



El Tribunal Constitucional: Un cuarto de siglo amparando nuestros derechos

Jaime Barbero Bajo

TRAS EL PARTICULAR HOMENAJE QUE RENDIMOS EN EL ÚLTIMO NÚMERO AL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AHORA LE TOCA EL TURNO A UNA DE LAS INSTITUCIONES MÁS IMPORTANTES DE LA RECIENTE HISTORIA DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ALCANZA LOS VEINTICINCO AÑOS DE EDAD ERIGIÉNDOSE EN ÓRGANO ESENCIAL DENTRO DEL MODELO DE ESTADO YA QUE SUS PRINCIPALES COMETIDOS SON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES EN EL MARCO DE LA ESCRUPULOSA INTERPRETACIÓN Y RESPETO A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

Agradecimientos

Es la propia Presidenta del Tribunal Constitucional –la Excm. Sra. Dña. M.^a Emilia Casas Baamonde– quien, contestando a nuestras preguntas, nos ofrece su particular visión acerca del asentamiento del órgano, las labores que desempeña, las últimas reformas acaecidas y la dirección de los cambios a realizar.

Junto a tan importante aportación, hemos contado

también, con la inestimable participación de D. Javier García Roca –Catedrático de Derecho Constitucional–, quien como experto constitucionalista introduce al lector en el significado, evolución y futuras tareas que deberá afrontar el Tribunal en los próximos tiempos.

A ambos les queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento por haberse prestado a colaborar con nosotros en estas páginas.

Un poco de historia

El 12 de julio de 1980 se creó el Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución Española, con independencia respecto a los demás órganos constitucionales y sometido únicamente al propio texto de la norma fundamental, por un lado, y a la Ley Orgánica que regula su estructura y cometidos (Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional), por otro.

Un cuarto de siglo después los principales representantes de todas las instituciones del Estado se han congregado para conmemorar su aniversario con la presencia de sus Majestades los Reyes con el fin de recapitular todo lo que ha significado para el normal devenir de las relaciones sociales e institucionales en España teniendo en cuenta el complicado marco político en el que nació tanto la Constitución Española como el propio Tribunal Constitucional.

Cabe destacar que, a día de hoy, han sido 46 los magistrados que han contribuido y contribuyen a dotar de estabilidad y equilibrio a la vida jurídica y política de nuestro país, siendo la actual presidenta la séptima desde la creación del Tribunal y la primera mujer en ocupar tan importante cargo. Sus antecesores a lo largo de estos veinticinco años fueron:

– Manuel García Pelayo y Alonso	(1980-1986)
– Francisco Tomás y Valiente	(1986-1992)
– Miguel Rodríguez Piñeiro	(1992-1995)
– Álvaro Rodríguez Bereijo	(1995-1998)
– Pedro Cruz Villalón	(1998-2001)
– Manuel Jiménez de Parga	(2001-2004)

Un gran acervo jurisprudencial

Desde que el Tribunal Constitucional se puso manos a la obra en 1981, las cifras de asuntos ingresados han seguido una tendencia ascendente imparable, lo cual ha derivado en un excesivo incremento en el volumen de trabajo acumulado. Reflejo de esto último lo ofrece el dato de las más de 5.600 sentencias

y 13.100 autos dictados en estos veinticinco años, lo cual constituye un acervo jurisprudencial de dimensiones casi inabarcables. Como dato significativo del ingente crecimiento que, año tras año, va experimentando el conjunto de litigios a examinar: téngase en cuenta que en el primer año de vida operativa del TC (1981) se manejaron unas cifras mínimas en lo relativo a la interposición de recursos —no llegaron ni a cuatrocientos— si las comparamos con los datos registrados en el pasado año 2004, que arrojaron como resultado final unos guarismos alarmantes, ya que la cantidad total de cuestiones planteadas al órgano judicial ascendió, ni más ni menos, a 7.814.

Previsiones de futuro

Para paliar los efectos negativos que tal cúmulo provoca ha sido la propia Presidenta del Tribunal Constitucional la que viene demandando una reforma inmediata de la Ley Orgánica que regula su funcionamiento con el objetivo de delimitar los requisitos de acceso al amparo y así estar en condiciones de otorgar una respuesta más rápida y efectiva a los interesados recurrentes.

Por otro lado, hasta el momento el Tribunal Constitucional se ha venido centrando en el aseguramiento de los derechos y libertades de los españoles y en resolver toda disputa competencial entre las diferentes administraciones. A partir de ahora, a tenor de los derroteros que la evolución política y social española está adquiriendo, el Tribunal se verá obligado a entrar de lleno en la valoración de situaciones referentes a materias tan complejas y de tan trascendente calado como, entre otras, el concepto de nación, la igualdad entre los ciudadanos con independencia de la Comunidad Autónoma donde residan, la solidaridad entre regiones, la modificación de la Carta Magna o las nuevas redacciones que se den a los Estatutos de Autonomía con la consiguiente variación en el reparto competencial que ello implicaría. ■

ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS



El Tribunal Constitucional se compone de doce miembros nombrados por el Rey tras una inicial propuesta llevada a cabo por diferentes órganos. De este modo, cuatro de los magistrados integrantes son elegidos por el Congreso de los Diputados y otros tantos por el Senado, dos por el Gobierno de turno que esté al frente del ejecutivo y, por último, otros dos por el Consejo General del Poder Judicial.

Dentro de las competencias que le son propias, y a tenor de lo establecido en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, podrá conocer:

- I. Del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad contra Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley.
- II. Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades públicas.
- III. De los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

- IV. De los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado.
- V. Del control previo de constitucionalidad en los casos previstos en la Constitución y en la LOTC.
- VI. De las impugnaciones del Gobierno contra las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas.
- VII. De la verificación de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Constitucional para juzgar si los mismos reúnen todos los requisitos requeridos para ello.
- VIII. De las demás materias que le atribuyan la Constitución y las Leyes Orgánicas.

Asimismo, el Tribunal Constitucional podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el régimen de su personal y servicios. Dichos reglamentos, que deberán ser aprobados por el Tribunal en Pleno, se publicarán en el Boletín Oficial del Estado con autorización del Presidente.

Entrevista

M.^a Emilia Casas Baamonde Presidenta del Tribunal Constitucional

Lex Nova · La Revista. – Su mandato como Presidenta del Tribunal Constitucional tuvo comienzo el 16 de junio de 2004. Acabado el ejercicio, ¿cómo valora este primer año?

María Emilia Casas Baamonde. – Mi valoración es, desde luego, altamente positiva. Ha sido un año de intenso trabajo que ha resultado también muy fructífero. Debo señalar, además, que durante este año el Tribunal ha cumplido 25 años de existencia y la celebración de tan importante aniversario ha incrementado también la tarea que he tenido que afrontar en este primer año de mandato. En todo caso, insisto en que la intensidad del trabajo ha tenido su reflejo en unos buenos resultados. Lo cual no habría sido posible sin el compromiso y dedicación de todo el personal del Tribunal a quien quiero expresar mi agradecimiento.

LN·LR. – Usted accedió a la magistratura de este Tribunal en el año 1998. ¿Cómo ha cambiado su valoración de la labor del Constitucional desde que lo preside?

MECB. – Si se refiere a una valoración de la labor del Tribunal Constitucional en estos últimos siete años tengo que subrayar que no ha cambiado, porque mi valoración es que este órgano constitucional cumple a la perfección las funciones que le encomienda la Constitución y su Ley Orgánica. Si la pregunta se refiere al trabajo que yo realizo dentro del Tribunal, éste sí ha cambiado, pues, en efecto, ha estado sujeto a cambios como consecuencia de presidir el órgano, lo que conlleva determinadas tareas de dirección de los debates en los Plenos y en las Salas, de ordenación de la actividad jurisdiccional y de organización de otros aspectos de la casa.

LN·LR. – Tras veinticinco años de exis-

tencia del TC, ¿cuál es el nivel de asentamiento que usted percibe desde el propio Tribunal en la sociedad española?

MECB. – Después de un cuarto de siglo creo que el alto nivel de arraigo del Tribunal Constitucional, si así se quiere calificar, es innegable. Dicho de otro modo, estos últimos 25 años han servido para que se consolide el Tribunal Constitucional. Esta presencia del Tribunal en la sociedad española es evidente por el hecho de que los ciudadanos vinculan la garantía de sus derechos fundamentales y libertades públicas a la jurisprudencia de este Tribunal. Además, la construcción del Estado autonómico y otras cuestiones absolutamente decisivas para nuestra convivencia están igualmente ligadas a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. No significa ello que esta jurisprudencia no se haya ocupado de otras cuestiones, ya que sólo me he referido a dos aspectos esenciales de la misma, ni por supuesto que no haya habido otros protagonistas, sujetos políticos, jurisdicción ordinaria y sujetos privados que hayan contribuido en la construcción de nuestro modelo y su buen funcionamiento a lo largo de estos 25 años.

LN·LR. – La Memoria 2004 del propio Tribunal puso de manifiesto el constante incremento de asuntos pendientes. ¿Las últimas reformas acometidas han tenido el resultado deseado? ¿Está dotado, a su juicio, el Tribunal Constitucional de suficientes recursos materiales y económicos para desempeñar su labor de «intérprete supremo de la Constitución»?

MECB. – Las últimas reformas acometidas han sido siempre parciales, incluso la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que tuvo lugar en 1988, e incidió en el trámite de inadmisión mediante providencia de los recursos de amparo, si bien esta reforma no ha sido aprovechada por el Tribunal hasta sus últimas consecuencias. Las restantes reformas han versado sobre puntos concretos: la introducción de un nuevo proceso constitucional para el conocimiento de los conflictos en defensa de la autonomía local, esto es, de los conflictos plantea-



dos por los municipios y provincias frente a leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas presuntamente vulneradas de su autonomía constitucionalmente garantizada por la LO 7/1999, de 21 de abril, y, por su parte, la LO 1/2000, de 7 de enero, amplió a 9 meses el plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad por motivos competenciales para facilitar el acuerdo en las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y cada una de la Comunidades Autónomas y la evitación del recurso. Espero que una próxima reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional permita actuar sobre el incremento constante de asuntos pendientes y, en todo caso, de ajustar y racionalizar el trabajo del Tribunal. En cuanto a la dotación de recursos materiales y económicos, siendo éste un órgano constitucional, tiene autonomía presupuestaria, reconocida por su Ley Orgánica, de manera que en la aprobación de los presupuestos anuales del Tribunal Constitucional se tiende y se consigue que éste cumpla adecuadamente sus funciones.

LN-LR.- Entonces, ¿en qué dirección deberían ir dirigidas las reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional?

MECB.- A partir de un análisis global o de conjunto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de la naturaleza de la jurisdicción constitucional y del cumplimiento de las funciones de este Tribunal Constitucional, creo que esas reformas deberían tener en cuenta la experiencia aplicativa de la Ley Orgánica a lo largo de estos 25 años, de manera que puedan reformarse aquellas partes o preceptos de la Ley Orgánica en que se han notado desajustes en su aplicación. Me parece que esa reforma debe pivotar sobre el reconocimiento de la posición institucional, que es propia del Tribunal Constitucional como órgano supremo y último de interpretación de la Constitución y de la constitucionalidad de la ley, así como sobre la necesidad de agilizar los mecanismos de admisión y resolución de las diferentes cuestiones de que conoce este Tribunal, y especialmente de los recursos de amparo.

LN-LR.- En los últimos meses, diversos parlamentos autonómicos están preparando y debatiendo la reforma de sus estatutos de autonomía. Igualmente, se ha discutido ampliamente sobre la necesidad de una reforma constitucional. ¿Qué nos puede decir al respecto?

MECB.- Como presidenta del Tribunal Constitucional no adelanto opiniones sobre reformas en curso. Lo único que diré es que sobre reformas de estatutos de autonomía es indubitada la competencia de este Tribunal Constitucional. A propósito de la necesidad de una reforma constitucional, he de señalar dos aspectos: en primer lugar, no corresponde a este Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la oportunidad o necesidad de la misma, y en segundo lugar, como es sabido, la Constitución contempla en sus preceptos su propia reforma, por lo que una eventual reforma de la Constitución supondría también su cumplimiento.

LN-LR.- Los atentados de Londres han tenido como consecuencia jurídica el planteamiento de la implantación de

especiales medidas de seguridad en el ámbito europeo que, sin duda, podrían tener especial repercusión en las libertades individuales de los ciudadanos de Europa, ¿qué valoración puede hacer de este hecho?

MECB.- Los atentados de Londres merecen el más absoluto rechazo y condena porque segaron la vida de seres humanos y sirvieron para tener aterrorizada a toda la población, no sólo de Londres, sino de toda Gran Bretaña. En cuanto a la repercusión en la posible adopción de medidas de seguridad en el ámbito europeo que puedan redundar negativamente en las libertades individuales, esas medidas han de establecerse, en el caso español, dentro de la Constitución Española y con respeto absoluto a sus preceptos. Que determinadas cuestiones pueden regularse mejor a como lo están en la actualidad incorporando, por cierto, en algunas de ellas la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, siempre me parecerá positivo, porque se tratará, en consecuencia, del desarrollo de la Constitución de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional.

LN-LR.- En diversos foros ha manifestado su rechazo a que el recurso de amparo del que conoce el TC sea utilizado como una tercera instancia, ¿puede ampliarnos este concepto?

MECB.- Responden a ese concepto las quejas planteadas ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo, pero sin contenido constitucional; esto es, incurriendo en la causa de inadmisión que se contiene en el artículo 50.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El planteamiento indebido ante el Tribunal Constitucional de cuestiones de legalidad ordinaria, sin ningún contenido constitucional, una vez que la vía judicial ordinaria se ha concluido, incrementa innecesariamente el número de recursos registrados, que posteriormente han de ser inadmitidos, sobrecargando el trámite de admisión y exigiendo del Tribunal la realización de un trabajo negativo: la inadmisión de dichos recursos, que, aunque también satisface el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la Constitución Española) pues confirma la corrección de la respuesta de la jurisdicción ordinaria, resta capacidad al Tribunal Constitucional para dedicar su trabajo a los asuntos admitidos, tanto por las Salas como por el Pleno.

LN-LR.- Una vez reanudado el trabajo en el nuevo ejercicio 2005-2006, ¿cuáles son los temas de mayor urgencia e importancia que le esperan sobre la mesa de su despacho?

MECB.- Todos los temas sobre los que se pronuncia el Tribunal Constitucional tienen una gran importancia. El trabajo previsto para el ejercicio 2005-2006 es el correspondiente al seguimiento riguroso del criterio cronológico de entrada de asuntos en el Tribunal Constitucional tanto de competencia de las Salas como del Pleno, corregido, en su caso, por la agrupación temática de esos asuntos y por la urgencia de determinados asuntos. Los criterios cronológico, temático y, obviamente, de urgencia, delimitan en el nuevo curso judicial el trabajo que debe afrontar el Tribunal Constitucional. Las cuestiones más urgentes exigen una solución inmediata, y todas, desde luego, son importantes. ■

Javier García Roca

CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y LETRADO EXCEDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Una reflexión en el XXV aniversario del Tribunal Constitucional



Celebrar el vigésimo quinto aniversario del Tribunal Constitucional, poco después de hacerlo nuestra aún joven Constitución y constatando la consolidación de una democracia constitucional –casi ignota en nuestra historia y de la que el Tribunal es un ingrediente sustancial–, es una ocasión para bailar en las calles, remedando la célebre frase de la Corte Suprema estadounidense en una de sus más notorias sentencias. Ciertas cosas a veces se ven mejor desde fuera que desde dentro y uno advierte bien el inesperado prestigio de nuestra Norma Fundamental y el influjo y autoridad de nuestro supremo tribunal cuando viaja y conversa con especialistas a lo largo de los dos hemisferios desde Arequipa hasta Bakú. Quién hubie-

ra soñado esto durante la larga noche de piedra de la dictadura... Que igualmente el Derecho Constitucional español esté hoy a la altura de sus mejores homónimos europeos, algo que nunca ocurrió con el viejo Derecho Político, tiene mucho que ver también con ese caldo de cultivo que para los investigadores ha sido la jurisprudencia constitucional.

¿Qué ha aportado el Tribunal? Bastarán unas pinceladas para recordar que mucho. Una interpretación del confuso mundo de las reglas de distribución de competencias, integrando –y remendando– las excesivas aperturas y escasos mimbres del Título VIII de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, permitiendo la pacificación de numerosos

conflictos políticos; un Estado autonómico que es todavía en gran medida –quizá excesiva- de construcción jurisprudencial. Una manera diversa de impartir justicia y entender los procesos y el lugar del Juez, alejando obstáculos y formalismos enervantes y erigiendo a los justiciables en el centro de un servicio público en cuanto titulares de garantías constitucionales. Un sofisticado y eficaz sistema de derechos fundamentales del individuo garantizados en sintonía con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y con otras cortes constitucionales señeras. El decantamiento de unos límites materiales y procedimentales a las luchas políticas entre mayorías y minorías en sede parlamentaria, y en particular en la elaboración y los contenidos de las leyes: una forma del poder que es un freno a los excesos de cualquier mayoría. O la comprensión de unas fuentes del Derecho modernas. Y todo ello se ha conseguido mediante mucho trabajo, paciencia y normalmente –como regla general- con suficiente fundamentación normativa y motivación o argumentación jurídicas, aunque como toda obra humana resulte mejorable. Las disputas que han tenido lugar con otros órganos del Estado (particularmente con algunos órganos judiciales), al igual que ocurre en cualquier división de poderes, son hasta cierto punto inevitables dada la condición humana y no deben dramatizarse; por otro lado, la delgada línea roja entre los juicios de constitucionalidad y legalidad requiere tiempo para poder asentar mojonos y construir límites más ciertos ya

que no es una frontera natural, una suerte de Pirineos, como bastantes parecen creer. Varias generaciones de algunos de nuestros mejores juristas (Magistrados, Letrados, Abogados del Estado y de las Comunidades Autónomas, Fiscales) han trabajado en este órgano constitucional o en sus aledaños con ahínco, conscientes de estar edificando un Estado de Derecho, y la opinión pública debe saberlo. En tanto tiempo, lógicamente ha habido distintas composiciones del Tribunal, más o menos idóneas en su excelencia, y Presidencias con diverso rigor y estilo, y, al igual que los estadounidenses observan las diferencias en la jurisprudencia de las Cortes Warren, Burger o Rhenquist, también nosotros deberíamos analizar con calma y diferenciar las decisiones de las Cortes Tomás y Valiente, Jiménez de Parga u otras y extraer consecuencias. A mi modesto entender, un buen tribunal debería estar tan vertebrado internamente y cohesionado en su mayoría por una Presidencia que sus decisiones resultasen predecibles a la luz de su jurisprudencia –ésta es la tesis de Schwartz sobre los mejores jueces de América-. Pero no es fácil.

«*Un sofisticado y eficaz sistema de derechos fundamentales del individuo garantizados en sintonía con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y con otras cortes constitucionales señeras*»

¿Qué queda por hacer? Sinceramente, mucho. Pocas instituciones tan consolidadas y prestigiadas reclaman una reforma tan necesaria en su actuación aunque sea en el mismo sentido de su marcha. Hace falta una inflexión: comenzar una nueva época. Es menester detener la avalancha de demandas de amparo sin suficiente contenido constitucional (alrededor del 95% de los casi 8.000 amparos anuales) y que están abocadas a una muerte anunciada, modificando la regulación de este recurso para permitir al Tribunal «seleccionar en positivo» - en vez de «inadmitir»- los asuntos objetivamente relevantes para interpretar la Constitución, o, muy excepcionalmente, aquellos que ocasionen un grave daño a la parte; una reforma en la línea propuesta ahora por el Ministerio de Justicia y defendida previamente por el propio Tribunal y los estudios de la Asociación de Constitucionalistas de España (A.C.E.). Cerrado el generoso caudal de este grifo, será preciso trabajar en otras tareas y estudiar en profun-

dididad para poder acometer con perspectiva una mejor interpretación constitucional que es la razón de ser de un Tribunal Constitucional. Debe acabarse con las dilaciones estructurales del Pleno en cuestiones y recursos de inconstitucionalidad y conflictos, afrontando su estudio preferentemente por series o grupos de materias homogéneas, así como reducir las demoras de los amparos en las Salas. Es preciso estructurar e identificar un tipo de sentencias de mero mantenimiento, extremadamente cortas, muy diferentes a las

sentencias en las que realmente se cree Derecho, y que no se vean forzados a leer más destinatarios que las propias partes. Y conviene estudiar y definir con mayor precisión o nuevos criterios muy diversos extremos que no es posible agotar aquí: los imprecisos y amplísimos contenidos de la tutela judicial efectiva como derecho relacional, la discutible doctrina sobre la igualdad en la aplicación judicial de la ley, el evanescente contenido de los derechos de la personalidad frente a las agresiones informativas, la configuración constitucional de la autonomía local desde el bloque abandonando prejuicios acerca del alambicado proceso en su defensa, optar con franqueza por una definición formal o material de las normas básicas, y un largo etcétera.

En definitiva, sería necesario repensar, pulir y dar esplendor a cinco lustros de jurisprudencia, o, lo que es lo mismo, construir una mejor interpretación constitucional en doctrina, estándares, principios y criterios. Quiero pensar que el actual Tribunal, su Presidencia -de cuya gravedad, experiencia y laboriosidad no cabe dudar- y el numeroso personal a su servicio están en condiciones de afrontar estos retos. ■