

EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS EN LOS RECURSOS DE AMPARO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN

DOLORES UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO
Universidad de Castilla-La Mancha

Cómo citar/Citation

Utrilla Fernández-Bermejo, Dolores (2026).
El control de constitucionalidad de los reglamentos
en los recursos de amparo contra sus actos de aplicación.
Revista de Administración Pública, 229, 197-227.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.229.07>

Resumen

El presente estudio examina la posibilidad de que el Tribunal Constitucional declare inconstitucionales y nulos preceptos de disposiciones generales de rango inferior a la ley en el marco de los recursos de amparo entablados contra sus actos de aplicación, en aquellos supuestos en que tales preceptos sean contrarios a los derechos fundamentales y se identifiquen como origen de su lesión. Se sostiene la tesis de que dicho modo de proceder no solo es posible, sino que resulta el más coherente con la configuración del recurso de amparo —especialmente tras la reforma operada en él por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo—, sin que se adviertan argumentos que justifiquen suficientemente que el amparo indirecto contra reglamentos sea, respecto de la norma controvertida y como regla general, de mera inaplicación.

Palabras clave

Reglamentos; anulación; inaplicación; recurso de amparo; Tribunal Constitucional.

Abstract

This study examines whether the Spanish Constitutional Court can declare regulations unconstitutional and void in the context of appeals for protection of fundamental rights lodged against administrative or judicial decisions applying them, whenever such regulations are found contrary to fundamental rights and are the

cause of the infringement thereof. It is argued that this course of action is not only possible, but also the most consistent with the nature of the appeal for constitutional protection of fundamental rights –especially following the reform introduced by Organic Law 6/2007 of 24 May–, there being no convincing reasons to justify that these kind of appeals lead only to the mere disapplication of the contested regulation in the specific case.

Keywords

Regulations; annulment; disapplication; appeal for constitutional protection of fundamental rights; Spanish Constitutional Court.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO. II. PRESUPUESTOS CONCEPTUALES Y ANALÍTICOS: 1. Concepto de reglamento. 2. Tipología de técnicas de control. 3. Mecanismos de control de los reglamentos en el ordenamiento español. III. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: 1. Primera época: dos líneas de actuación, más que dos líneas de doctrina. 2. Segunda época: las SSTC 15/2011, de 28 de febrero, y 34/2011, de 28 de marzo. 3. La aclaración plenaria de doctrina la STC 184/2025, de 2 de diciembre. IV. PROCEDENCIA DE LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y NULIDAD DE NORMAS REGLAMENTARIAS EN LOS RECURSOS DE AMPARO INTERPUESTOS CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN: 1. Falta de necesidad *sensu stricto*. 2. Argumentos a favor. 3. Argumentos en contra. V. CONCLUSIONES.

I. PLANTEAMIENTO

El presente estudio tiene por objeto examinar la posibilidad y conveniencia de que el Tribunal Constitucional declare inconstitucionales y nulos preceptos de disposiciones generales de rango inferior a la ley en el marco de los recursos de amparo entablados contra sus actos de aplicación, en aquellos supuestos en que se constate que tales preceptos son contrarios a los derechos fundamentales y que constituyen en sí mismos —esto es, no por la interpretación que de ellos hayan hecho los órganos administrativos y/o judiciales— el origen de su lesión.

Para identificar la cuestión abordada puede ser útil aludir a un par de ejemplos extraídos de la realidad. Piénsese, por una parte, en un recurso de amparo dirigido contra un acto administrativo que impone al recurrente una sanción prevista en una norma reglamentaria sin (suficiente) cobertura en una norma con rango de ley. La resolución administrativa individual habría vulnerado el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) del recurrente en amparo, en su vertiente formal —reserva de ley—, pero lo habría hecho como consecuencia necesaria de la contrariedad a tal precepto constitucional de la propia disposición general aplicada, y no por la interpretación que de la misma hubiera realizado el aplicador de la norma, cuya actuación se redujo a proyectar el contenido de la disposición general sobre el supuesto de hecho particular del sujeto afectado, haciendo surgir con ello una lesión ius-

fundamental concreta recurrible en amparo. Piénsese ahora, de otro lado, en un recurso de amparo interpuesto contra un acto administrativo desfavorable fundado en la aplicación de una norma reglamentaria contraria al principio de igualdad (art. 14 CE), por ejemplo, porque excluye de su ámbito de aplicación, de manera discriminatoria, a ciertas categorías de sujetos, que quedan con ello imposibilitados para ejercer una determinada actividad u obtener una cierta prestación. La cuestión que surge en este tipo de supuestos es si, verificada la existencia de la lesión del derecho fundamental y su origen en la disposición general aplicada, el Tribunal Constitucional ha de limitarse a anular los actos de aplicación impugnados en amparo o si, por el contrario, puede, y en su caso, debe, declarar también la inconstitucionalidad y nulidad del precepto reglamentario en la misma sentencia estimatoria del recurso.

Lo así planteado atañe a una dimensión de la jurisdicción constitucional de amparo que ha permanecido prácticamente inexplorada, con los matices que después se apuntarán, durante más de cuarenta años desde la entrada en vigor de la Constitución y la puesta en funcionamiento del Tribunal Constitucional. En el plano académico, el asunto apenas ha sido objeto de atención por parte de la doctrina iuspublicista española, salvo contadas excepciones ya relativamente lejanas en el tiempo¹. Esta situación acaso pueda encontrar cierta explicación en el perfeccionamiento de los mecanismos de control de validez de los reglamentos en la jurisdicción contencioso-administrativa a partir de la aprobación de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante LJCA), operada, en particular, mediante el ensanchamiento del alcance y efectos del recurso contencioso-administrativo indirecto contra reglamentos². Circunstancia esta que, a su vez, cabe presumir relacionada con la

¹ La referencia en este ámbito sigue siendo la monografía de Francisco Caamaño Domínguez (1994), *El control de constitucionalidad de disposiciones reglamentarias*, Madrid: CEPC, referida a la distribución de funciones de control de los reglamentos entre jurisdicción constitucional y ordinaria con carácter general y en cuyo capítulo cuarto se dedica atención específicamente a la revisión de la constitucionalidad de reglamentos a través del recurso de amparo. Entre la doctrina administrativista, la cuestión suscitó interés a propósito de las denunciadas insuficiencias del recurso indirecto contra reglamentos en el marco de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 y la restrictiva interpretación jurisprudencial de su alcance: así, Eduardo García de Enterría (1990), «La eliminación general de las normas reglamentarias nulas con ocasión de recursos contra sus actos de aplicación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 66, págs. 279-294, y Matilde Carlón Ruiz (2005), *La cuestión de ilegalidad en el contencioso-administrativo contra reglamentos*, 2ª ed., Cizur Menor: Aranzadi (págs. 63-72).

² Perfeccionamiento que la doctrina ha relacionado causalmente, por cierto, con el tratamiento de la cuestión aquí examinada por parte del Tribunal Constitucional en las SSTC 7/1990, de 18 de enero; 32/1990, de 26 de febrero; 61/1990, de 29 de marzo, y 78/1990, de 26 de abril, examinadas en el apartado III de este trabajo; así, Carlón Ruiz (2005, págs. 63-72).

relativa escasez y progresiva disminución del número de recursos de amparo en los que el Tribunal Constitucional se ha visto llamado a examinar denuncias de lesión de derechos fundamentales supuestamente derivadas de la aplicación de disposiciones reglamentarias.

Las razones apuntadas redimensionan el alcance de la cuestión aquí examinada desde un punto de vista cuantitativo, pero no empañan su importancia en términos cualitativos. El reconocimiento de la posibilidad de que se produzcan declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad de disposiciones generales de rango inferior a la ley en el marco de los recursos de amparo interpuestos contra sus actos de aplicación implica, *de facto*, dotar a este tipo específico de proceso constitucional de una residual función purgativa del ordenamiento jurídico, lo cual remite directamente al problema de la naturaleza y función del propio recurso de amparo (y, como derivada, a la articulación entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial en el ámbito del control de constitucionalidad de normas reglamentarias). Debe por ello entenderse que la relevancia del asunto aumenta a partir de la reforma operada en la configuración del recurso de amparo mediante la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo —por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC)—. Y esto más aún desde el momento en que el propio Tribunal reconoce, como causa específica de especial trascendencia constitucional que puede justificar la admisión a trámite de recursos de amparo, la de que «la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general»³. El interés del asunto deriva, junto con ello, del modo parco, vacilante y no exento de contradicciones en que el Tribunal Constitucional lo ha afrontado, situación a la que ha él mismo ha pretendido poner fin con un reciente pronunciamiento adoptado en Pleno —la STC 184/2025, de 2 de diciembre—, al que después se hará referencia.

La estructura del estudio es la que sigue. Se comenzará por aclarar las premisas conceptuales y analíticas sobre las que se asienta el análisis subsiguiente (apartado II). A continuación, se expondrá el modo en que el Tribunal Constitucional se ha aproximado al tipo de supuestos aquí examinados desde su puesta en funcionamiento y hasta la actualidad (apartado III). Con estos mimbres se entrará propiamente en el núcleo de la cuestión abordada para sostener la tesis de la procedencia de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de preceptos de naturaleza reglamentaria con ocasión de la estimación de los recursos de amparo dirigidos contra sus actos de aplicación, siempre y cuando tales preceptos constituyan el origen de la lesión del derecho fundamental declarada en la sentencia (apartado IV). El trabajo se cierra con un epígrafe final de reflexiones conclusivas (apartado V).

³ STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2.c).

II. PRESUPUESTOS CONCEPTUALES Y ANALÍTICOS

Para facilitar la comprensión de la exposición que sigue puede ser útil realizar una serie de aclaraciones preliminares acerca de tres extremos. El primero de ellos se refiere al concepto de reglamento —o de disposición de carácter general— que se maneja en este estudio (*infra* 1). El segundo atañe a los tipos principales de técnicas que los ordenamientos jurídicos occidentales suelen prever para la revisión de la validez de las normas reglamentarias (*infra* 2). Y en tercer lugar se procederá a realizar un sintético recordatorio acerca del modo en que nuestro ordenamiento distribuye la tarea de revisar la validez de normas reglamentarias entre jurisdicción ordinaria y constitucional (*infra* 3).

1. CONCEPTO DE REGLAMENTO

Se ha afirmado con acierto que el de reglamento es uno de los conceptos de nuestro derecho público de mayor relevancia práctica y, sin embargo, de perfiles más borrosos y controvertidos, sobre todo por lo que atañe a su distinción respecto de otras formas de actuación administrativa más o menos cercanas⁴. El presente trabajo no pretende ahondar en esta problemática, ni tampoco negar que, más que un concepto único de reglamento con vocación de validez universal, el derecho español parece manejar conceptos distintos en diferentes ámbitos regulatorios⁵.

Sin perjuicio de esto último, por razones de pragmatismo metodológico se asume aquí la noción de reglamento doctrinalmente más extendida en España, y se acepta asimismo su uso intercambiable con la de disposición de carácter general, como resulta frecuente —por más que técnicamente impreciso en determinados ámbitos— en el derecho positivo, la jurisprudencia y la doctrina especializada⁶. Por lo tanto, en lo sucesivo se utilizará el concepto de reglamento, o de disposición de carácter general, para aludir a toda norma jurídica —regulación que produce efectos jurídicos para una pluralidad indeterminada de personas y casos— dictada por la Administración y de rango inferior a la ley⁷.

⁴ Gabriel Doménech Pascual (2025), «Los reglamentos», en José María Rodríguez de Santiago, Gabriel Doménech Pascual y Luis Arroyo Jiménez (coords.), *Tratado de Derecho administrativo. Volumen II. Estructuras. Formas*, Madrid: Marcial Pons, págs. 593-679 (pág. 594).

⁵ Doménech Pascual (2025, págs. 601-604).

⁶ Al respecto, Juli Ponce Solé (2025), «Reglamentos y otras disposiciones administrativas», en Francisco Velasco Caballero y Mercé Darnaculleta i Gardella (dirs.), *Manual de Derecho administrativo*, 3ª ed., Madrid: Marcial Pons, págs. 403-430 (págs. 406-407).

⁷ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández Rodríguez (2015), *Curso de Derecho administrativo, T. I*, 17ª ed., Madrid: Civitas, págs. 203-205; Juan Alfonso Santamaría Pastor (2023), *Principios de Derecho administrativo general, T. I*, 5.ª ed., Madrid: Iustel, (págs. 204-219).

2. TIPOLOGÍA DE TÉCNICAS DE CONTROL

A la hora de aproximarse a un determinado sistema de control de validez de normas (reglamentarias o de otra clase) resulta útil partir de la diferenciación entre varias técnicas de revisión que admiten distintas combinaciones entre sí. A los efectos que ahora nos ocupan resulta de especial interés la distinción entre control abstracto y concreto, entre control directo e indirecto, y entre anulación e inaplicación.

En primer lugar, y atendiendo a la *perspectiva desde la que se insta el control*, este puede ser de carácter abstracto o bien de carácter concreto. El control es *abstracto* cuando se insta respecto de una norma en sí misma considerada, por su mera contrariedad al ordenamiento jurídico y con independencia de su proyección sobre sujetos o situaciones específicas. Se caracteriza por no subyacer a él interés subjetivo alguno, sino la finalidad de eliminar confrontaciones entre disposiciones normativas de distinto rango⁸, razón por la cual la legitimación para interponerlo no se hace depender de la titularidad de situaciones subjetivas afectadas por la norma objeto de revisión, sino que es de carácter institucional (como sucede con el recurso de inconstitucionalidad⁹) o público (como ocurre con la acción popular o pública¹⁰ prevista respecto de determinadas materias, como la urbanística, en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa¹¹). Este tipo de control cumple una función eminentemente objetiva (de garantía de la legalidad a través de la depuración del ordenamiento jurídico), lo cual no impide que pueda redundar también, de manera coyuntural o accidental, en la salvaguarda de los derechos e intereses de determinados sujetos o colectivos.

Por el contrario, el control es *concreto* cuando se insta respecto de la norma, no por su mera incompatibilidad con el ordenamiento jurídico, sino para combatir una específica lesión de derechos o intereses legítimos de sujetos determinados producida por aquella, sea de manera directa —esto es, en virtud de su propio contenido normativo— o indirecta —mediante actos de aplicación al caso concreto—. De ahí que el derecho ligue su activación a condiciones de legitimación de naturaleza subjetiva, como sucede con carácter general con el recurso contencioso-administrativo (directo o indirecto) contra reglamentos¹², o con el recurso

⁸ Lucio Pegoraro (2002), «La circulación, la recepción y la hibridación de los modelos de justicia constitucional», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 6, págs. 393-416 (pág. 400).

⁹ Arts. 162.1.a) CE y 32 LOTC.

¹⁰ Sobre el uso intercambiable de ambas expresiones en el derecho administrativo, véase María Dolores Rego Blanco (2005), *La acción popular en el Derecho administrativo y en especial en el urbanístico*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública-Junta de Andalucía, págs. 25-26.

¹¹ Arts. 19.1.h) LJCA y 62 TRLSRU.

¹² Art. 19.1.a) LJCA.

de amparo¹³ (que, como después se explicará, puede utilizarse para procurar la reparación de lesiones de derechos fundamentales provocadas directa o indirectamente por normas reglamentarias). Este tipo de control cumple una función eminentemente subjetiva (de tutela de las posiciones subjetivas vulneradas), lo cual no impide que cumpla también una función adicional o secundaria de depuración del ordenamiento jurídico.

En segundo lugar, y atendiendo ahora a cuál sea el *objeto sobre el cual se proyecta el control*, este puede ser de carácter directo o indirecto (o incidental). El control es *directo* cuando se insta frontalmente respecto de la disposición normativa cuya validez se discute. Es el caso del recurso de inconstitucionalidad, para las normas con rango de ley, y del recurso directo frente a reglamentos, para las normas de rango infralegal. Por su parte, el control es *indirecto* o *incidental* cuando tiene lugar con ocasión de la proyección de la norma sobre un caso concreto a través de un acto de aplicación, controvirtiéndose la validez del acto de aplicación con base en la supuesta invalidez de la norma que le sirve de fundamento. Son mecanismos de control indirecto la llamada excepción de ilegalidad prevista en el art. 6 LOPJ y el recurso indirecto contra reglamentos regulado en la LJCA, sobre cuyo régimen se volverá después.

Interesa en este punto realizar dos aclaraciones acerca del control indirecto o incidental de normas. Por una parte, debe subrayarse su diferencia con el control concreto. Aunque frecuentemente se presenten de manera conjunta y por ello hayan llegado a ser tratados como sinónimos¹⁴, no siempre cabe equiparar control concreto con control indirecto. El control indirecto es siempre de carácter concreto, pero no todo control concreto es indirecto (pues, como ya se ha dicho, también es control concreto el que se proyecta directamente sobre la norma que, sin necesidad de actos de aplicación, afecta a situaciones jurídico-subjetivas específicas). De otro lado, la característica esencial del control indirecto (cuya denominación también como «incidental» resulta, desde esta óptica, desafortunada) es que su estructura implica que en él existe siempre, materialmente y con independencia del planteamiento formal de la controversia, un objeto compuesto o doble, conformado por la norma aplicada y por el acto de aplicación, actuando la acción contra este último como condición de procedibilidad del recurso¹⁵. Este tipo de control permite por ello fiscalizar la validez de ambas medidas; cuestión distinta, a la que de inmediato se aludirá, es con qué consecuencias jurídicas. Esto explica, a su vez, que los ordenamientos jurídicos de la Europa continental suelen

¹³ Arts. 162.1.b) CE y 46.1 LOTC.

¹⁴ Por ejemplo, Doménech Pascual (2025, pág. 656).

¹⁵ Como señala Jesús María Santos Vijande (1999), *El recurso indirecto contra reglamentos*, Madrid: Edersa, (*Addenda*, págs. 49-50), el recurso indirecto regulado por la LJCA de 1956 y por la LJCA de 1998 consiste, en realidad, en una acumulación de acciones, ambas de nulidad e inescindibles, siendo una —la dirigida contra el acto aplicativo— presupuesto de procedibilidad de la otra —la que pretende la declaración de nulidad de la disposición normativa aplicada—.

prever mecanismos de revisión indirecta de normas reglamentarias como manera de compensar las restricciones que para la tutela subjetiva y para la salvaguarda de la legalidad resultan de las restricciones que suelen imponerse a los recursos directos en cuanto a plazos de impugnación y/o condiciones de legitimación¹⁶.

Por último, y según los *efectos que resultan del control* cuando este conduce a la constatación de la invalidez de la norma directa o indirectamente fiscalizada, cabe distinguir entre anulación e inaplicación. La *anulación* consiste en la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico debido a su invalidez, con efectos jurídicos generales (*erga omnes*), definitivos e irreversibles¹⁷. Una vez anulada, la norma deja de existir como tal y no puede ser ya aplicada por ningún operador jurídico. Por el contrario, la *inaplicación* de una norma consiste en prescindir de ella para resolver un caso en el que tenía vocación de ser aplicada, esto es, resolver sin ajustarse a lo dispuesto en la norma inválida¹⁸. A diferencia de la anulación, la inaplicación no afecta a la pervivencia de la norma afectada, ni a su aplicabilidad en otros casos: tiene un mero efecto *inter partes*, sin afectar a terceros ni obligar tampoco a otras autoridades —ni siquiera a la que inaplica la norma— a actuar del mismo modo en el futuro, sin perjuicio del valor vinculante que el ordenamiento asigna al precedente¹⁹.

De lo recién expuesto se desprende que anular las normas inválidas es una medida preferible a su mera inaplicación desde el punto de vista de los principios de seguridad jurídica, igualdad y economía procesal: al despejar de manera definitiva y con efectos generales las dudas eventualmente existentes sobre su invalidez, la anulación elimina la incertidumbre y previene decisiones contradictorias, desigualdades y litigios innecesarios a los que podría dar lugar su aplicación o inaplicación por distintas autoridades, que no tienen por qué opinar lo mismo acerca de si la norma en cuestión es válida o inválida²⁰.

3. MECANISMOS DE CONTROL DE LOS REGLAMENTOS EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

Sentadas las consideraciones anteriores, procede ahora recordar de manera sucinta cuáles son las líneas maestras del sistema de control de validez de los reglamentos en el derecho español vigente. Se dejarán a un lado los mecanismos

¹⁶ Mariolina Eliantonio y Dacian C. Dragos (2023), «The indirect review of administrative action in search of a fair balance between legality and legal certainty», en Mariolina Eliantonio y Dacian C. Dragos (eds.), *Indirect Judicial Review in Administrative Law. Legality vs Legal Certainty*, London: Routledge, págs. 1-12 (págs. 2-4).

¹⁷ STC 166/1994, de 26 de mayo, FJ 2.

¹⁸ Gabriel Doménech Pascual (2001), «La inaplicación administrativa de reglamentos ilegales y leyes inconstitucionales», *Revista de Administración Pública*, 155, págs. 59-106 (pág. 61).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Doménech Pascual (2001, págs. 62-63; 2025: 656-657).

de revisión en manos de la propia Administración²¹ para centrar la exposición en los controles de naturaleza jurisdiccional, que, según se indicará de inmediato, se encuentran distribuidos entre Poder Judicial (*infra* a) y Tribunal Constitucional (*infra* b).

a) Poder Judicial

La función de revisión de la validez de las normas reglamentarias corresponde primaria y ordinariamente a los jueces y tribunales integrantes del Poder Judicial por expresa previsión del art. 106.1 CE, que no distingue a estos efectos entre unos u otros órdenes jurisdiccionales. Sí lo hace la legislación procesal, que ha previsto para la jurisdicción contencioso-administrativa mecanismos de control específicos y adicionales al establecido con carácter general para todos los demás órdenes jurisdiccionales.

Como es sabido, a los jueces y tribunales de cualquier orden les ha correspondido tradicionalmente la tarea de controlar la legalidad de los reglamentos a través de la llamada *excepción de ilegalidad*²². Se trata de un mecanismo de control de carácter concreto, indirecto y de inaplicación, hoy consagrado como un deber de todos los órganos judiciales en el art. 6 LOPJ, que dispone que estos «no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa».

Frente a ello, los jueces y tribunales del orden contencioso-administrativo tienen atribuido, adicionalmente, el control de los reglamentos por vía de *impugnación*, en cuyo marco deben ir más allá de la mera inaplicación de las disposiciones generales inválidas para proceder a su anulación, aunque a estos efectos debe diferenciarse según que la impugnación se produzca de manera directa o indirecta.

El *recurso directo contra reglamentos* permite obtener su anulación en un proceso cuyo objeto viene constituido de manera inmediata por disposiciones de carácter general (art. 25.1 LJCA). Está sometido al plazo de interposición de dos meses desde la publicación oficial de la disposición impugnada (art. 46.1 LJCA)

²¹ Recuérdese que, en virtud del mecanismo de la revisión de oficio (art. 106.2 LPACAP), las Administraciones públicas pueden, por su propia iniciativa y sin sujeción a plazo (aunque sí a previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma si lo hubiere), declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos de nulidad de pleno derecho del art. 47.2 LPACAP. En cuanto a la problemática cuestión de la inaplicación administrativa de reglamentos inválidos, véase Doménech Pascual (2021).

²² En concreto, este mecanismo de control de reglamentos fue introducido en el ordenamiento español por el art. 92 de la Constitución Española de 1869 y se mantuvo después en art. 7 de la Ley Provisional sobre la Organización del Poder Judicial de 1870, que, a pesar de su nombre, estuvo vigente durante más de un siglo, hasta la entrada en vigor de la LOPJ de 1985.

y, con carácter general, al requisito subjetivo de legitimación consistente en que dicha disposición afecte a un derecho o interés legítimo de quien pretende recurrirla (art. 19.1 LJCA).

Por su parte, el *recurso indirecto contra reglamentos* se dirige contra los actos dictados en aplicación de una disposición de carácter general —bajo las mismas condiciones de plazo y legitimación ya citadas, aunque referidas ahora al acto de aplicación recurrido—, pero resultando también impugnada la norma, de modo indirecto, en la medida en que el fundamento del recurso descansa precisamente en su invalidez (art. 26.1 LJCA). Por ello, en este tipo de recursos se considerará en todo caso parte codemandada a la Administración autora de la disposición general, aunque no proceda de ella el acto de aplicación impugnado (art. 21.4 LJCA). A través de esta vía procesal puede obtenerse la anulación del acto de aplicación (lo cual supone en sí mismo inaplicar al caso la norma reglamentaria inválida que le sirvió de fundamento), pero también la anulación de la disposición general aplicada, si el órgano judicial que conoce del recurso es el Tribunal Supremo o el Tribunal que hubiera sido competente para conocer del recurso directo (arts. 27.2 y 27.3 LJCA). Si el recurso indirecto ha sido resuelto por otro órgano judicial, la sentencia estimatoria se limitará a anular el acto de aplicación (con la consiguiente inaplicación *ad casum* de la norma reglamentaria considerada inválida) y, una vez firme dicha sentencia, su autor queda obligado a plantear la correspondiente cuestión de ilegalidad ante el órgano competente para conocer del recurso directo, que en su caso anulará la disposición cuestionada (arts. 27.1 y 123-126 LJCA).

b) *Tribunal Constitucional*

Lo que hasta ahora se ha expuesto no obsta a que, en determinados casos, el control de constitucionalidad de los reglamentos sea una tarea compartida por el Tribunal Constitucional y por los órganos del poder judicial, entre quienes se desdobra la función jurisdiccional y cuyas relaciones no responden siempre al rango de las disposiciones y actos enjuiciables ni depende, tampoco, del canon de validez (solo la Constitución o también las leyes) que deba emplearse en el enjuiciamiento²³.

En concreto, el Tribunal Constitucional puede enjuiciar la constitucionalidad de las disposiciones reglamentarias y, en su caso, anularlas, a través de tres vías procesales, a saber, i) el conflicto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas o de estas entre sí (art. 61.1 LOTC), ii) la impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley de las comunidades autónomas (arts. 161.2 CE y 76 LOTC), y iii) el recurso de amparo (art. 43.1 LOTC). Se trata, en los tres casos, de un control de constitucionalidad, no de carácter abstracto —pues este se atribuye al Tribunal Constitucional solo respecto de leyes y dis-

²³ Javier Jiménez Campo (1994), «Prólogo», en Caamaño Domínguez (1994, págs. 20-22).

posiciones normativas o actos que tengan fuerza de ley²⁴—, sino concreto, en la medida en que la revisión no se realiza respecto de la norma reglamentaria abstractamente considerada, sino en relación con la vulneración por su parte de concretos derechos fundamentales (en vía de amparo) o con la invasión de competencias ajenas por parte de su autor (en vía de conflictos)²⁵. Y en los tres casos estamos ante facultades de control no exclusivas del Tribunal Constitucional, sino compartidas con el poder judicial, sea en términos de alternatividad (en vía de conflictos —sin perjuicio de que, iniciado el proceso constitucional, se produzca la suspensión de los procesos paralelos en su caso iniciados ante la jurisdicción ordinaria: arts. 61.2 y 77 LOTC—) o de subsidiariedad (en vía de amparo: art. 43.1 LOTC).

Centrándonos específicamente en la jurisdicción de amparo, resulta necesario distinguir, siguiendo la tipología expuesta en el apartado II.2 *supra*, entre el recurso de amparo entablado directamente contra disposiciones generales —que plantea hoy en día pocas dificultades interpretativas—, y el dirigido solo de manera indirecta frente a ellas, que es al que propiamente se refiere este trabajo.

En cuanto al *recurso de amparo directo contra reglamentos*, ha de partirse de los arts. 41.2 y 43.1 LOTC, que establecen que el amparo protege frente a vulneraciones de los derechos fundamentales originadas por «disposiciones» (entre otras actuaciones) de los poderes públicos, alusión en la que deben entenderse incluidas las normas reglamentarias. Sin embargo, al regular los posibles contenidos de las sentencias dictadas en amparo, el art. 55.1 LOTC se refiere a la anulación de «la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos», sin mención alguna a la posibilidad de anular (por inconstitucionales) disposiciones de carácter general. Esta discordancia normativa no ha impedido, sin embargo, que el Tribunal i) considere admisibles los recursos de amparo dirigidos *directamente* frente a disposiciones reglamentarias, siempre y cuando de ellas derive inmediatamente —sin necesidad de acto aplicativo alguno— la lesión de derechos fundamentales²⁶, y

²⁴ STC 141/1985, de 22 de octubre, FJ 2.

²⁵ Caamaño Domínguez (1994, págs. 92-93).

²⁶ Así se reconoce de manera especialmente clara desde la STC 192/1991, de 14 de octubre, FJ 2, donde el Tribunal afirmó que «aunque, como hemos dicho en otras ocasiones, por medio del recurso de amparo no pueden ejercitarse pretensiones impugnatorias directas frente a disposiciones generales [...], dado que *no es la vía adecuada para el enjuiciamiento abstracto de disposiciones generales*, sino exclusivamente para analizar concretas violaciones de derechos fundamentales de personas determinadas [...], no es menos cierto que no puede negarse que la discriminación pueda tener su origen directo e inmediato en las normas, de manera que en abstracto es posible admitir que *en determinados casos la mera existencia de un precepto reglamentario que sea de aplicación directa puede violar un derecho fundamental* —que, en este caso, sería el de igualdad [...]*— lo que, en definitiva, posibilita y obliga al enjuiciamiento de la norma en cuestión desde la señalada perspectiva constitucional [...]*».

ii) declare, en caso de constatar la existencia de la vulneración denunciada, la inconstitucionalidad y nulidad de la correspondiente norma reglamentaria²⁷.

Por lo que respecta al *recurso de amparo indirecto contra reglamentos*, resulta incontrovertida su existencia en tanto que amparo dirigido contra actuaciones de los poderes públicos que se reputan lesivas de los derechos fundamentales por razón de la supuesta contrariedad a tales derechos de la disposición de carácter general de la que constituyen mera aplicación o ejecución. Ni la Constitución ni la LOTC restringen los motivos en los que puede fundamentarse una denuncia de lesión de los derechos fundamentales por parte de una determinada actuación de los poderes públicos, y por lo tanto no excluyen que un recurso de amparo pueda cuestionar indirectamente la conformidad con los derechos fundamentales de los preceptos reglamentarios que hayan sido aplicados por las decisiones directamente impugnadas. Tampoco hay duda de que, para resolver este tipo de recursos, el Tribunal Constitucional i) puede realizar y de hecho realiza un enjuiciamiento material de la constitucionalidad de la disposición indirectamente controvertida, y ii) puede adoptar, como medida de reparación del derecho lesionado, la decisión de anular los actos de aplicación impugnados, lo que supone excepcionar o inaplicar en el caso concreto la disposición reglamentaria inconstitucional.

Aclarado lo anterior, la cuestión problemática se centra en determinar cuáles han de ser los efectos del referido enjuiciamiento material en aquellos casos en que este concluya con un resultado de inconstitucionalidad: inaplicación (esto es, mera anulación de los actos de aplicación, pero no pronunciamiento formal sobre el reglamento), o bien declaración de inconstitucionalidad y anulación del reglamento en la propia sentencia de amparo (y, por lo tanto, recurso indirecto *contra el reglamento* en sentido propio o pleno).

III. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Entre los factores relevantes para el adecuado tratamiento de la cuestión aquí abordada se encuentra, sin duda, el de la interpretación que el propio Tribunal Constitucional ha mantenido acerca de su competencia para anular reglamentos indirectamente impugnados en amparo. No es posible realizar ahora un

Esta doctrina se ha mantenido desde entonces (véanse, por ejemplo, las SSTC 121/1997, de 1 de julio, FJ 5, y las citadas en la nota 27).

²⁷ Como ejemplos de recursos de amparo directo contra reglamentos que finalizaron con una sentencia estimatoria en la que, en consecuencia, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones directamente lesivas de derechos fundamentales, pueden citarse los resueltos por la STC 57/2004, de 19 de abril, la STC 183/2006, de 19 de junio, o las resolutorias de la «serie» de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, iniciada con la STC 191/2020, de 17 de diciembre.

análisis detenido de los pronunciamientos vertidos al respecto durante los más de cuarenta años de andadura de la jurisdicción constitucional, pero sí es necesario resaltar, al menos, algunos de sus rasgos más significativos.

1. PRIMERA ÉPOCA: DOS LÍNEAS DE ACTUACIÓN, MÁS QUE DOS LÍNEAS DE DOCTRINA

Se ha afirmado que, en un momento inicial, el Tribunal sentó una doctrina contraria a la anulación de reglamentos en el marco de los recursos de amparo indirectamente interpuestos contra ellos²⁸. Así se ha derivado en especial de lo indicado en la STC 40/1982, de 30 de junio, FJ 3; el ATC 284/1984, de 9 de mayo, FJ 2; la STC 141/1985, de 22 de octubre, FJ 2; y de las SSTC 167/1986, de 22 de diciembre, y 193/1987, de 9 de diciembre, FFJJ 4 y 6, respectivamente. Sin embargo, me parece dudoso que quepa extraer con rotundidad tal conclusión de dichos pronunciamientos, leídos en su tenor y a la luz de las concretas circunstancias de los casos en los que fueron dictados. A mi juicio, lo único que en ellos vino a sentar el Tribunal fue la imposibilidad de instar, en el marco de cualquier tipo de recurso de amparo, el control de constitucionalidad de reglamentos entendido como *control abstracto* y como *pretensión autónoma*, esto es, como mecanismo de fiscalización de normas desligado de una concreta lesión de derechos fundamentales²⁹. Más aún, en algún momento pareció reconocerse la posibilidad de anular en amparo las disposiciones reglamentarias indirectamente impugnadas, si bien que solo en los casos en que ello resultase imprescindible para reparar la lesión iusfundamental declarada en la sentencia³⁰.

Más concluyentes resultan otros pronunciamientos de la época en los que, sin razonar nada al respecto, el Tribunal se abstuvo de anular las normas reglamentarias indirectamente impugnadas en amparo, a pesar de haber examinado y confirmado su contrariedad a los derechos fundamentales invocados y de, por ello, haber llegado a un fallo estimatorio del recurso en el que, sin embargo, solamente se anulaban los actos de aplicación de la norma. Es el caso, por ejemplo,

²⁸ Caamaño Domínguez (1994, págs. 155-161). Véase también el voto particular formulado por el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la STC 184/2025, de 2 de diciembre.

²⁹ Especialmente ilustrativo al respecto resulta el FJ 4 de la STC 363/1993, de 13 de diciembre, en el que a su vez se realiza una síntesis de las SSTC 167/1986 y 193/1987, así como una explicación de las específicas circunstancias que llevaron al dictado de cada una de ellas.

³⁰ STC 167/1986, FJ 4: «[...] La protección [...] es pues el objetivo primario del recurso de amparo: *protección que en ocasiones, y como vía instrumental, puede suponer*, tal como el art. 55.1.a) de la LOTC señala, *que la Sentencia que otorgue el amparo pueda contener la declaración de nulidad de la disposición, acto o resolución que haya impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos. Bien entendido que... tal declaración es sólo posible en cuanto requerida por la protección de concretos derechos, pero no puede constituir una pretensión autónoma, desligada de dicha protección*» (las cursivas son mías).

de la STC 18/1981, de 8 de junio (atinente a una disposición reglamentaria que preveía la imposición de sanciones administrativas de plano) o de las SSTC 162/1985, de 22 de octubre, y 209/1987, de 22 de diciembre (relativos a preceptos que introducían diferenciaciones de trato discriminatorias).

Este criterio cambiaría repentinamente en el año 1990, entre cuyos meses de enero y abril se dictaron cuatro sentencias estimatorias de recursos de amparo indirectos contra reglamentos, dos de cada una de las salas del Tribunal y todas ellas carentes de referencia alguna en su fundamentación jurídica a las razones por las cuales el Tribunal procedía ahora, en contraste con su práctica previa, a anular las disposiciones reglamentarias origen de la lesión. Se trata de la STC (Sala 1.^a) 7/1990, de 18 de enero, y la STC (Sala 2.^a) 32/1990, de 26 de febrero (ponentes, señores López Guerra y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, respectivamente), ambas sobre preceptos contrarios a la igualdad de trato en relación con la libertad sindical; la STC (Sala 2.^a) 61/1990, de 29 de marzo (ponente, señor De la Vega Benayas), acerca de una disposición contraria a la reserva de ley sancionadora; y la STC (Sala 1.^a) 78/1990, de 26 de abril (ponente, señor Gimeno Sendra), en relación con una norma lesiva del derecho a la igualdad³¹.

La referida postura del Tribunal no se mantuvo con posterioridad. Nuevamente sin argumentar el porqué de su proceder, las sentencias posteriores que han estimado recursos de amparo indirectos contra reglamentos lo han hecho absteniéndose de anular la disposición normativa afectada. Es el caso de las SSTC 219/1991, de 25 de noviembre; 184/1995, de 12 de diciembre; y 153/1996, de 30 de noviembre, todas ellas atinentes a preceptos reglamentarios sancionadores sin cobertura legal.

2. SEGUNDA ÉPOCA: LAS SSTC 15/2011, DE 28 DE FEBRERO, Y 34/2011, DE 28 DE MARZO

De lo hasta ahora expuesto resulta la existencia de dos líneas de actuación (y no, propiamente, de dos líneas de doctrina) en torno a la cuestión que venimos examinando. Tras la reforma operada en el recurso de amparo por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, la situación no varió sustancialmente³², salvo por dos

³¹ Las SSTC 32 y 61/1990 fueron objeto de una valoración muy positiva por parte de García de Enterría (1990), y las cuatro sentencias mencionadas fueron también valoradas favorablemente por Caamaño Domínguez (1994, págs. 152-169).

³² Así, las SSTC 21/2010, de 27 de abril, y 135/2010, de 2 de diciembre, también referidas a preceptos reglamentarios sancionadores carentes de cobertura legal, tuvieron sentido estimatorio, pero no alcanzaron a declarar la nulidad de las normas origen de la lesión. Debe destacarse que en ninguna de estas dos sentencias constan los motivos de especial trascendencia constitucional que justificaron la admisión a trámite de las correspondientes demandas. Esto no era infrecuente en aquel momento dado que tal dato comenzó a hacerse constar en las sentencias del Tribunal de manera sistemática

pronunciamientos de gran interés que se dictaron a distancia de un mes en el año 2011, nuevamente por Salas distintas del Tribunal.

El primero de ellos es la STC (Sala 1.ª) 15/2011, de 28 de febrero (ponente, señor Delgado Barrio), que estimó un recurso de amparo por vulneración del derecho fundamental al secreto de las comunicaciones en el ámbito penitenciario (arts. 18.3 y 25.2 CE). El amparo se dirigía formalmente contra las resoluciones judiciales que habían desestimado la queja de un interno contra la decisión del centro penitenciario de condicionar el envío de determinadas comunicaciones escritas en sobre cerrado, dirigidas al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, a que el demandante hiciese constar en la instancia adjunta a las mismas el asunto de que trataban las cartas. Tal decisión se había adoptado en aplicación de lo establecido en la «nota informativa» previamente dictada por el director de la prisión. Constatada la existencia de la lesión denunciada, el Tribunal anuló tanto los actos administrativos y judiciales de aplicación como la instrucción dictada por el director del centro penitenciario.

Aunque la STC 15/2011 no contiene ningún razonamiento expreso dirigido a justificar la decisión de anular la referida instrucción, sí se refiere a dos extremos que resultan aquí de crucial interés. De una parte, viene a atribuir a la instrucción la naturaleza de una disposición de carácter general a efectos de su enjuiciamiento y, muy especialmente, a los efectos de apreciar que el recurso de amparo revestía especial trascendencia constitucional debido al posible origen normativo de la lesión³³. Y, de otro lado, en esta sentencia el Tribunal declara que, aun cuando el recurso de amparo se dirigía formalmente frente a los actos judiciales de aplicación de la norma, en realidad su objeto debía entenderse constituido tanto por la disposición general como por su acto administrativo de aplicación al caso concreto³⁴. Cabría entender que con esta sentencia se apuntaba a la procedencia de anular la disposición reglamentaria indirectamente impugnada en amparo cuando, verificada la lesión de derechos fundamentales y su origen normativo, la especial trascendencia apreciada en el recurso fuese precisamente la prevista en la STC 155/2009, FJ 2.c)³⁵, proyectándose esa causa también sobre la delimitación del objeto material del recurso.

solo a partir de la STC 9/2015, de 2 de febrero, como consecuencia de la exigencia establecida al respecto en la STEDH de 20 de enero de 2015, *Arribas Antón c. España*.

³³ FJ 4: «[...] Es de indicar que el contenido de este recurso de amparo, justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal en razón de su especial trascendencia constitucional [...] debido a que [...] la vulneración denunciada tendría su causa en una disposición general como es la instrucción adoptada por el director del Centro Penitenciario La Moraleja, en Dueñas, mediante la nota informativa de 25 de julio de 2006».

³⁴ FJ 2.

³⁵ Margarita Beladiez Rojo (2018), «El recurso de amparo y la especial trascendencia constitucional», en *La nueva perspectiva de la tutela procesal de los derechos fundamentales. XXII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid: Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 13-98 (págs. 45-46).

Si la STC 15/2011 es relevante por su fallo y por lo que su fundamentación jurídica sugiere, la STC (Sala 2.ª) 34/2011, de 28 de marzo (ponente, señor Hernando Santiago), dictada justamente un mes después de la anterior, es de gran importancia por lo que expresamente argumenta al respecto.

El recurso de amparo resuelto por la STC 34/2011 denunciaba, por lo que ahora interesa, la vulneración de los derechos del recurrente en amparo a la libertad religiosa (art. 16.1 y 3 CE) y a la igualdad (art. 14 CE), lesión que se atribuía en la demanda al art. 2.3 de los estatutos del Colegio de Abogados de Sevilla (que, tras declarar que «el Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla es aconfesional», añadía: «si bien por secular tradición tiene por Patrona a la Santísima Virgen María, en el Misterio de su Concepción Inmaculada») y, por extensión, a la orden del consejero de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía que declaró la adecuación a la legalidad de los mencionados estatutos; así como a las resoluciones judiciales que desestimaron el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la mentada orden.

La novedad de esta sentencia reside en la siguiente afirmación:

[...] Si el resultado de nuestro enjuiciamiento llevase a considerar que la raíz de la lesión del derecho fundamental se ubica en el contenido mismo de la disposición, no por ello cabe olvidar que *la depuración de las normas infralegales por vicio de inconstitucionalidad es, en principio, competencia del poder judicial* (art. 117.3 CE). *Por ello, si el restablecimiento en la integridad del derecho fundamental pudiera obtenerse mediante la anulación de la resolución o acto administrativo aplicativo de la disposición general, quedará reservada a la jurisdicción ordinaria su definitiva expulsión del ordenamiento jurídico; y, excepcionalmente, la norma reglamentaria podrá ser anulada por este Tribunal con motivo de un recurso de amparo cuando la vigencia de la disposición, además de ser la causante de la lesión, impida el pleno restablecimiento en su derecho al demandante [...]*³⁶.

Atendiendo a la fecha de la STC 34/2011, solo un mes posterior a la 15/2011, y al hecho de que una y otra proceden de Salas distintas del Tribunal, cabría entender que la sentencia posterior pretendió poner coto a potenciales lecturas expansivas de la primera (esto es, a la interpretación de que la anulación de la norma procedería siempre que la sentencia estimatoria se dictase en un supuesto en que se había apreciado como causa de especial trascendencia la del posible origen normativo de la lesión). Aunque, en sentido contrario, cabría también entender que la STC 34/2011 pretendió meramente clarificar cuál había sido, de origen, el sentido de la sentencia anterior. Parece posible inclinarse por lo primero, teniendo en cuenta que el último de los pronunciamientos citados se vertió en un caso que concluyó con una sentencia desestimatoria —constituyendo por ello un contenido en puridad innecesario de la sentencia— y que su énfasis en la finalidad tuitivo-subjetiva del recurso de amparo resulta poco

³⁶ STC 34/2011, FJ 1. Las cursivas son mías.

compatible con el protagonismo otorgado por la STC 15/2011 a la dimensión objetiva de este tipo de proceso constitucional.

3. LA ACLARACIÓN PLENARIA DE DOCTRINA: LA STC 184/2025, DE 2 DE DICIEMBRE

Finalmente, el Tribunal Constitucional ha abordado la cuestión de manera frontal y con la expresa vocación de sentar un criterio de actuación unívoco a futuro mediante la STC 184/2025, de 2 de diciembre (ponente, señor Sáez Valcárcel), que es además el primer pronunciamiento realizado al respecto por el Pleno en toda la historia del Tribunal.

En este caso se denunciaba en amparo, entre otras lesiones, la del derecho fundamental a la legalidad sancionadora en su dimensión formal —reserva de ley—, que se imputaba a la imposición de una sanción administrativa contemplada en un precepto reglamentario —el art. 73.1 del Reglamento Provisional de la Escuela Nacional de Policía, aprobado por Orden de 19 de octubre de 1981— carente por completo de cobertura en una norma con rango de ley. El recurso fue admitido a trámite al apreciar el Tribunal que revestía especial trascendencia constitucional porque, en lo que ahora importa, la posible vulneración del derecho fundamental que se denunciaba pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, c)].

Siguiendo la pauta de la STC 15/2011, la STC 184/2025 se ocupa, por una parte, de delimitar cuál es el objeto material de la queja relativa a la reserva de ley sancionadora, operación que realiza atendiendo a la fundamentación de dicha queja y a la especial trascendencia constitucional del recurso, lo cual conduce a entender que el precepto reglamentario aplicado forma también parte del objeto del recurso [FJ 3.b) y c)]. Posteriormente, una vez constatada la absoluta falta de cobertura legal de la sanción impuesta, el Tribunal otorga el amparo y, en consecuencia, declara inconstitucionales y nulos los actos administrativos sancionadores y las sentencias que los confirmaron. Pero va más allá para declarar también la inconstitucionalidad y nulidad del propio precepto reglamentario que regulaba la consecuencia sancionadora, y —lo que resulta de mayor importancia— lo hace, además, ofreciendo un razonamiento expreso para ello, razonamiento que el propio Tribunal declara como dirigido a aclarar la doctrina constitucional preexistente tras el oportuno proceso de reflexión interna. El FJ 6 de la STC 184/2025 se expresa como sigue:

[...] El Tribunal en Pleno considera necesario, tras el oportuno proceso de reflexión interna, aclarar su doctrina acerca de la procedencia de declarar, en vía de amparo, la inconstitucionalidad y nulidad del precepto reglamentario identificado como origen de la lesión, declaración producida ya en algunas ocasiones [...] pero rechazada expresamente, salvo para supuestos excepcionales, en otras [...].

La procedencia, en estos casos, de declarar la inconstitucionalidad y nulidad del precepto reglamentario que se constate como mediatamente vulnerador de los derechos fundamentales encuentra su justificación en dos motivos. Por un lado, porque en su dimensión subjetiva, como mecanismo subsidiario de protección de los derechos fundamentales, el recurso de amparo pide la remoción de las «disposiciones» de los poderes públicos lesivas de tales derechos (arts. 41.2 y 43.1 LOTC) para garantizar su preservación (art. 55.1 LOTC). Y, de otro lado, porque en tanto que proceso constitucional dotado de una dimensión objetiva y, por ende, trascendente del caso concreto, el recurso de amparo está dirigido a impulsar la mejora de la protección de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos a través, por lo que ahora importa, del enjuiciamiento de supuestos en los que la posible lesión del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de una disposición de carácter general [STC 155/2009, FJ 2 c)]. Causa esta de especial trascendencia constitucional que, apreciada en el momento de la admisión a trámite del presente recurso, viene a proyectarse sobre el enjuiciamiento y el fallo, impregnando con ello la totalidad del proceso de amparo, reforzando de este modo su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución [art. 55.1 b) LOTC].

Para el correcto entendimiento del contenido de la STC 184/2025 es preciso tener en cuenta varios factores concurrentes en el caso resuelto por ella, que lo convertirían en especialmente propicio para sentar la referida doctrina. Por una parte, como la propia sentencia pone de relieve, el precepto reglamentario se mantuvo vigente y fue aplicado, pese a su absoluta falta de cobertura legal, durante más de cuarenta años, lo que realza la subsidiariedad del control realizado por el Tribunal y, al mismo tiempo, la plausibilidad de que este se vea llamado a realizar dicha función de control a pesar de la existencia de mecanismos suficientes para ello en la jurisdicción ordinaria. De otro lado, el precepto en cuestión había sido derogado poco antes de dictarse la sentencia, pero su contenido era sancionador y además gozaba de cierta ultraactividad según la norma derogatoria, lo que suponía que el pronunciamiento del Tribunal —novedoso en relación con la práctica de los años anteriores— no daría lugar a vacío normativo alguno, pero que al mismo tiempo tendría verdaderos efectos prácticos en el plano de la tutela del derecho fundamental más allá del caso concreto. Y, por último, en este caso la condición de autor y aplicador de la norma recaían en una misma Administración pública (la estatal), que había sido debidamente llamada al proceso y había formulado alegaciones —relativas, en sustancia, a la constitucionalidad del precepto reglamentario en liza—.

La sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes centrados precisamente sobre el aspecto aquí examinado: uno, contrario con carácter general a la posibilidad de anular reglamentos en vía de recurso de amparo indirecto contra

ellos³⁷, y otro, partidario de limitar dicha posibilidad únicamente a los supuestos en que resulte imprescindible para reparar la lesión iusfundamental declarada en la sentencia estimatoria del recurso³⁸.

IV. PROCEDENCIA DE LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y NULIDAD DE NORMAS REGLAMENTARIAS EN LOS RECURSOS DE AMPARO INTERPUESTOS CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN

De lo hasta ahora indicado puede concluirse que es *posible* que el propio Tribunal Constitucional declare formalmente la inconstitucionalidad y nulidad de preceptos de naturaleza reglamentaria en el marco de recursos de amparo indirectos frente a ellos. Así resulta de la regulación del recurso de amparo en la LOTC y la práctica del Tribunal Constitucional [apartados II.3.b) y III *supra*, respectivamente], y ello no solo por los ya citados precedentes de los años 1990, 2011 y 2025, sino especialmente por el pacífico reconocimiento a la jurisdicción de amparo de competencia para enjuiciar formalmente, y en su caso anular, normas reglamentarias lesivas de derechos fundamentales en el recurso de amparo directo contra las mismas.

Partiendo de esta constatación, a continuación se argumenta que dicho modo de proceder no solo es posible, sino que, a pesar de no ser estrictamente necesario (*infra* 1), es el más coherente con la configuración constitucional del recurso de amparo, sobre todo tras la objetivación de este tipo de proceso constitucional operada en virtud de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo (*infra* 2), sin que se adviertan argumentos que justifiquen suficientemente la opción contraria (*infra* 3).

1. FALTA DE NECESIDAD *SENSU STRICTO*

Debe partirse del dato de que, en términos estrictamente formales y como se desprende de lo ya expuesto (apartado II.3 *supra*), no resulta indispensable proceder a la referida declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la norma contraria a los derechos fundamentales en la propia sentencia estimatoria del amparo indirecto, porque el control de validez de las normas reglamentarias puede ser efectuado por la propia Administración y por el poder judicial, residiendo además en este último de manera ordinaria dicha actividad de control por expresa previsión constitucional (art. 106.1 CE).

³⁷ Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la STC 184/2025, de 2 de diciembre.

³⁸ Voto particular que formula la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la STC 184/2025, de 2 de diciembre.

En este punto es relevante señalar que, incluso en defecto de pronunciamiento explícito en la sentencia estimatoria del amparo acerca de la constitucionalidad y nulidad del precepto reglamentario origen de la lesión, dicha sentencia trasciende del caso concreto. Y ello porque, en la medida en la que pone de manifiesto que la norma infralegal aplicada es contraria a los derechos fundamentales, debería provocar que i) la Administración la expulsase del ordenamiento jurídico a través de la revisión de oficio (art. 106.2 LPAC), así como, *ex art.* 5.1 LOPJ³⁹, que ii) los tribunales de lo contencioso-administrativo la anulasen con ocasión del enjuiciamiento de sus actos de aplicación —en su caso a través de la tramitación de dos procesos distintos, el dirigido contra el acto de aplicación y el posterior de la cuestión de ilegalidad contra el propio reglamento (arts. 26 y 27 LJCA)—, y que iii) en todo caso, los órganos judiciales de cualquier jurisdicción lo inaplicasen (art. 6 LOPJ)⁴⁰.

2. ARGUMENTOS A FAVOR

Pese a lo anterior, que sea el propio Tribunal Constitucional el que proceda a depurar el ordenamiento del precepto reglamentario cuya inconstitucionalidad se constata con ocasión de la estimación de un recurso de amparo contra sus actos de aplicación resulta la alternativa más adecuada desde el punto de vista de la configuración del proceso de amparo, y ello tanto por lo que atañe a su dimensión subjetiva [*infra* a)] como a su dimensión objetiva [*infra* b)]. A continuación se intentará justificar esta tesis poniendo de manifiesto su estrecha relación con razones de carácter sistemático, además de con obvias consideraciones de economía procesal y de evitación al ciudadano de cargas impugnatorias y riesgos de lesión innecesarios⁴¹.

³⁹ Según el cual: «La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos».

⁴⁰ Beladiez Rojo (2018, pág. 46).

⁴¹ Es pertinente resaltar que, como tempranamente observara Caamaño Domínguez (1994, págs. 167-168), este no es un riesgo meramente teórico, sino que se ha materializado en la práctica. Así lo demuestra la citada STC 78/1990, de 26 de abril —una de las pocas que hasta la fecha ha anulado el precepto reglamentario origen de la lesión al otorgar el amparo dirigido contra sus actos de aplicación—: en este caso, el precepto reglamentario ya había sido declarado materialmente inconstitucional en una sentencia de amparo anterior —la STC 209/1987, de 22 de diciembre— que, sin embargo, no había procedido formalmente a su anulación. Pese a la existencia de este pronunciamiento material de inconstitucionalidad, tanto la Administración competente como los órganos judiciales volvieron a aplicar el precepto reglamentario inconstitucional, manteniendo una interpretación contraria a la

a) *La dimensión subjetiva del recurso de amparo*

Por lo que respecta, en primer lugar, a la dimensión estrictamente subjetiva del recurso de amparo (esto es, a su función de mecanismo subsidiario y extraordinario de protección de los derechos fundamentales frente a lesiones ocasionadas por los poderes públicos), tal dimensión podría parecer ajena, en principio, a la actividad de depuración del ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales. Sin embargo, lo cierto es que, en determinados supuestos, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto reglamentario que se constate como origen último de la lesión puede ser una medida necesaria y adecuada para *reparar y preservar* el derecho fundamental vulnerado (art. 41.2 LOTC).

Además de los casos en que los que haya sido la propia norma, sin necesidad de actos de aplicación, la que por sí misma haya provocado la lesión y la que en consecuencia constituya directamente el objeto del recurso de amparo, esta situación puede plantearse también en recursos contra actos de aplicación de reglamentos inconstitucionales. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, en los ya citados casos de 1990, 2011 y 2025, respecto de supuestos en que el precepto reglamentario es discriminatorio y por lo tanto contrario al art. 14 CE⁴², o cuando carece de suficiente cobertura legal y es por ello contrario al derecho fundamental a la legalidad sancionadora en su vertiente formal (art. 25.1 CE)⁴³. Elevando el grado de abstracción, cabe generalizar este entendi-

contenida en la STC 209/1987 y dando lugar a un nuevo recurso de amparo sustancialmente idéntico al resuelto por aquella, lo que condujo al dictado de la STC 78/1990.

⁴² Se ha señalado que cuando la sentencia de amparo concluye que la Administración y/o los tribunales han vulnerado el art. 14 CE por haber aplicado un precepto reglamentario discriminatorio, la anulación de este en la propia sentencia de amparo es una fórmula dirigida a dotar de verdadera efectividad a la tutela brindada por el Tribunal, pues con ello no solo se consigue el «reconocimiento» del derecho conculcado [art. 55.1.b) LOTC], sino que además se preserva su efectivo ejercicio *pro futuro*; esto es, la anulación de la norma constituye «la medida apropiada para su conservación» [art. 55.1.c) LOTC]. Así, García de Enterría (1990, pág. 289) y Caamaño Domínguez (1994, pág. 163).

⁴³ La doctrina ha señalado que el derecho fundamental a la legalidad sancionadora, en su vertiente formal (reserva de ley), constituye una manifestación del principio de legalidad traducida a derecho fundamental. Se trataría, en otras palabras, de un derecho fundamental llamado a defender el principio de legalidad en el ámbito del derecho punitivo, y desde esta óptica objetiva resultaría que la declaración de nulidad de la disposición sancionadora carente de cobertura legal es una consecuencia lógica de la estimación de la pretensión de amparo dirigida contra sus actos de aplicación. La declaración de nulidad y el reconocimiento del derecho vulnerado tenderían en este caso a converger y a coincidir, y por ello, «en el recurso de amparo, cuando la norma reglamentaria impugnada resulte lesiva del art. 25.1 de la CE el Tribunal Constitucional no sólo puede, sino que debe, declarar su nulidad *erga omnes*, porque ésta no es una pretensión autónoma y distinta de la destinada a la salvaguarda del derecho, sino que es la pretensión misma, la razón de ser de tal derecho fundamental». Así, Caamaño Domínguez (1994, págs. 165-167).

miento a todos aquellos casos en que la pervivencia en el ordenamiento de la norma reglamentaria obligue a la Administración a adoptar futuros actos singulares que sean contrarios a los derechos fundamentales (salvo que se acepte la controvertida posibilidad de inaplicación administrativa singular de reglamentos inválidos⁴⁴), así como a los casos en que la norma reglamentaria sea contraria a la reserva formal de ley inherente a todo derecho fundamental. Resulta difícil imaginar un recurso de amparo indirecto frente a reglamentos en que no se dé alguna de estas situaciones.

b) La dimensión objetiva del recurso de amparo

Por lo que atañe, en segundo lugar, a la dimensión objetiva del recurso de amparo, la posibilidad de anular los preceptos reglamentarios que se constaten como origen de la lesión iusfundamental perfeccionada por los actos de aplicación impugnados cobra una particular relevancia, sobre todo a partir de la reforma operada en la configuración de este tipo de proceso constitucional por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo. Aunque la dimensión objetiva del recurso de amparo ha existido siempre⁴⁵, la reforma del año 2007 le ha dado preeminencia a través de la introducción de la exigencia de la «especial trascendencia constitucional» como requisito de admisibilidad del recurso. No es este lugar para examinar en profundidad la justificación, el sentido y las implicaciones de la mencionada reforma⁴⁶. Lo que ahora interesa es resaltar su impacto sobre la cuestión que aquí se está analizando. Y para ello es preciso atender a varias consideraciones.

La primera de ellas es que, sin perjuicio de que siga declarando y reparando las concretas vulneraciones de las que conozca (dimensión de tutela subjetiva, inherente del recurso de amparo por imperativo constitucional), la tarea del Tribunal Constitucional en el recurso de amparo se centra ahora en producir parámetros que excedan del caso concreto abordado, con el fin de impulsar la mejora de la tutela subjetiva de los derechos fundamentales por parte de los

⁴⁴ Al respecto, Doménech Pascual (2001).

⁴⁵ Así lo demuestra la primera sentencia de la historia del Tribunal Constitucional, producida además, precisamente, a través de esta vía procesal (la STC 1/1981, de 26 de enero, FJ 2), que señaló que: «La finalidad esencial del recurso de amparo es la protección, en sede constitucional, de los derechos y libertades que hemos dicho [los reconocidos en los arts. 14 al 29 y 30.2 CE] cuando las vías ordinarias de protección han resultado insatisfactorias. Junto a este designio, proclamado en el art. 53.2 [CE], aparece también el de la defensa objetiva de la Constitución, sirviendo de este modo la acción de amparo a un fin que trasciende de lo singular».

⁴⁶ La bibliografía al respecto es ya inabarcable. Para una visión de síntesis puede consultarse Marc Carrillo López (coord.) (2008), *Hacia una nueva jurisdicción constitucional: estudios sobre la Ley 6/2007, de 24 de mayo de reforma de la LOTC*, Valencia: Tirant lo Blanch.

poderes públicos⁴⁷. De manera más precisa, entre los criterios establecidos por el art. 50.1.b) para apreciar la existencia de especial trascendencia constitucional se encuentra, por lo que ahora interesa, el de la importancia del contenido del recurso para la *aplicación* o para la *general eficacia* de la Constitución, lo cual es expresivo de la configuración del recurso de amparo como una vía extraordinaria de garantía de los derechos fundamentales y, al tiempo, como un mecanismo de *garantía de la supremacía normativa de la Constitución*⁴⁸.

En segundo lugar, la reforma operada sobre el recurso de amparo supone, en atención a la finalidad recién descrita, que la especial trascendencia constitucional de la cuestión planteada en amparo no pueda quedar reducida única y exclusivamente a operar como filtro de las demandas en la fase de admisión, sino que deba proyectarse también, y con mayor importancia si cabe, sobre las de enjuiciamiento y fallo⁴⁹. Que el recurso de amparo cumpla eficazmente su reforzada función objetiva depende no solo ni principalmente de que el Tribunal seleccione adecuadamente los casos que admite a trámite, sino de que esté dispuesto a asumir una manera de enjuiciarlos y resolverlos que resulte acorde con la causa de especial trascendencia constitucional apreciada en el momento de la admisión⁵⁰. La necesaria ligazón entre especial trascendencia constitucional y enfoque y contenido de la sentencia de amparo ha sido enfatizada expresamente por el Tribunal Constitucional en la ya citada STC 184/2025, de 2 de diciembre, FJ 6, precisamente a la hora de justificar la procedencia de la anulación por el propio Tribunal una norma reglamentaria indirectamente impugnada en amparo⁵¹.

En estrecha relación con lo anterior debe recordarse, en tercer lugar, que el propio Tribunal Constitucional viene reconociendo de manera expresa desde el año 2009 que esta vertiente general u objetiva del recurso de amparo puede quedar concretada, entre otras causas de especial trascendencia constitucional, en la consistente en el posible origen normativo de la lesión [que «la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general», en palabras de la STC 155/2009, FJ 2.c)]⁵². En

⁴⁷ Luis Arroyo Jiménez (2017), «Especial trascendencia constitucional del recurso de amparo», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 68, págs. 36-43 (pág. 37).

⁴⁸ Marc Carrillo López (2008), «La objetivación del recurso de amparo: una necesidad ineludible», *Revista Vasca de Administración Pública*, 81, págs. 87-109 (pág. 102).

⁴⁹ Alicia González Alonso (2012), «La protección de los derechos fundamentales del artículo 24.1 de la Constitución tras la ‘objetivación’ del recurso de amparo», *Revista CEF Legal*, 139-140, págs. 59-106 (pág. 68).

⁵⁰ En esta línea, Carrillo López (2008, pág. 102).

⁵¹ Véase al respecto el apartado III.3 *supra*.

⁵² La trascendencia general u objetiva de los procesos en los que se ventila, aunque sea indirectamente, la validez de disposiciones de carácter general se reconoce no solo en la jurisdicción constitucional de amparo, sino también en la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, los arts. 81.2.d) y 88.2.g) LJCA prevén, respectivamente, que las sentencias

buena lógica, el sentido de esta causa de especial trascendencia constitucional no puede ser otro que el de propiciar que el Tribunal enjuicie la constitucionalidad de la norma aplicada; y, apurando el razonamiento, que, en caso de constatar su contrariedad a los derechos fundamentales, proceda a anular no solo sus actos de aplicación, sino también la propia disposición normativa aplicada.

Al declarar nula la norma, la estimación del amparo va más allá de la reparación subjetiva del derecho fundamental vulnerado y satisface su función objetiva en mayor medida que si difiriese la anulación a la ulterior revisión del reglamento en vía administrativa o judicial, pues esta segunda opción no garantiza dicho efecto con la misma plenitud e inmediatez⁵³. Y ello debido, fundamentalmente, a la inexistencia en el ordenamiento español de un mecanismo procesal de reenvío de la cuestión atinente a la validez del reglamento desde el propio Tribunal Constitucional ni hacia la Administración, ni hacia el órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa que hubiera sido competente para su anulación en vía directa o en todo caso al Tribunal Supremo, al modo de la cuestión de ilegalidad (arts. 27.1 y 123 a 126 LJCA) o, ya en el plano de las normas con rango de ley, de la cuestión interna de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC). Vacío legal que, en realidad, acaso tenga su origen en la innecesariedad de un mecanismo de tal tipo, visto que, como se está argumentando, no existe obstáculo para que el propio Tribunal Constitucional, por lo demás competente para anular reglamentos en vía de recurso de amparo directo contra los mismos, realice por sí mismo tal anulación en vía de recurso de amparo indirecto.

Conectando con ello es preciso destacar, en cuarto lugar, que la función de depuración normativa que en tal caso desempeñaría el recurso de amparo no puede considerarse verdaderamente ajena a este tipo de proceso constitucional. Que ello es así lo demuestra con claridad, aparte del supuesto del recurso de amparo directo contra reglamentos, la regulación de la llamada «cuestión interna de inconstitucionalidad» en el art. 55.2 LOTC, sobre todo después de la reforma operada por la ya citada Ley Orgánica 6/2007. Si hasta ese momento la estimación de un recurso de amparo en el que se apreciase una lesión proveniente de la ley activaba la obligación de la correspondiente Sala de elevar la cuestión al Pleno —que *podía* declarar la inconstitucionalidad de la previsión legal afectada, *después* de la estimación del amparo—, la nueva redacción del art. 55.2 LOTC exige la *previa* depuración del ordenamiento a través de la cuestión interna de inconstitucionalidad para, solo después, estimar *necesariamente* la demanda en el proceso de amparo.

que resuelven recursos indirectos contra disposiciones generales son recurribles en apelación y pueden revestir interés casacional objetivo. Como ha señalado Doménech Pascual (2025, pág. 663), la razón está en el alcance general de las disposiciones cuestionadas, que determina que sus consecuencias ilegales puedan multiplicarse a través de una pluralidad indeterminada de actos de aplicación.

⁵³ Beladiez Rojo (2018, pág. 46).

Resulta de ello que desde la reforma de 2007 ya no es posible otorgar un recurso de amparo en que la lesión tenga origen normativo (legal) sin proceder también a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del correspondiente precepto legal⁵⁴. Que esta previsión se contenga específicamente en la LOTC respecto de las normas con rango y fuerza de ley obedece a razones procesales derivadas del rango de la norma a enjuiciar, sin que, por lo tanto, el silencio de la LOTC acerca de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de normas reglamentarias al hilo del recurso de amparo contra sus actos de aplicación pueda entenderse como una exclusión de esta posibilidad, que, por el contrario, resulta sistemáticamente la más adecuada atendiendo a la regulación del art. 55.2 LOTC⁵⁵. Con las necesarias cautelas derivadas de las diferencias entre jurisdicción constitucional y ordinaria, no puede dejar de observarse también que el sistema ha previsto una solución paralela para las normas reglamentarias en el seno de la jurisdicción contencioso-administrativa: la estimación de un recurso indirecto contra un reglamento debe conllevar no solo la anulación de los actos de aplicación impugnados, sino también la del propio reglamento en el mismo proceso —si el órgano judicial es competente para ello— o la obligatoria remisión de la cuestión de ilegalidad al órgano competente —en caso contrario— [véase el apartado II.3.a) *supra*].

3. ARGUMENTOS EN CONTRA

Resta examinar las objeciones que cabría oponer a la tesis que se viene defendiendo, que podrían clasificarse en dos grupos, a saber, razones atinentes a la distribución de funciones entre jurisdicción ordinaria y constitucional [*infra* a)] y relativas a cuestiones de índole procesal [*infra* b)].

a) Reparos institucionales

En cuanto a lo primero, podría dudarse de la conveniencia de adoptar esta medida por razones de deferencia hacia la competencia del poder judicial para

⁵⁴ Se refuerza con ello la configuración de la cuestión interna de inconstitucionalidad como mecanismo procesal que permite afirmar la existencia *de facto* en España de un recurso de amparo (indirecto) frente a normas con rango de ley, como tempranamente pusiera de manifiesto Ignacio Borrajo Iniesta (1982), «Amparo frente a leyes», *Revista de Administración Pública*, 98, págs. 167-2020.

⁵⁵ Ha de mencionarse que en Alemania, país que tanto ha influido en la configuración de nuestro recurso de amparo y donde sí está previsto el recurso de amparo (*Verfassungsbeschwerde*) dirigido *directamente* contra leyes, el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) ha derivado la posibilidad de anular normas reglamentarias en vía de recurso de amparo indirecto contra ellas de la previsión legal (el art. 95.3 BVerfGG) que le permite hacer lo propio en vía de recurso de amparo *indirecto* contra las leyes. Al respecto, Antje von Ungern-Sternberg (2020), «BVerfGG § 95», en Christian Walter y Benedikt Grünwald (eds.), *Bundesverfassungsgerichtsgesetz Kommentar*, 19ª ed., (págs. 616-630), München: Beck.

controlar la validez de las normas reglamentarias y por la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición general origen de la lesión supondría asumir una función de depuración del ordenamiento jurídico netamente residual —que en nada obsta al cotidiano ejercicio de la correspondiente a los órganos judiciales— y subsidiaria —habiendo dispuesto aquellos de la posibilidad de anular el reglamento ilegal, cuanto menos, en el propio proceso que dio lugar al recurso de amparo—. Además, la «incursión» del Tribunal en el «ámbito de la legalidad» sería solo aparente, pues en realidad existiría, «por debajo de esa superficie [...] un problema constitucional» (STC 7/1983, de 14 de febrero, FJ 1). Y huelga decir que la operación de diferir la declaración formal de inconstitucionalidad y nulidad del reglamento a posteriores procesos judiciales no modificaría en términos sustantivos el reparto de funciones entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial, pues este último habría quedado en todo caso vinculado por la declaración material de inconstitucionalidad contenida en la sentencia estimatoria del recurso de amparo (art. 5.1 LOPJ) que se hubiese limitado a inaplicar la norma, sin poder hacer otra cosa que vehicularla formalmente a través de un proceso posterior. Diferir la anulación a ulteriores procedimientos administrativos o contencioso-administrativos sería, en fin, una solución formalista con significativos costes en términos de tiempo, recursos y riesgos de nuevas vulneraciones de derechos fundamentales, que poco aportaría a la función propia de los órganos de la jurisdicción ordinaria.

b) *Reparos procesales*

Desde el punto de vista procesal podrían oponerse reparos atinentes, en primer lugar, al *objeto del recurso de amparo* y, ligado ello, a la concreta *pretensión* formulada por el recurrente en la demanda. Así, podría pensarse que, viniendo constituido tal objeto, *primaria y formalmente*, por los actos de aplicación de la norma y no por esta última, la constitucionalidad de la disposición reglamentaria no habría sido en realidad objeto de debate en el proceso de amparo y que, por ese motivo, su anulación escaparía de la jurisdicción del Tribunal Constitucional. El reparo sería así similar al opuesto en su día por la jurisprudencia mayoritaria de los tribunales contencioso-administrativos para reducir el recurso indirecto contra reglamentos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 a un mecanismo de mera inaplicación *ad casum* —y no de anulación *erga omnes*— de las disposiciones reglamentarias inválidas⁵⁶. Jurisprudencia esta causante, como posteriormente reconocería el propio Tribunal Supremo, de una «incongruencia dialéctica entre el juicio de

⁵⁶ Una síntesis (muy crítica) de esta jurisprudencia puede consultarse en García de Enterría (1990) y Carlón Ruiz (2005, págs. 49-62).

legalidad propio de los recursos indirectos y su pronunciamiento estimatorio que se limita a la anulación de los actos singulares»⁵⁷.

Tanto en un plano jurisdiccional como en el otro, este argumento presenta la debilidad de confundir el objeto formal del proceso con su *objeto material*, que depende de la fundamentación del recurso y de la naturaleza del proceso, más que de la concreta pretensión planteada por el demandante —que no siempre alcanza propiamente a la declaración de nulidad de la norma sumada a la del acto aplicativo, sino que con frecuencia se limita a exigir la anulación de este—⁵⁸. El recurso *indirecto* contra reglamentos es tal porque se dirige materialmente contra norma y acto, como se ha señalado antes (apartado II.2 *supra*). Por lo demás, y ya estrictamente en el plano de la jurisdicción de amparo, la apreciación en el momento de la admisión a trámite de la causa de especial trascendencia constitucional relativa al posible origen normativo (reglamentario) de la lesión ha de proyectarse necesariamente, como también ha quedado dicho, sobre el entero proceso de amparo, haciendo que la constitucionalidad de la norma aplicada pase a centrar el debate procesal ante el Tribunal Constitucional, y ello con independencia de que así lo haya instado o no el recurrente en amparo.

En íntima conexión con lo anterior cabría también plantear, en segundo lugar, cautelas relativas a la *tutela judicial efectiva* de quienes pudieran verse afectados por la anulación de la norma. En este punto es necesario considerar separadamente a la Administración autora del reglamento y a potenciales terceros interesados en la pervivencia de este.

Por lo que respecta a la Administración autora de la norma, es cierto que podría en hipótesis plantearse la situación de que, al no ser la disposición objeto formal del proceso de amparo, tal Administración no haya sido parte en el proceso constitucional (por ejemplo, cuando el reglamento sea estatal y la Administración aplicadora del mismo sea autonómica o local). Frente a ello ha de observarse, por de pronto, que en todo caso esta situación podría producirse igualmente con la declaración material de inconstitucionalidad del reglamento (vinculante en los términos del art. 5.1 1 LOPJ) que lleva a anular sus actos de aplicación. Pero lo verdaderamente relevante es que el art. 52.1 LOTC impone en todo caso emplazar en los recursos de amparo «al Abogado del Estado, si estuviera interesada la Administración Pública», lo que, ante una pauta de actuación clara del Tribunal Constitucional en el sentido de considerar procedente la anulación de normas reglamentarias en vía de recurso de

⁵⁷ STS de 6 de noviembre de 2001 (recurso de casación 815/1996).

⁵⁸ Así, Carlón Ruiz (2005, págs. 48-49), para quien «muchas de las dudas y polémicas suscitadas en relación con la configuración de los medios de impugnación de los reglamentos ilegales —por no decir todas— tienen su origen en la poca claridad con que se ha analizado cuál sea el objeto del llamado recurso indirecto en la configuración que le ha dado la Ley de 1956 en contraposición con el recurso directo».

amparo indirecto frente a ellas, debería conducir al emplazamiento no solo de la Administración autora de los actos de aplicación formalmente impugnados, sino también de la autora del reglamento inconstitucional, cuando se trate de Administraciones distintas y conste como causa de especial trascendencia constitucional apreciada al admitir la del posible origen normativo de la lesión.

En cuanto a los terceros potencialmente afectados por la anulación de la norma, es preciso tener en cuenta que parte de la doctrina académica ha señalado que la anulación de reglamentos en vía de recurso (contencioso-administrativo) indirecto frente a los mismos podría vulnerar su derecho a la tutela judicial efectiva. Ello deriva del hecho de no haber tenido, bajo la regulación procesal contencioso-administrativa, la oportunidad de personarse en el proceso y defender la disposición impugnada⁵⁹. Con independencia del relieve que este problema pueda tener en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que para la de amparo el art. 47.2 LOTC prevé que «el Ministerio Fiscal intervendrá en todos los procesos de amparo, en defensa de la legalidad, *de los derechos de los ciudadanos* y del interés público tutelado por la Ley», mientras que el art. 47.1 LOTC dispone que «podrán comparecer en el proceso de amparo constitucional, con el carácter de demandado o con el de coadyuvante, las personas favorecidas por la decisión, acto o hecho en razón del cual se formule el recurso que ostenten un interés legítimo en el mismo». En atención a lo establecido en este último precepto, y al no haber obstáculos legales para ello, el Tribunal Constitucional podría ordenar el anuncio de las decisiones de admisión de los amparos indirectos contra disposiciones reglamentarias —expresando las razones de especial trascendencia constitucional que justifican tal admisión— en el *Boletín Oficial del Estado* a efectos de comparecencia de otros posibles interesados, de manera similar a lo dispuesto en el art. 46.2 LOTC para los amparos promovidos por el Defensor del Pueblo o el Ministerio Fiscal.

V. CONCLUSIONES

Afirmar la existencia en el ordenamiento español de un recurso de amparo indirecto frente a reglamentos no solo no resulta extravagante, sino que no puede considerarse siquiera original. La jurisdicción constitucional ha examinado y estimado, desde el inicio de su andadura, un buen número de denuncias de vulneración de derechos fundamentales por parte de decisiones singulares

⁵⁹ Jesús González Pérez (2016), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 8ª ed., Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters (págs. 399, 403 y ss., 1109-1127); Mauel Rebollo Puig (1999), «Recurso contra reglamentos y cuestión de ilegalidad», *Justicia Administrativa*, número extraordinario 1, págs. 15-44 (págs. 30 y ss.).

administrativas o judiciales que traían causa de la contrariedad a los derechos invocados de la propia norma infralegal aplicada en el caso concreto. La cuestión se acota, por lo tanto, a discernir cuál debe ser, en este tipo de situaciones, el *resultado sobre la norma* del enjuiciamiento material de inconstitucionalidad que de ella realiza en todo caso el Tribunal para resolver el recurso de amparo, en caso de verificarse la inconstitucionalidad del precepto reglamentario aplicado. Esto es, si el control sobre la norma debe reducirse a uno de mera inaplicación o excepción —dejando su anulación en manos de la Administración o de la jurisdicción contencioso-administrativa, a pesar de la inexistencia de un mecanismo de reenvío que garantice que tal anulación se lleva a cabo de manera pronta y efectiva— o si, por el contrario, debe ir más allá para traducirse en la declaración formal y expresa de nulidad del precepto aplicado por parte del Tribunal Constitucional —recurso de amparo indirecto *frente a reglamentos* en sentido propio—.

Así planteada, la cuestión reproduce en buena medida la que se suscitó en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa bajo la vigencia de la LJCA de 1956. De hecho, en las escasas ocasiones en las que el Tribunal Constitucional o alguno de sus concretos magistrados han argumentado de forma expresa en contra de la anulación de normas reglamentarias en vía de amparo indirecto frente a ellas⁶⁰, las razones aducidas han venido a replicar parcialmente las en su día utilizadas por la jurisprudencia contencioso-administrativa mayoritaria para limitar a la mera inaplicación de la norma reglamentaria cuestionada de a la anulación de su acto de aplicación inherente a los fallos estimatorios de recursos contencioso-administrativos indirectos frente a reglamentos. Así sucede con los argumentos relativos al objeto del proceso, a la pretensión formalmente deducida en la demanda y a los límites de la propia jurisdicción.

A los citados argumentos se añaden, en específica relación ya con el recurso de amparo, razones atinentes a la naturaleza de este. Como se ha intentado justificar en este trabajo, tales razones no resultan convincentes por atender exclusivamente a la dimensión tuitiva —en sentido subjetivo— de este proceso constitucional, relegando injustificadamente su dimensión objetiva y revelando, con ello, la pervivencia de una concepción del recurso de amparo como una instancia procesal más del procedimiento ordinario para su protección, en lugar de como una vía especial y excepcional de tutela que debe garantizar, al tiempo, la supremacía normativa de los derechos fundamentales.

No se trata de desnaturalizar el recurso de amparo para convertirlo en un proceso abstracto de control de constitucionalidad de normas. Tampoco de trasplantar la solución prevista en los arts. 27.2 y 3 LJCA al proceso de amparo por analogía, operación imposibilitada por la diferente función encomendada por la Constitución a una y otra jurisdicción (arts. 53.2 y 106.1 CE, respectivamente). De lo que se trata es de hacer congruente el contenido

⁶⁰ Véase el apartado III *supra*.

material de las sentencias estimatorias de recursos de amparo indirectos frente a reglamentos con sus efectos formales, así como de reforzar la coherencia entre las dos dimensiones, subjetiva y objetiva, del proceso constitucional de amparo. La solución propuesta no impide que este continúe funcionando en todo caso como mecanismo de control concreto, esto es, solo utilizable en relación con la alegada lesión de derechos fundamentales de sujetos determinados. Lo que hace es potenciar tanto su tutela en el caso concreto como la general eficacia de la Constitución [art. 50.1.b) CE], al garantizar no solo la *reparación* de lesiones reales y efectivas, sino también la *preservación a futuro y más allá del caso concreto* de los derechos fundamentales.

