

M. Rodríguez-Piñero; J. Arozamena Sierra;
J. Jiménez Campo; L. López Guerra;
F. Rubio Llorente; F. Tomás y Valiente

La jurisdicción constitucional en España La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979-1994

[Colección: Estudios Constitucionales, 1995, 339 págs.]

COMO deja intuir su título, el libro está dedicado a analizar los problemas que ha planteado la aplicación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) a lo largo de sus 15 años de actividad y recoge las conferencias, ponencias y debates del Coloquio Internacional celebrado los días 13 y 14 de octubre de 1994.

Es frecuente que los coloquios conmemorativos sean más actos sociales, de política al servicio de la institución de que se trate, que actos con rigor científico, la publicación de cuyas actas tenga algún interés para el estudio de dicha institución. Sin embargo, en este Coloquio sucede exactamente lo contrario: el contenido de las ponencias será un pieza básica para orientar los estudios sobre el Tribunal Constitucional (TC) en los próximos años, ya que constituyen la mejor y más depurada síntesis sobre los temas que hoy preocupan a los especialistas respecto al TC.

Este feliz resultado no es, sin embargo, fruto de la casualidad. El Coloquio se preparó con antelación suficien-

te, estuvo muy bien estructurado en lo que se refiere a la temática de las ponencias y, sobre todo, se escogió a los mejores ponentes posibles, aquellos que combinaban a la perfección sus conocimientos jurídicos, académicos o judiciales, con una gran experiencia como jueces constitucionales españoles y, por tanto, como protagonistas de primera línea en estos quince años objeto, precisamente, de estudio. Además, el público invitado al debate también estaba muy especialmente seleccionado y sus intervenciones —excelentemente recogidas y resumidas por letrados del TC en el volumen que recensamos— amplían los puntos de vista y completan la visión que nos ofrecen los ponentes.

Por último cabe subrayar que la voluntad del Coloquio no es tanto realizar un estudio de la LOTIC desde la dogmática jurídica sino un estudio que, partiendo naturalmente de esa dogmática, tenga finalidades de política jurídica. Lo advierte, con precisión, Miguel Rodríguez-Piñero en la presentación del libro: “Se quería, más bien, reflexionar

sobre los problemas que la aplicación de nuestra Ley ha presentado en estos años, incluso los defectos y fallos que los jueces constitucionales hemos podido tener al desarrollar la alta tarea que se nos ha encomendado". Esta finalidad es cumplida perfectamente por los ponentes y por los intervinientes en los coloquios.

Dicho todo esto, sólo me cabe, antes de entrar en materia, expresar las dificultades de recensionar con brevedad un libro de este tipo. Son muchas las ideas, siempre muy condensadas, que se expresan en él. He tratado, por tanto, simplemente, de recoger aquellos puntos de vista que, a mi parecer, constitúan el núcleo de las ponencias, y he renunciado a matices e ideas secundarias, a dar referencia de los debates y a mantener posturas críticas con las posiciones de los ponentes. Con ello creo que cumplo con mi función de dar noticia de esta importante publicación que, sin duda, será objeto de reflexión posterior para todo aquel que se interese por los problemas de nuestro derecho constitucional.

1. La conferencia de Francisco Tomás y Valiente, ex-presidente del TC y catedrático de Historia del Derecho, reviste las características propias de una conferencia inaugural, es decir, tiene carácter introductorio al tema global. En consecuencia, no se trata de un trabajo fruto de una investigación concreta sobre un aspecto parcial y en el que se sostienen posiciones nuevas y personales sobre la materia. Se trata, como es propio de este tipo de conferencias, de

unas pinceladas generales, sobre aspectos relevantes de la actividad del Tribunal por quien ha sido, junto con Rubio Llorente, el magistrado que más tiempo ha permanecido en tan alto órgano jurisdiccional.

Sólo quiero destacar un apunte de esta importante reflexión, fruto de la experiencia, que pone de relieve el interés de esta conferencia. Con motivo de evocar la sentencia RUMASA I y de los problemas que ocasionó el que fuera decidida por el voto de calidad del presidente, Tomás y Valiente nos da un sabio consejo: las deliberaciones del tribunal son muy importantes y deben prolongarse lo necesario para llegar a un acuerdo lo más consensuado posible. En efecto, en sentencias de trascendencia social y de eco en la opinión pública, la unanimidad no es imprescindible jurídicamente pero sí aconsejable políticamente para que el órgano jurisdiccional siga gozando de la *autoritas* que debe legitimarlo. Para ello, si es necesario sacrificar tiempo para depurar argumentaciones e ir a lo esencial, así debe hacerse. En el caso RUMASA, quizás un día o unas semanas más, hubiera configurado una sentencia más unánime, más arropada por un consenso sustancial, evitando el desgaste que ocasionó la división del tribunal.

2. Entrando ya en las ponencias, la primera corrió a cargo de Jerónimo Arozamena Sierra, ex-vicepresidente del TC, magistrado del Tribunal Supremo y, en la actualidad, consejero permanente del Consejo de Estado. Lleva por título "Organización y funcionamiento del TC: balance de quince años". Den-

tro de esta materia, Arozamena plantea cuatro problemas: elección de magistrados, estructura del tribunal (pleno, salas y secciones), renovación de los magistrados y, por último, órganos de apoyo, especialmente los letrados.

Previamente, Arozamena destaca lo que considera el principio general de la organización del TC. Este principio consiste en que, según Arozamena, el TC es, desde el punto de vista organizativo, un órgano mixto, compuesto de elementos propios de un órgano jurisdiccional y de elementos propios de un órgano consultivo, con predominio de los primeros. Ello comporta ventajas e inconvenientes. Ventajas: alto grado de elaboración de las sentencias y abundante argumentación jurídica. Inconvenientes: la ventaja anterior lleva consigo una gran extensión de las sentencias lo cual produce, inevitablemente, excesivos retrasos.

De las muy diversas cuestiones planteadas queremos destacar dos. Ambas fueron muy discutidas en los debates y ambas hacen referencia a la estructura del TC en reuniones de pleno, en salas y en secciones. Por un lado, Arozamena considera necesario establecer un mecanismo de coordinación entre salas (y también entre secciones) para solucionar las posibles contradicciones entre las resoluciones emanadas de los distintos órganos. Por otro lado, el ponente plantea —sin pronunciarse— las ventajas y los inconvenientes respecto a la posible especialización en salas y secciones para así sacar mejor rendimiento a la estructura existente.

En definitiva, de la ponencia de

Arozamena y del debate posterior se desprende que no existen problemas muy graves desde el punto de vista de la organización y el funcionamiento del TC, aunque sí determinadas disfunciones que quizás podrían corregirse.

3. Javier Jiménez Campo, secretario general del TC y catedrático de Derecho Constitucional, es el encargado de la segunda ponencia sobre el tema “Consideraciones sobre el control de constitucionalidad de la ley en el derecho español”. El planteamiento general de la ponencia es el de analizar primero comparativamente el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad para después extraer conclusiones puntuales que le permitan examinar aspectos oscuros de la interpretación de la LOTC con el fin de corregirlos.

Destacaremos primero este análisis comparativo, en el cual Jiménez Campo encuentra el sentido institucional de ambos procedimientos —el recurso y la cuestión—, sentido a partir del cual podrá realizar el análisis crítico de determinadas interpretaciones. Tres vectores le sirven al ponente para analizar las diferencias entre recurso y cuestión.

En primer lugar, Jiménez Campo utiliza la distinción —teorizada por Crissafulli— entre disposición o texto legal y norma. El recurso presupone juzgar la inconstitucionalidad de una disposición o texto legal apenas contrastado en la práctica ya que se trata —por imposición legal— de una ley recién aprobada. Por el contrario, en la cuestión el juez eleva al Tribunal, para un

examen de constitucionalidad, una norma, es decir, una disposición o texto legal contrastado por la práctica e interpretado desde diversos puntos de vista, entre ellos por el juez competente. Naturalmente, el juicio sobre un mismo texto legal realizado a las pocas semanas de su aprobación o a los meses o años —a veces muchos— de comenzar a ser aplicado, es muy distinto ya que la interpretación que del mismo han hecho los operadores jurídicos lógicamente habrá transformado profundamente su sentido. De ahí que aún examinando textos idénticos las normas deducidas sean diferentes, lo cual hace que el valor de cosa juzgada en un juicio de contraste de normas —Constitución y leyes— tenga unas muy específicas características.

En segundo lugar, según Jiménez Campo, el sujeto que insta el recurso y el que insta la cuestión contaminan fuertemente su carácter. Efectivamente, en el recurso se trata de un sujeto parcial, interesado y, en definitiva, politizado —aquí habría que matizar en el caso del Defensor del Pueblo—, el cual plantea, normalmente, la inconstitucionalidad de algunos aspectos nucleares de la ley recién aprobada y que ha sido, en la mayoría de los casos, objeto de una polémica pública respecto de su legitimidad constitucional. En la cuestión, por el contrario, sólo existe un legitimado, el juez, el cual debe elevarla ante el TC respecto a una norma sobre la cual tenga dudas razonables de su constitucionalidad y que sea de necesaria aplicación en la resolución del caso que juzga. Es evidente que aquí no se trata de

un juicio parcial o politizado sino, por el contrario, objetivo, jurídico. Es por ello, también, que el TC exige unos requisitos de admisibilidad que son innecesarios en el recurso. En consecuencia, también por razón del sujeto, el sentido institucional de recurso y cuestión es distinto.

En tercer lugar, el distinto plazo de interposición del recurso y de la cuestión tiene una relevancia que va más allá del problema estrictamente procedimental y afecta a la naturaleza de ambas vías procesales. En el recurso, el plazo de tres meses nos indica la necesidad de despejar dudas generales sobre la constitucionalidad de un texto legal de primera y, por tanto, poco profunda interpretación. La cuestión, en cambio, conlleva que la legitimidad constitucional de una norma puede ser reabierta en cualquier momento y, en consecuencia, su función consiste, más allá de hacer justicia en el caso concreto, en asegurar la depuración objetiva del ordenamiento respecto de normas inconstitucionales.

El ponente concluye este planteamiento general afirmando que la cuestión de inconstitucionalidad es la auténtica garantía jurisdiccional de la CE mientras que el recurso, si es frente a leyes estatales —ya que frente a leyes autonómicas tiene otro carácter— es “el cauce para que las controversias políticas sobre la constitucionalidad de la ley no afecten de manera indefinida a su legitimidad política”, entendida ésta como confianza en el valor jurídico de la norma.

Sentadas estas bases, Jiménez Campo interpreta determinados aspectos de

la LOTC que le parecen no bien solucionados, de los cuales queremos destacar sus consideraciones respecto al objeto del recurso y de la cuestión (tanto de la impugnación y del enjuiciamiento como del pronunciamiento), respecto a la verdadera dimensión del canon de constitucionalidad, de los problemas de admisibilidad en ambas vías y de los contenidos y efectos del fallo. También son de interés las atinadas razones del ponente al recomendar la modificación del art. 32.2 LOTC, para adaptarlo a la interpretación amplia que ha aceptado el TC respecto de la legitimación de los ejecutivos y los parlamentos autonómicos en recursos de inconstitucionalidad. Por último, muy especialmente, son clarificadoras unas últimas consideraciones sobre el planteamiento y el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

4. Francisco Rubio Llorente, ex-vicepresidente del TC y catedrático de Derecho Constitucional, encargado de la ponencia sobre “El recurso de amparo constitucional”, construye un trabajo que, como en él es habitual, contiene razonamientos y propuestas nuevas y polémicas. Con su habitual claridad analítica y expositiva, dedica la primera parte de su ponencia a configurar el recurso de amparo según la Constitución, la LOTC, la práctica del TC y la práctica de los recurrentes. A partir de la construcción dogmática realizada sobre estas sólidas bases el ex-vicepresidente del Tribunal se atreve a formular determinadas propuestas de política jurídica.

Los principales aspectos sobre los que fundamentará sus propuestas reformadoras pueden agruparse en cuatro apartados.

1.º El tan aceptado carácter subsidiario del recurso de amparo no proviene de la Constitución sino de la LOTC. Precisamente, si nos atenemos a los debates constitucionales, la voluntad constituyente explícita es no configurar un recurso de amparo subsidiario sino alternativo.

2.º De la Constitución se deduce que el legislador puede delimitar los derechos protegidos mediante el recurso de amparo constitucional. En concreto, ello aparece claro en los incisos “en su caso” del art. 53.2 CE y “en los casos y formas que la ley establezca” del art. 161.1 b) CE. Por tanto, el legislador puede excluir de la protección de amparo alguno de los derechos fundamentales, y en concreto los derechos procesales del art. 24 CE.

3.º El recurso de amparo tiene naturaleza procesal de recurso y, por tanto, no es un procedimiento “sustantivo e independiente”, como mantiene la mayoría de la doctrina y el propio TC. Además, es un recurso revestido de los caracteres de extraordinario, excepcional y supremo. Esta última nota tiene un especial interés en tanto que en virtud de la misma el TC es supremo respecto de los derechos fundamentales, lo cual implica que se impone a los tribunales ordinarios, incluido el Tribunal Supremo.

4.º El recurso de amparo no tiene naturaleza de recurso de casación ni de recurso en interés de ley. Por el contrario se trata de una forma procesal próxima a la revisión germánica o a lo que es nuestra casación ya que su finalidad se centra más en aplicar el derecho al caso concreto que no en fijar la interpretación correcta de la norma.

Fundamentalmente desde estas propuestas, Rubio Llorente formula determinados cambios en una triple dirección: respecto a la protección de derechos y control de constitucionalidad de las leyes, respecto a las relaciones entre el TC y el poder judicial desde la perspectiva del recurso de amparo y, finalmente, respecto a las vías para solucionar el grave problema del colapso global que al Tribunal le produce el gran número de recursos de amparo admitidos.

En el primer aspecto, el ponente considera que el recurso de amparo no sólo actúa como garante último de los derechos fundamentales sino como garante exclusivo de la sujeción del legislador a la Constitución. Ambas funciones, hoy disociadas, deben conectarse. Para ello propone cambios en la LOTC (en el art. 49 y, muy especialmente, en el 55.2) y cambios en la doctrina del TC. Respecto a esta última, los cambios deben ir en un doble sentido: por un lado, considera que debe precisarse la referencia ley infringida en las sentencias de amparo y, por otro, es partidario de modificar la doctrina del TC respecto a la inadmisión de amparos basados en la negativa del juez a plantear cuestiones de inconstitucionalidad que no afecten a derechos protegidos por el amparo.

En el segundo aspecto, aún partiendo de que el TC es un órgano jurisdiccional supremo en materia de derechos fundamentales, Rubio considera que el Tribunal no tiene capacidad para imponer obligaciones a órganos del poder judicial, obligaciones que normalmente debe imponer la ley. En todo caso, el tribunal debe dirigir, al otorgar el amparo, no sólo un reproche al juez sino también a la ley. Por otro lado, Rubio critica la tendencia del TC a dejar la decisión final al juez ordinario. Ello es consecuencia, según el ponente, de una mala interpretación de la función principal del amparo que es restablecer los derechos de una determinada persona. Para cumplir con esta función el TC, en muchos casos, deberá entrar en cuestiones de fondo, restableciendo directamente el derecho fundamental conculcado, y no limitarse a retrotraer el procedimiento a un determinado momento procesal para que sea el juez ordinario el encargado de restablecerlo.

Por último, respecto a la manera de reducir las muchas demandas de amparo —tan a menudo injustificadas— a que ha de hacer frente el TC, Rubio no es partidario —aunque considera que sería perfectamente constitucional— excluir los derechos del art. 24 CE del ámbito de protección. Por el contrario cree que, fundamentalmente, las vías para lograr esta finalidad son dos.

Primera, reforma de las leyes procesales, especialmente en el sentido de crear dentro del poder judicial medios eficaces de protección de los derechos fundamentales que resultan lesionados por errores de procedimiento. Segun-

da, ampliar las causas de inadmisibilidad, tanto por motivos de forma como, sobre todo, de fondo. De forma, modificando el art. 49.1 LOTC en el sentido de exigir que en la demanda se establezca la conexión entre la infracción del derecho fundamental y la ley infringida; de fondo, otorgando al TC la posibilidad de tomar en consideración datos tales como la gravedad real del daño producido y la probabilidad mayor o menor de que se reproduzcan hechos de este género, para inadmitir la demanda. Esta sería una forma parecida, aunque distinta, al *writ of certiorari* norteamericano y a las recientes reformas del tribunal constitucional alemán.

5. La última ponencia, a cargo del Prof. Luis López Guerra, también vicepresidente del TC y catedrático de Derecho Constitucional, llevaba por título "Algunas notas y propuestas sobre el procedimiento de los conflictos positivos de competencia". No hay duda que la resolución de conflictos positivos ha sido una de las tareas más difíciles entre las llevadas a cabo por el TC, así como también ha sido difícil delimitar el carácter de este tipo de conflictos diferenciándolo del recurso de inconstitucionalidad.

Es, precisamente, por este primer aspecto que comienza su análisis López Guerra. El tribunal cambió en los primeros años su orientación en este punto y pasó de una idea estricta de conflicto de competencia, en el cual cabían no sólo conflictos entre Administraciones sino también entre órganos legislativos, a una idea puramente formal me-

dante la cual un "conflicto sustancial" de competencias se canaliza vía recurso si la norma que se pone en cuestión tiene rango de ley y se canaliza vía conflicto si la norma es un reglamento o un acto administrativo.

Esta solución, que a muchos efectos ha sido clarificadora y de sencillo manejo, ha originado también algunas perturbaciones ya que, en muchos casos, los recursos de inconstitucionalidad que encubren un real conflicto de competencia, resuelven sobre materias —e, incluso, utilizan unos métodos— muy ajenos a lo que supone una declaración de inconstitucionalidad, con lo cual se desnaturaliza en cierta manera la vía escogida. Además, en ciertos casos, el fallo de la sentencia no deja de ser algo extemporáneo respecto al recurso; por ejemplo, sentencias de inaplicación pero no de inconstitucionalidad.

En vista de todo ello, López Guerra propone modificar la ley e introducir —como hacía la ley del tribunal de Garantías Constitucionales de la II República— una vía específica para los conflictos de competencia legislativa.

La segunda cuestión de la que trata el ponente es el espinoso tema —no solucionado hasta el presente— de la delimitación entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa en la resolución de conflictos. El planteamiento general que hace López Guerra está basado en el carácter abstracto del conflicto constitucional y el carácter más concreto del conflicto contencioso, que debe ceñirse al control puntual existente en un determinado caso. El carácter más abstrac-

to del control constitucional se remonta a los orígenes de nuestra jurisdicción constitucional y ha tenido, sin duda, determinadas consecuencias: entre otras, la amplitud en la apreciación del objeto sobre el cual versa el conflicto y acerca de las causas que pueden dar lugar a su planteamiento.

López Guerra da mucha importancia a la famosa STC 88/1989, la sentencia llamada del caso ATINA, de cuya confirmación se habrán de extraer dos importantes consecuencias. Primera, delimitación de los campos propios de la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa según lo disputado deba atribuirse aplicando la Constitución o aplicando una ley o la misma jurisprudencia constitucional. Segunda, el carácter abstracto de la jurisprudencia constitucional debe traducirse en la extinción de numerosos conflictos competenciales por desistimiento, allanamiento o desaparición sobrevenida de su objeto.

El tercer problema es la desigualdad procesal de las partes en el conflicto positivo de competencia. Esta desigualdad tiene, según López Guerra, dos manifestaciones: la exigencia de requerimiento previo sólo para las comunidades autónomas y, muy especialmente, la suspensión automática de la disposición o acto por el mero hecho de que el Gobierno estatal invoque el art. 161.2 CE. Para el ponente, ambas desigualdades son criticables y deben ser corregidas.

En efecto, la desigualdad en el requerimiento tiene poca base constitucional y, todavía, menos lógica. La suspensión automática, si bien deriva del tex-

to constitucional, puede ser interpretado de otras maneras a como lo hace la LOTC, permitiendo, cuando menos, que la suspensión no dure cinco meses y que deba justificarse ante el TC en forma controvertida oyendo las propias alegaciones y las de la otra parte. También el ponente es partidario de encontrar cauces negociadores previos al requerimiento. Hay que subrayar que en los últimos años, la jurisprudencia constitucional no ha estado, en estos aspectos, muy alejada de propiciar este espíritu conciliador entre las partes, respetando así un mayor equilibrio de poderes.

6. Por último, en la conferencia final, el entonces presidente del TC, Miguel Rodríguez Piñero, puso de relieve las luces y sombras de estos quince años. Entre las primeras destacó la labor realizada por el alto órgano constitucional en hacer efectivos los valores constitucionales y los derechos fundamentales; entre las segundas, se centró, especialmente, en la excesiva carga de trabajo que arrastra el TC, afectando con ello la buena labor del mismo, y formuló algunas propuestas con la finalidad de corregir el cuasibloqueo que este hecho supone.

El libro se completa con un apéndice que contiene la Ley Orgánica y el Reglamento de Organización y Personal del TC, así como unos interesantísimos cuadros estadísticos que ponen de relieve muchos de los defectos de funcionamiento a los que se alude de forma reiterada en el texto.

FRANCESC DE CARRERAS SERRA