

PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 2/1979, DE 3 DE OCTUBRE, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La excepcional naturaleza del Tribunal Constitucional viene dada, no sólo por su carácter de órgano constitucional, sino también por el hecho de ser un órgano híbrido, a caballo entre su dimensión política y su carácter jurisdiccional. Sin duda, las singulares relaciones de la justicia constitucional con el Parlamento, que elige buena parte de sus miembros, además de la incuestionable proyección político-social de los efectos que se derivan de sus decisiones, configuran un Tribunal que, puede decirse, resuelve judicialmente los conflictos políticos.

Se trata, pues, de un órgano de naturaleza jurídicopolítica, con independencia de que no deba decidir políticamente sino según las reglas de interpretación jurídica, que corresponden a su naturaleza jurisdiccional. Esta especial naturaleza se ve reforzada además por el sistema de elección de sus miembros, en gran parte de extracción parlamentaria. En ese sentido, aunque la duración de su mandato y la no renovación a la vez de todos sus miembros pretende garantizar la no coincidencia con la legislatura parlamentaria para evitar, al menos formalmente, una vinculación inmediata entre mayoría parlamentaria y composición del Tribunal Constitucional, en la práctica, las mismas mayorías cualificadas que deberían garantizar un amplio compromiso parlamentario pueden llegar a bloquear su renovación, como sucede en estos momentos, en que un tercio de sus miembros debería haber cesado hace un año y medio. Ésa es la primera de las cuestiones que aborda la presente proposición de ley orgánica, cuyo objetivo es evitar la

prórroga tácita del mandato de los miembros del alto tribunal en el supuesto que persista el desacuerdo político en la elección de sus miembros.

El artículo 159 de la Constitución Española (CE) establece que el Tribunal Constitucional deberá ser compuesto por doce miembros, de los cuales dos serán nombrados a propuesta del Gobierno, dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados por mayoría de tres quintos de sus miembros y cuatro a propuesta del Senado por idéntica mayoría. Este sistema de elección conlleva un alto grado de consenso entre las fuerzas políticas con representación mayoritaria en las Cortes Generales, pues sin el concurso y acuerdo de las mismas se hace imposible la renovación de los miembros que corresponde designar a cada una de las cámaras legislativas. Nótese además, que a diferencia de lo determinado para la provisión de plazas de jueces y magistrados en los demás órganos jurisdiccionales, el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional (LOTC) prevé que los magistrados del Tribunal Constitucional, tras finalizar su mandato, continúen ejerciendo sus funciones hasta que éstos sean finalmente sustituidos, lo cual, en caso de colapso, puede repercutir en el necesario prestigio y legitimidad del Tribunal.

Actualmente, el Tribunal Constitucional está viviendo una situación de bloqueo en la renovación de sus miembros, que está afectando la propia estabilidad del sistema y la credibilidad de la institución. La Constitución prevé expresamente en su artículo 159 que la designación de los miembros del Tribunal Constitucional es por un período de nueve años y su renovación se realiza por terceras partes cada tres. Asimismo, el

artículo 160 contempla que el nombramiento del Presidente del Tribunal Constitucional se realizará entre sus miembros por un período de tres años.

En estos momentos, ambas previsiones constitucionales han quedado ampliamente superadas. Cuatro de los doce magistrados han excedido con creces la expiración del plazo de sus respectivos nombramientos y en el mes de diciembre de 2010, si no se resuelve esta situación, llevarán tres años de prórroga de su mandato. Esta larguísima prórroga afecta directamente a la Presidenta del Tribunal y al Vicepresidente del mismo, hecho que repercute también en la propia estabilidad de la institución, toda vez que uno de ellos tiene el voto de calidad y el otro ha fue incluso nombrado ponente en uno de los recursos interpuestos contra el Estatuto de Autonomía de Catalunya, cuando se cumplían casi cuatro años desde la interposición del mismo. Asimismo, desde mayo de 2008, no se ha cubierto tampoco la vacante producida por el fallecimiento de uno de sus miembros.

En este sentido, la interinidad del Tribunal Constitucional está poniendo en cuestión las condiciones de idoneidad de aquellos miembros que han superado la expiración de su mandato, dado que esta prórroga es difícilmente compatible con la necesaria estabilidad y renovación ordenada de este órgano constitucionalmente previstas.

Para evitar situaciones de precariedad e interinidad que afectan a una institución que debe velar por el cumplimiento de la Constitución, dado que es su máximo órgano interpretativo, el primer objeto de la presente Ley Orgánica es el de establecer para los magistrados del Tribunal Constitucional un período máximo en funciones de seis meses desde la

expiración del correspondiente mandato, transcurrido el cual, se produciría su cese automático e inmediato. Todo ello, con el fin de no distorsionar lo previsto en la Constitución, contribuyendo a acelerar la renovación del mismo y evitando períodos de larga precariedad institucional.

De aprobarse esta Ley Orgánica, los magistrados del Tribunal Constitucional que han superado con creces su mandato quedarían automáticamente cesados en sus cargos, y ello contribuiría, sin ninguna duda, a provocar la debida renovación de las plazas vacantes, promoviendo con ello un mejor cumplimiento de los plazos de designación que marca la propia Constitución.

El segundo objeto de esta Ley Orgánica entronca con la voluntad de los constituyentes, expresada en el preámbulo de la Constitución Española de 1978, de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones, estableciendo una sociedad democrática avanzada, y busca coherente aquella voluntad con la función propia del Tribunal Constitucional que ejerce la función jurisdiccional en garantía del valor normativo de la Constitución.

Desde la preeminente posición de su art. 2, la Constitución Española reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y la solidaridad entre todas ellas, y con carácter específico en el Título VIII se prevé la organización territorial del Estado, en municipios, provincias y Comunidades Autónomas.

El proceso por el que se constituyeron las actuales Comunidades Autónomas y se aprobaron los respectivos Estatutos de Autonomía determinó el carácter compuesto de nuestro Estado, en el que, conforme al art. 147.1 Constitución Española, dentro de los términos de la propia Constitución, los Estatutos son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Entre otros rasgos diferenciales de los Estatutos de Autonomía, el art. 147.3 de la Constitución Española determina que su reforma se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica. Pero además, el art. 152 de la Constitución Española determinó que los Estatutos aprobados por el procedimiento previsto en el art. 151 de la misma, una vez sancionados y promulgados solamente pueden ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.

El Tribunal Constitucional dejó claro en la sentencia 76/1983, sobre la LOAPA, que “el sistema configurado por la Constitución –especialmente en los artículos 147, 148 y 149-, vincula a todos los poderes públicos y, en consecuencia, constituye un límite para la potestad legislativa de las Cortes Generales. Por ello el legislador estatal no puede incidir con carácter general en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria”.

Ergo, en la medida que la función constitucional que tiene asignada el Estatuto se relaciona directamente con el poder Constituyente, y en tanto que esta función vincula a “todos los poderes públicos”, habría que

sostener que el Tribunal Constitucional también debería estar sometido a este principio de “ingerencia limitada” en la función del Constituyente.

El Tribunal Constitucional reconoció (Sentencia 66/1985, de 23 de mayo, fundamento jurídico Tercero) que las normas que emanan de poderes legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad y esta presunción es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad. Los Estatutos de Autonomía, que han sido aprobados por mayorías reforzadas en un Parlamento autonómico y por mayoría absoluta en las Cortes Generales, cuentan con una doblemente reforzada presunción de legitimidad que además en algunos casos se manifiesta directamente mediante su aprobación en referéndum.

En coherencia con esa superior legitimidad y la garantía de mayor consenso que los procedimientos de aprobación y reforma requieren, el conocimiento y resolución de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad que puedan formularse contra las Leyes orgánicas de aprobación o reforma de Estatutos de Autonomía, cabe exigir también un superior consenso de los miembros del Pleno del Tribunal Constitucional para adoptar los acuerdos que su resolución puede exigir, así como fijar un plazo máximo para la resolución de esos procedimientos y sus efectos, de forma que el control de constitucionalidad se limita a la garantía estricta de la supremacía de la Constitución Española, pero al mismo tiempo ese control fija los términos de la debida deferencia del Tribunal Constitucional con el legislador y los ciudadanos que pueden haber intervenido en su aprobación.

PROPOSICIÓN DE LEY

ARTÍCULO ÚNICO. Modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Se da nueva redacción a los preceptos que se relacionan a continuación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Uno – Se da nueva redacción al Artículo diecisiete, apartado segundo, que queda redactado como sigue:

Artículo diecisiete

2. A la expiración de sus nombramientos por transcurso del plazo de nueve años establecido en el art. 159.3 de la Constitución Española, los Magistrados del Tribunal Constitucional continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes hubieren de sucederles. No obstante, transcurridos seis meses desde la fecha de expiración de los nombramientos los Magistrados cesarán de forma automática e inmediata en su cargo.

Dos – Se da nueva redacción al Artículo treinta y cuatro, que queda redactado como sigue:

Artículo treinta y cuatro

1. Admitida a trámite la demanda, el Tribunal Constitucional dará traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado por

conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y, en caso de que el objeto del recurso fuera una Ley o disposición con fuerza de Ley dictada por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas.

2. La personación y la formulación de alegaciones deberán hacerse en el plazo de quince días, transcurrido el cual el Tribunal dictará sentencia en el de diez, salvo que, mediante resolución motivada, el propio Tribunal estime necesario un plazo más amplio que, en ningún caso, podrá exceder de treinta días.

3. En los recursos de inconstitucionalidad formulados contra las Leyes orgánicas de aprobación o reforma de Estatutos de Autonomía, el Tribunal Constitucional dispondrá del plazo de seis meses, a contar desde la presentación del recurso, para dictar sentencia. Transcurrido ese plazo sin haber recaído sentencia, el recurso de inconstitucionalidad se entenderá desestimado con los efectos previstos en el artículo 38.

Tres – Se da nueva redacción al Artículo treinta y siete, que queda redactado como sigue:

Artículo treinta y siete

1. Recibidas en el Tribunal Constitucional las actuaciones, el procedimiento se sustanciará por los trámites del apartado 2 de este artículo. No obstante, podrá el Tribunal rechazar, en trámite de admisión, mediante auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones

procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada. Esta decisión será motivada.

2. Publicada en el “Boletín Oficial del Estado” la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad, quienes sean parte en el procedimiento judicial podrán personarse ante el Tribunal Constitucional dentro de los 15 días siguientes a su publicación, para formular alegaciones, en el plazo de otros 15 días.

3. El Tribunal Constitucional dará traslado de la cuestión al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Fiscal General del Estado, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y, en caso de afectar a una Ley o a otra disposición normativa con fuerza de Ley dictadas por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma, todos los cuales podrán personarse y formular alegaciones sobre la cuestión planteada en el plazo común improrrogable de quince días. Concluido éste, el Tribunal dictará sentencia en el plazo de quince días, salvo que estime necesario, mediante resolución motivada, un plazo más amplio, que no podrá exceder de treinta días.

4. En las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas contra las Leyes orgánicas de aprobación o reforma de Estatutos de Autonomía, el Tribunal Constitucional dispondrá del plazo de seis meses, a contar desde la fecha en que reciba la resolución judicial de planteamiento de la cuestión, para dictar sentencia. Transcurrido ese plazo sin haber recaído sentencia, la cuestión de inconstitucionalidad se entenderá desestimada con los efectos previstos en el artículo 38.

Cuatro – Se da nueva redacción al Artículo treinta y nueve, que queda redactado como sigue:

Artículo treinta y nueve

1. Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia.
2. El Tribunal Constitucional podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el curso del proceso.
3. En las sentencias que resuelvan recursos o cuestiones de inconstitucionalidad planteadas contra las Leyes orgánicas de aprobación o reforma de Estatutos de Autonomía el Tribunal Constitucional no podrá adoptar resoluciones interpretativas de los preceptos estatutarios objeto del proceso, debiendo circunscribir su pronunciamiento a la declaración de su conformidad o disconformidad con la Constitución Española.

Cinco – Se da nueva redacción al Artículo noventa, que queda redactado como sigue:

Artículo noventa

1. Salvo en los casos para los que esta Ley establece otros requisitos, las decisiones se adoptarán por la mayoría de los miembros del Pleno, Sala o Sección que participen en la deliberación.
- 1 bis. La declaración de inconstitucionalidad total o parcial de las Leyes orgánicas de aprobación o reforma de los Estatutos de Autonomía requerirá el voto a favor de al menos ocho de los miembros del Tribunal Constitucional.

2. El Presidente y los Magistrados del Tribunal podrán reflejar en voto particular su opinión discrepante, siempre que haya sido defendida en la deliberación, tanto por lo que se refiere a la decisión como a la fundamentación. Los votos particulares se incorporarán a la resolución y cuando se trate de sentencias, autos o declaraciones se publicarán con éstas en el “Boletín Oficial del Estado”.

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA

1. La presente Ley Orgánica será de aplicación a los procedimientos de recurso o cuestión de inconstitucionalidad planteados contra leyes orgánicas de aprobación o reforma de Estatutos de Autonomía que en el momento de entrar en vigor esta Ley Orgánica estuvieren en tramitación en el Tribunal Constitucional, debiéndose adecuar el procedimiento de su tramitación a lo establecido en la presente Ley Orgánica, con los efectos aquí previstos por el plazo de tiempo que pueda haber transcurrido desde el momento que fueron planteados.

2. La presente Ley Orgánica entra en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.