

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.), *La nueva Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2008, 202 pp.

Desde hace algunos años, en la experiencia española de justicia constitucional, la doctrina venía debatiendo la necesidad de una profunda reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), que afrontase de manera integral, las dificultades de funcionamiento del supremo intérprete de la Constitución. Al final, los esfuerzos desplegados para dicho fin, han tenido su concreción en la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma de la LOTIC.¹

La mencionada ley constituye la sexta reforma efectuada a la norma reguladora del Tribunal Constitucional, pero a diferencia de las anteriores, esta efectivamente ha representado la más amplia y generalizada modificación al principal instrumento normativo que disciplina la jurisdicción constitucional española, esto es, a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La reforma ha incidido acusadamente en un elevado número de aspectos de trascendencia, que podría resultar del todo acertado calificarla, como se hace en el libro objeto de la reseña, de una “nueva” Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por más que en realidad, la reforma no condujo a una nueva ley que haya sustituido a la anterior.

El camino parlamentario de la referida ley y su posterior aplicación, no ha transcurrido de manera pacífica; en efecto, con motivo de su puesta en marcha, algunas de las nuevas disposiciones han propiciado determinadas vicisitudes jurídicas y políticas de sentida magnitud en la jurisdicción constitucional española, las cuales han motivado múltiples estudios sobre la reforma y sus consecuencias.²

¹ Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE), núm. 125, del 25 de mayo de 2007, pp. 22541-22547.

² Entre los trabajos que han incidido en la materia se encuentran los de: Fernández Segado, Francisco, *La reforma del régimen jurídico-procesal del recurso de Amparo*, Madrid, Dykinson-Constitucional, 2008, p. 197; Carrillo, Marc (coord.), *Hacia una nueva jurisdicción constitucional. Estudios sobre la ley 6/2007, de 24 de mayo de reforma*

Para dimensionar lo anterior, considérese que dos meses después de la publicación de la reforma a la LOTC, el 27 de julio de 2007, ésta fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad (núm. 6729/2007), interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, contra el artículo único, apartados seis y siete, que dieron una nueva redacción a los artículos 16.1 y 16.3 de la LOTC, mediante los cuales, se introdujo una fórmula de participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de designación de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional (TC) que le corresponde elegir al Senado; y además se previó la prórroga automática de los mandatos de la Presidencia y Vicepresidencia del Tribunal.

La tramitación del recurso estuvo caracterizada por inusitadas incidencias procesales consistentes en la abstención de la Presidenta y del Vicepresidente del TC para conocer del asunto (Auto del Tribunal Constitucional ATC 387/2007); en una primera recusación formulada por el Gobierno en contra de los magistrados Roberto García-Calvo (fallecido en mayo de 2008) y Jorge Rodríguez-Zapata, la cual, luego de los trámites oportunos, el Pleno del Tribunal acordó mediante ATC 81/2008 de 12 de marzo, estimar las citadas recusaciones; de igual forma, se presentó un segundo escrito de recusación, en esta ocasión, a cargo de los recurrentes en contra de los magistrados Pascual Sala Sánchez, Manuel Aragón Reyes y Pablo Pérez Tremps, la cual fue inadmitida a trámite por el ATC 443/2007, de 27 de noviembre.

El recurso de inconstitucionalidad concluyó con sentencia desestimatoria (STC 49/2008, de 9 de abril de 2008) resuelta por mayoría de cinco

de la LOTC, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, p. 397; Sanz Pérez, Ángel, “Comentario a la STC 49/2008: Las fuentes del Derecho parlamentario y el Senado”, *Aranzadi Tribunal Constitucional*, Pamplona, Aranzadi, núm. 9, septiembre de 2008, pp. 13-28; Torres Muro, Ignacio, “La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y del Reglamento del Senado, puesta a prueba (SSTC 49/2008, de 9 de abril y 101/2008, de 24 de julio)”, *Revista General de Derecho Constitucional*, Madrid, Iustel, núm. 6, septiembre de 2008, pp. 1-26; Soriano Hernández, Enrique, “Los Magistrados de las CC AA y del Senado: Comentario a la STC 101/2008, de 24 de julio. Apostillas a la STC 49/2008”, *Aranzadi Tribunal Constitucional*, Pamplona, Aranzadi, núm. 16, 2009, pp. 13-30; García Vázquez, Sonia, *La controvertida reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, 2a. ed., Santiago de Compostela, Andavira, 2009, p. 163; Sánchez Barrilao, Juan Francisco, “La participación de las Comunidades Autónomas en la elección por el Senado de los magistrados constitucionales”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, 2009, pp. 387-424.

sobre los ocho magistrados que excepcionalmente integraron el Pleno del TC para enjuiciar este recurso. Cabe señalar además que en la sentencia emitieron su voto particular disidente los magistrados Vicente Conde Martín de Hijas, Javier Delgado Barrio y Ramón Rodríguez Arribas.

El acontecer posterior, ha sido la correspondiente enmienda al Reglamento del Senado (apartado 7 del artículo 184), para articular la participación autonómica en la designación senatorial de magistrados constitucionales. No obstante, esa reforma también fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad (núm. 269/2008) planteado por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, que el 24 de julio de 2008 fue desestimado por el TC en la sentencia 101/2008. Al día de hoy, los parlamentos autonómicos han presentado sus propuestas para magistrados del TC al Senado, para que este proceda a designar a los cuatro cuyo periodo de mandato les finalizó en diciembre de 2007, sin embargo, a veinte meses de distancia (08/2009), las fuerzas políticas presentes en el Senado, mantienen bloqueado el acuerdo que permita la designación de los nuevos magistrados.

Las circunstancias relatadas permiten vislumbrar, al menos de una forma panorámica, la problemática generada al momento; planteada así la situación, resulta necesario aclarar que el texto que aquí se reseña, se ubica en el contexto de los trabajos publicados recién aprobada la Ley Orgánica 6/2007, de reforma a la LOTC español. La consideración del momento preciso en el que la obra se publica, condiciona necesariamente el ámbito sobre el que fue proyectado el estudio, de ahí que el contenido del libro, se dirija a analizar únicamente la reforma misma y no el resto de las consecuencias que han sido generadas con motivo de su aplicación; aunque es verdad, que algunas de ellas, fueron presagiadas por los autores.

El objeto de estudio de la obra, es por tanto, y como tal es señalado en la presentación del texto, tratar de encontrar las explicaciones concretas de la reforma, sus líneas de desarrollo, las contradicciones y también, cuando proceda, formular las propuestas alternativas que pretendan resolver los puntos de sombra detectados.

El ejemplar que se reseña fue coordinado por el profesor Francisco Balaguer Callejón, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, España; además han participado en su elaboración, el tam-

bién catedrático de la misma Universidad, el profesor Gregorio Cámara Villar y el Letrado del Tribunal Constitucional, Luis Felipe Medina Rey.

El libro se estructura esencialmente en tres partes; en la primera, se presenta una valoración general de la Ley Orgánica 6/2007 y además se realiza un comentario a su Exposición de Motivos; en la segunda, se muestra un estudio singularizado de los preceptos reformados por dicha ley; y finalmente, en la tercera parte se inserta una sección de apéndices consistentes en la Exposición de Motivos de la ley de reforma, en sus correspondientes disposiciones transitorias y finales, y en la versión final del texto de la LOTC, con las nuevas disposiciones jurídicas integradas.

En la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/2007, el legislador da cuenta de las causas fundamentales que llevaron a elaborar las reformas así como las pretensiones de las mismas. En este caso, los autores de la obra se pronuncian sobre cada una de ellas, pero además destacan y echan en falta algunas de las otras modificaciones objeto de la reforma, que no fueron referidas expresamente en la Exposición de Motivos. De cualquier forma, tales ausencias resultarán sobradamente salvadas en la segunda parte del libro, en donde se procede a analizar con exquisito detalle técnico-jurídico, cada uno de los 32 artículos que fueron afectados por la ley de reforma.³

La Ley Orgánica 6/2007 ha variado un elevado número de disposiciones importantes del régimen jurídico, tanto del Tribunal como de los procesos constitucionales de su competencia, que resulta realmente prolijo dar cuenta exhaustiva de cada una de ellas; sin embargo, de la lectura integral y relacionada de los análisis presentados en la obra, *grosso modo*, pueden destacarse las siguientes reflexiones. Primeramente en la Exposición de Motivos se parte de una valoración positiva de la función que ha desempeñado el TC, “como centro de equilibrio del sistema de poderes separados, territorial y funcionalmente, que la Constitución articula”; sin embargo, también se reconoce que la experiencia acumulada tras más de 25 años de actividad, “ha puesto de manifiesto la existencia de una serie de situaciones y circunstancias en la realidad práctica que

³ Además de los 32 artículos afectados por la Ley Orgánica 6/2007, habría que agregar la Disposición adicional primera de la LOTC que también resultó modificada y la Disposición final de la propia Ley Orgánica 6/2007 que dio una nueva redacción al artículo 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

con el transcurso del tiempo han llegado a convertirse en problemas para el mejor resultado del trabajo del Tribunal”.

Entre tales circunstancias problemáticas destaca la saturación en la que se encuentra el TC debido al alarmante crecimiento del número de demandas de amparo, llegando al punto de ocupar casi todo el tiempo y los medios materiales y personales del Tribunal; de igual forma, se constata la lentitud con la que se desarrollan los procesos constitucionales que resuelve el Alto Tribunal, por ello, el objetivo de la Ley es dar respuesta normativa a tales problemas para dotar de mayor eficacia al órgano de control de constitucionalidad.

A fin de paliar la insostenible situación de incremento en el número de demandas de amparo, junto al otorgamiento a los tribunales ordinarios de más posibilidades para revisar las violaciones de derechos fundamentales (mediante la nueva regulación del incidente de nulidad de actuaciones contemplado en el artículo 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), se introdujo en la reforma, una modificación sustancial en los criterios de admisión del amparo. Esto es, frente al sistema que tenía anteriormente España de causas de inadmisión tasadas, ahora se trata de un sistema en el que el recurrente tiene la carga de “alegar y acreditar que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal en razón de su especial trascendencia constitucional”, la cual deberá ser entendida por el Tribunal, de acuerdo con los siguientes criterios: atendiendo a “su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales” (artículo 50.1 b LOTC).

Con ello “se pasa de comprobar la inexistencia de causas de inadmisión a la verificación de la existencia de una relevancia constitucional en el recurso de amparo formulado”, es decir, ahora lo que debe ser objeto de una especial decisión motivada por parte del TC es la admisión a trámite de los recursos y no la inadmisión de los mismos; incluso los autores, en este sentido expresan que podría decirse que ahora se parte de la concepción de que “todo asunto resulta inadmisibile mientras no se demuestre lo contrario”.

Sobre este nuevo régimen del amparo, los autores estiman que constituye una normativa tendiente a la objetivación del mismo, en la que se prescinde de criterios de naturaleza subjetiva, directamente relacionados con las concretas circunstancias del supuesto que lo motiva, lo que puede

suponer, en cierto sentido “una desvinculación del recurso de amparo de la finalidad de protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas”, pues las consideraciones subjetivas del alcance de la lesión sufrida en los derechos fundamentales que fuesen alegadas por el recurrente, podrían quedar excluidas *a priori* de la admisión a trámite, si a juicio de la Sección o, en su caso, de la Sala del TC, no revisten una especial trascendencia constitucional. Como bien lo explican los autores, la “trascendencia constitucional” a que alude la reforma, resulta un concepto tan abierto y abstracto, que deja en manos del Tribunal un amplísimo margen discrecional para darle contenido, por lo que en definitiva, vaticinan que quedará a la exclusiva determinación del TC, la selección de los asuntos que han de ser admitidos a trámite.

Existen también otras modificaciones a las disposiciones que norman el amparo que lo han afectado en aspectos más finos de técnica jurídica y que se han integrado al texto legal motivados por diversas causas: directrices generadas por diversa jurisprudencia del TC, prácticas consolidadas del mismo en el despacho de los procesos constitucionales o bien, acertadas críticas formuladas por la doctrina. En general, se trata de modificaciones que buscan la eficacia del amparo, así como aliviar la carga de tiempo y de trabajo que éste supone para el órgano.

Al lado de la protagónica reforma a la tramitación del amparo, se encuentran también las reformas relativas al reforzamiento de la posición institucional del TC (artículos 4o. y 92), se trata de una especie de “blindaje” que se recoge para evitar principalmente el caso de la Sentencia de la Sala 1a. de lo Civil del Tribunal Supremo, de 23 de enero de 2004, que enjuició una resolución del TC de inadmisión de un amparo por no estar, según se argumentaba en la sentencia, fundada en Derecho, por lo que estimó que once magistrados del Tribunal habían incurrido en responsabilidad civil llegando a la insólita situación de condenarlos a indemnizar al demandante de amparo (caso Mazón).

Ante ello, los autores reconocen que las adiciones realizadas al texto para reforzar la posición del Tribunal, hubieran sido innecesarias en condiciones de normalidad institucional, ya que la redacción anterior ya fijaba el estatus del órgano como intérprete supremo de la Constitución y la correspondiente prohibición de promover cualquier cuestión de jurisdicción o competencia contra el TC, por lo que no había necesidad de establecer expresamente en la reforma que “las resoluciones del Tribunal

Constitucional no podrán ser enjuiciadas por ningún órgano jurisdiccional del Estado”.

Además de la inserción de tan categórica expresión, se previno en las nuevas disposiciones de un medio de reacción del Tribunal para preservar el ámbito de su jurisdicción, tal es el caso, de la posibilidad de declarar la nulidad de las resoluciones que contravengan el ejercicio de sus competencias. Así pues, la inserción de estos preceptos ha cobrado sentido para tratar de evitar ese tipo de episodios, que sin duda alguna, son resultado de la difícil tensión y las fricciones que se mantienen entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo.

Entre las principales reformas también se encuentra la modificación realizada a las normas que regulan otros procesos constitucionales que conoce el Tribunal, es decir, los “conflictos entre órganos constitucionales del Estado” y la “cuestión de inconstitucionalidad”. En relación con el primero, un proceso constitucional previsto para resolver conflictos de atribuciones entre específicos órganos constitucionales al que se recurre poco en España (apenas dos sentencias firmes en 29 años de funcionamiento del TC), se introdujo el plazo de un mes para plantear el conflicto ante el Tribunal, en el caso de que resultara frustrado el requerimiento al órgano correspondiente para que revoque la decisión objeto de la controversia; por lo demás, sólo se registraron algunos cambios para mejorar aspectos de redacción en algunos artículos que lo contemplan.

En cuanto a la “cuestión de inconstitucionalidad”, un proceso mediante el cual un juez o tribunal, someten a consideración del TC la duda de constitucionalidad que puedan tener, sobre una norma aplicable al caso concreto que están sustanciando y de cuya validez dependa su resolución; se introdujeron varias modificaciones, pero la que merece ser especialmente subrayada, es la posibilidad que se ha dado a las partes en el proceso judicial, a que puedan personarse ante el TC para presentar alegaciones en el procedimiento constitucional una vez publicada la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad; todo ello, con el objetivo de adecuarse a la interpretación dada en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 23 de junio de 1993 (caso Ruiz Mateos contra España), en la que se entendió que al no haber dado la oportunidad de intervenir al recurrente en el procedimiento constitucional, se había vulnerado el derecho a un juicio justo.

La Ley Orgánica 6/2007 contiene además otro tipo de modificaciones que están relacionadas con el valor de la jurisprudencia del TC, sobre las medidas cautelares que puede adoptar; sobre la desconcentración y la habilitación de formaciones internas en el Tribunal, esto es, las “Secciones”, para reordenar y agilizar el ejercicio de la función jurisdiccional; dio también cobertura legal a una serie de disposiciones del régimen del personal al servicio del TC, que habían estado resueltas provisionalmente a través de normativa reglamentaria, introduciendo a la vez, reformas a las mismas.

Existen de igual forma, otras modificaciones en aspectos orgánicos tales como la ya referida y polémica participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de designación de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional que le corresponde elegir al Senado, así como la introducción de la prórroga automática del mandato del Presidente y Vicepresidente del Tribunal; y la previsión del trámite de comparecencia parlamentaria de los candidatos a magistrados propuestos por el Congreso y el Senado.

De las mencionadas reformas, se puede destacar la relativa a la participación autonómica en la designación senatorial de magistrados constitucionales, ya que para nuestros autores, constituye una mejora plausible, enteramente congruente con la lógica profunda del modelo autonómico del Estado español y con la posición constitucional del Senado, previsto como una “Cámara de representación territorial”, siendo la reforma de manera simultánea, respetuosa de la naturaleza del Tribunal Constitucional y consecuente con las aspiraciones autonómicas de ejercer una participación más eficaz en los procedimientos de designación de los órganos constitucionales, plasmada en las recientes reformas de sus Estatutos de Autonomía (artículo 180 del Estatuto de Cataluña o el artículo 224 de Andalucía).

La opinión favorable aludida a esta concreta reforma, no ha sido generalmente compartida por muchos académicos españoles. Entre las variadas razones que se han emitido al respecto y que me resultan susceptibles de ser asumidas, sobresale la estimación de que, según los términos de la reforma, los “magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara”, con ello, el resultado en la práctica redundará en un desapoderamiento al Senado de su libre facultad de nombramiento, porque

constreñirá su elección a los candidatos que le sean presentados por las Comunidades Autónomas.⁴

Por otro lado, los autores comparten que la reforma pretendió reforzar el carácter territorial del Senado y de igual forma, entienden que se ha dotado al Tribunal Constitucional de una necesaria “sensibilidad autonómica”; sin embargo, para otros académicos, la acentuación del carácter territorial del Senado, debía haberse operado a través de una reforma directa sobre la constitución y funcionamiento de la Cámara, y no con la modificación (y complicación) del procedimiento de elección de magistrados previsto claramente en la Constitución española (artículo 159).

El debate a este respecto continúa, no obstante, la intención en estas páginas era dejarlo sólo referido y además destacar la opinión de nuestros autores que, sin duda alguna, constituye un interesante referente reflexivo. La publicación que se reseña, recopila pues, una serie de estudios y documentos anexos que son uno de los puntos de partida del análisis de toda la dinámica generada con motivo de la reforma más reciente a la LOTC.

El desarrollo de las reformas efectuadas a esta ley, proseguirá con una emprendedora producción de publicaciones ya que todavía se está a la espera de las consecuencias de la aplicación en la práctica de muchas de sus modificaciones. Por ahora, este texto, redactado de manera clara y analítica, puede constituir una herramienta estratégica para quien pretenda valorar y llevar el seguimiento de la evolución de la justicia constitucional española.



José Antonio ESTRADA MARÚN

⁴ Tales razonamientos han sido rechazados por el TC en la sentencia 49/2008, exponiendo por el contrario, la distinción entre dos momentos de la elección de magistrados: una primera de presentación de candidatos por parte de los parlamentos autonómicos y una segunda consistente en la elección final de los mismos por el Senado, aunque deba realizarse “entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, lo cual, según se destaca en la sentencia, será en “los términos que determine el Reglamento de la Cámara”, situación por la cual, el desarrollo normativo de la elección abre las puertas a múltiple reglamentación que prevea posibles márgenes de maniobra del Senado, por lo que no resulta desapoderado en su facultad de nombramiento.