

LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL DE 2007

Julio MUERZA ESPARZA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La LO 2/1979, del 3 de octubre*. III. *La LO 6/2007, del 24 de mayo, por la que se modifica la LO 2/1979, del 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española de 1978 dedica todo el título IX (artículos 159 a 165) a establecer los principios reguladores fundamentales del Tribunal Constitucional: su composición y designación (artículos 159 y 160); su ámbito de actuación y competencia (artículo 161); la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad y el recurso de amparo (artículo 162); la cuestión de inconstitucionalidad (artículo 163); la sentencia (artículo 164) y, por último, el artículo 165 remite el desarrollo de estos preceptos a una norma posterior: “Una ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones”.

Por lo que se refiere a su ámbito de actuación y competencia, conviene recordar ya que el alto Tribunal español tiene jurisdicción en todo el territorio del Estado y que es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley.

* Catedrático de Derecho procesal, Universidad de Navarra, España.

- b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de la Constitución, en los casos y formas que la ley establezca. Se trata de los derechos y libertades previstos en los artículos 14 a 30 de la norma fundamental.
- c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas o de los de éstas entre sí.
- d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

De esta enumeración de atribuciones se deduce que el Tribunal Constitucional español se caracteriza, por una parte, porque es un tribunal “exclusivo”, ya que es el único que tiene atribuida la competencia para conocer de la constitucional de las leyes, así como de los conflictos de competencia en los términos antedichos. Por otra, porque es un tribunal “supremo”, ya que conoce en última instancia, es decir, después de que se haya pronunciado la justicia ordinaria que culmina en el Tribunal Supremo, de la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas. En este sentido, el artículo 123 de la Constitución, que trata precisamente del Tribunal Supremo, prevé en su apartado primero que dicho Tribunal, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, “salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales”.

La presencia de estas características ha hecho que se mantengan diferentes posturas en torno a la naturaleza del Tribunal Constitucional. Para un sector de la doctrina se trata de un órgano de naturaleza política, ya que su función típica es el control de la constitucionalidad de las leyes. Otro sector, sin embargo, considera que tiene naturaleza jurisdiccional, ya que ejerce una función análoga a la de los tribunales ordinarios: aplicar la ley al caso concreto. Por fin, hay otro grupo de autores que sostienen que el Tribunal Constitucional es un órgano constitucional del Estado que, al conocer del recurso de amparo, actúa como un órgano jurisdiccional.

II. LA LO 2/1979, DEL 3 DE OCTUBRE

En cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 165 de la Constitución, el 3 de octubre de 1979 vio la luz la Ley Orgánica Reguladora del Tribunal Constitucional (LO 2/1979, del 3 de octubre

—en adelante LOTC—), que en sus más de veinticinco años de vigencia ha sufrido diferentes reformas.¹ Desde el punto de vista sistemático dicha Ley está estructurada en ocho títulos, distribuidos de la siguiente forma:

El primero (artículos 1 a 26) está dedicado a la organización y atribuciones del Tribunal Constitucional, así como a la designación y estatuto de sus magistrados.

El segundo (artículos 27 a 40) regula los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad y en él, después de establecer unas disposiciones generales, regula el recurso de inconstitucionalidad, la cuestión de inconstitucionalidad promovida por jueces y tribunales y la sentencia dictada en tales procedimientos.

El tercero (artículos 41 a 58) prevé el denominado recurso de amparo constitucional, desde su procedencia e interposición, la tramitación y la resolución.

El cuarto (59 a 75 quinquies) trata de los diferentes conflictos constitucionales que pueden plantearse: entre el Estado y las comunidades autónomas o de éstas entre sí; entre órganos constitucionales del Estado, y los conflictos en defensa de la autonomía local.

El quinto (artículos 76 y 77) se refiere a la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las comunidades autónomas previstas en el artículo 161.2 de la Constitución.

El sexto (artículos 78 y 79) contempla la declaración sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales.

El séptimo (artículos 80 a 95) recoge las disposiciones comunes sobre el procedimiento.

Y el octavo (artículos 96 a 102) establece la regulación del personal al servicio del Tribunal Constitucional.

Por lo que ahora interesa, el recurso de amparo aparece configurado en la LOTC como un cauce jurídicamente regulado a través del cual se ejerce por el Tribunal Constitucional la función jurisdiccional específica de tutela y protección de unos determinados derechos y libertades públicas frente a su violación —o amenaza de violación— por un acto de cualquiera de los poderes públicos del Estado.

Existe, en consecuencia, en el ordenamiento jurídico español una tutela concreta y reforzada para ciertos derechos y libertades, los referencia-

¹ Entre otras, LO 8/1984, del 26 de diciembre; LO 4/1985, del 7 de junio; LO 6/1988, del 9 de junio; LO 7/1999, del 21 de abril; LO 1/2000, del 7 de enero.

dos en los artículos 53.2 de la Constitución y 41.1 LOTC (artículos 14 a 30 de la Constitución), para cuyo reconocimiento y protección no necesitan desarrollo legislativo, sino que directamente son aplicables los preceptos constitucionales.

En efecto, después de que el artículo 42 de la LOTC trata del amparo constitucional frente a las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las cortes o de cualquiera de sus órganos o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, o de sus órganos que violen aquéllos derechos o libertades, y de que el artículo 43 se refiera a ese mismo recurso cuando la lesión provenga de disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho del gobierno o de sus autoridades o funcionarios o de los órganos ejecutivos colegiados de las comunidades autónomas o de sus autoridades o funcionarios o agentes, el artículo 44 regula el supuesto de que las violaciones de los derechos o libertades públicas susceptibles de amparo constitucional tuviesen su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial.

En concreto, este precepto establece que para interponer el recurso de amparo será necesario que se cumplan los requisitos siguientes: *a)* que se hayan agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial; *b)* que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano judicial con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que aquéllas se produjeron acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional, y *c)* que se haya invocado formalmente en el proceso el derecho constitucional vulnerado, tan pronto como, una vez conocida la violación, hubiese lugar ello.

Como se puede observar, aparte de la concurrencia de los presupuestos procesales atinentes a las partes (capacidad para ser parte, capacidad procesal) en el que se aplicarán las normas generales previstas en el ordenamiento procesal civil (artículo 80, LOTC), para interponer el recurso de amparo previsto en el artículo 44 —y también en el artículo 43— es necesario que concorra un presupuesto procesal más: agotar la denominada vía judicial previa, cuya falta produciría la inadmisión del recurso. Esta exigencia da lugar a que el recurso de amparo tenga un carácter subsidiario; es decir, será necesario en todo caso, agotar todos los medios de impugnación previstos en el proceso ordinario antes de acudir a la vía del recurso de amparo.

Por lo que se refiere a la tramitación del recurso de amparo (artículos 48 a 52), además de tener en cuenta que para poner en movimiento la jurisdicción de amparo constitucional no es suficiente que se produzca la lesión, sino que hace falta que alguien pida su tutela mediante una demanda (artículo 49), interesa destacar aquí la denominada fase de admisión prevista en el artículo 50. En efecto, una vez presentada la demanda con los documentos previstos en el artículo 49.2, en la ley de 1979 está previsto un momento procesal para controlar la concurrencia de todos los presupuestos y óbices procesales que se oponen al pronunciamiento de una resolución sobre el fondo. Este control no lo lleva a cabo el Tribunal en Pleno, sino que, a partir de la LO 6/1988, del 9 de junio, corresponde a una sección de la sala. Los supuestos que dan lugar a la inadmisión del recurso (por unanimidad de los miembros de la sección) son los siguientes: *a)* que la demanda incumpla de manera manifiesta e insubsanable alguno de los requisitos de los artículos 41 a 46 de la LOTC, o entienda el Tribunal que carece de jurisdicción; *b)* que la demanda se deduzca respecto de derechos o libertades no susceptibles de amparo constitucional; *c)* que la demanda carezca manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional; y, *d)* que el Tribunal Constitucional hubiera ya desestimado en el fondo un recurso o cuestión de inconstitucionalidad o un recurso de amparo en supuesto sustancialmente igual, señalando expresamente en la providencia la resolución o resoluciones desestimatorias.

Terminada la fase de admisión, es decir, admitida la demanda y una vez recibidas las actuaciones del órgano del que dimana la decisión denunciada, la sala dará vista a las partes de las actuaciones (artículos 51 y 52, LOTC), pudiendo llevarse a cabo una cierta actividad probatoria (artículo 89, LOTC), terminando la tramitación con una sentencia que otorgará o denegará amparo (artículo 53, LOTC) y tendrá efecto de cosa juzgada (artículos 164 de la Constitución y 93, LOTC). Cuando otorgue el amparo deberá contener alguno de los pronunciamientos siguientes (artículo 55): *a)* declarar la nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación en su caso de la extensión de sus efectos; *b)* reconocer el derecho o libertad pública conforme con su contenido constitucionalmente declarado; *c)* restablecer al recurrente en la integridad de su derecho o libertad, con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación.

De esta breve exposición sobre el recurso de amparo cabe resaltar que el trámite de admisión del recurso —los supuestos del artículo 50— se han convertido en un verdadero “filtro”, a través del cual el alto tribunal ha tratado de limitar el acceso al recurso de los ciudadanos.

Por lo demás, esta Ley Orgánica ha constituido el instrumento indispensable para que el Tribunal Constitucional pudiese realizar las tareas encomendadas por la Constitución. Ahora bien, la experiencia acumulada en estos más de veinticinco años de funcionamiento del alto tribunal han puesto de manifiesto, a pesar de las reformas producidas, la existencia de una serie de situaciones y circunstancias en la realidad práctica que era necesario afrontar. Entre éstas destaca el crecimiento constante en el número de recursos de amparo hasta el punto de ocupar la inmensa mayoría de los medios materiales y humanos del Tribunal. Por otra parte, la realidad ha demostrado que los procedimientos seguidos se caracterizan por su lentitud. Ante esta situación, la reforma de 2007 intenta dar una solución, y para eso procede a adecuar la normativa a dicha realidad.

III. LA LO 6/2007, DEL 24 DE MAYO, POR LA QUE SE MODIFICA LA LO 2/1979, DEL 3 DE OCTUBRE, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La LO 6/2007, del 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica Reguladora del Tribunal Constitucional español, entró en vigor el 26 de mayo de ese mismo año. Tal como señala su exposición de motivos, “pretende reordenar la dedicación que el Tribunal Constitucional otorga a cada una de sus funciones para cumplir adecuadamente con su misión constitucional”.

En particular, las cuestiones que aborda —referidas básicamente al recurso de amparo—, y en las que centraré mi atención, son, fundamentalmente, las siguientes:

- A) Frente al sistema anterior de causas de inadmisión tasadas ya expuestas en el apartado anterior se establece una nueva regulación de la fase de admisión del proceso de amparo en la que debe ahora el recurrente 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 (artículo 50, LOTC).
- B) Se introduce una nueva regulación de la cuestión interna de constitucionalidad para los casos en que la estimación del recurso de am-

paro traiga causa de la aplicación de una ley lesiva de derechos o libertades públicas. En concreto, se prevé elevar la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar la sentencia de amparo (artículo 55.2, LOTC).

- C) Fuera de la Ley Orgánica Reguladora del Tribunal Constitucional se modifica el incidente de nulidad de actuaciones previsto en el artículo 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, configurándolo el legislador de forma más amplia, ya que se puede fundamentar la petición de nulidad no sólo en “defectos de forma que hayan causado indefensión o en la incongruencia del fallo”, sino “en cualquier vulneración de un derecho fundamental de los referidos en el artículo 53.2 de la Constitución”. Con ello se pretende que los tribunales ordinarios sean los primeros garantes de los derechos fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico.
- D) Por último, se introducen diferentes modificaciones que afectan al régimen interno y organización del Tribunal.

a) Como ya se ha indicado anteriormente, el elevado número de demandas de amparo presentadas ante el Tribunal Constitucional durante estos más de veinticinco años ha provocado un desarrollo extraordinario de la función de garantía de los derechos fundamentales que tiene encomendada dicho Tribunal, pero, a la vez, ha supuesto un detrimento de otras competencias. Es, precisamente, la existencia de este elevado número de recursos una de las causas que explican la sobrecarga que sufre en la actualidad este Tribunal. Por ello, la reforma de 2007 va dirigida, en parte, a reformar la tramitación del recurso de amparo con la finalidad de que resulte más eficaz para cumplir con los objetivos constitucionalmente previstos para esta institución.

La primera de estas novedades se encuentra en la nueva configuración del trámite de admisión del recurso de amparo. Frente a la redacción en sentido negativo que presentaba el precepto (“la sección, por unanimidad de sus miembros, podrá acordar mediante providencia la inadmisión del recurso cuando concorra alguno de los siguientes supuestos”), la nueva redacción del artículo 50 de la LOTC establece: “El recurso de amparo debe ser objeto de una decisión de admisión a trámite. La sección, por unanimidad de sus miembros, acordará mediante providencia la admisión, en todo o en parte, del recurso cuando concurren todos los siguientes requisitos”. Nótese, por tanto, el cambio. Frente a una regulación en la

que se partía de la admisión con carácter general del recurso de amparo, salvo que concurriese alguna de las circunstancias previstas en el precepto, ahora, para la admisión del mismo, es necesario que concurren todos los requisitos en él previstos y que son los siguientes: 1. que la demanda cumpla con lo dispuesto en los artículos 41 a 46 y 49, es decir, que reúna los requisitos previstos en la norma en función de la pretensión ejercitada en el recurso; 2. “que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará 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”.

Como se puede observar, se trata de un requisito que deja al Tribunal Constitucional un amplio arbitrio a la hora de interpretar qué se entiende, no ya por “trascendencia constitucional”, sino por “especial trascendencia constitucional”. No cabe duda de que con este requisito el Tribunal tiene un instrumento importante para devolver al recurso de amparo la trascendencia que el constituyente español quiso darle en 1978. Ahora bien, desde el punto de vista del justiciable, parece que la dicción del precepto resulta demasiado ambigua.

Complemento de este precepto es la nueva regulación que se establece en relación con la demanda. En efecto, como señala el apartado primero del artículo 49, además de exponer con claridad y concisión los hechos que la fundamenten, la cita de los preceptos constitucionales que se estimen infringidos, fijándose con precisión el amparo que se solicita, “en todo caso, la demanda justificará la especial trascendencia constitucional del recurso”, de forma tal, que si el recurrente no lo hace se acordará la inadmisión del recurso (artículo 49.4). Se trata, por tanto, de que el recurrente, desde el primer momento valore si la tutela que solicita tiene o no trascendencia constitucional. Porque, en definitiva, es de esa clase de tutela, en concreto, de la única sobre la que se tiene que pronunciar el alto tribunal.

b) Una segunda novedad que se debe resaltar de esta reforma se encuentra, como ya se ha indicado, en la introducción de una nueva regulación de la cuestión interna de constitucionalidad para los casos en los que la estimación del recurso de amparo traiga causa de la aplicación de una ley lesiva de derechos o libertades públicas. Hasta ahora, el artículo 55.2, LOPJ, preveía que en estos casos la sala elevaría la cuestión al Pleno,

pudiendo declarar la inconstitucionalidad de dicha Ley en una nueva sentencia con los efectos ordinarios previstos para esta clase de sentencias. Ahora, el citado precepto afirma: “En el supuesto de que el recurso de amparo debiera ser estimado porque, a juicio de la Sala o, en su caso, la Sección, la ley aplicada lesione derechos fundamentales o libertades públicas, se elevará la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar sentencia, de conformidad con lo prevenido en los artículos 35 y siguientes”.² Como se puede observar, la elevación de la cuestión al Pleno, a diferencia de la regulación anterior, da lugar a que se suspenda el plazo para dictar sentencia.

c) Una tercera reforma que debe ser resaltada, y también relacionada con el recurso de amparo, está ubicada sistemáticamente fuera de la LOTC. En efecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial —LO 6/1985, del 1o. de julio— (en adelante, LOPJ), que desarrolla el mandato constitucional previsto en el artículo 122, según el cual, dicha ley determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, el estatuto jurídico de los jueces y magistrados de carrera, y del personal al servicio de la administración de justicia, así como el estatuto y régimen de incompatibilidades de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario, tiene un contenido que va mucho más allá del meramente orgánico, regulando cuestiones estrictamente procesales. Una de ellas es, precisamente, la relativa a la eficacia de los actos procesales y su control (artículos 238 a 243).

Por lo que aquí interesa, el control de la nulidad de las actuaciones procesales puede llevarse a cabo, bien de oficio, en los supuestos previstos legalmente (artículos 238 y 240), bien a instancia de parte, a través de la vía de los recursos o por los medios que establezcan las leyes procesales (artículo 240.1), entre los que se encuentra con carácter excepcional, desde la reforma operada por la LO 5/1997, del 4 de diciembre, el incidente de nulidad de actuaciones (artículo 241).

Según este precepto, después de sentar la regla general de que “no se admitirá con carácter general el incidente de nulidad de actuaciones” regula como excepción aquellos casos en los que se produzca un vicio de nulidad imputable a la sentencia o resolución firme: “Excepcionalmente,

² Preceptos que regulan la cuestión de inconstitucionalidad promovida por jueces o tribunales.

quienes sean parte legítima podrán pedir por escrito que se declare la nulidad de actuaciones fundada en defectos de forma, que hubieren causado indefensión, o en la incongruencia del fallo, siempre que los primeros no hayan podido denunciarse antes de recaer sentencia o resolución que ponga fin al proceso, y que, en uno y otro caso, ésta no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario (artículo 241.1.1).

Pues bien, la reforma de 2007 operada en la LOTC es aprovechada para modificar el tenor literal de este apartado de la LOPJ. En efecto, según la disposición final primera de la Ley Orgánica 6/2007, del 24 de mayo, el párrafo primero del apartado 1 de este artículo 241 queda redactado en los siguientes términos:

No se admitirá con carácter general incidentes de nulidad de actuaciones. Sin embargo, excepcionalmente, quienes sean parte legítima o hubieran debido serlo podrán pedir por escrito que se declare la nulidad de actuaciones fundada en cualquier vulneración de un derecho fundamental de los referidos en el artículo 53.2 de la Constitución, siempre que no haya podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y siempre que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario o extraordinario.

De esta forma, el legislador quiere poner de manifiesto que la protección y garantía de los derechos fundamentales no es sólo tarea del Tribunal Constitucional, sino que los tribunales ordinarios deben desempeñar un papel fundamental en ella. Para ello configura este incidente de nulidad de actuaciones, que es previo al recurso de amparo, de forma mucho más amplia, ya que permite fundamentar su solicitud en cualquier vulneración de alguno de los derechos fundamentales ya referidos. Con esta ampliación, no cabe duda, se potencia el papel de los tribunales ordinarios como primeros garantes de los derechos fundamentales del ordenamiento jurídico español.

d) Finalmente, la reforma de 2007 aborda modificaciones del régimen interno y de la organización del Tribunal Constitucional que son consecuencia, muchas de ellas, de la experiencia acumulada a lo largo de los años de vigencia de la ley. Entre ellas cabe citar las siguientes:

- 1) El Tribunal Constitucional hasta ahora actuaba en Pleno o en sala, si bien para algunos asuntos (despacho ordinario y decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos) preveía la constitu-

ción de secciones, compuestas por el respectivo presidente (del Pleno o de la sala) y dos magistrados. Pues bien, a partir de esta reforma el Tribunal puede actuar tanto en Pleno como en sala o en sección (artículos 6.1, 8.3). En este sentido, el artículo 48 establece expresamente que el conocimiento de los recursos de amparo constitucional corresponde a las salas del tribunal “y, en su caso, a las secciones”.

- 2) Se confieren nuevas atribuciones al presidente del Tribunal, ya que, a diferencia de la regulación anterior en la que éste sólo podía instar al Ministerio de Justicia para que convocase plazas del personal al servicio de la Administración de Justicia Constitucional, ahora puede nombrar directamente letrados, así como convocar concursos para cubrir las plazas de funcionarios y los puestos de personal laboral (artículo 15).
- 3) En relación con la designación de los magistrados del Tribunal, que son doce, y elegidos, cuatro de ellos por el Congreso, cuatro por el Senado, dos por el gobierno y otros dos por el Consejo General del Poder Judicial (artículo 159 de la Constitución), se prevé ahora, que tanto los candidatos propuestos por el Congreso como por el Senado deberán comparecer previamente antes las correspondientes comisiones en los términos que dispongan los respectivos reglamentos (artículo 16.2).
- 4) Por último, en relación con los diferentes cuerpos de funcionarios adscritos al alto tribunal, cabe señalar, en primer lugar, que recogiendo una realidad ya existente se prevé la asistencia de letrados que podrán ser seleccionados no sólo mediante concurso-oposición, sino también mediante el procedimiento de libre designación en régimen de adscripción temporal (artículo 97); en segundo lugar, en relación con el secretario general, queda reflejado en el texto de la Ley, que actúa bajo la autoridad e instrucciones del presidente del Tribunal (artículos 98 y 99); en tercer lugar, el Tribunal Constitucional puede contratar personal en régimen laboral para el desempeño de puestos que no impliquen participación directa ni indirecta en el ejercicio de las atribuciones del Tribunal Constitucional, y cuyas funciones sean propias de oficios, auxiliares de carácter instrumental o de apoyo administrativo (artículo 102).