

# Temel Hakların Yargısal Korunmasında İspanyol Sistemi: İspanya Anayasa Mahkemesi'nin Kararları

*Pascual Sala Sanchez\**

## I. Tarihsel ve Genel Açıklamalar

Anayasaların nihai amacı birlikte yaşamın temelini oluşturmaktır. Anayasalardan, oldukça zorlu bir görev olan, siyasal topluluk içinde doğması muhtemel fikir ayrılıklarını hukuk çerçevesinde çözme işlevini yerine getirmesi beklenir. Anayasa hükümlerinin gerçek bir maddi karşılığı olmayan, şekli beyannamelerden ibaret birer belge değil, etkili bir norm niteliği kazanabilmesi için Anayasa Mahkemeleri kurularak anayasal normların hukuk sisteminde etkinliğini sağlama işlevi bu mahkemelere verilmiştir. Anayasa Mahkemeleri'nin varlık nedeni, siyasal sorunlara hukuk çerçevesinde çözümler bularak siyaseti rasyonelleştirmektir. Anayasada yer alan ve bütün demokratik toplumların temel değerleri olan özgürlük, adalet, eşitlik veya siyasal çoğulculuk gibi ilkeler hukuksal tekniklerle yorumlanırken, teknik yaklaşımın bu ilkeleri içerdiği değerlerden bağımsız, salt birer nötr form gibi ele alma sonucunu doğurmamasına özen gösterilmelidir. Anayasal ilkeler, nötr bir form değil, özgürlüklerin tarihin belirli bir noktasında belirli bir kültür çerçevesinde somutlaşmış rasyonel biçimleridir.

1920'li yıllarda, Hans Kelsen tarafından tasarlanan anayasaya uygunluk denetimi modelinde; öncelik, siyasal kuruluşlar ve özellikle yasama organı tarafından anayasaya saygıyı güvence altına almak ve yürürlükte olan anayasanın, kanunların hayata geçişinde etkin bir şekilde uygulanmasını başarmaktı. Bu şekilde, sosyal çatışmaların önüne geçilebilmesi amaçlanmaktaydı. Bununla birlikte, 1950'lere doğru yaklaşıldığında, şu an Avrupa'daki yaygın modelin öncüleri olan Alman ve İtalyan Anayasa Mahkemeleri kurulmuştur. Özellikle yasama organının mahkeme kararlarını

---

\* İspanya Anayasa Mahkemesi Başkanı

etkisiz hale getirme amacıyla yapabileceği manevralara karşı anayasa yargısının görev alanına yeni bir konu daha eklenmiştir: İnsan haklarına saygıyı güvence altına alma. Nazi rejiminin ve 2. Dünya Savaşı'nın sebep olduğu kötü tecrübeler ışığında, savaş sonrası dönem anayasalarında, 1948 Evrensel Bildirgesi'nde ve 1950'de Roma'da imzalanan Avrupa Sözleşmesi'nde, temel hakların her insanın doğumla kazandığı evrensel haklar olduğu kabul edilmiştir. Bu sözleşmelerin günlük yaşamda da etkili olabilmesi için yargı tarafından güvenceye kavuşturulması yönündeki beklentiler çerçevesinde bir de özel mahkeme kurulmuştur. Kuşkusuz bütün yargı yerleri, bu güvenceleri hayata geçirme çabasına katılabilir; ancak, nihai koruma işlevi Anayasa Mahkemelerine ve (Avrupa ölçeğinde) 1950 Roma Sözleşmesi ile kurulan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne verilmiştir.

İspanya'da, General Franco'nun uzun süren diktatörlüğü sonrasında demokrasiyi yeniden kurumsallaştırma sürecinde, 1978 Anayasası ile Anayasa Mahkemesi kurulmuştur. İkinci İspanya Cumhuriyeti döneminde 1931 Anayasası ile kurulan Anayasal Güvenceler Mahkemesi mevcut İspanya Anayasa Mahkemesi'nin atası olarak kabul edilmektedir. Mevcut Anayasa Mahkemesi, Avusturya ve Almanya anayasa yargısı model alınarak kurulmuştur. Anayasa Mahkememiz, İspanya Anayasası'nun nihai ve en yüksek yorumcusudur. Görevi, anayasanın hukuksal boyutlarının hukuksal yöntemlerle korunmasıdır. Ülke genelinde yetkili bir özel mahkeme olarak, Anayasanın 161. maddesinde tanınan yetkileri kullanır. Anayasa Mahkemesi, diğer anayasal organlardan bağımsız olarak işlemektedir; yargı erki içinde de yer almaz. Anayasa Mahkemesi'nin kuruluş ve işleyiş ilkeleri Anayasa ve Anayasa Mahkemesi Hakkında Organik Kanun ile belirlenmiştir.

İspanyol mahkemesi, **bağımsızlığını** sağlamak amacıyla, bizzat anayasal metin ile belirlenmiş aralıklara (her üç yılda bir) ve yenilenmek kaydıyla ve üçte ikisi Parlamento tarafından oy çokluğu ile (Kongre ve Senato üyelerinin beşte üçü) belirlenecek şekilde belirli bir sayıda (12) hukukçudan oluşur.

Geri kalan üyeler arasından iki yargıç, aynı oy çokluğu ilkesi esas alınarak Yargı Genel Konseyi'nce; diğer ikisi de Ulusal Hükümet tarafından belirlenir. Kongre ve Senato'nun görüşmelerine istinaden her bir üyenin parlamento tarafından seçilmesi, pratikte, daima, en az iki ana siyasal partinin işbirliğini gerektiren geniş tabanlı bir siyasal kararın sonucu olması böylelikle zorunlu hale gelmiştir. Böylece, parlamento tarafından belirlenenler de dahil

olmak üzere yargıçlar hiç bir kişi, politik parti veya bölgeyi temsil etmezler. Huzurlarına taşınmış olan davalardaki siyasi anlaşmazlıkları, yargısal yöntemler ve Anayasa'nın makul yorumu vasıtasıyla sonuçlandırma işlevlerini yerine getirmek için hayati bir gereklilik olduğundan, bağımsızlardır. Bu özellik, Mahkemenin otoritesini ve dolayısıyla bütünleştirici kurum olarak etkinliğini belirler.

İspanyol Anayasa Mahkemesi bu riskin bilincinde olarak, en başından beri "Anayasa, içerisinde çok farklı görüşlerden siyasi fikirleri barındırması için yeterince geniş tabanlı bir bütündür." görüşünü savunmuştur. Anayasa Mahkemesi'ne göre; seçim ile ortaya çıkan siyasal çoğunluk, ülke yönetiminde çeşitli "siyasi ve idari seçenekler" izleyebilir; bu seçenekler "önceden belirlenmemiştir; yani siyasal iktidarın takdir yetkisi sınırlandırılmaz." Dolayısıyla, Mahkeme'nin yargı yetkisi kanunların **anayasaya** uygunluğunu ya da aykırılığını -denetimde kullanılacak tek parametre İspanyol Anayasası'dır- belirlemekle sınırlıdır. Anayasa Mahkemesi birçok kararında Anayasa ile kendisine verilen yetkinin anayasallık denetimi ile sınırlı olduğunu; yerindelik denetimine girerek siyasal kriterleri ya da teknik araçları denetleyemeyeceğini vurgulamıştır.

Mevcut İspanyol anayasa yargısı sisteminde, **anayasa yargısı** ve **genel yargı düzeni** birbirine bağlantılıdır. Anayasa yargısı da genel mahkemeler de anayasal hükümleri uygulamakla, hukuksal işlemlerin anayasaya uygunluğunu denetlemekle yükümlüdür. Ancak, genel mahkemeler kanun altı normların anayasaya uygunluğunu denetlerken kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemek Anayasa Mahkemesi'nin işidir. Özetle, Anayasanın yorumlanması ve kanunların Anayasa'ya uygunluğunun yorumlanması işlevi Anayasa Mahkemesi ve genel mahkemeler arasında paylaştırılmıştır. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi anayasanın tek yorumcusu değildir; ancak Anayasa ve Anayasa Mahkemesi Hakkında Organik Kanun ile kurulan sistem gereği anayasanın nihai (en yüksek) yorumcusudur.

İspanyol Anayasa Mahkemesi'nin **yetkileri**, Anayasa'nın 161. maddesinde ve 1979 yılında kabul edilen Anayasa Mahkemesi Hakkında Organik Kanun'un 2. maddesinin 1. fıkrasında sayılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin ancak Anayasa ve Organik Kanun ile kendisine verilen yetkileri kullanabileceği dikkate alınarak Mahkeme'nin yetkileri bu iki metinde açıkça sayılmıştır. Anayasa Mahkemesi, kanunların anayasaya uygunluk denetimini başlıca iki şekilde yapmaktadır: İlk olarak, diğer Anayasa

Mahkemelerinin de yaygın biçimde yaptığı gibi, soyut norm denetimi yapar. İkinci olarak, mahkemeelrin kanunların ve kanun hükmünde kararnamelerin anayasaya aykırılığı iddiasıyla yapacağı başvurular üzerine somut norm denetimi yapar. Somut norm denetiminde, bir davada uygulanacak normun anayasaya aykırı olduğunu düşünen bir hakim veya mahkeme anayasaya aykırılık sorununu Anayasa Mahkemesi'ne taşımaktadır. Bu iki usulün dışında, bireysel başvurular (*amparo*) ve devlet organları arasında yetki uyuşmazlıkları da kimi zaman Anayasa Mahkemesi'nin kanunların anayasaya uygunluğunu dolaylı yoldan denetlemesine imkan tanımaktadır. Mahkeme, şayet *amparo* başvurusunda veya yetki uyuşmazlığında uyuşmazlığa neden olan kanunun Anayasaya aykırı olduğu kanaatine varırsa söz konusu kanunun anayasaya uygunluk denetimini gerçekleştirmektedir.

İspanyol Mahkemesi, soyut norm denetiminde kanunlara karşı Hükümet Başkanı, Özerk Yönetimlerin hükümetleri veya parlamentoları, Kamu Denetçisi ya da en az elli milletvekili veya senatör (Kongre'de toplam 350, Senato'da toplam 264 kadar üye bulunmaktadır.) tarafından açılan iptal davalarını çözümlerken, temel haklar ve kamu özgürlükleri konusunda önemli kararlar vermiştir. Grev<sup>1</sup> konusunda; eğitim<sup>2</sup> konusunda; avukat desteği, hakim tarafsızlığı veya masumiyet karinesi gibi ceza hukuku sistemine<sup>3</sup> ilişkin anayasal teminatlarşa ilgili verdiği kararlar buna örnek gösterilebilir. Anayasa Mahkemesi, mahkemelerin itirazı üzerine yaptığı denetimde de temel haklarla ilgili çok sayıda önemli karar vermiştir. Somut norm denetiminde, kanun soyut bir metin olarak değil, yaşayan bir hukuksal metin olarak incelenmektedir. Kanunun mahkemelerce yorumlanmış ve belirli kişiler için - öncelikle, davanın ele alındığı mahkemedeki taraflar olmak üzere benzer durumdaki yüzlerce, hatta binlerce kişi için de- hak ve yükümlülüklerin kaynağı olan yasal bir metnin somut anlamı üzerindeki tartışma Anayasa Mahkemesi'ne temel haklar ve özgürlüklerle ilgili yaklaşımlarını ortaya koyma fırsatı vermektedir. Cinsel suçların<sup>4</sup> ağır şekilde cezalandırılmasını öngören kanunla ilgili karar, buna örnek gösterilebilir.

---

<sup>1</sup> (STC 11/1981, 8 Nisan)

<sup>2</sup> (SSTC 5/1981, 13 Şubat; 77/1985, 27 Haziran)

<sup>3</sup> (SSTC 31/1981, 28 Temmuz; 145/1988, 12 Temmuz; 49/1999, 5 Nisan ve 162/2002, 16 Eylül)

<sup>4</sup> (SSTC 59/2008, 14 Mayıs ve 45/2009, 19 Şubat)

## II. Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuru (Amparo)

Temel hakların ve kamusal özgürlüklerin korunmasında, Anayasa Mahkemesi'nin yetkileri arasında sayılan ve Anayasa'nın 53. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenen **"hak ve özgürlüklerin ihlali iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru (amparo) hakkının"** rolü büyüktür. Kişilerin hak ve özgürlüklerinin teminatı, öncelikle, Yargı Erki bünyesinde yer alan Hakimler ve Mahkemeler tarafından, usûl kanunlarının öngördüğü çözümler ve yöntemler vasıtasıyla yerine getirilir. İkincil olarak, normal Mahkemelerin, söz konusu temel hak ihlali ile bir karara varamaması halinde, Anayasa, Anayasa Mahkemesi huzurunda temel hakların ve kamusal özgürlüklerin uygulanmasını temin etmeye yönelik **olağanüstü, nihai ve ikincil (subsidiary) bir süreç** olarak bireysel başvuru (amparo) mekanizmasını düzenlemiştir.

Bireysel başvuru usulü Anayasa Mahkemesi'ne Yasama organının kanun dışındaki işlemleri ile Yürütme Gücünü ve Yargı Gücünü de denetleme imkanı sağlamaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin bu yöntem aracılığıyla, yalnızca kamusal ve siyasal hayatı değil, bireyler arası ilişkiler kamu gücünün, genellikle de yargının müdahalesine konu olduğunda temel hakların savunmasını ve korunmasını genişletmek suretiyle toplumsal ve bireysel hayatı da anayasallaştırdığı söylenebilir. Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru usulü, temel hakların içeriğinin belirlenmesinde ve özellikle anayasa yargısının ilk yıllarında hakimlerce ve olağan mahkemelerce verilen kararların anayasal ilke ve değerlere uyumlu hale getirilmesinde çok önemli bir işlev görmüştür.

Temel haklar ve kamusal özgürlükler, hukukun üstünlüğü, ulus egemenliği ve güçler ayrılığı ilkeleri ile birlikte demokratik hukuk devletinin hayati bir parçasıdır. Bu haklara yapılan her saldırı, Anayasa'ya yapılmış bir saldırdır, dolayısıyla bu hak ve özgürlüklerin korunmasının gücü, bu durumda, demokratik devletin bizzat kendi gücü sayılmaktadır. Dolayısıyla, kamusal güçlerin olası ihlalleri karşısında bireyin hak ve özgürlüklerini teminat altına alan **"özgürlüğün anayasal güvencesi"**, yani Anayasa Mahkemesi demokratik hukuk devletinin merkezi öneme sahip olan kurumlarından.

Anayasanın 53. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, “her yurttaş Anayasa’nın 14. Maddesi ile İkinci Kısımın Birinci Bölümünde tanınan hak ve özgürlüklerin korunması talebiyle genel mahkemelere ve gerekirse bireysel başvuru (*amparo*) yoluyla Anayasa Mahkemesi’ne başvuru hakkına sahiptir.”<sup>5</sup> Görüldüğü gibi, birey haklarının yargı yoluyla korunması işlevi esasen genel mahkemelere bırakılmıştır; ancak yargı yollarının denenmesi ve sonuçsuz kalması halinde anayasal hakların korunması talebiyle bireysel başvuru (*amparo*) hakkının tanınması, temel haklar için olağan mahkemelerin olası yanlış kararlarına karşı ülkedeki en yüksek mahkeme eliyle “anayasal koruma” sağlamaktadır.

Kısacası, İspanyol yargı sisteminde temel hak ve kamusal özgürlüklerin korunması konusunda, Anayasanın yorumlanması ve kanunların Anayasa’ya uygunluğunun yorumlanması görevini genel yargı ile anayasa yargısının paylaştığı bir sistemde, **genel yargı kapsamında** korunanlar ve **anayasal bağlamda** korunanlar olarak iki kategoriden söz edilebilir. Tek başına değilse de, en yüksek karar mercii olan Anayasa Mahkemesi’nin etkisi, kamusal özgürlüklerin savunması amacıyla hukuk vasıtasıyla genişletilerek daha korumacı bir sistem haline getirilmiş olup, yargısal koruma hakkı ve ilgili sürece ilişkin Anayasa’nın 24. maddesince belirlenen anayasal teminatlar bu sistemde kilit rol oynamaktadır.

Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi, **anayasal teminatlar konusunda en yüksek yargı organı**, dolayısıyla, Anayasa’da belirlenen temel hak ve özgürlüklerin nihai güvencesi olmaktadır. Anayasa Mahkemesi Genel Kurul, Daireler ve Bölümler halinde çalışır. Genel Kurul, içtihatla temel bir değişiklik gerektiren uyuşmazlıklarda, Daireler tarafından görülen lüzum üzerine karar verir.

Bireysel başvuru (*amparo*) usulü, 1979 yılında kabul edilen Anayasa Mahkemesi Hakkında Organik Kanun’un III. bölümünde (41. madde 41 ve müteakip maddeler) düzenlenmiştir. Bireysel başvuruların kabul edilebilirlik incelemesi Organik Kanun’un 43, 44 ve 49. maddelerinde belirlenen usule göre yapılır. Bir dizi **usul kuralına uygunluk incelemesinden** sonra, başvurunun kabul edilebilir bulunması üzerine Mahkeme esas hakkında incelemeye geçer. Usule ilişkin koşulların, özellikle 2007 yılında yapılmış olan bir dizi düzenleme

---

<sup>5</sup> Bu usule ilişkin ayrıntılar 26 Aralık 1978 tarih ve 62/1978 sayılı “Kişilerin Temel Haklarının Yargısal Korunması Hakkında Kanun” ile düzenlenmiştir.

(24 Mayıs 2007 tarih ve 6/2007 sayılı Organik Kanun) ile önemli ölçüde geliştirildiği görülmektedir.

Yeni düzenleme ile getirilen “bireysel başvuru (*amparo*) dilekçesinin ancak özel öneme sahip anayasal uyuşmazlıklar için kabul edilebilir bulunması” ilkesi ayrıca bir değerlendirme konusu olmakla birlikte kabul edilebilirlik incelemesinin diğer unsurları şu şekilde sıralanabilir: Dilekçenin verileceği yer, Anayasa Mahkemesi’nden önce doğru yargı yollarının tüketilmiş olması, davaya temel oluşturan olayların dilekçede açık ve özlü biçimde ifade edilmesi ve son olarak, Anayasa Mahkemesi’nden önceki yargı yollarında temel hak ihlaline ilişkin iddia ve talepte bulunulmuş olması (bu, söz konusu uyuşmazlığı Anayasa Mahkemesi’ne gelmeden, genel mahkemeler düzeyinde çözüme kavuşturmayı amaçlayan bir koşuldur.) vb. konularla ilgilidir.

### Kabul Edilebilirlik İncelemesine İlişkin Bazı Yenilikler

6/2007 sayılı kanun ile Anayasa Mahkemesi Hakkında Organik Kanun’da yapılan bir çok değişikliğin içinde, bireysel başvurunun “**özel öneme sahip bir anayasal uyuşmazlık**” konusunda yapılmış olması koşulunun yanı sıra, bireysel başvurunun kabul edilebilirlik incelemesi sürecine ilişkin diğer hususlar da yer almaktadır. Bu değişiklik, Anayasa’nın yorumlanması, uygulanması, genel olarak etkinliğinin güçlendirilmesi, temel hakların kapsamının ve sınırlarının belirlenmesi (Organik Kanun’un yeni 50.1. maddesi) vb. hususlar açısından büyük önem taşımaktadır. Organik Kanun’un 49. maddesine göre, “başvuru dilekçesinde, başvurunun nedeni olan koşullar açık ve özlü biçimde anlatılmalı, ihlal edildiği iddia edilen anayasal haklar belirtilmeli ve hak veya özgürlüklere yönelik ihlali ortadan kaldırmak için yapılan girişimlerle ilgili ayrıntılar verilmelidir. Her halükarda, başvurunun kabul edilebilmesi için, uyuşmazlığın özel bir anayasal öneme sahip olması şarttır.” Bu ifadenin de anlaşıldığı gibi, başvuru sahibi Anayasa Mahkemesi’ne başvurmadan önce gittiği yargı yollarında da anayasal hak ihlaline son verilmesini talep etmiş olmalıdır.

“Önemli anayasal uyuşmazlık” kavramının muğlak ve yoruma açık olması nedeniyle, Anayasa Mahkemesi, bu yeni kabul edilebilirlik koşulunun<sup>6</sup>

<sup>6</sup> (STC 155/2009, 25 Haziran)

yerine getirilip getirilmediğinin belirlenmesi için bir dizi kriter oluşturarak, kapsamını ve sınırlarını belirlemeye çalışmıştır. Örneğin; yeni sosyal gerçekliklere, yasal değişikliklere veya uluslararası anlaşmaların yorumlanmasıyla yükümlü organların yeni yorumlarına bağlı olarak anayasa doktrininde içtihat değişikliği ihtiyacının belirmesi halinde, (“öz sorun” veya dahili anayasaya uygunluk sorunu adı verilen) ihlalin uygulanan yasa veya kuraldan kaynaklanması halinde; normal yargı organlarının Anayasa Mahkemesi içtihadını yanlış uygulaması nedeniyle bir düzeltme ihtiyacının belirmesi halinde veya başvurunun somut uyuşmazlığı aşan bir öneme sahip olması halinde “önemli anayasal uyuşmazlık” olduğuna hükmedilmekte ve dilekçe kabul edilebilir bulunmaktadır. Bununla birlikte, bir başvurunun “önemli anayasal uyuşmazlık” kapsamına girip girmediğinin belirlenmesinin dinamik bir süreç olduğu ve yukarıda sayılanların Anayasa Mahkemesi’nin bu konuda sahip olduğu geniş takdir yetkisini yansıttığı gözden kaçırılmamalıdır.

### Sonuç

Anayasa Mahkememiz bir yandan anayasal değerlerin toplumda ve kamu kurumlarında güvence altına alınması ve yayılması, diğer yandan hukuk kurallarının Anayasa’ya uygunluğunun sağlanması ve insan haklarıyla ilgili uluslararası normlara uygun olarak yorumlanması işlevleri ile İspanya’da **demokrasinin güçlendirilmesi** sürecinde kilit role sahip bir kurum niteliğinde olagelmıştır. Anayasa Mahkemesi anayasanın üstünlüğü ilkesini güvence altına almak amacıyla kurulmuştur; anayasal değerlerin hukuk sisteminde reel etkinlik kazanmasını sağlamaya çalışır ve ilgili kurumlara anayasanın doğru yorumunu sunar. Kanunların anayasaya uygunluk denetimi işlevini yerine getirirken, yasama organlarının zaman zaman kapıldığı “yasal düzenlemeler aracılığıyla Anayasa’yı değiştirme ya da etkisiz kılma düşüncesi”nin önünü almış ve anayasanın üstünlüğü ilkesine gerçeklik kazandırmıştır.

Anayasa Mahkemesi’nin, Avrupa anayasa yargısı sisteminde öncelikli konuma sahip olan temel hakların ve kamusal özgürlüklerin korunması alanında ileri düzey bir koruma anlayışını benimsemiştir. Burada, temel hakların özünden hiçbir şekilde taviz verilmediğine, ancak temel hakların İspanya’nın” Sosyal ve Demokratik Hukuk Devleti” anlayışı ile uyumlu biçimde tanımlandığına dikkat çekmek isteriz. Anayasa Mahkemesi bu güne



kadar, bir toplumsal uzlaşa içinde temel hakların güvencesi olmayı başarmıştır. Öyle ki, İspanya'da Anayasa Mahkemesi'ni referans göstermeksizin temel hak ve özgürlüklerden bahsetmenin mümkün olmadığını söylemek abartılı olmayacaktır.



# El sistema español de protección Jurisdiccional de los derechos fundamentales.

## El papel del Tribunal Constitucional de España.

*Pascual Sala Sanchez\**

### I. Aspectos históricos y generales.

Una **Constitución** tiene como finalidad establecer el marco básico de convivencia y debe servir a la difícil tarea de resolver con la razón del Derecho los conflictos nacidos dentro de la comunidad política. Para evitar que los mandatos constitucionales queden en meras declaraciones formales, sin sustancia real, nuestras Constituciones han creado **Tribunales Constitucionales** con la misión de asegurar la vigencia efectiva de las normas constitucionales en el funcionamiento real de los sistemas jurídicos. El principal reto de todo Tribunal Constitucional es precisamente racionalizar, para resolverlos en términos jurídicos, problemas originariamente políticos. Con la razón jurídica se procura interpretar la Constitución y promover los valores esenciales de toda sociedad democrática como son la libertad, la justicia, la igualdad o el pluralismo político; conscientes de que la razón técnica no puede actuar vaciada de toda carga valorativa, pues el Derecho no es forma neutra, sino la estructura racional de la libertad a la que ha llegado una cultura determinada en un momento de su historia.

En la década de 1920, de acuerdo con el modelo teórico de control de constitucionalidad concentrado diseñado por Hans Kelsen, la prioridad era asegurar el respeto a la Constitución por parte de las instituciones políticas y, en particular, el legislador; y conseguir que la Constitución rigiera efectivamente en la vida práctica del Derecho, es decir al resolver los conflictos sociales. Sin embargo, cuando hacia 1950 se instalan los Tribunales Constitucionales alemán e italiano, decanos de los que hoy existen en Europa,

---

\* Presidente del Tribunal Constitucional de España

al desafío de someter al legislador al control de un tribunal especializado se ha sumado otro: **asegurar el respeto de los derechos humanos**. La terrible experiencia del nazismo y de la II Guerra Mundial lleva a la proclamación de los derechos que corresponden a todo ser humano desde el momento mismo en que nace, tanto en la Declaración universal de 1948 y en el Convenio Europeo firmado en Roma en 1950, como en las Constituciones de la posguerra. De nuevo, se confía en un mecanismo jurisdiccional para asegurar su observancia en la vida cotidiana: todos los tribunales de justicia deben cumplir y hacer cumplir los derechos y libertades; pero la garantía última se confía a los Tribunales Constitucionales y, en el plano europeo, a un Tribunal Europeo de Derechos Humanos, creado por el mencionado Convenio de Roma de 1950.

En el caso de España, una vez recuperada la democracia tras la larga dictadura del General Franco, la **Constitución de 1978** confió su garantía a un Tribunal Constitucional. El actual Tribunal español tiene como **antecedente** el Tribunal de Garantías Constitucionales establecido durante la Segunda República Española por la Constitución de 1931; y como **modelo** el austriaco y alemán de Justicia constitucional concentrada y especializada. Efectivamente, nuestro Tribunal Constitucional es el intérprete máximo o supremo de la Constitución Española, específicamente encargado de la defensa de la Constitución en su dimensión jurídica por métodos jurisdiccionales. Único en su orden y con jurisdicción en todo el territorio nacional, ejerce las competencias definidas en el artículo 161 de la Constitución. El Tribunal Constitucional es independiente de los demás órganos constitucionales – no forma parte del Poder Judicial - y está sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica.

Con el fin de asegurar su **independencia**, el Tribunal español está formado exclusivamente por juristas, en un número estricto (12) fijado por el propio texto constitucional, que se renuevan paulatinamente (un tercio cada tres años), y de los cuales dos tercios son designados por el Parlamento mediante mayorías cualificadas (tres quintos de los miembros del Congreso y del Senado). Del tercio restante, dos magistrados son designados por el Consejo General del Poder Judicial, por la misma mayoría cualificada de sus miembros; y los otros dos por el Gobierno de la Nación. Ello obliga a que la designación parlamentaria de cada uno de los magistrados constitucionales correspondientes a los turnos del Congreso y del Senado (8 en total) sea

consecuencia de un acuerdo político de amplia base, que en la práctica requiere siempre el concurso de, al menos, los dos principales partidos políticos nacionales. En consecuencia, los magistrados, incluidos los de designación parlamentaria, no representan a nadie, ni a partidos políticos ni a territorios históricos. Son independientes, un requisito esencial para desempeñar su función de resolver los conflictos políticos sometidos a su jurisdicción exclusivamente mediante métodos jurídicos y mediante la interpretación razonada de la Constitución. En ese empeño se juega la autoridad del Tribunal y, por ende, su eficacia como institución integradora.

El Tribunal Constitucional español, consciente de ese reto, ha subrayado desde el inicio que la “Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo”. La mayoría política, formada tras las elecciones, puede seguir distintas “opciones políticas y de gobierno”, pues éstas “no están previamente programadas de una vez por todas, de manera tal que lo único que cabe hacer en adelante es desarrollar ese programa previo”. De ahí que en numerosas sentencias de control de leyes, el Tribunal haya reiterado que su jurisdicción se limita a verificar la **constitucionalidad** o inconstitucionalidad de la norma cuestionada - el parámetro a utilizar es la propia Constitución-, pero nunca su oportunidad, sus criterios políticos o su calidad técnica.

El actual sistema español de justicia constitucional se caracteriza por la **interconexión de la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria**, pues a la ordinaria también le incumbe aplicar la Constitución, entre otros modos interpretando las leyes de conformidad con ella; y a la constitucional le corresponde examinar las leyes sometidas a su enjuiciamiento o aplicables a los actos y normas infralegales objeto de su control, para determinar en cada caso cuál sea la interpretación constitucionalmente correcta que a la ley haya de darse. En suma, esa labor de interpretación de la Constitución y de la constitucionalidad de la ley la comparten el Tribunal Constitucional y la jurisdicción ordinaria. En esa labor, por tanto, el Tribunal no es el único intérprete, pero sí el supremo, como lo exige el sistema y se deriva, por lo demás, de la Constitución y de la Ley Orgánica del propio Tribunal Constitucional.

Las **competencias** del Tribunal Constitucional español se relacionan en el art. 161 de la Constitución se desarrollan en el art. 2.1 de su Ley Orgánica (en adelante LOTC), aprobada en el año 1979. Se trata de una enumeración abierta, con expresa previsión de que el Tribunal conocerá de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas. El Tribunal ejerce su competencia de enjuiciar las leyes, para verificar si respetan o vulneran la Constitución, mediante los procesos de control abstracto habituales en otros tribunales constitucionales: el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley; siendo el segundo un mecanismo prejudicial al que puede recurrir cualquier Juzgado o Sala de justicia que, al conocer de un proceso, considera que la ley que debe aplicar al caso y de cuya validez dependa el fallo puede ser contraria a la Constitución. El Tribunal puede, asimismo, controlar la constitucionalidad de una ley por vía incidental: cuando ampara los derechos fundamentales de un ciudadano o cuando resuelve un conflicto de competencias, si advierte que la ley que debe aplicarse en el proceso contradice la Constitución.

Al resolver varios recursos de inconstitucionalidad, impugnaciones directas contra leyes (por el Presidente del Gobierno, el órgano de gobierno o parlamentario de una de las Comunidades Autónomas, el Defensor del Pueblo y la oposición política – al menos cincuenta diputados o senadores, sobre un total de 350 escaños en el Congreso y 264 en el Senado), el Tribunal español ha pronunciado algunas de sus sentencias más significativas en materia de derechos fundamentales y libertades públicas. Por ejemplo, en materia de huelga<sup>1</sup>; en materia de educación<sup>2</sup>; o sobre las garantías constitucionales en el proceso penal, en que derechos como el de asistencia de abogado, la imparcialidad del juez o la presunción de inocencia han llevado a una reforma profunda del sistema de justicia penal<sup>3</sup>. A través del mecanismo prejudicial de la cuestión de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional también puede pronunciarse sobre estos derechos y libertades al enjuiciar un amplio espectro de leyes que rigen casos suscitados en la vida real, por lo que se somete a su

---

<sup>1</sup> (STC 11/1981 de 8 de abril)

<sup>2</sup> (SSTC 5/1981 de 13 de febrero, y 77/1985 de 27 de junio)

<sup>3</sup> (SSTC 31/1981 de 28 de julio, 145/1988 de 12 de julio, 49/1999 de 5 de abril, o 162/2002 de 16 de septiembre)

control no el texto abstracto de una ley, sino un texto legal “vivo” que ha sido interpretado por los tribunales y que es fuente de derechos y obligaciones para personas concretas: para las partes en el litigio donde se plantea la cuestión, en primer lugar; pero también para los cientos o miles de personas que se ven sometidas a la norma cuestionada. Por ejemplo, la legislación que castiga con severas penas la violencia de género<sup>4</sup>.

## II. El recurso de amparo constitucional.

Sin embargo, para la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas debe destacarse entre las competencias del Tribunal Constitucional el **recurso de amparo por violación de los derechos y libertades**, al que se refiere el art. 53.2 de la Constitución. La garantía de las libertades y derechos de las personas está encomendada, en primer lugar, a Jueces y Tribunales integrados en el Poder Judicial, a través de las vías y remedios que ofrecen las leyes procesales; y, en segundo término y para el caso de que los Tribunales ordinarios no hubieran remediado la vulneración del derecho fundamental denunciada, ante el Tribunal Constitucional, pues la Constitución le atribuyó el conocimiento de un **proceso extraordinario, excepcional, último o subsidiario**, dirigido a garantizar a todos el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, reforzando de ese modo los mecanismos jurisdiccionales ordinarios.

Por esta vía procesal, aunque no únicamente por ella, el Tribunal ha ejercido su tarea de supervisión del Poder Legislativo respecto de sus actos sin valor de Ley, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. A través de esta vía, pues, el Tribunal ha constitucionalizado la vida pública y política, pero también la vida social y privada, extendiendo la defensa y protección de los derechos fundamentales a las relaciones entre particulares tras haber intervenido un poder público, generalmente el judicial. El recurso de amparo se ha demostrado una herramienta muy valiosa para delimitar el contenido de los derechos fundamentales y, especialmente en los años iniciales de la jurisprudencia constitucional, para contribuir a adecuar la jurisprudencia de los Jueces y Tribunales ordinarios a los principios y valores constitucionales.

---

<sup>4</sup> (SSTC 59/2008 de 14 de mayo, y 45/2009 de 19 de febrero)

La garantía de los derechos fundamentales y las libertades públicas es una pieza esencial de los auténticos Estados democráticos, junto con el imperio de la ley, el principio de soberanía popular o la separación de poderes. Todo ataque a tales derechos es un ataque a la Constitución, por lo que el refuerzo de la protección de estos derechos y libertades supone en este sentido también un **refuerzo del propio Estado democrático**. La “jurisdicción constitucional de la libertad” se concreta así en un instrumento especial que garantice el respeto efectivo de los derechos y libertades del individuo mediante una tutela o protección de los mismos frente a los poderes públicos.

De acuerdo con el art 53.2 Constitución, cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de sus derechos fundamentales y libertades públicas - los reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1.<sup>a</sup> del Capítulo Segundo de la Constitución - ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad<sup>5</sup> y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. A los tribunales ordinarios corresponde por tanto también la tutela jurisdiccional de los derechos individuales: es presupuesto del recurso de amparo que se hayan agotado las vías jurisdiccionales previas, lo que significa que el “amparo constitucional” es un verdadero recurso contra resoluciones judiciales ante la instancia suprema en materia de garantías constitucionales.

En definitiva, la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas en el ordenamiento jurídico español sólo puede hacerse sumando los defendidos por el **amparo judicial** y los defendidos por el **amparo constitucional**, partiendo de la premisa de que se trata de un sistema en el que están interconectadas ambas jurisdicciones, que comparten la labor de interpretar la Constitución y la constitucionalidad de la ley. La influencia del Tribunal Constitucional, que no es el intérprete exclusivo aunque sí el supremo, para defender las libertades públicas se ha extendido a través de su jurisprudencia, como corresponde a un sistema garantista, en el que además desempeña un papel clave el derecho a la tutela judicial efectiva y las garantías constitucionales del proceso debido reconocidos por el art. 24 de la Constitución.

---

<sup>5</sup> Procedimiento especial regulado por la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona.



De esta manera, el Tribunal se configura como **órgano jurisdiccional superior en materia de garantías constitucionales** y, por ende, último garante de los derechos y libertades fundamentales reconocidas en la Constitución. Su conocimiento corresponde en principio a las Salas, que pueden deferirlo a las Secciones. El Pleno conoce de los que le sean elevados por las Salas para un eventual cambio de doctrina y de aquéllos que recabe expresamente para sí.

El recurso de amparo se encuentra regulado en el Título III de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional aprobada en 1979 (arts. 41 y siguientes de la LOTC). En la **fase previa de admisión** de la demanda de amparo, en la formulación de la misma deben cumplirse una serie de **requisitos procesales** establecidos en los art. 43, 44 y 49 LOTC que es preciso concurren para que pueda ser admitida a trámite una demanda de amparo, y para que tras ello sea posible que el Tribunal entre a resolver el fondo de la pretensión deducida. Estos requisitos procesales se han visto modificados de manera importante por sucesivas reformas, y en particular por la de 2007 (Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).

Además del nuevo requisito de la «especial trascendencia constitucional del recurso» —cuya complejidad y cardinal importancia merecen un análisis separado—, las exigencias procesales más relevantes son las del plazo de interposición de la demanda; el correcto agotamiento de la vía judicial; la claridad y concisión de los hechos que la fundamenten; y, en fin, la formal y previa invocación en sede jurisdiccional ordinaria del derecho o derechos fundamentales pretendidamente vulnerados, posibilitando de este modo la reparación de la alegada quiebra constitucional antes de acudir al Tribunal Constitucional impetrando su amparo.

### **Algunos apuntes sobre el nuevo trámite de admisión.**

Entre las muchas modificaciones de la LOTC hechas por la reforma de la LO 6/2007 destaca la referida al trámite de admisión del recurso de amparo, que introduce, como un nuevo **requisito de admisibilidad**, la exigencia de que el recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su **especial trascendencia constitucional**, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales (nuevo art. 50.1.b) LOTC). Esta especial trascendencia, determinada en función de los

critérios legales mencionados, es algo distinto de razonar la vulneración del derecho tutelable en amparo que, primero ante los Tribunales ordinarios y después ante el Tribunal Constitucional, se haya denunciado por el recurrente. Razonar tal vulneración sigue siendo el punto de partida, un presupuesto necesario pero no suficiente. Ello ha supuesto una suerte de objetivación del recurso de amparo, pese a seguir siendo éste un auténtico recurso subjetivo de tutela de los derechos fundamentales.

Dado el carácter abierto e indeterminado de la noción de “especial trascendencia constitucional”, el Tribunal Constitucional ha procurado concretar el concepto y alcance de este nuevo requisito de admisibilidad<sup>6</sup>, estableciendo una serie de **critérios** para su apreciación. Por ejemplo, ante cuestiones constitucionales nuevas sobre las que no haya doctrina constitucional; para aclaración o cambio de doctrina (debido a nuevas realidades sociales, cambios normativos relevantes, o nueva doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados internacionales, etc.); cuando la vulneración provenga de la ley o norma aplicada (la llamada “autocuestión” o cuestión interna de inconstitucionalidad); por incumplimiento de la doctrina constitucional por la jurisprudencia ordinaria; o por la trascendencia general de los efectos del amparo más allá del caso concreto. En cualquier caso, se trata de una lista abierta de criterios para apreciar la especial trascendencia, debido al carácter necesariamente dinámico del ejercicio de la jurisdicción constitucional.

### **Conclusión.**

Nuestro Tribunal Constitucional ha sido una institución clave en la **consolidación de la democracia** en España mediante la garantía, la difusión y el arraigo en la sociedad y en las instituciones españolas de los valores constitucionales, garantizando la adecuación del ordenamiento jurídico a la Constitución e interpretando ésta de acuerdo con las normas internacionales sobre derechos humanos. La doctrina del Tribunal ha constituido por lo tanto un potente vehículo de impregnación del ordenamiento jurídico por estos valores; y, mediante esa labor de interpretación constitucional, ha garantizado la supremacía de la Constitución sobre la ley e impedido que la Constitución se redefiniera a través de normas subordinadas, tentación presente en ocasiones en los legisladores.

---

<sup>6</sup> (STC 155/2009 de 25 de junio)

El Tribunal ha asumido un compromiso inequívoco en defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas, cuya garantía ocupa una posición primordial en el sistema europeo de justicia constitucional, configurando su contenido esencial de una manera coherente con la concepción de España como Estado social y democrático de Derecho. Hasta tal punto ha asumido el compromiso con la garantía de los citados derechos fundamentales que no es exagerado afirmar que para los ciudadanos no es posible hablar de libertades y derechos fundamentales sin hacer referencia al Tribunal Constitucional, siendo este hecho razón y medida de la cercanía de la jurisdicción constitucional a la sociedad.