

2. FISCALÍA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1 Introducción

De conformidad con lo dispuesto en el artículo noveno del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, elevo a VE. la Memoria de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, correspondiente al año 2017.

Las funciones específicas de esta Fiscalía hacen aconsejable que la Memoria mantenga las líneas básicas que han servido para elaborarla desde sus orígenes, aunque se vayan introduciendo nuevos campos de análisis de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional, dada la profunda modificación que han sufrido los procesos constitucionales, ampliándose al estudio de las resoluciones dictadas en los procesos constitucionales de constitucionalidad de las normas, tanto en su aspecto procesal como material.

Pocas novedades incorpora la misma, aunque, en la presente, como ya sucediera en la de los años precedentes, en la parte dedicada al derecho procesal constitucional, en recursos de amparo, no se haga referencia específica a la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, aunque se siga insistiendo en el examen de las resoluciones dictadas por el Tribunal sobre novedades introducidas por dicha reforma, en especial, sobre el nuevo requisito de admisibilidad de las demandas de amparo, la especial trascendencia constitucional, su justificación y supuestos de apreciación por parte del Tribunal Constitucional, que ha adquirido un mayor protagonismo, tras el dictado de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 20 de enero de 2015, en el asunto Arribas Antón c. España (§46) que exige explicitar no sólo los criterios de definición del requisito de la especial trascendencia constitucional, sino también su aplicación en los asuntos que se admitan a trámite, con el fin de asegurar una buena administración de la Justicia. También se incide sobre la nueva configuración del incidente de nulidad de actuaciones, que no acaba de ser comprendida ni asumida por los órganos jurisdiccionales a lo que contribuye su aún no nítida formulación por el Tribunal. Del mismo modo se siguen estudiando las resoluciones dictadas por el Tribunal en los distintos trámites procesales, y, por supuesto, las resoluciones dictadas en procesos que han alcanzado repercusión. Asimismo, se realiza un análisis de las resoluciones inadmisorias de las cuestiones de inconstitucionalidad.

Como en años precedentes, en la parte primera se estudia la organización y funcionamiento de la Fiscalía, con referencia específica a los movimientos del personal y a los datos estadísticos que concretan la acti-

vidad de la Fiscalía y la actividad del Tribunal Constitucional en el período anual a que se contrae la Memoria, incluyendo su valoración y el examen de las variaciones que presentan respecto de años precedentes, al objeto de que puedan ser tenidas en cuenta para adecuar, en el futuro, los medios personales y materiales al volumen previsible de asuntos.

Si bien este tipo de valoraciones siempre deben hacerse con cautela, no obstante, dada la profunda reforma que de los procesos constitucionales ha realizado la Ley Orgánica 6/2007, que ha supuesto una pérdida evidente de protagonismo del amparo subjetivo frente a los procesos de control sobre la ley, cabe concluir que el número de recursos de amparo examinados por el Tribunal Constitucional no va a ser elevado, pues la apreciación de la concurrencia del requisito de la especial trascendencia constitucional, sigue siendo muy restrictiva por parte del Tribunal Constitucional. No obstante, la abundancia de cambios legislativos, la defectuosa comprensión de la doctrina del Tribunal y la incidencia de la jurisprudencia tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, pueden conllevar un aumento de los procesos de amparo.

Ello comporta que los contornos que actualmente presenta la jurisdicción constitucional puedan ser revisados por el Tribunal Constitucional, tanto porque la función subjetiva del recurso de amparo pueda ser potenciada en un futuro como porque no pueda descartarse el aumento de los asuntos que presenten especial trascendencia constitucional.

La informatización de los procesos constitucionales y los cambios que está conllevando, durante el año 2017, no ha alterado el modo de trabajo de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional. Sí lo va haciendo en el presente 2018, lo que se analizará en la Memoria correspondiente, dado que va motivando cambios importantes en la secretaría de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, así como la exigencia de nuevos medios, de momento, materiales.

Este año 2017, el Tribunal Constitucional, a diferencia de lo acaecido en años precedentes, ha disminuido su esfuerzo de actualización, aunque no de forma notable, por lo que se ha frenado la celeridad del Tribunal en la resolución de los asuntos.

De momento no cabe apreciar una mayor tendencia a la admisión de los recursos de amparo. Y ello se hace evidente tanto por el número de providencias de admisión –que aumenta ligerísimamente–, como por el examen de las sentencias dictadas en recurso de amparo –como más adelante se detalla en la memoria, al indicarse el número de las sentencias sobre asuntos similares o idénticos resueltos–, lo que pone de manifiesto que muchas de ellas se refieren a un mismo problema constitucional, alegado por una pluralidad de recurrentes, como es el caso de la prescripción, la expulsión de extranjeros, la citación edictal, la indemnización

por prisión preventiva sufrida, las amortizaciones de plazas por los empleadores públicos o la inaplicación de leyes autonómicas, hasta que el Tribunal establece la doctrina o, en otros casos, reitera la misma, que no encuentra debido acatamiento, sin que por ello, se insiste, quepa deducir un cambio en la apreciación de los requisitos de admisión de las demandas de amparo que, de momento, sigue sin constatar.

Estos extremos se corroboran por los propios datos estadísticos proporcionados por el Tribunal, que evidencian un estancamiento en las admisiones de amparo, que este año han sido setenta, cantidad algo superior a la del año 2016, en que fueron sesenta y siete, frente a las ochenta y cuatro del año 2015, e incluso inferior a la cifra del año 2014, en que fueron setenta y tres. También han aumentado de forma poco expresiva las providencias de admisión del Pleno, que han sido setenta y una, frente a las sesenta del año 2016, muy lejos de las ciento doce de 2015 y de las ciento treinta y cinco de 2014.

La parte segunda se detiene en el análisis de numerosas resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en materia procesal, incluyendo sentencias y autos, que sirven para constatar cómo se ha incorporado a la práctica la reforma de su Ley Orgánica, aprobada en 2007, cada vez de forma más intensa, como es lógico, examinando también otro tipo de resoluciones, a fin de comprender y concretar el nuevo régimen de amparo y profundizar en el régimen procesal de las cuestiones de inconstitucionalidad. Los trámites procesales analizados presentan alguna variación con respecto a los de la Memoria precedente, lo que trae causa de la diversidad de las cuestiones analizadas en cada ejercicio.

Al igual que en años previos, se estudian las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional con ocasión de cambios normativos con incidencia en los procesos constitucionales. En concreto, las modificaciones de la Ley Orgánica del Tribunal, así como las que examinan nuevos problemas procesales, como el allanamiento en los recursos de amparo, por tratarse de resoluciones que complementan la doctrina del Tribunal Constitucional en materia procesal.

Por último, la tercera parte conserva la configuración que tenía en las memorias precedentes, pues mantiene la relación de preceptos legales que en el año 2017 se han estimado inconstitucionales o han precisado de alguna interpretación, con cita de las sentencias en que ello se ha declarado, e incorpora una referencia a sentencias dictadas por el Tribunal en recursos de amparo y resoluciones en cuestiones de inconstitucionalidad y en otros procesos constitucionales, manteniéndose la sistematización contenida en la memoria del año 2016, al dedicarse un apartado específico al amparo parlamentario, que tiene

entidad propia y antes se estudiaba en el epígrafe de dedicado a la jurisdicción contenciosa-administrativa, a la que con obviedad no pertenece al no existir control jurisdiccional en esta materia.

Todo ello permite reseñar el elevado número de asuntos en que, en la jurisdicción ordinaria, no se aprecia el obligado acatamiento de la doctrina del Tribunal, supuesto que dota *per se* a los recursos de trascendencia constitucional; aquéllos en que hay un cambio o modulación de la doctrina del Tribunal, o se examinan supuestos carentes de previos pronunciamientos por parte del Tribunal; o se refieren a cambios legislativos que han ocasionado una gran litigiosidad, todo ello, en consonancia con la concurrencia ineludible de la especial trascendencia constitucional. Por último, se incorpora el estudio de sentencias, referidas a materias ajenas a los derechos fundamentales y libertades públicas, objeto de los recursos de amparo, dada la transformación de la justicia constitucional y la relevancia de otros procesos constitucionales en cuyas incidencias interviene esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.