional. Universidad Rafael Landívar de Ciudad de Guatemala y ex Magistrada de la Corte Constitucional de Guatemala.

Luca Mezzetti.

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de Bologna y Udine, Italia.

Pablo Pérez Trems.

Doctor en Derecho. Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Carlos III, Madrid, España. Director de la Revista Electrónica Foro Constitucional Iberoamericano, Universidad Carlos III, Madrid, España.

Néstor Pedro Sagüés.

Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Constitucional de las Facultades de Derecho de las Universidades de Buenos Aires y Católica de Rosario, Argentina.

Secretaría

María Soledad Ramírez Ramírez

Diseño Gráfico

Marcela Albornoz Dachelet

Revisión de Textos

Víctor Concha Anabalón

Editado por

Librotecnia Editores

Correo electrónico cecoch@utalca.cl

LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO ESPAÑOL

Pablo Pérez Tremps *

RESUMEN

El presente artículo presenta una caracterización del modelo de control constitucional español, centrado en el Tribunal Constitucional y, en especial, sobre la cuestión de inconstitucionalidad o juicio incidental de inconstitucionalidad, analizando sus aspectos fundamentales desde una perspectiva teórica y práctica.

PALABRAS CLAVE

Jurisdicción constitucional. Juicio incidental de inconstitucionalidad: cuestión de inconstitucionalidad.

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES

Una de las decisiones básicas adoptadas en la Constitución Española de 1978 fue la creación de un Tribunal Constitucional que, situado fuera del Poder Judicial, debía hacerse cargo de los elementos básicos de la jurisdicción constitucional y, muy singularmente, del control de constitucionalidad de las leyes y demás normas con fuerza de ley. La

* Magistrado del Tribunal Constitucional Español. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid. Director de la Revista Foro Constitucional Iberoamericano. Miembro del Consejo Académico Consultivo Internacional del Centro de Estudios Constitucionales. ptrems@tribunalconstitucional.es
Recibido el 1 de junio de 2005, aprobado el 15 de junio de 2005.

opción del constituyente fue, pues, la de seguir el sistema kelseniano de justicia constitucional tal y como dicho sistema había evolucionado, primero con la reforma introducida en 1929 en la Constitución austriaca y, posteriormente y sobre todo, en el constitucionalismo de la segunda posguerra, singularmente en la Constitución italiana y en la Ley Fundamental de Bonn alemana.¹ En efecto, y aunque existía el precedente del Tribunal de Garantías Constitucionales de la Constitución republicana de 1931,² la Constitución de 1978 y la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, tuvieron mucho más presentes las experiencias alemana e italiana, que tan buenos frutos habían dado haciendo de sus respectivos tribunales constitucionales uno de los ejes del proceso de superación de los regímenes autoritarios y de constitucionalización de sus ordenamientos y de su realidad política.³

Como ya se ha apuntado, el eje central del sistema continental de justicia constitucional seguido en España es el reconocimiento del monopolio del control de las normas con fuerza de ley a favor del Tribunal Constitucional, que es el único que puede declarar su inconstitucionalidad. Ahora bien, una de las características de ese mismo modelo es la incorporación de los órganos judiciales a la tarea de depuración del ordenamiento. Éstos, en efecto, no pueden declarar la inconstitucionalidad de una norma con fuerza de ley pero sí colaboran en dicha tarea instando el control del Tribunal Constitucional mediante la denominada “cuestión de inconstitucionalidad”. La Constitución Española, siguiendo también los ejemplos alemán e italiano, en su art. 163, dispone a este respecto que “*Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez depende el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos*”.

Este precepto se ve reproducido y completado con la regulación legal que se contiene, por una parte, en los arts. 35 a 37 de la LOTC,⁴ y por otra en el art. 5º de la Ley

¹ En relación con el modelo europeo o continental de justicia constitucional, tal y como ha evolucionado tras el original diseño kelseniano, puede verse, entre la bibliografía más reciente, M^a A. AHUMADA, *La jurisdicción constitucional en Europa*, Civitas, Pamplona, 2004.

² Sobre la justicia constitucional en la Segunda República puede verse, entre otros, M. BASSOLS COMA, *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República*, Madrid, 1987; P. CRUZ VILLALÓN, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid, 1987; J. L. GARCÍA RUIZ, *El recurso de amparo en el Derecho español*, Madrid, 1980, o R. RUIZ LAPENA, *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la IIª República española*, Barcelona, 1982.

³ Sobre los aspectos generales del sistema español de justicia constitucional puede verse, por ejemplo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981; M. GARCÍA PELAYO, «El status del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional* 1 (1981), o PÉREZ ROYO, J., *Tribunal Constitucional y división de poderes*, Tecnos, Madrid, 1988.

⁴ Sobre la cuestión de inconstitucionalidad, y como bibliografía general, y sin perjuicio de la bibliografía concreta que se cita a lo largo del trabajo, pueden verse, en especial, los comentarios a los arts. 35 y ss. Incluidos en J. L. REQUEJO PAGÉS (Coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001; M^a C. BLASCO SOTO, *La sentencia en la cuestión de inconstitucionalidad*, Barcelona, 1995; E. CORZO SOSA, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, 1998; F. J. GARCÍA ROCA, “El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por el juez ordinario: el caso del juez civil”, *Revista de las Cortes Generales* nº 27, 1992; J. JIMÉNEZ CAMPO, “Sobre la cuestión de inconstitucionalidad”, en la obra del mismo autor con F. Rubio, *Estudios sobre jurisdicción constitucional*, McGraw Hill, Madrid, 1998; J. M. LÓPEZ ULLA, *La cuestión de inconstitucionalidad en el Derecho español*, Madrid, 2000; A. RIBAS MAURA, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, 1991; P. SAAVEDRA GALLO, *La duda de inconstitucionalidad*, Córdoba, 1986, o I. VILLVERDE MENÉNDEZ, “Algunas reflexiones acerca de la cuestión de inconstitucionalidad”, *Cuadernos de Derecho Público* nº 18, 2003, pp. 241 y ss.

Orgánica del Poder Judicial, a lo que cabría añadir la previsión del art. 5° de la Ley Orgánica 4/1987, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.

En el origen de la introducción de este mecanismo en el modelo kelseniano de justicia constitucional tiene un doble fundamento. Por una parte, la intervención de los órganos judiciales como únicos habilitados para suscitar la cuestión de inconstitucionalidad asegura que los problemas de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley puedan llegar efectivamente ante el Tribunal Constitucional, lo que permite que la supremacía de la norma fundamental no esté sólo supeditada a una legitimación institucional muy restringida como es la que en general se reconoce para el ejercicio de la impugnación directa a través de lo que el ordenamiento español denomina el recurso de inconstitucionalidad.⁵ Pero, a su vez, y por otra parte, la actuación judicial sirve de filtro a una hipotética legitimación popular, cuyos efectos podrían ser muy nocivos para la estabilidad político-constitucional y para el correcto funcionamiento de la jurisdicción constitucional.⁶

Conceptualmente, la cuestión de inconstitucionalidad además de tener ese doble efecto, y visto ya desde la perspectiva de la jurisdicción ordinaria, al mismo tiempo permite conciliar la doble obligación con la que el juez ordinario se encuentra dentro del sistema constitucional (STC 17/1981). Por un lado, y de acuerdo con la tradicional posición del juez, que hunde sus raíces en la Revolución Francesa, éste se encuentra sometido a la ley, lo que imposibilita que pueda desaplicarla y mucho menos enjuiciarla; en este sentido, el art. 117 de la Constitución establece que los jueces y magistrados están "...sometidos únicamente al imperio de la ley". Pero, al mismo tiempo, la concepción de la Constitución como norma jurídica que preside toda la filosofía de la Constitución de 1978,⁷ hace que ésta también se imponga al juez, que debe aplicarla en cuanto *lex legis* y *norma normarum* que es; dispone a este respecto el art. 9.1 de la Constitución que "los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico".

La forma de compaginar ambos mandatos cuando el juez se encuentra con una norma con fuerza de ley contraria a la Constitución es obligar a aquél a plantear la correspondiente cuestión ante el Tribunal Constitucional para que sea éste el que, en ejercicio de su monopolio de rechazo de la ley, pueda enjuiciar su constitucionalidad. Así lo ha señalado de forma reiterada el propio Tribunal Constitucional, al calificar a la cuestión de inconstitucionalidad, por ejemplo, «*como un mecanismo de depuración del ordenamiento jurídico, a fin de evitar que la aplicación judicial de una norma con rango de ley produzca resoluciones judiciales contrarias a la Constitución por serlo la norma aplicada*» (STC 127/87). Ahora bien, conviene destacar que la facultad de plantear cuestiones de

⁵ El art. 162.1 de la CE reconoce legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad a: el Presidente del Gobierno; el Defensor del Pueblo; cincuenta Diputados; cincuenta Senadores; los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas; y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Sobre esta cuestión puede verse, por ejemplo, E. ESPÍN TEMPLADO, "Artículo 32", en J. L. REQUEJO PAGÉS (Coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, cit.

⁶ Sobre esta cuestión desde el punto de vista histórico puede verse P. PÉREZ TREMPES, *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 129.

⁷ Véase a este respecto el trabajo ya tradicional de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cit.

inconstitucionalidad reconocida a los órganos jurisdiccionales no comporta conceptualmente que se entienda que éstos posean “legitimación” para instar la declaración de inconstitucionalidad, similar a la que poseen los legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad. El planteamiento de la cuestión está estrictamente unido no a la condición de juez o magistrado sino al ejercicio de la función judicial ya que sólo es posible en el seno de un proceso. Ahora bien, es cierto que existe una zona gris en la que resulta más dudoso si los órganos judiciales pueden suscitar cuestiones de inconstitucionalidad que es la que viene configurada por actuaciones de tipo gubernativo o administrativo o de jurisdicción voluntaria que, aunque legalmente previstas, no necesariamente se insertan en procesos jurisdiccionales.

Desde el punto de vista del funcionamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, ésta comporta, pues, la existencia de un doble juicio y, también, de un doble proceso. Por un lado, el juez ordinario que suscita la cuestión lo hace porque, en un proceso del que conoce, le surge la duda de constitucionalidad (proceso ordinario o proceso *a quo*). Por otro lado, el planteamiento de la cuestión ante el Tribunal Constitucional desencadena la apertura de otro proceso, el proceso *ad quem*, que es el auténtico proceso constitucional, cuyo objeto consiste sólo y exclusivamente en determinar si la regla cuestionada es o no contraria a la Constitución.

Una correcta comprensión del mecanismo aconseja que se analicen por separado los elementos de este doble proceso en que se concreta la cuestión de inconstitucionalidad.

2. EL JUICIO A QUO

Siguiendo la propia estructura del art. 163 de la Constitución, la comprensión de la cuestión de inconstitucionalidad exige dar respuesta a las siguientes preguntas, que sintetizan el mecanismo de la cuestión: ¿qué normas son susceptibles de control a través de este mecanismo (normas con fuerza de ley) –apdo. 2.1–?, ¿quién puede plantear la cuestión (órgano judicial) –apdo. 2.2–?, ¿cuándo resulta aplicable al caso (aplicabilidad y relevancia) –apdo. 2-3–?, ¿cuándo está fundada la cuestión?... (apdo. 2-4) y ¿cómo se plantea la cuestión? (apdo. 2-5).

2.1. Las normas objeto de control

La primera cuestión que suscita el control de constitucionalidad, en general, y la cuestión de inconstitucionalidad, en particular, es determinar cuáles son las normas que son susceptibles de ser controladas. Ello porque en el sistema español de control de constitucionalidad, siguiendo en este punto el planteamiento kelseniano, dicho control se atribuye en exclusiva al Tribunal Constitucional respecto de las normas con fuerza de ley. Esta atribución comporta que aquellas normas que carezcan de dicha naturaleza, y que poseen, pues, rango reglamentario, pueden y deben ser controladas por los tribunales ordinarios, en especial por los del orden contencioso- administrativo.⁸ El art. 27.2

⁸ Excepcionalmente y a través de otros mecanismos procesales puede también en ocasiones el Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la validez de formas de carácter reglamentario; véase al respecto, por ejemplo, F. CAAMAÑO, *El control de constitucionalidad de disposiciones reglamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

de la LOTC resuelve esta cuestión ya que procede a enumerar las normas susceptibles de control de constitucionalidad, incluyendo las siguientes normas:⁹

- Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas.
- Leyes orgánicas.
- Leyes ordinarias.
- Decretos-leyes.
- Decretos Legislativos.
- Tratados internacionales.
- Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales.
- Normas equivalentes a las anteriores categorías que puedan dictarse por las Comunidades Autónomas, esto es, Leyes, Decretos Legislativos y Reglamentos de sus Asambleas Legislativas.¹⁰

Ahora bien, a pesar del detallado elenco que hace el art. 27.2 de la LOTC, en la práctica han surgido algunos problemas a la hora de determinar cuál es el alcance objetivo del control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley. Siguiendo el orden señalado, hay que destacar que, aunque no existe duda alguna sobre la posibilidad de control de los Decretos-Leyes,¹¹ desde el punto de vista práctico, dicho control en ocasiones es difícil de llevar a cabo por razones procesales. En efecto, el art. 86.2 de la CE exige que, en el plazo de treinta días desde su promulgación, los Decretos-Leyes se convaliden, se deroguen o se tramiten como proyectos de ley. En estos dos últimos casos, formalmente el Decreto-Ley desaparece como tal, resultando prácticamente imposible por razones temporales que previamente pueda controlarse su constitucionalidad. No obstante, el Tribunal Constitucional ha entendido que «*el velar por el recto ejercicio de la potestad de emitir Decretos-leyes dentro del marco constitucional, es algo que no puede eludirse*» (STC 111/1983). En consecuencia, se acepta la posibilidad del control de un decreto-ley ya inexistente; otra cosa es la repercusión que esa inexistencia tiene a la hora de enjuiciar los distintos vicios e inconstitucionalidad que se denuncien. Y una repercusión es precisamente que la posibilidad de que el Decreto-Ley luego sustituido por una ley sea aplicable a procesos concretos, aunque no desaparece, sí se reduce, por lo que disminuyen, también, las posibilidades de su cuestionamiento por el juez ordinario.

En relación con los Decretos Legislativos, también existen problemas de control de su constitucionalidad.¹² Dichos problemas surgen como consecuencia de la construcción doctrinal, aceptada por la jurisprudencia, según la cual cuando un decreto legislativo incurre en *ultra vires* o exceso de delegación pierde su rango legal, degradándose a

⁹ Véase el comentario a este precepto realizado por J. PARDO FALCÓN en J. L. REQUEJO PAGÉS (Coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, cit., pp. 377 y ss.

¹⁰ Téngase en cuenta que en el sistema español de fuentes del Derecho no existen los Decretos Leyes de las Comunidades Autónomas.

¹¹ Sobre el Decreto-Ley en el Derecho español puede verse, por ejemplo, A. CARMONA, *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

¹² Sobre el régimen constitucional de los Decretos Legislativos puede verse, entre otros, E. VIRGALA FORURIA, *La delegación legislativa en la constitución y los decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

nivel reglamentario. Desde la perspectiva de su control, esta construcción, acogida por lo demás en los arts. 85.6 de la CE y 27.2.b de la LOTC, supone la posibilidad de fiscalización por los órganos del Poder Judicial, tanto en vía incidental como en vía directa. No obstante, y tal y como el último precepto citado deja puesto de manifiesto, no resulta entonces claro cuándo existe control de constitucionalidad encomendado al Tribunal Constitucional, y cuándo el control del exceso en la delegación, correspondiente a los tribunales ordinarios. El Tribunal Constitucional, por una parte, ha confirmado la posibilidad de que los tribunales ordinarios controlen los excesos de delegación; pero, a la vez, y por otra parte, cuando se ha cuestionado la regularidad de un decreto legislativo ante el Tribunal Constitucional, éste ha entrado a conocer del asunto. Por ello, existe una zona de concurrencia en la que tanto el Tribunal Constitucional como los tribunales ordinarios pueden actuar (STC 47/1984).

Por lo que respecta a normas que el Tribunal Constitucional ha situado extramuros del control de constitucionalidad, hay que comenzar por señalar que se ha rechazado expresamente la posibilidad de controlar normas del Derecho Comunitario Europeo (STC 64/1991). Aunque sean normas directamente aplicables en España que desplazan, incluso, a la ley interna, su parámetro de control está en el propio Derecho Comunitario, y son por tanto los tribunales ordinarios y, en última instancia, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas quienes deben efectuar ese control.¹³ No obstante, tras la DTC 1/2004, relativa a la Constitución Europea, ha quedado abierta, aunque sea de manera muy excepcional, la posibilidad de control en aquellos supuestos en los que el Derecho Comunitario pudiera vulnerar de manera directa y flagrante los principios constitucionales.¹⁴

Para concluir lo relativo al objeto del control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley, conviene realizar una breve referencia respecto del control de aquellas que son anteriores a la Constitución. La supremacía constitucional despliega sus efectos no sólo sobre las normas posteriores a la Constitución sino también sobre las normas preconstitucionales, de manera que sus contenidos no pueden ir contra lo dispuesto en la Norma Fundamental. El problema surge a la hora de conceptuar la naturaleza del conflicto entre Constitución y norma anterior; de acuerdo con los tradicionales criterios de resolución de antinomias, ese conflicto puede resolverse por dos vías. Por un lado, el carácter posterior en el tiempo de la Constitución hace imponerse a ésta sobre las normas anteriores que sean contrarias a ella (criterio temporal); por otro, la superioridad jerárquica de la Constitución le hace imponerse sobre las normas inferiores, incluidas las preconstitucionales (criterio jerárquico). Aunque el resultado en ambos casos es el mismo (supremacía de la Constitución), procesalmente la distinción tiene su importancia. Así, la aplicación del criterio temporal haría catalogar el conflicto entre Constitución y ley anterior como de vigencia, obligando a determinar si la ley está o no derogada; en cuanto tal juicio de vigencia, cualquier juez o tribunal puede realizarlo (posición que

¹³ Sobre la posición del Derecho Comunitario y su control puede verse, por ejemplo, R. ALONSO GARCÍA, *El juez español y el Derecho Comunitario*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

¹⁴ Sobre la Declaración 1/2004, con referencia al tema aquí suscitado, puede verse la obra colectiva *Constitución Española y Constitución Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

mantuvo en su día la Corte Constitucional italiana). Por el contrario, la aplicación del criterio jerárquico hace que el conflicto sea de validez; ello determinaría que sólo el Tribunal Constitucional pudiera enjuiciar la adecuación o no del Derecho preconstitucional a la Norma Fundamental (criterio seguido tras la aprobación de la Ley Fundamental de Bonn por el Tribunal Constitucional Federal Alemán).¹⁵ El Tribunal Constitucional, ante tal disyuntiva, optó por una posición intermedia haciendo coexistir ambas posibilidades. En uno de los primeros asuntos resueltos por el Tribunal, éste afirmó lo siguiente: «*Así como frente a las leyes posconstitucionales el Tribunal ostenta un monopolio para enjuiciar su conformidad con la Constitución, en relación a las preconstitucionales los Jueces y tribunales deben inaplicarlas si entienden que han quedado derogadas por la Constitución, al oponerse a la misma; o pueden, en caso de duda, someter este tema al Tribunal Constitucional por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad*» (STC 4/1981). Esta doctrina se ha mantenido y, aunque con discrepancias en el seno del propio Tribunal, ha sido reiterada, por ejemplo, en la STC 73/1996.

2.2. ¿Quién puede plantear la cuestión?

El art. 163 de la Constitución se refiere a “órgano judicial” a la hora de determinar quién puede suscitar la cuestión de inconstitucionalidad. Dada la estructura relativamente sencilla del sistema jurisdiccional español, no se han planteado grandes problemas a la hora de determinar qué hay que entender por órgano judicial a estos efectos. En principio, cualquier órgano jurisdiccional puede plantear la cuestión cuando se den los requisitos para ello, sea cual sea su ubicación dentro de la estructura del Poder Judicial. La inexistencia de jurisdicciones especiales (art. 117.5 CE) ayuda a eliminar dudas. Por otro lado, no existe tampoco duda sobre la posibilidad de que los órganos pertenecientes a la única jurisdicción especial existente, la castrense, puedan plantear cuestiones de inconstitucionalidad, y así se prevé expresamente en el ya citado art. 5º de la Ley Orgánica 4/1987, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar; de hecho, aunque escasos sí hay ejemplos de cuestiones de inconstitucionalidad suscitados por órganos de la jurisdicción castrense.

Resulta, en cambio, evidente que aquellos órganos que carecen de naturaleza no pueden plantear cuestiones de inconstitucionalidad, por más que las funciones que cumplen o su *status* jurídico independiente pueda acercarlos a órganos jurisdiccionales. Es el caso, por ejemplo, del Ministerio Fiscal, de las Juntas Electorales o de órganos de arbitraje (ATC 259/1993), que no son órganos jurisdiccionales. Sin embargo, y aunque resulte casi anecdótico, el reconocimiento legal del carácter jurisdiccional de ciertos órganos consuetudinarios, como el Tribunal de las Aguas de Valencia, por citar el más conocido, carácter confirmado por el Tribunal Constitucional (STC 113/2004), posiblemente haría viable un planeamiento de cuestiones por dichos órganos.

Por otro lado, y aunque el art. 163 de la CE no lo dice expresamente, la LOTC ha entendido que la cuestión de inconstitucionalidad puede plantearse tanto de oficio como

¹⁵ Sobre esta cuestión puede verse P. PÉREZ TREMPES, *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*, cit., pp. 144 y ss., y bibliografía allí citada, o J. L. REQUEJO, *Las normas preconstitucionales y el mito del poder constituyente*, Madrid, 1998.

a instancia de parte (art. 35.1). Ello, sin embargo, no comporta que el órgano judicial se vea sujeto a la pretensión en tal sentido de las partes. Por el contrario, suscitada la procedencia de plantear la cuestión, el órgano judicial es libre de hacerlo o no, hasta el punto de que, como luego se verá, su decisión al respecto no es recurrible, llegándose a calificar de “prerrogativa exclusiva e irrevisable” del órgano judicial (STC 149/2004, entre las más recientes).

2.3. La aplicabilidad y la relevancia

Tanto la Constitución como la LOTC, a la hora de concretar cuándo procede el planteamiento de la cuestión, establecen la exigencia de que la norma objeto de cuestionamiento resulte no sólo aplicable en el juicio *a quo*, sino que debe ser relevante para la decisión que ha de producirse en el mismo. Dicho de otra manera no se trata de que cualquier norma con fuerza de ley que tenga alguna relación con el proceso pueda cuestionarse sino sólo aquella que resulte decisiva (“relevante”) para el fallo.¹⁶ Varias consideraciones deben realizarse a este respecto.

En primer lugar, el término “fallo” que usa tanto el art. 163 de la CE como el art. 35 de la LOTC ha sido interpretado de manera flexible, de forma que no debe necesariamente identificarse con sentencia sino con la decisión final del asunto, adopte la forma de sentencia o la de auto (STC 76/1982, entre las primeras), ello a pesar de que el apdo. 2 del art. 35 LOTC, al referirse al momento de plantear la cuestión se refiere al plazo para “dictar sentencia”. Pero no se detiene ahí la interpretación realizada del precepto, alcanzando incluso a decisiones que se adoptan en el seno de un procedimiento jurisdiccional pero respecto de elementos del mismo que no son el principal, cabiendo, por ejemplo, planteamiento de cuestiones dentro de incidentes surgidos dentro de un procedimiento principal, en los que por lo general debe aplicarse legislación procesal (ATC 47/1994, por ejemplo), y que deben desencadenar decisiones interlocutorias, de simple atribución de competencia, o, incluso, con posterioridad, en fase de ejecución de sentencia, por ejemplo (STC 181/2000, entre otras).

Lo que en todo caso se exige es que la decisión venga precisamente condicionada por la validez constitucional de la norma con fuerza de ley, de manera que si se concluyera que la norma es inconstitucional ello impediría llegar al fallo en principio previsto. Dicho de otra forma, y como ya se adelantó, el juicio *a quo* no es una mera excusa o requisito formal para plantear la cuestión de inconstitucionalidad que habilite una especie de legitimación ordinaria de los órganos jurisdiccionales para impugnar normas con fuerza de ley sino que es una condición lógica necesaria, de modo que sólo si el juicio depende de la validez de la norma con fuerza de ley es posible plantear la cuestión.

¹⁶ Sobre esta cuestión, además de la bibliografía general, puede verse S. GARCÍA COUSO, *El juicio de relevancia en la cuestión de inconstitucionalidad*, Madrid, 1998.

2.4. La fundamentación

El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no se limita al simple enunciado de la misma sino que el órgano judicial debe motivar las razones en las que basa la cuestión, en las que basa su duda de constitucionalidad.

Para construir su razonamiento, los órganos judiciales se encuentran vinculados por toda la Constitución, de modo que los motivos por lo que puede plantearse la cuestión son todos los posibles, cabiendo motivos sustantivos, de procedimiento, o vicios de competencia. Dicho de otra manera, el parámetro para el juez ordinario de ese juicio previo de constitucionalidad es el mismo que el que posee el Tribunal Constitucional en su posterior juicio definitivo de constitucionalidad, estando ambos en una posición similar. Ese parámetro está conformado por la Constitución como parámetro central, por un parámetro directo más amplio cuando así lo prevé el propio ordenamiento (el bloque de la constitucionalidad¹⁷ en el supuesto del art. 27 LOTC), y por un parámetro de referencia, como es, sobre todo, el derivado del mandato incluido en el art. 10.2 de la Constitución, que dispone que “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.¹⁸

El juicio en el que basa el órgano judicial la posible inconstitucionalidad de la norma con fuerza de ley no debe comportar necesariamente que esté convencido de dicha inconstitucionalidad; basta la existencia de una duda razonable, pero ésta, hay que insistir en ello, debe concretarse y hacerse expresa. Ello tiene, entre otras, la consecuencia de servir para encuadrar el propio juicio de constitucionalidad que desarrollará el Tribunal Constitucional, que se ve enmarcado por la cuestión ante él planteada, sin que el Tribunal pueda salir de ese marco, con las matizaciones que luego se harán.

Por otra parte, la cuestión no exige el convencimiento por parte del órgano judicial de que la norma cuestionada es inconstitucional; como ya hemos dicho, basta la duda razonable (STC 17/1981). En todo caso, el propio principio de constitucionalidad de las normas exige, en principio, que sea el propio órgano judicial quien resuelva esa duda siempre que quepa una interpretación *pro constitutione* de la norma, tal y como recuerda el art. 5.3 de la LOPJ cuando establece que “*procederá el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuando por vía interpretativa no sea posible la acomodación de la norma al ordenamiento constitucional*”. Pero, excluida esa acomodación (o, incluso, llevada a cabo pero resultando insatisfactoria para él), basta que el órgano judicial considere la posibilidad de que la norma sea inconstitucional. Lo que, por el contrario, queda excluido es que la cuestión de inconstitucionalidad sea utilizada por los órganos

¹⁷ Sobre el concepto y el alcance de bloque de la constitucionalidad en el ordenamiento español puede verse, por ejemplo, F. RUBIO LORENTE, “El bloque de constitucionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 27, 1989, pp. 9 y ss.

¹⁸ Sobre esta cuestión puede verse, por ejemplo, SAIZ ARNAIZ, A., *La apertura constitucional al Derecho internacional y europeo de los derechos humanos: el artículo 10.2 de la Constitución española*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999.

judiciales sólo para resolver simples dudas interpretativas de la norma (STC 222/1992) o para resolver discrepancias con otros órganos judiciales (ATC 62/1997). Ahora bien, ciertamente en ocasiones el planteamiento de la cuestión comporta una cierta discrepancia con otros órganos judiciales; ello no está excluido como presupuesto lógico, sino solamente el uso de la cuestión para sortear, sin más, criterios de otros órganos.

2.5. El procedimiento

La LOTC regula el procedimiento que debe seguirse por el órgano judicial *a quo* para suscribir la cuestión de inconstitucionalidad. Sobre la legitimación para suscitara ante él, como ya se ha indicado, el art. 35.1 LOTC prevé la posibilidad de que se plantee bien de oficio por el propio órgano, bien a instancia de parte, aunque en este segundo caso el juez no esté vinculado por la petición de planteamiento.

Por lo que respecta al momento, también se ha señalado que la LOTC, con la finalidad de paliar los posibles efectos dilatorios que puede tener la cuestión, establece que ésta debe plantearse una vez concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, exigencia que, como también se ha adelantado, se ha interpretado de manera flexible en el sentido de que debe plantearse antes de adoptar la decisión final que viene condicionada por la norma cuestionada, sea en el procedimiento principal o en un incidente o decisión interlocutoria.

Con carácter previo al planteamiento de la cuestión, el órgano judicial debe oír a las partes en el proceso y al Ministerio Fiscal sobre la procedencia de plantear la cuestión. Esta audiencia resulta absolutamente central para la admisión de la cuestión. Por una parte, y dado que, como se verá, las partes no comparecen en el proceso constitucional, ese es el momento en el que pueden alegar lo que estimen conveniente sobre la viabilidad procesal y material de la cuestión. Pero, además, aunque el objeto de la cuestión viene formalmente determinado por el Auto de planteamiento, éste a su vez tampoco puede salirse del marco en el que el órgano judicial encierra el previo trámite de alegaciones, de forma que es éste el que fija los límites máximos. Lógicamente, la cuestión podrá plantearse posteriormente respecto de menos preceptos o por menos motivos, pero lo que nunca podrá hacer es plantearse respecto de normas y por motivos sobre los que no se han pronunciado las partes y el Ministerio Fiscal en el trámite correspondiente. Recientemente, el Tribunal Constitucional ha sintetizado la importancia y alcance de estos requisitos de esta forma:

“Este Tribunal insiste reiteradamente en su doctrina en la importancia que tiene la tramitación correcta de las cuestiones de inconstitucionalidad, en concreto, el cumplimiento de las formalidades previas a su planteamiento formal.

Entre dichas formalidades, se encuentra la relativa al trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, trámite que debe satisfacer dos funciones que ‘le son inherentes: garantizar una efectiva y real audiencia de las partes y del Ministerio fiscal ante una posible decisión de tanta entidad, poniendo a disposición del juez un medio que le permita conocer con rigor la opinión de los sujetos interesados (STC 166/1986, FJ 4) de un lado, y facilitar el examen por parte de este Tribunal acerca de la viabilidad de la cuestión misma y el alcance del problema constitucional en ella planteado, de otro (ATC 108/1993). La importancia de la audiencia del art. 35.2 LOTC, no puede minimizarse

reduciéndola a un simple trámite carente de más trascendencia que la de su obligatoria concesión, cualesquiera que sean los términos en que ésta se acuerde (STC 166/1986, FJ 4). Estas alegaciones habrán de versar fundamentalmente sobre la vinculación entre la norma citada y apreciada por el Juez como cuestionable y los supuestos de hecho que se dan en el caso sometido a su resolución, así como sobre el juicio de conformidad entre la norma y la Constitución, lo que requiere que la providencia que otorga la audiencia especifique los preceptos legales cuestionados y las normas constitucionales que el Juez estima de posible vulneración por aquéllos (ibidem). Resulta, pues, inexcusable que en el trámite de audiencia se identifique el precepto o preceptos que se consideren vulnerados, así como que el Juez quede vinculado a elevar la cuestión de inconstitucionalidad sobre los preceptos sometidos a este trámite de alegaciones (ATC 185/1990; STC 126/197, FJ 4 A) y la jurisprudencia allí citada), (ATC 121/1998, de 21 de mayo, FJ 3)' (AATC 152/2000, de 13 de junio, FJ 3)" (ATC 60/2005).

Si el órgano judicial decide finalmente plantear la cuestión, debe realizar el planteamiento mediante auto motivado.¹⁹ En dicho auto, como ya se ha adelantado, han de concretarse la norma cuestionada y los motivos por los que el órgano judicial estima que puede ser contraria a la Constitución, sin que baste la simple cita de preceptos supuestamente vulnerados. La decisión de planteamiento de la cuestión es irrecurrible. El auto se remite al Tribunal Constitucional junto con el testimonio de los autos y las alegaciones formuladas por las partes.

En el caso de que el órgano judicial estime, por el contrario, que no procede plantear la cuestión de inconstitucionalidad, su resolución tampoco puede recurrirse, si bien puede volverse a suscitar la duda en las posteriores instancias o remedios jurisdiccionales que pudieran caber dentro del proceso concreto. Esta irrecurribilidad de la decisión judicial alcanza incluso al recurso de amparo, de modo que el Tribunal Constitucional ha negado reiteradamente que el rechazo a plantear una cuestión de inconstitucionalidad puede comportar una lesión de derechos fundamentales (STC 228/1998, por ejemplo), postura, no obstante, criticada por sectores de la doctrina, que han entendido que, al menos en ciertos casos, la negativa a plantear la cuestión de inconstitucionalidad inmotivada o manifiestamente arbitraria podría constituir una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24 de la Constitución.²⁰ Ahora bien, debe tenerse también presente que cuando un órgano judicial ha decidido un asunto aplicando una norma con fuerza de ley que ha considerado inconstitucional sin plantear la cuestión de inconstitucionalidad, el Tribunal sí entendió que existía una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 de la Constitución (STC 173/2000).

¹⁹ Véase, por ejemplo, C. VIVER PI I SUNYER, "El autor de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad", *Cuadernos de Derecho Público* nº 7, 1999, pp. 97 y ss.

²⁰ Sobre esta cuestión véase, por ejemplo, P. PÉREZ TREMPES, *El recurso de amparo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs. 121 y ss.

3. EL JUICIO *AD QUEM* O JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD PROPIAMENTE DICHO

3.1. Las potestades de control sobre el planteamiento de la cuestión

Planteadas la cuestión ante el Tribunal Constitucional, se cierra la primera fase de la cuestión de inconstitucionalidad, la que se desarrolla en el proceso *a quo*, que es, como se ha visto, en el que la duda surge. A partir de ese momento, se abre el proceso constitucional propiamente dicho (proceso *ad quem*), en el que se decide sobre la validez de la norma cuestionada. Este proceso se desarrolla totalmente ante el Tribunal Constitucional y en él ni siquiera participan quienes han sido parte en el proceso *a quo*. No obstante, sus alegaciones constan en las actuaciones, ya que, como se ha adelantado, se remiten junto con el auto de planteamiento de la cuestión. En todo caso, esta exclusión de las partes del proceso *a quo* en el proceso constitucional ha sido puesta en entredicho por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al menos por lo que se refiere a aquellos casos en los que se enjuicien normas con fuerza de ley autoaplicativas de tipo singular (STEDH *Ruiz Mateos* –1993–).²¹ El Tribunal Constitucional, y a falta de previsión legal al respecto, recientemente, se ha hecho eco de este problema al dejar abierta, al menos indirectamente, la puerta a que en estos casos los afectados puedan solicitar al propio Tribunal su personación en el proceso constitucional (STC 48/2005, F.J. 2º).

El Tribunal Constitucional realiza, en primer lugar, un control del cumplimiento de los requisitos exigidos legalmente para el planteamiento de la cuestión, tanto de los estrictamente procesales como de la relevancia para el fallo y de la fundamentación. Para ello, la LOTC articula una fase de admisión a trámite de la cuestión (art. 37.1). Si en un examen liminar de la misma el Tribunal Constitucional aprecia que no se ha cumplido alguno de los requisitos, puede inadmitirse la cuestión mediante Auto previa audiencia del Fiscal General del Estado.

Por lo que respecta a los requisitos procesales, el control es bastante intenso para evitar así el planteamiento de cuestiones suscitadas sin su cumplimiento, de forma que se rechazan liminarmente aquellas cuestiones planteadas en un momento procesal que no es el adecuado, sin haber oído a las partes o respecto de normas que no poseen rango de ley. En principio no existe posibilidad de subsanación, salvo de meros errores materiales, como la omisión en el envío de documentos.

Más complejo resulta determinar el control sobre los otros dos requisitos, estos es, la aplicabilidad y relevancia de la cuestión, y su fundamentación, ya que se trata de dos elementos que, en principio, corresponde valorar a los órganos promotores, realizando el Tribunal un control meramente externo. En especial, el juicio de relevancia es una potestad exclusiva del órgano *a quo* ya que entra dentro de la potestad jurisdiccional determinar cuáles son las normas aplicables al caso. Por ello, el rechazo de la cuestión

²¹ Véase, por ejemplo, J. M^a CASTELLA y E. EXPÓSITO GÓMEZ, “La intervención de las partes del juicio *a quo* en la cuestión de inconstitucionalidad. El artículo 37.2 LOTC y la incidencia de la STEDH de 23 de julio de 1993”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 4, 1999, pp. 293 y ss.

por parte del Tribunal Constitucional basándose en la falta de relevancia sólo es posible ante supuestos extraordinarios donde el defecto es absolutamente manifiesto o irrazonable (STC 189/1991).

En relación con la falta de fundamento, es posible un mayor margen de actuación del Tribunal Constitucional para poder rechazar en trámite de admisión. Y se trata de un margen que utiliza el Tribunal de manera confesa. En efecto, en esta causa se justifican, como es obvio, la inadmisión de cuestiones que no resultan en absoluto motivadas o muy deficientemente motivadas. Pero junto a ello, este motivo ha sido interpretado por el Tribunal en el sentido de que pueda realizar un auténtico juicio de fondo que le permite rechazar cuestiones que, estando incluso suficiente y correctamente fundadas, esto es, no resultando manifiestamente arbitrarias, poseen una fundamentación que puede rebatirse fácilmente salvando sin excesiva complejidad la constitucionalidad de la norma. Así lo reconoce el propio Tribunal al señalar que *“el art. 37.1 LOTC dispone que el Tribunal podrá rechazar la cuestión de inconstitucionalidad, en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, cuando fuere notoriamente infundada. En este sentido, es nuestra doctrina acerca del concepto de ‘cuestión notoriamente infundada’ que, dado que dicha expresión encierra un cierto grado de indefinición que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad (ATC 389/1990, de 29 de octubre, FJ 1), existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables como la paralización de múltiples procesos en los que resulte aplicable la norma cuestionada (AATC 389/1990, de 29 de octubre, FJ 1; 134/1995, de 9 de mayo, FJ 2; 380/1996, de 17 de diciembre, FJ 2; 229/1999, de 28 de septiembre, FJ 2; 119/2000, de 10 de mayo, FJ 2; 311/2000, de 19 de diciembre, FJ 3; 46/2001, de 27 de febrero, FJ 2; 47/2001, de 27 de febrero, FJ 3; 165/2001, de 19 de junio, FJ 2; 194/2001, de 4 de julio, FJ 1; 28/2002, de 26 de febrero, FJ 3; y 261/2003, de 15 de julio, FJ 2)”* (ATC 24/2005).

3.2. El juicio de constitucionalidad propiamente dicho

Admitida la cuestión a trámite, el procedimiento a seguir es el mismo que se sigue en el recurso de inconstitucionalidad ya que el Tribunal se sitúa ya frente al control abstracto de la norma, desvinculado, al menos formalmente, del caso concreto en el que se suscitó la cuestión. No procede, pues, extenderse aquí sobre este procedimiento. Siendo común en el recurso y en la cuestión, no procede exponer aquí su desarrollo. Baste con señalar las pocas peculiaridades que se ofrecen en las cuestiones de inconstitucionalidad.

En primer lugar, aunque la admisión a trámite de una cuestión de inconstitucionalidad no tiene efectos suspensivos generales de ningún tipo, salvo la evidente confirmación de la suspensión del proceso *a quo*, dicha admisión se publica en el Boletín Oficial del Estado, lo que puede producir un efecto más amplio por cuanto hace posible conocer a otros órganos judiciales la pendencia del juicio de constitucionalidad de una norma

con fuerza de ley que eventualmente tienen que aplicar. Ello puede hacer bien que otros órganos judiciales planteen cuestiones similares bien que paralicen *de facto* procesos en los que deben de aplicar la norma cuestionada a la espera de la decisión sobre su constitucionalidad.

Por lo que respecta a las partes, ya se ha indicado que las partes del proceso *a quo*, oídas en éste en torno a la conveniencia de suscitar la cuestión, y frente a lo que sucede en Italia, no se personan ante el Tribunal Constitucional, si bien, como ya se ha adelantado, recientemente el Tribunal ha dejado abierta la puerta a que dicha personación se produzca sólo en aquellos casos en los que se enjuicia una norma con fuerza de ley de naturaleza autoaplicativa (STC 48/2005).

Por lo que respecta a los defectos en el planteamiento de la cuestión, aunque lo normal es que, tal y como se ha visto, éstos se aprecien en la fase de admisión, ello no impide que puedan también apreciarse en sentencia, de modo que cabe la inadmisión de la cuestión en sentencia.

En relación con los efectos de la sentencia, éstos son también los generales que todas las sentencias de control de constitucionalidad de normas con fuerza de ley poseen. La única particularidad en las cuestiones consiste en que el Tribunal Constitucional, lógicamente, ha de notificar su decisión al juez o tribunal que planteó la cuestión para que resuelva en consecuencia el proceso *a quo*.

Por lo demás, como ya se ha dicho, tanto la tramitación como la decisión del proceso sigue la misma regulación que en el recurso de inconstitucionalidad (art. 37 LOTC).

4. LAS “AUTOCUESTIONES” DE INCONSTITUCIONALIDAD

Antes de entrar en la valoración de la institución de la cuestión de inconstitucionalidad, y para tener una visión global de la misma, conviene hacer referencia a la existencia de las denominadas “autocuestiones de inconstitucionalidad”. Existen en la LOTC dos previsiones que permiten que sea el propio Tribunal Constitucional el que se plantee la inconstitucionalidad de una norma con fuerza de ley (de ahí los nombres de «autocuestión» o «cuestión interna de inconstitucionalidad» con los que se conoce a esta institución); se trata de los arts. 55.2 y 75.quince.6 de la LOTC. Aunque técnicamente las autocuestiones se asemejan a las cuestiones de inconstitucionalidad, su lógica conceptual es en parte distinta, aunque sólo sea porque el proponente y el decisor es el Tribunal Constitucional o, al menos, órganos del Tribunal, y no de otra jurisdicción.

4.1. Autocuestión y recurso de amparo

Comenzando por el primer supuesto, el único acto de los poderes públicos excluido *a priori* del objeto del recurso de amparo es la norma con fuerza de ley (art. 42 LOTC),²²

²² Véase, por ejemplo, P. PÉREZ TREMP, *El recurso de amparo*, cit., pp. 90 y ss.

cuya constitucionalidad sólo puede controlarse a través de los mecanismos previstos al efecto en la LOTC, recurso y cuestión de inconstitucionalidad. Sin embargo, la LOTC no ha permanecido ajena a la posibilidad de que la lesión de un derecho fundamental sea imputable a una norma con fuerza de ley pese a que dicha lesión se identifique a través del control de un acto de aplicación de dicha norma. Para dar solución procesal a esta hipótesis, el art. 55.2 LOTC prevé un pronunciamiento complementario en la sentencia de amparo: el planteamiento de la denominada doctrinalmente “autocuestión de inconstitucionalidad”, “cuestión interna de constitucionalidad”, o “control sucesivo de constitucionalidad”.²³ Establece el art. 55.2 LOTC lo siguiente: “*En el supuesto de que se estime el recurso de amparo porque la Ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, la Sala elevará la cuestión al Pleno, que podrá declarar la inconstitucionalidad de dicha Ley en nueva sentencia con los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes*”.

Como se deduce claramente del propio tenor del art. 55.2 LOTC y de la denominación acuñada, de manera parecida aunque no idéntica a lo que sucede en la cuestión de inconstitucionalidad, la “autocuestión” es un mecanismo que hace posible la declaración de inconstitucionalidad de una norma con fuerza de ley por parte del Pleno del Tribunal Constitucional en aquellos supuestos en que esa inconstitucionalidad se pone de manifiesto en un recurso de amparo.

La razón de ser de la “autocuestión” de inconstitucionalidad, desde el punto de vista conceptual, se encuentra en la distinta naturaleza con la que la Constitución y la LOTC han diseñado el recurso de amparo, por una parte, y los mecanismos de control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley, por otra. En efecto, el recurso de amparo está construido como un mecanismo procesal que, en principio, permite, sólo y exclusivamente, proteger un derecho fundamental frente a una lesión real, efectiva y concreta. Por el contrario, el control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley se encuentra configurado en todos los procedimientos a través de los cuales se lleva a efecto como un mecanismo de control abstracto, de depuración objetiva del ordenamiento. Esa doble lógica de los distintos procedimientos es la que explica que el legislador haya previsto este instrumento para hacer posible que el Tribunal Constitucional compagine su obligación de proteger derechos fundamentales del recurso de amparo con su obligación de eliminar del ordenamiento jurídico las normas con fuerza de ley contrarias a la Constitución. Hay un dato procesal que podría llevar a pensar que la lógica de la autocuestión de inconstitucionalidad es otra: el hecho de que el competente para declarar la inconstitucionalidad de las normas con fuerza de ley sea el Pleno del Tribunal (art. 10 LOTC), mientras que los órganos competentes para conocer del recurso de amparo son, en principio, las Salas (art. 48 LOTC). Sin embargo ésa no es la explicación de la existencia de la autocuestión de inconstitucionalidad, ya que el Pleno también

²³ Sobre esta institución puede verse, por ejemplo, L. J. MIERES MIERES, *El incidente de constitucionalidad en los procesos constitucionales: (especial referencia al incidente en el recurso de amparo)*, Civitas, Madrid, 1998; P. PÉREZ TREMPES: “Art. 55”, en J. L. REQUEJO PAGES (Coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, cit., o J. URÍAS: *La tutela frente a leyes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

puede conocer de recursos de amparo [arts. 10 k) y 13 LOTC], pero no por ello puede declarar inconstitucionales normas con fuerza de ley en un proceso de amparo. Al menos así lo ha entendido el Tribunal Constitucional pues algunas de las “autocuestiones” han sido planteadas, precisamente, por el Pleno, resolviéndolas en decisiones distintas de aquellas dictadas en los recursos de amparo en que se suscitaron (SSTC 160/1986, 45/1989, 31/2000, ó 149/2000).

La “cuestión de constitucionalidad”, para ser procesalmente viable, exige que se cumplan dos requisitos: que sea relevante para resolver la causa en la que se origina y que no sea notoriamente infundada (art. 163 CE). Sin embargo, la “autocuestión de inconstitucionalidad” plantea algunas particularidades a este respecto. No se trata de que estas exigencias no se apliquen al supuesto del art. 55.2 LOTC. Por el contrario, el tenor de este precepto parece ser, si cabe, más contundente que el del art. 163 CE y el art. 35 LOTC. En efecto, el art. 55.2 impone que se plantee la cuestión cuando “*se estime el amparo porque la ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas*”. De este precepto se deduce claramente que la norma cuestionada debe ser aplicable al caso hasta el punto de que es a esa norma a la que se imputa en definitiva la lesión. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha relativizado el tenor del mandato. En efecto, las SSTC 31/2000, y 149/2000, aunque refiriéndose más al objeto mismo de la “autocuestión” que a las exigencias para su planteamiento, parecen flexibilizar el alcance del mandato del art. 55.2 LOTC.

No obstante, en la medida en que la “autocuestión” es una excepción al principio de justicia rogada que preside todo el diseño de la justicia constitucional, debe interpretarse de forma restrictiva, de manera que, efectivamente, debe servir como mecanismo para depurar el ordenamiento cuando de manera clara la lesión del derecho derive de la norma que se cuestiona y no como un mecanismo sustitutivo de la falta de viabilidad de actuaciones de oficio para declarar la inconstitucionalidad de las leyes.

Ahora bien, lo anterior no implica que el Tribunal Constitucional sólo pueda plantear autocuestiones como consecuencia de una petición de parte, sino más bien lo contrario. En efecto, aunque resulta posible que un recurrente de amparo solicite como una de sus pretensiones la de que se plantee la autocuestión de inconstitucionalidad a los efectos de la posterior declaración de nulidad de la ley, ello no significa que dicha petición sea *conditio sine qua non* para poner en funcionamiento el mecanismo del art. 55.2 LOTC, pese a lo que pudiera deducirse de la lectura de algunas decisiones del Tribunal Constitucional (STC 66/1982, por ejemplo). Lo que el art. 55.2 LOTC impone es una auténtica obligación para la Sala, y eventualmente para el Pleno, que conoce del recurso de amparo: “*la Sala elevará [...]*”, dice imperativamente el precepto. Y ese carácter de obligación resulta coherente con el principio de supremacía constitucional que impide aplicar la ley inconstitucional, y con el monopolio de rechazo de las leyes postconstitucionales que corresponde al Tribunal Constitucional.

Por lo que respecta al objeto de control de la autocuestión, el art. 55.2 LOTC se refiere a la “ley”. Determinar en qué sentido se utiliza aquí este término va unido al objeto mismo del recurso de amparo. En efecto, la “autocuestión” permite al Tribunal Constitucional hacer lo que no puede hacer a través del recurso de amparo: eliminar una ley del ordenamiento por inconstitucional. En la medida en que se excluye del recurso de amparo la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de cualquier norma con

fuerza de ley, el término “ley” del art. 55.2 LOTC debe extenderse a cualquier norma con fuerza de ley. Y, en efecto, en la práctica habida hasta ahora han sido objeto de control no sólo leyes en sentido formal, sino también textos refundidos (STC 34/1981) y textos articulados (STC 48/1995).

Planteada una autocuestión respecto de una norma, no es necesario su replanteamiento en todos los procesos similares y resulta lógico, ya que el planteamiento no tiene efectos para el caso concreto. Una reiteración de autocuestiones idénticas no haría sino complicar el trabajo del Tribunal Constitucional (STC 31/2000, F.J. 2º).

No obstante, sí debe ser posible el planteamiento de una autocuestión respecto de una norma ya cuestionada cuando el razonamiento que lleve a la Sala o al Pleno a la convicción de que la lesión apreciada es imputable a dicha norma sea total o parcialmente distinto al que sustentó el planteamiento de la autocuestión aún pendiente.

Desde otra perspectiva, el Tribunal Constitucional ha entendido que hay supuestos en los que, otorgado el amparo por considerar que una norma con fuerza de ley es lesiva de derechos, no plantea la autocuestión por considerar ésta inútil ya que la lesión constitucional procede de una omisión del legislador, omisión que no es reparable mediante los mecanismos de control de constitucionalidad (STC 184/2003, F.J. 7º).

Por lo que respecta al procedimiento a seguir para el planteamiento de la autocuestión, nada establece específicamente el art. 55.2 LOTC. Obsérvese, además, que la remisión que hace este precepto a la regulación de la cuestión de inconstitucionalidad se limita a la regulación relativa al juicio *ad quem*, y no a las exigencias del juicio *a quo*, en este caso el recurso de amparo. La duda fundamental a este respecto es la de si las partes han de pronunciarse en relación con la procedencia de plantear la cuestión, tal y como se prevé en el caso de la cuestión suscitada por Jueces y Tribunales ordinarios en el art. 35.2 LOTC. En aquellos supuestos en que el recurrente haya solicitado el planteamiento de la autocuestión no existe problema, pues el resto de las partes podrá pronunciarse en el trámite de alegaciones del art. 52.1 LOTC. No sucede lo mismo si quien solicita el planteamiento es el Ministerio Fiscal o cualquier otra parte personada, ya que las demás partes no tendrán posibilidad de conocer dicha pretensión antes de realizar sus alegaciones. En ese caso o en el supuesto de que fuera el Tribunal el que, de oficio, estimara la necesidad de plantear la “autocuestión”, la única vía procesal para oír a las partes sería la del trámite previsto en el art. 84 LOTC. De todas formas, no resulta claro si dicha audiencia tiene o no sentido en el caso de la “autocuestión”, pues el planteamiento de ésta, al no tener efectos suspensivos respecto del recurso de amparo, no tendrá efecto directo para las partes del recurso de amparo, aunque puede servir para ilustrar mejor la decisión de la Sala (o el Pleno).

Por lo que hace a la forma de planteamiento de la autocuestión, aunque originariamente el órgano que la planteaba lo hacía a través de un Auto dictado después de la sentencia que resuelve el amparo, a partir de la STC 209/1988, se sigue la práctica de que sea el propio fallo de la sentencia de amparo el que determine el planteamiento de la “autocuestión”.

Por último, resulta conceptualmente problemático el efecto que tiene el planteamiento de la autocuestión para aquellos asuntos pendientes de aplicación de la norma

cuestionada pues, durante el período que medie entre la sentencia de amparo y la que resuelva la autocuestión, los órganos judiciales se encuentran sometidos a una doble lógica: una doctrina sentada en el recurso de amparo, que presupone la inconstitucionalidad de la ley –aún no declarada inconstitucional– y que es vinculante (art. 5.1 LOPJ), y la de la vigencia de esa ley, que tampoco puede suspenderse (art. 30 LOTC) o inaplicarse.

4.2. Autocuestión y conflicto en defensa de la autonomía local

La segunda «autocuestión» se encuentra regulada en el capítulo dedicado a los conflictos en defensa de la autonomía local;²⁴ el mecanismo se parece al anterior por cuanto se trata de que, apreciada una lesión de la autonomía local imputable a una norma con fuerza de ley, la inconstitucionalidad de ésta debe declararse en otro procedimiento, que se tramita, también, como las cuestiones de inconstitucionalidad (art. 75, quinque.6 LOTC). La diferencia básica respecto del otro supuesto de autocuestión, a parte del motivo en que se fundan, está en que en este caso la autocuestión la suscita el Pleno del Tribunal Constitucional ante sí mismo. Hasta el momento, aún no se ha resuelto mediante sentencia ningún conflicto en defensa de la autonomía local, por lo que no se ha dado aún la hipótesis legal de este tipo de autocuestión de inconstitucionalidad.

5. UNA VALORACIÓN DE LA INSTITUCIÓN

Como conclusión de esta exposición procede realizar una breve valoración del papel que juega la cuestión de inconstitucionalidad en el sistema constitucional español.

En primer lugar debe destacarse que la cuestión cumple correctamente con la lógica funcional que la preside y a la que se ha hecho referencia al comienzo de la exposición: permite compaginar la doble vinculación que en el sistema constitucional posee el juez ordinario, de sometimiento a la ley y de sometimiento a la Constitución. Con ello no se cumple sólo con la doble exigencia lógica que comporta. Al mismo tiempo, otorga un importante papel al juez ordinario, convirtiéndolo en un elemento necesario de cooperación en el correcto funcionamiento de la justicia constitucional, haciendo posible llevar ante el Tribunal Constitucional el conflicto vivo, esto es, el que nace de la aplicación concreta de la Constitución, por más que se resuelva el conflicto abstracto como *príus* del concreto. Y ello hace de la cuestión de inconstitucionalidad una pieza central para la actualización y enriquecimiento de la interpretación constitucional.

En segundo lugar, hay que destacar que la configuración de la cuestión de inconstitucionalidad no ha supuesto conflictos entre jurisdicción ordinaria y jurisdicción constitu-

²⁴ Sobre el conflicto en defensa de la autonomía local, entre otros, pueden verse los siguientes trabajos: J. M. PORRAS RAMÍREZ, *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, 2001; o M. PULIDO QUECEDO, *La Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local*, Pamplona, 1999.

cional. Esos conflictos existen, pero más derivados del recurso de amparo y de su efecto revisor sobre decisiones judiciales²⁵ que de la cuestión de inconstitucionalidad, en la que la actuación de una jurisdicción y la otra se desenvuelve en planos distintos.

En tercer lugar, desde el punto de vista práctico, sería ingenuo ignorar que el planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad tienen un efecto claramente dilatorio en la impartición de justicia, ya que, al ya largo transcurso de los procedimientos se une la a menudo excesivamente larga duración de la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que ha contribuido incluso a que España, como Alemania, hayan sido condenadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por dilaciones indebidas.²⁶ Ello, entre otras muchas consecuencias, resulta un motivo para que muchos órganos judiciales no planteen cuestiones de inconstitucionalidad, eludiendo el enjuiciamiento de validez de la ley por otras vías. En todo caso, el propio Tribunal Constitucional, consciente de ello, a menudo utiliza sus potestades de inadmisión para rechazar liminarmente cuestiones de inconstitucionalidad por motivos de fondo precisamente para impedir o paliar, al menos, ese efecto de paralización de procedimientos jurisdiccionales.

La cuarta y última cuestión a la que se quiere hacer referencia es a la incidencia que sobre la justicia constitucional, y en concreto sobre la cuestión de inconstitucionalidad, tiene el proceso creciente de “europeización” del sistema jurídico (coherente con la europeización económica, social y política).²⁷

Como ya se ha adelantado, el art. 10.2 de la CE realiza una apertura de nuestra Constitución en materia de Derechos Fundamentales a los tratados internacionales suscritos por España, que actúan, no sólo como normas que deben respetarse y cumplirse (art. 96.1 de la CE), sino, también, como parámetro interpretativo del propio Título I. Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha entendido que el conflicto entre norma interna con fuerza de ley y tratado internacional es un conflicto que no posee dimensión constitucional y que, por tanto, debe ser resuelto por cualquier órgano judicial con efectos *inter partes*, esto es, para el caso concreto (SSTC 49/1988 ó 28/1991, por ejemplo). En consecuencia, y en pura teoría, la hipotética contraposición entre una norma con ley interna y derechos fundamentales consagrados en la Constitución y en uno o más tratados internacionales, puede ser vista por el juez ordinario desde una doble perspectiva: como una contraposición con la Constitución o como una contraposición con el tratado. En el primer caso, el juez deberá plantear la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (art. 163 de la CE), que lo resolverá con efectos generales. En el segundo supuesto, el juez puede decidir por sí sólo la contraposición inaplicando para el caso concreto la norma con fuerza de ley por aplicación preferente del tratado internacional.

²⁵ Véase, por ejemplo, P. PÉREZ TREMPES, “Las perspectivas del sistema de justicia constitucional en España”, en la revista electrónica *Foro Constitucional Iberoamericano* nº 5, 2004 (<http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/a5PPT.pdf>).

²⁶ Sobre esta cuestión puede verse el trabajo de E. COBREROS, “La violación del ‘plazo razonable’ por la jurisdicción constitucional”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* nº 16, 2002, pp. 13 y ss.

²⁷ E. ALONSO GARCÍA, *El juez español y el Derecho Comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

Aunque ello es ya posible, la probable aprobación de la Constitución Europea con la Carta de Derechos a ella incorporada convertirá en muchos casos lo que hoy es una posibilidad en una obligación por el juego del principio de primacía del Derecho Comunitario, de manera que el juez se encontrará con un doble mandato: la obligación interna de plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional y la obligación comunitaria de resolver sin dilación, salvo que quepa plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.²⁸

²⁸ Véase A. SAIZ ARNAIZ, «El Tribunal de Justicia, los Tribunales Constitucionales y la tutela de los derechos fundamentales en la Unión Europea: entre el (potencial) conflicto y la (deseable) armonización», en CARTABIA, M., DE WITTE, B. y PÉREZ TREMPs, P. (Drts.), *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

ASUNTOS INGRESADOS EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

| Año | Recurso de amparo | Recurso de inconstitucionalidad | Recurso previo de inconstitucionalidad ²⁹ | Control previo de Tratados | Cuestión de inconstitucionalidad ³⁰ | Conflicto positivo de competencias | Conflicto negativo de competencias | Conflicto de autonomía local ³¹ | Impugnación del Tit. V LOTC | Conflicto entre órganos del Estado | Total |
|--------------|-------------------|---------------------------------|--|----------------------------|--|------------------------------------|------------------------------------|--|-----------------------------|------------------------------------|--------|
| 1980 | 218 | 10 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | - | 0 | 0 | 232 |
| 1981 | 393 | 10 | 0 | 0 | 6 | 14 | 0 | - | 0 | 0 | 423 |
| 1982 | 438 | 17 | 5 | 0 | 21 | 49 | 0 | - | 2 | 0 | 532 |
| 1983 | 834 | 24 | 3 | 0 | 11 | 31 | 0 | - | 1 | 0 | 904 |
| 1984 | 807 | 40 | 5 | 0 | 14 | 65 | 0 | - | 0 | 0 | 931 |
| 1985 | 970 | 63 | 0 | 0 | 103 | 82 | 3 | - | 2 | 3 | 1.226 |
| 1986 | 1.229 | 20 | - | 0 | 98 | 95 | 1 | - | 0 | 0 | 1.443 |
| 1987 | 1.659 | 32 | - | 0 | 40 | 66 | 0 | - | 0 | 0 | 1.797 |
| 1988 | 2.129 | 48 | - | 0 | 22 | 64 | 2 | - | 3 | 0 | 2.268 |
| 1989 | 2.604 | 47 | - | 0 | 39 | 31 | 1 | - | 0 | 0 | 2.722 |
| 1990 | 2.910 | 26 | - | 0 | 55 | 28 | 1 | - | 0 | 0 | 3.020 |
| 1991 | 2.707 | 12 | - | 0 | 55 | 7 | 1 | - | 0 | 0 | 2.782 |
| 1992 | 3.229 | 25 | - | 1 | 35 | 7 | 0 | - | 0 | 0 | 3.297 |
| 1993 | 3.877 | 31 | - | 0 | 65 | 10 | 0 | - | 0 | 0 | 3.982 |
| 1994 | 4.173 | 10 | - | 0 | 64 | 5 | 2 | - | 0 | 0 | 4.255 |
| 1995 | 4.369 | 18 | - | 0 | 81 | 10 | 0 | - | 0 | 1 | 4.479 |
| 1996 | 4.689 | 14 | - | 0 | 102 | 5 | 0 | - | 0 | 0 | 4.810 |
| 1997 | 5.391 | 47 | - | 0 | 90 | 10 | 0 | - | 0 | 0 | 5.538 |
| 1998 | 5.441 | 36 | - | 0 | 51 | 8 | 1 | - | 0 | 0 | 5.537 |
| 1999 | 5.582 | 23 | - | 0 | 33 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5.651 |
| 2000 | 6.762 | 35 | - | 0 | 85 | 16 | 0 | 3 | 0 | 0 | 6.901 |
| 2001 | 6.786 | 26 | - | 0 | 105 | 13 | 2 | 2 | 0 | 0 | 6.934 |
| 2002 | 7.285 | 61 | - | 0 | 99 | 10 | 0 | 1 | 0 | 0 | 7.456 |
| 2003 | 7.721 | 36 | - | 0 | 96 | 22 | 0 | 2 | 1 | 0 | 7.878 |
| 2004 | 7.814 | 45 | - | 1 | 70 | 17 | 0 | 0 | 4 | 0 | 7.951 |
| TOTAL | 90.017 | 756 | 13 | 2 | 1.442 | 680 | 14 | 8 | 13 | 4 | 92.949 |

²⁹ Obsérvese que esta competencia desapareció en 1985.

³⁰ Debe tenerse presente que, a menudo, las cuestiones de inconstitucionalidad son reiterativas de otras ya suscitadas.

³¹ Obsérvese que esta competencia se ha atribuido en 1999.

CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD SEGÚN
EL ÓRGANO DE PLANTEAMIENTO

| Año | Tribunal Supremo | Audiencia Nacional | Tribunales Superiores de Justicia | Audiencias Provinciales³² | Otros Órganos | Tribunal Constitucional | TOTAL |
|--------------|-------------------------|---------------------------|--|---|----------------------|--------------------------------|--------------|
| 1980 | 0 | 0 | 0 | 2 | -- | 0 | 2 |
| 1981 | 0 | 0 | 2 | 3 | -- | 1 | 6 |
| 1982 | 3 | 0 | 6 | 12 | -- | 0 | 21 |
| 1983 | 1 | 2 | 2 | 6 | -- | 0 | 11 |
| 1984 | 0 | 0 | 5 | 9 | -- | 0 | 14 |
| 1985 | 0 | 1 | 72 | 30 | -- | 0 | 103 |
| 1986 | 1 | 8 | 72 | 16 | -- | 1 | 98 |
| 1987 | 1 | 1 | 19 | 19 | -- | 0 | 40 |
| 1988 | 2 | 1 | 6 | 12 | -- | 1 | 22 |
| 1989 | 0 | 2 | 22 | 14 | -- | 1 | 39 |
| 1990 | 0 | 2 | 12 | 40 | -- | 1 | 55 |
| 1991 | 1 | 0 | 21 | 33 | -- | 0 | 55 |
| 1992 | 2 | 1 | 18 | 14 | -- | 0 | 35 |
| 1993 | 1 | 0 | 27 | 37 | -- | 0 | 65 |
| 1994 | 3 | 0 | 37 | 22 | -- | 2 | 64 |
| 1995 | 0 | 0 | 60 | 21 | -- | 0 | 81 |
| 1996 | 0 | 0 | 80 | 20 | -- | 2 | 102 |
| 1997 | 1 | 1 | 45 | 43 | -- | 0 | 90 |
| 1998 | 0 | 1 | 37 | 13 | -- | 0 | 51 |
| 1999 | 0 | 0 | 14 | 18 | -- | 1 | 33 |
| 2000 | 1 | 7 | 50 | 25 | -- | 2 | 85 |
| 2001 | 0 | 22 | 63 | 1 | 18 | 1 | 105 |
| 2002 | 1 | 8 | 26 | 11 | 51 | 2 | 99 |
| 2003 | 1 | 1 | 49 | 4 | 41 | 0 | 96 |
| 2004 | 2 | 17 | 14 | 16 | 20 | 1 | 70 |
| TOTAL | 21 | 75 | 759 | 441 | 130 | 16 | 1.442 |

³² Hasta 2001 no están desglosados los datos referentes a Audiencias Provinciales y a otros órganos.