

## 2. FISCALÍA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 2.1 Introducción

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, como a otro tipo de procesos.

Como ya sucediera en años precedentes, en la parte dedicada al Derecho procesal constitucional en recursos de amparo no se hace 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 sigue 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 hacer explícitos 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 en 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 de inadmisión 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 de personal, y a los datos estadísticos que concretan la actividad 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.

Aunque 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, y 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.

Por ello, los contornos que actualmente presenta la jurisdicción constitucional pueden variar, tanto porque la función subjetiva del recurso de amparo pueda ser potenciada por el Tribunal Constitucional, cuanto 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, no afectan al funcionamiento de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional al haberse pospuesto su implantación.

Este año 2018, el Tribunal Constitucional, al igual que en el año 2017, y a diferencia de lo acaecido en los años precedentes, ha disminuido su esfuerzo de actualización, aunque no de forma notable, por lo que se va frenando la celeridad del Tribunal en las resoluciones 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 –al igual que en el año 2017–, como por el examen de las sentencias dictadas en recursos de amparo, como más adelante se detalla, 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 hasta que el Tribunal establece la doctrina o, en otros casos, reiterando 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 constatarse.

Estos extremos no pueden ser discutidos y 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 ochenta y una, cifra no obstante superior a la del año 2017 que fueron setenta y a la del 2016 en que fueron sesenta y siete los amparos admitidos y setenta y tres en el año 2014.

Las providencias de admisión del Pleno han sido 71, las mismas que en 2017, y más que en 2016 que fueron 60, muy lejos de las 112 de 2015 y ciento treinta y cinco de 2014.

La segunda parte 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, y también examina otro tipo de resoluciones para comprender y concretar el régimen del recurso de amparo. Se analizan también las resoluciones dictadas en las cuestiones inconstitucionalidad para conocer y profundizar en el estudio de su régimen procesal.

Los trámites procesales analizados presentan alguna variación respecto a la Memoria precedente, lo que trae causa de la diversidad de las cuestiones analizadas en cada ejercicio.

Este año se añade un nuevo epígrafe referido a cuestiones procesales en otros procedimientos constitucionales, pues, aunque en los mismos no se intervenga, las soluciones que en ellos se alcanzan pueden ser extrapolables a otros procesos constitucionales en los que sí interviene el Ministerio Fiscal.

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 2018 se han estimado inconstitucionales o precisados de alguna interpretación, con cita de las sentencias en que así se ha declarado, e incorpora una extensa referencia a sentencias dictadas por el Tribunal en recursos de amparo y en cuestiones de inconstitucionalidad y en otros procesos constitucionales, manteniéndose la sistematización contenida en las memorias del año 2016 y 2017, al dedicarse un apartado específico al amparo parlamentario, que tiene entidad propia y antes se estudiaba en el epígrafe dedicado a la jurisdicción contenciosa-administrativa, a la que es obvio no pertenece, al no existir control jurisdiccional en esta materia.

Del estudio de la jurisprudencia dictada en recursos de amparo se desprende el elevado número de asuntos en los que, en la jurisdicción ordinaria, no se constata el obligado acatamiento de la doctrina del Tribunal, supuesto que dota, *per se* a los recursos de trascendencia constitucional; aquellos 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, o a asuntos en que la vulneración puede provenir de las normas legales, en los que se acaban dictando autos de auto-planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad antes de su resolución, todo ello en consonancia con la concurrencia ineludible de la especial trascendencia constitucional.

También se estudian sentencias y autos dictados en cuestiones de inconstitucionalidad y se incorpora el estudio de resoluciones dictadas en otros procesos constitucionales y que, al igual que en las sentencias dictadas en las cuestiones de inconstitucionalidad, pueden referirse 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.

Además, preceptos que son objeto de recursos de inconstitucionalidad, también lo son de cuestiones de inconstitucionalidad, y materias que se pueden plantear en conflictos entre órganos constitucionales pueden plantearse también en amparos parlamentarios, sin olvidar que las peculiaridades de los momentos históricos que en cada periodo anual pueden producirse, pueden dar lugar a novedosísimos problemas constitucionales; por ejemplo en este ejercicio, el extenso periodo de tiempo de un gobierno en funciones.