

## 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 vaya ampliando el campo 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, además de a otro tipo de procesos.

Pocas innovaciones pueden incorporarse, pues, como ya sucediera en los 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, habiendo adquirido 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 solo 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 justicia. También se incide sobre la nueva configuración del incidente de nulidad de actuaciones, que no acaba de ser comprendido ni asumido por los órganos jurisdiccionales a lo que contribuye su aún no nítida formulación por el Tribunal.

Como en años anteriores, 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 su actividad y la 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 previos, al objeto de que puedan ser tenidas en cuenta para adecuar, en el futuro, los medios personales y materiales al volumen previsible de asuntos. No obstante, la situación pandémica que hemos vivido durante el año 2020 y la paralización de los plazos procesales durante un dilatado periodo de

tiempo, así como la disminución de la actividad legislativa, aconsejan una especial prudencia a la hora de extraer conclusiones de los datos estadísticos de dicho ejercicio, pese a que, como se puede constatar más adelante, se haya realizado un notable esfuerzo para evitar la parálisis procesal, de modo que la actividad desarrollada no ofrece finalmente un contraste llamativo con la de ejercicios anteriores.

A pesar de la cautela con que se deben analizar los datos estadísticos para extraer de ellos conclusiones para la organización y necesidades de la Fiscalía y más en el año objeto de examen, no puede olvidarse que 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 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 determinar un aumento de los procesos de amparo.

Por ello, los contornos, que actualmente presenta la jurisdicción constitucional pueden variar ya sea porque la función subjetiva del recurso de amparo sea potenciada por el Tribunal Constitucional, cuanto porque no puede descartarse el aumento de los asuntos que presenten especial trascendencia constitucional.

La informatización de los procesos constitucionales y los cambios que está conllevando, van afectando al funcionamiento de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional de un modo paulatino, pues se ha pospuesto su implantación.

Este año 2020 el Tribunal Constitucional –a diferencia de lo sucedido en los años 2019, 2018 y 2017, y de modo similar a lo acaecido en años precedentes a estos tres últimos– ha aumentado su esfuerzo de actualización de forma constatable, por lo que nuevamente se vuelve a aumentar la celeridad del Tribunal en la resolución de los asuntos. Tal vez ello haya venido motivado porque a pesar de la paralización de los plazos procesales por la declaración del estado de alarma, el Tribunal ha seguido preparando las resoluciones para cuando se reanudaran los plazos procesales.

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, aún no muy numerosas, como por el

examen de las sentencias dictadas en recursos de amparo, según detalle que se expresará más adelante al indicarse el número de sentencias sobre asuntos similares o idénticos resultados, que ponen de manifiesto que muchos de ellos se refieren a un mismo problema constitucional alegado por una pluralidad de recurrentes o por los mismos recurrentes en una pluralidad de asuntos similares que son admitidos, hasta que el Tribunal establece la doctrina o se auto plantea la constitucionalidad de la norma aplicada y tras ello resuelven los recursos de amparo. En otros casos, se reitera la doctrina que no ha encontrado debido acatamiento, sin que, por ello, quepa deducir un cambio claro 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 con los propios datos estadísticos proporcionados por el Tribunal, aunque haya una tendencia de aumento en las admisiones de recurso de amparo. Se han dictado este año 146 providencias admisorias, cifra inferior a la del año 2019 en que fueron 162, pero es superior a la del año 2018 en que fueron 81 y superior a las 70 y 67 de los años 2017 y 2016 respectivamente.

Las providencias de admisión del Pleno han sido 68, cifra algo superior a la del año 2019 en que fueron 65 y también inferior a las de los años 2018 y 2017 en que fueron 71.

Se efectúa también 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. También se examinan otro tipo de resoluciones para comprender y concretar el régimen del recurso de amparo. Del mismo modo, se analizan resoluciones dictadas en las cuestiones de inconstitucionalidad para conocer y profundizar 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 o de razones de mejor sistemática, como sucede por ejemplo con los incidentes de ejecución que pueden plantearse en recursos de amparo o en otros procesos constitucionales, recursos de inconstitucionalidad, por ejemplo, con un régimen procesal diverso, que, en memorias precedentes, se analizaban todos ellos en la parte procesal referida a los recursos de amparo, lo que permitía la comparación de los trámites y requisitos de dichos incidentes en uno y otro tipo de procesos constitucionales. En el año 2020 no ha habido incidentes de ejecución referidos a sentencias dictadas en recursos de amparo, por lo que los autos dictados en

dichos incidentes no se han ubicado y estudiado en la parte procesal referida a los recursos de amparo.

Al igual que en la memoria de los dos últimos años, se ha añadido un nuevo epígrafe referido a cuestiones procesales en otros procedimientos constitucionales distintos de los recursos de amparo y las cuestiones de inconstitucionalidad, 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 este Ministerio Fiscal.

Por último, se mantiene en la memoria un apartado con la relación de preceptos legales que en el año 2020 se han estimado inconstitucionales o precisados de alguna interpretación, con cita de la sentencia en que ello ha sido declarado, los preceptos constitucionales que determinan la inconstitucionalidad, el alcance de la misma, y, en su caso, la interpretación conforme establecida por el Tribunal.

También se incorpora el estudio de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en recursos de amparo, cuestiones de inconstitucionalidad y otros procesos constitucionales, analizando de forma sistemática su doctrina más relevante en los distintos órdenes jurisdiccionales y también las referidas a los amparos parlamentarios, soliendo comenzar la exposición por el estudio de los problemas referidos a los derechos procesales constitucionalizados.

Del estudio de la jurisprudencia dictada en recursos de amparo se desprende el elevado número de asuntos en que, en la jurisdicción ordinaria, no se constata el obligado acatamiento de la doctrina del Tribunal, 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. También los cambios legislativos que han ocasionado una gran litigiosidad o los asuntos en los que la vulneración puede provenir de las normas legales, en algunos de los cuales se acaban dictando autos de autoplanteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y las pertinentes sentencias, antes de su resolución. Todo ello en consonancia con la concurrencia ineludible de la trascendencia constitucional como requisito de admisión de los recursos, sin que ello comporte, claro está, que, en todos estos supuestos, la doctrina que aplica el Tribunal Constitucional al resolver dichos recursos, tenga que ser distinta a la consolidada doctrina del Tribunal sobre los derechos fundamentales y las libertades públicas.

También se estudian sentencias y autos dictados en cuestiones de inconstitucionalidad y se incorpora el análisis de resoluciones dictadas en otros procesos constitucionales y que, al igual que 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 jurisdiccionales y en amparos parlamentarios, sin olvidar las peculiaridades que los distintos momentos históricos pueden generar, dando lugar a novedosos problemas constitucionales, como los derivados del extenso lapso temporal del gobierno en funciones o el cuestionamiento de alguna institución constitucional como la Monarquía, o la aplicación del art. 155 CE, y más particularmente durante el año memorial, la incidencia de la declaración del estado de alarma en el ejercicio de derechos fundamentales que, es de esperar, sea resuelta en sus puntos más controvertidos en el año 2021.