

TEMA 8

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN Y EN SU LEY ORGÁNICA. COMPOSICIÓN, DESIGNACIÓN Y ORGANIZACIÓN. FUNCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

1. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.1. NATURALEZA

1.2. COMPOSICIÓN Y DESIGNACIÓN

- 1.2.1. Número de miembros
- 1.2.2. Nombramiento
- 1.2.3. Requisitos
- 1.2.4. Duración del mandato
- 1.2.5. Cese
- 1.2.6. Estatuto jurídico

1.3. ORGANIZACIÓN

- 1.3.1. El Presidente
- 1.3.2. El Vicepresidente
- 1.3.3. La Junta de Gobierno
- 1.3.4. La Secretaría general
- 1.3.5. El Pleno
- 1.3.6. Las Salas
- 1.3.7. Las Secciones

1.4. FUNCIONES

- 1.4.1. Defensa de la supremacía normativa de la Constitución
- 1.4.2. Defensa constitucional de los Derechos fundamentales
- 1.4.3. Defensa de la correcta delimitación competencial entre autoridades y órganos políticos
- 1.4.4. Función meramente interpretativa
- 1.4.5. Control en la licitud de su composición

1.5. COMPETENCIAS

- 1.5.1. Clasificación
- 1.5.2. El recurso de inconstitucionalidad
- 1.5.3. La cuestión de inconstitucionalidad
- 1.5.4. El recurso de amparo
- 1.5.5. Conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los de éstas entre sí
- 1.5.6. Conflictos en defensa de la autonomía local
- 1.5.7. Conflictos de órganos constitucionales del Estado

2. REGLAS DE PROCEDIMIENTO EN LAS ACTUACIONES ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.1. Naturaleza

La supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico requiere el establecimiento de una instancia, una jurisdicción, ante la cual se planteen aquellos recursos fundados en la presunta inconstitucionalidad de la ley o de ciertos actos de los poderes públicos. La Constitución española de 1978 opta por un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes, propio de buena parte de los ordenamientos constitucionales de la Europa continental, establecido mediante la creación de un Tribunal especializado que juzga sobre la adecuación de la norma o el acto de que se trate al ordenamiento constitucional, en clara diferencia con el existente en los países anglosajones.

El Tribunal Constitucional se constituye como el primer mecanismo para asegurar el cumplimiento de la Constitución. Es la propia Constitución quien lo establece como su principal garante. Se trata por tanto de un órgano de autoaseguramiento constitucional. En este sentido el artículo 1.1 de la Ley que lo regula establece que *«el Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido solo a la Constitución y a la Ley que lo regula»*.

El Tribunal Constitucional es pues un órgano independiente de cualquier otro poder del Estado, que tiene por función fundamental juzgar sobre la adecuación de las normas al ordenamiento constitucional. El Título IX de la Constitución se dedica íntegramente a desarrollar esta institución, viniendo a completar su régimen jurídico la Ley Orgánica, de 3 de Octubre de 1979 modificada en varias ocasiones desde su publicación.

El Tribunal Constitucional es un órgano de caracteres específicos, ya que aunque dicte sentencias, sus componentes no pertenecen necesariamente a la carrera judicial, siendo su nombramiento, igualmente, de carácter temporal. Es, por tanto, un órgano situado fuera del poder judicial, aunque de naturaleza jurisdiccional. El Tribunal Constitucional *«garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones o actos impugnados»*.

Nuestra Constitución, siguiendo el modelo europeo, optó por la creación de un órgano específico encargado del control de la constitucionalidad de las leyes con el nombre de Tribunal Constitucional y que según el artículo 1.1 de su Ley Orgánica reguladora es entendido como *«intérprete supremo de la Constitución»*.

1.2. Composición y designación

1.2.1. Número de miembros

El artículo 159 de nuestra Constitución, con el que se abre el Título dedicado al Tribunal Constitucional, aborda la regulación del perfil orgánico del Tribunal, contemplando al efecto los principios básicos que han de regir inexcusablemente en cuatro de los aspectos medulares en la composición de

cualquier órgano: 1) la composición propiamente dicha o integración del órgano, que abarca tanto el número de miembros como el procedimiento de designación o elección de los mismos; 2) la cualificación requerida para el acceso al Tribunal como miembro del mismo; 3) el período de desempeño del cargo y el procedimiento de renovación de sus miembros, y 4) las líneas generales del estatuto jurídico de los integrantes del Tribunal, con especial referencia a sus incompatibilidades.

En sus tres primeros apartados, el artículo 159 se refiere a los tres primeros aspectos, mientras que los apartados cuarto y quinto se enmarcan dentro de lo que podemos estimar como líneas generales del estatuto jurídico de los miembros del Tribunal.

Según el artículo 159.1 de la Constitución, «*el Tribunal Constitucional se compone de doce miembros*». El número de integrantes de cualquier órgano colegiado es puramente convencional por lo que carece de relevancia en principio discutir si conviene un número u otro. Lo único que puede decirse es que no parece oportuno que la composición sea excesiva, complicando de suyo el proceso de decisión. Por eso puede parecer válido que sean doce los integrantes de nuestro Tribunal Constitucional, no desviándose demasiado de sus homólogos (nueve en Francia donde junto a esos nueve miembros, forman parte asimismo del Consejo Constitucional, como vocales de pleno derecho y con carácter vitalicio, los antiguos Presidentes de la República; once en Grecia; trece en Portugal; catorce en Austria (más seis suplentes); quince en Turquía (y cinco suplentes); dieciséis en Alemania y quince en Italia.

Lo que sí parece discutible es que se eligiera un número par con el riesgo de que exista empate que solo será decidido con el voto de calidad del Presidente, peligro apuntado pronto por la doctrina y que se hizo patente en la primera sentencia del caso Rumasa, decidida por el voto de calidad del entonces Presidente García Pelayo. No es preciso recordar la transcendencia de aquella decisión por varias razones, incluida de modo notable el proceso de su elaboración lo que contribuyó en un primer momento al desprestigio del propio Tribunal Constitucional. En consecuencia hubiera sido más deseable un número impar de integrantes. Hay que señalar al hilo de lo anterior que el número de doce incluye al Presidente, que será nombrado por el Rey entre sus miembros, a propuesta del mismo Tribunal en pleno y por un período de tres años (art. 160 CE).

Ya en el debate constituyente las voces de los senadores señores Sánchez Agesta y Ollero Gómez se alzaron advirtiendo acerca de la conveniencia de que el Tribunal contara con un número impar de Magistrados. Lo contrario podría conducir en algún caso a un callejón sin salida a la hora de fallar una sentencia, dada la posibilidad de empate, que aunque podía solventarse otorgando un voto de calidad al Presidente del Tribunal, solución, por lo demás, poco aconsejable, dado el peso decisivo de responsabilidad que ello entraña para el Presidente, con el consiguiente desgaste del mismo, en especial, por las connotaciones o interpretaciones que tal circunstancia puede desencadenar en la opinión pública y entre las propias fuerzas políticas, lo cierto es que debiera haber venido resuelta por la Norma suprema.

La doctrina, por lo general, se ha pronunciado críticamente en torno a la circunstancia que nos ocupa. Así, Aragón estima que hubiera sido más conveniente establecer un número impar al objeto de facilitar la resolución en los casos de empate, opinión a la que se suma González Pérez. Alzaga lamenta la adopción de un número par, que obligará al Presidente del Tribunal a ejercitar en determinados casos su voto dirimente, lo cual no solo es anómalo (los Tribunales, por definición, se componen de miembros en número impar), sino que puede complejizar y politizar en exceso la elección del Presidente de este órgano. Garrido Falla, en idéntica dirección, advierte que es un número que inevitablemente planteará problemas de empate de votos, para los que no ha sido prevista la concesión de voto de calidad para el Presidente (sí contemplada, sin embargo, por el artículo 90.1 de la L.O.T.C.). También Lucas Murillo hace constar que no parece adecuado, en principio, fijar un número par de Magistrados, y Álvarez Conde señala que ese número puede provocar situaciones de conflictividad. Por su lado, Pérez Tremps considera que el número, ni excesivo ni corto, cual corresponde a las necesidades del Tribunal Constitucional, de acuerdo a una costumbre de larga raigambre, parece incorrecto, ya que todo Tribunal conviene que esté formado por un número impar de Magistrados. Como vemos, la similitud de estos juicios es patente.

1.2.2. Nombramiento

El propio artículo 159.1 de la Constitución establece las cuatro vías de procedencia para designar a los Magistrados del Tribunal Constitucional: *«cuatro lo serán a propuesta del Congreso de los Diputados por mayoría de tres quintos; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial»*. De esta manera, el Tribunal Constitucional es el único órgano constitucional en el que intervienen en el proceso de nombramiento de sus miembros todos los restantes órganos constitucionales.

Del artículo de referencia se desprenden varias conclusiones:

- a) Se acentúa la designación en sede parlamentaria. Ello es lógico si se defiende, como hicimos con anterioridad, que el Tribunal Constitucional es en realidad un comisionado del poder constituyente, del pueblo en definitiva, por lo que parece razonable que sea el propio pueblo a través de sus representantes en las Cortes Generales el que tenga la mayor participación a la hora de formar este órgano constitucional. Lo que sucede es que en la práctica son las clases dirigentes de los partidos con representación parlamentaria, y no el pueblo directamente, las que deciden quiénes serán Magistrados del Tribunal Constitucional, utilizando además unos procedimientos, las famosas cuotas por ejemplo, que distan mucho de ser las más democráticas porque hacen suponer que los elegidos lo serán no solo por sus méritos propios sino también por afinidad ideológica.
- b) Se deja al Gobierno una parte, si bien reducida, de designación. Hubiera sido deseable que no se recogiera esa posibilidad porque eliminaría la sospecha, casi inevitable, de parcialidad en sus propuestas

de nombramiento. Hay que tener en cuenta además que en situaciones de mayoría parlamentaria absoluta el hecho de que el Gobierno pueda designar a dos Magistrados amplía la base ideológica común en el Tribunal Constitucional con un riesgo evidente de politización progubernamental.

- c) Sería más razonable ampliar el número de los designados por el Consejo General del Poder Judicial para acentuar el carácter jurídico que la Constitución quiso atribuir al Tribunal Constitucional, teniendo en cuenta que el Consejo elegirá entre integrantes del Poder Judicial.

En cuanto al procedimiento formal para la designación, en el caso de las Cámaras hay que remitirse a los Reglamentos respectivos (arts. 204 del Reglamento del Congreso y 184.1 a 5, 185 y 186 del Reglamento del Senado). Si se trata del Gobierno, simplemente hay que apuntar que es decisión colegiada que se adopta en sesión del Consejo de Ministros y en cuanto al Consejo General del Poder Judicial, el artículo 127.2 LOPJ establece que la propuesta de nombramientos es competencia del Pleno del Consejo por mayoría de tres quintos de sus miembros.

Por último, el nombramiento de los doce magistrados que integran el Tribunal Constitucional es efectuado formalmente por el Rey (art. 159.1 de la Constitución).

1.2.3. Requisitos

La Constitución ha establecido un Tribunal Constitucional de tipo jurídico desprovisto del componente político que caracterizó al Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española. En efecto, el artículo 159.2 de la actual Constitución es concluyente cuando afirma que «*los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional*». El artículo 18 LOTC añade como requisito además que «*los magistrados del Tribunal deben ser ciudadanos españoles*».

El sentido jurídico en la composición del órgano en presencia es irreprochable y generalmente aceptado por la doctrina por más que alguna voz aislada, y afortunadamente sin ningún eco, defendiera lo contrario durante los primeros años de funcionamiento del Tribunal Constitucional, evidentemente en otras circunstancias políticas. Lo que sí parece resaltante es la literalidad por casuística tal vez desafortunada del precepto. Hubiera sido más oportuno redactarlo de forma más genérica aludiendo solo al requisito de ser jurista de reconocida competencia con lo cual se abarcarían todas las posibilidades sin necesidad de diferenciar categorías profesionales porque con el texto en la mano, un juez, un secretario judicial o un catedrático de Escuela Universitaria siempre que reúnan los demás requisitos, ¿no podrían ser magistrados del Tribunal Constitucional?. Una respuesta negativa parecería demasiado drástica.

El artículo constitucional plantea otras cuestiones. Por ejemplo, «*la reconocida competencia*» es un concepto jurídico indeterminado imposible de fijar

a priori en reglas formales, por lo que al margen de casos públicos y notorios sobre los que no quepa albergar duda alguna, será una apreciación subjetiva de los órganos con capacidad para proponer a los magistrados del Tribunal Constitucional. Por último, el requisito de los quince años de experiencia profesional ha sido especificado en el artículo 18 LOTC cuando señala que deberán ser nombrados juristas con más de quince años de experiencia profesional o en activo en la respectiva función, decantándose en consecuencia por el cometido genérico que conlleva el cargo que se ocupe.

1.2.4. Duración del mandato

Dice el artículo 159.3 de la Constitución que *«los miembros del Tribunal Constitucional son designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres»*. En referencia a la primera elección del Tribunal, la Disposición Transitoria Novena de la Constitución establece que *«a los tres años de la elección por vez primera de los miembros del Tribunal Constitucional se procederá por sorteo para la designación de un grupo de cuatro miembros de la misma procedencia electiva que haya de cesar y renovarse. A estos solos efectos se entenderán agrupados como miembros de la misma procedencia a los dos designados a propuesta del Gobierno y a los dos que proceden de la formulada por el Consejo General del Poder Judicial. Del mismo modo se procederá transcurridos otros tres años entre los dos grupos no afectados por el sorteo anterior. A partir de entonces se estará a lo establecido en el número 3 del artículo 159»*.

La LOTC aclara por su parte que ningún Magistrado podrá ser propuesto al Rey para otro período inmediato salvo que hubiera ocupado el cargo por un plazo no superior a tres años (art. 16.2 in fine). En cuanto al procedimiento para renovar el Tribunal Constitucional, el artículo 17.1 LOTC establece que *«antes de los cuatro meses previos a la fecha de expiración de los nombramientos, el Presidente del Tribunal solicitará de los Presidentes de los órganos que han de hacer las propuestas para la designación de los nuevos Magistrados, que inicien el procedimiento para ello»*. Por otra parte, *«los Magistrados... continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes hubieren de sucederles»* (art. 17.2 LOTC), solución lógica para evitar una situación de vacío que impediría al Tribunal Constitucional actuar en plenitud de miembros ante la pasividad de alguno o algunos de los órganos con capacidad para proponer sus miembros que dejarían pasar el tiempo de forma deliberada y por tanto fraudulenta para obstruir el funcionamiento ordinario de este órgano constitucional.

1.2.5. Cese

Por su parte, el artículo 23.1 LOTC establece las causas de cese de los Magistrados: primero, por renuncia aceptada por el Presidente del Tribunal; segundo, por expiración del plazo de su nombramiento; tercero, por incurrir en alguna causa de incapacidad de las previstas para los miembros del Poder Judicial; cuarto, por incompatibilidad sobrevenida; quinto, por dejar de atender con diligencia los deberes de su cargo; sexto, por violar la reserva propia