



MANUALES

Lecciones de derecho constitucional

2.^a Edición

Javier García Roca

III ARANZADI LA LEY

© Javier García Roca, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/>

Segunda edición: 2025

Depósito Legal: M-26538-2024

ISBN versión impresa: 978-84-1085-229-7

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRO-DUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice General

	<i><u>Página</u></i>
ABREVIATURAS.....	29
PRÓLOGO	31

PARTE PRIMERA CONSTITUCIÓN, FUENTES DEL DERECHO Y JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

LECCIÓN 1.^a

DEL DERECHO POLÍTICO ESPAÑOL AL DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO	35
1. Del derecho político al derecho constitucional: rasgos de un proceso histórico	35
2. ¿Qué es el derecho constitucional y cuál es su objeto de estudio?	44
3. La construcción del derecho constitucional europeo y su impacto en la docencia del derecho constitucional	56
Bibliografía	60

LECCIÓN 2.^a

CONCEPTO, CONTENIDO Y REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN	63
1. El concepto de Constitución	63
2. El contenido de la Constitución	70

	<i><u>Página</u></i>
3. El poder constituyente.....	72
4. La rigidez constitucional. Procedimientos de reforma ordinario y agravado. Mutaciones constitucionales	74
5. La interpretación constitucional	81
Bibliografía	88

LECCIÓN 3.^a

LA CONSTITUCIÓN DE 1978 EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA	91
1. El liberalismo doceañista y el advenimiento del constitucionalismo	91
2. Inestabilidad constitucional	96
3. Períodos históricos, rasgos comunes y vaivenes del estado constitucional español.	98
4. Elementos esenciales de nuestro estado constitucional. ...	101
5. El pasado reciente: la experiencia republicana de la constitución de 1931, y la dictadura y sus leyes fundamentales	107
Bibliografía	113

LECCIÓN 4.^a

LINEAMIENTOS GENERALES DE LA CONSTITUCIÓN	115
1. La singularidad del proceso constituyente español.....	115
2. La Constitución en el constitucionalismo moderno: influencias comparadas	119
3. Estructura y principales contenidos	122
4. El valor del preámbulo.....	124
5. Estado social y democrático de derecho	126
6. Algunas decisiones básicas	130
Bibliografía	135

LECCIÓN 5.^a**EL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y LAS NORMAS
CONSTITUCIONALES**

137

1.	Los conceptos de ordenamiento jurídico y de fuentes del derecho	137
2.	El valor normativo de la Constitución y su carácter de norma de normas. Especificidades y tipos de normas constitucionales	143
3.	Valores superiores	148
4.	Principios generales del derecho y constitución	151
5.	La interpretación de las leyes conforme a la Constitución	160
	Bibliografía	163

LECCIÓN 6.^a**LA LEY**

165

1.	La ley y la función legislativa	165
2.	Leyes orgánicas	176
3.	Leyes de las Comunidades Autónomas	182
4.	Leyes singulares	184
5.	El contenido adicional de la ley de presupuestos	187
	Bibliografía	190

LECCIÓN 7.^a**LA POTESTAD NORMATIVA DEL GOBIERNO**

193

1.	Disposiciones gubernamentales con rango de ley	193
2.	La legislación de urgencia: el decreto-ley	195
3.	La legislación delegada: los decretos legislativos	203
4.	La potestad reglamentaria del gobierno	208
	Bibliografía	214

LECCIÓN 8.^a

DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO EUROPEO	217
1. Los tratados internacionales y la creación convencional del derecho	217
2. La integración en la unión europea y la transferencia de competencias derivadas de la constitución	225
3. El ordenamiento jurídico de la Unión Europea y el alcance de su normas en el derecho interno: derecho originario y derivado, reglamentos y directivas, efecto directo, aplicación uniforme y primacía.....	229
Bibliografía	239

LECCIÓN 9.^a

LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL	241
1. Modelos de justicia constitucional y características del sistema español	241
2. La posición del Tribunal Constitucional. Justicia y jurisdicción constitucionales.....	248
3. Régimen constitucional y regulación legal	252
4. Funciones y competencias	254
5. Actividad jurisdiccional y reformas de la LOTC.....	257
6. La especificidad del derecho procesal constitucional. Disposiciones comunes sobre procedimiento	263
7. Las sentencias constitucionales y otros actos judiciales ..	268
8. La ejecución de las sentencias	273
9. Retos de la jurisdicción	278
Bibliografía	280

LECCIÓN 10.^a

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN	283
1. La designación de los magistrados constitucionales	283

	<u><i>Página</i></u>
2. El estatuto de los magistrados constitucionales.	291
3. Autonomía organizativa y división interna del trabajo.	293
Bibliografía	296

LECCIÓN 11.^a

EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY	297
1. Diversidad de procedimientos y elementos comunes	297
2. Vicios de inconstitucionalidad y sanciones	298
3. Parámetro de enjuiciamiento	301
4. Objeto de control	305
5. El recurso de inconstitucionalidad	312
5.1. <i>Naturaleza jurídica</i>	312
5.2. <i>Legitimación</i>	312
5.3. <i>Procedimiento</i>	315
6. La cuestión de inconstitucionalidad	317
7. La cuestión interna de constitucionalidad	323
8. Las normas forales fiscales	325
9. Efectos de las sentencias de declaración de inconstitucionalidad. tipos de sentencias interpretativas	327
10. El control previo de los tratados internacionales y de los estatutos de autonomía y su supresión respecto de las leyes orgánicas	332
Bibliografía	336

LECCIÓN 12.^a

LOS CONFLICTOS CONSTITUCIONALES	337
1. La singularidad del conflicto como proceso	337
2. El deslinde entre conflicto y recurso y los conflictos de competencia legislativa	339

	<i><u>Página</u></i>
3. Conflictos positivos de competencia entre el estado y las comunidades autónomas o de éstas entre sí	340
3.1. <i>Sujetos</i>	340
3.2. <i>El objeto del conflicto y el vicio de incompetencia</i>	342
3.3. <i>Procedimiento</i>	348
3.4. <i>La sentencia de conflicto</i>	351
4. Conflictos negativos a instancias de personas interesadas o del Gobierno	352
5. La transformación procesal del conflicto en recurso	354
6. La competencia diferenciada entre las jurisdicciones constitucional y contencioso-administrativa.	356
7. Los conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales	358
8. Los conflictos en defensa de la autonomía local.	364
8.1. <i>Introducción</i>	364
8.2. <i>Sujetos</i>	366
8.3. <i>Objeto</i>	368
8.4. <i>Procedimiento</i>	369
8.5. <i>Parámetro de control</i>	370
9. La impugnación de disposiciones autonómicas del Título V de la LOTC	373
Bibliografía	374

LECCIÓN 13.^a

EL RECURSO DE AMPARO	377
1. Naturaleza jurídica y características generales.	377
2. Tipos de amparos, actos impugnables y plazos.	382
3. Legitimación y partes.	386
4. Objeto: los derechos protegidos	387
5. Requisitos del recurso y de la demanda, admisión a trámite y especial trascendencia constitucional	390
6. Medidas cautelares y procedimiento	398

	<u><i>Página</i></u>
7. La sentencia: contenido y efectos	400
8. Recursos de amparo parlamentarios	402
9. Recursos de amparo electorales	408
10. El amparo europeo o acceso directo ante el TEDH.	417
Bibliografía	421

PARTE SEGUNDA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

LECCIÓN 14.^a

TEORÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	425
1. Una teoría constitucionalmente adecuada.	425
2. Clasificación. Concepto y definición	433
3. Interpretación y límites	443
4. La eficacia horizontal de los derechos frente a los particulares y poderes privados	448
5. Apertura supranacional y pluralismo de constituciones: el CEDH y la CDFUE	451
Bibliografía	453

LECCIÓN 15.^a

TITULARIDAD Y CONDICIONES DE EJERCICIO	457
1. Titularidad, legitimación y condiciones de ejercicio. Capacidad jurídica y capacidad de obrar.	457
2. Personas físicas y jurídicas. Personas jurídicas de derecho público	459
3. Mayoría de edad y menores	462
4. Personas con discapacidad	465
5. Vulnerabilidad, grupos discretos y mandatos de protección	468
6. Nacionalidad	469

	<i><u>Página</u></i>
7. Los derechos fundamentales de los extranjeros y de los ciudadanos de la unión	470
8. El derecho de asilo y su progresiva comunitarización	476
Bibliografía	479
 LECCIÓN 16. ^a	
IGUALDAD	481
1. La triple dimensión de la igualdad: valor, principio y derecho. Pluralidad de normas	481
2. Igualdad en la ley. Prohibición de discriminación y equiparación	484
3. Igualdad real o de resultados. El principio de compensación. Acciones positivas	491
4. La igualdad en la ley como límite del legislador.	497
5. Igualdad en la aplicación judicial y la doctrina del precedente.	499
6. Igualdad de género y perspectiva de género.	501
Bibliografía	502
 LECCIÓN 17. ^a	
DEBERES CONSTITUCIONALES	505
1. La idea de deber constitucional. Obligaciones constitucionales	505
2. El deber de defensa y la objeción de conciencia.	508
3. El deber tributario. Principios informadores del sistema tributario y del gasto público. Principio de legalidad y reserva de ley. El estatuto del contribuyente.	514
4. Deberes de protección civil y de colaboración en los estados de emergencia.	518
Bibliografía	519

LECCIÓN 18.^a

DERECHOS DEL ÁMBITO PRIVADO O PERSONAL	521
1. Derechos de la personalidad, derechos a la vida privada y familiar: erechos del ámbito privado y personal	521
2. Derecho a la vida.....	523
3. Derecho a la integridad personal. Prohibición de tortura y malos tratos	534
4. Libertades ideológica, de conciencia y religiosa.....	538
5. Derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen ...	546
6. Inviolabilidad del domicilio	558
7. Secreto de las comunicaciones.....	565
8. Derecho a la protección de datos.....	569
9. Libertades de circulación y residencia.....	573
10. Derecho a contraer matrimonio.....	576
11. Derecho al respeto de la vida privada y familiar	579
Bibliografía	582

LECCIÓN 19.^a

LIBERTAD Y SEGURIDAD PERSONALES	585
1. El derecho a la libertad y la seguridad personales.	585
2. Detención preventiva y derechos del detenido.....	588
3. Habeas corpus	592
4. Prisión provisional	595
5. El principio de legalidad penal y la reserva de ley.	597
Bibliografía	605

LECCIÓN 20.^a

LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN	607
1. Libertad de expresión y derecho a la información.	607

	<i><u>Página</u></i>
2. Límites estructurales o derivados de colisiones con otros derechos	612
3. Prohibición de censura previa y exclusión de secuestros administrativos	618
4. Libertad de creación de medios de comunicación. radiodifusión y telecomunicaciones	619
5. Derechos constitucionales de los periodistas: cláusula de conciencia y secreto profesional	626
6. Derecho de rectificación	628
7. La libertad de producción y creación literaria, artística, científica y técnica	629
Bibliografía	632

LECCIÓN 21.^a

LIBERTADES DE REUNIÓN Y ASOCIACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS	635
1. Los derechos políticos y democráticos y las libertades de reunión y asociación	635
2. El derecho de reunión	636
3. El derecho de asociación	648
4. Los partidos políticos	654
Bibliografía	669

LECCIÓN 22.^a

DERECHOS POLÍTICOS Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	673
1. Democracia representativa y participación política. La democracia como un conjunto de reglas de procedimiento, principios y derechos. El referéndum	673
2. El derecho de sufragio activo y a participar en asuntos públicos	681

	<i><u>Página</u></i>
3. El derecho de sufragio pasivo y a ejercer los cargos públicos representativos: el estatuto de los parlamentarios y los cargos locales.....	684
4. El derecho a acceder a las funciones públicas	693
5. El derecho de petición	695
Bibliografía	699

LECCIÓN 23.^a

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN LOS PROCESOS	701
1. Las garantías constitucionales en los procesos: las relaciones entre ambos apartados del artículo 24 CE	701
2. El derecho a la tutela judicial efectiva	703
3. Los derechos al juez ordinario predeterminado por la ley y al juez independiente e imparcial.	712
4. La presunción constitucional de inocencia	717
5. El derecho un proceso sin dilaciones indebidas	721
Bibliografía	723

LECCIÓN 24.^a

DERECHOS EN LA EDUCACIÓN	725
1. La educación en nuestra historia constitucional	725
2. Derechos de libertad y de prestación: el sistema educativo.....	728
3. El derecho a la educación	733
4. Libertad de creación de centros docentes	739
5. Libertades de enseñanza y cátedra.....	741
6. Los derechos de los padres en la educación de sus hijos. La enseñanza obligatoria e integrada.....	744
7. Financiación pública de los centros privados	751
8. La autonomía universitaria.....	752
Bibliografía	755

LECCIÓN 25.^a

LIBERTADES ECONÓMICAS Y DERECHOS LABORALES	757
1. El derecho de propiedad	757
2. Libertad de empresa, mercado y constitución económica .	763
3. Libertad sindical	768
4. Derecho de huelga.	774
5. Derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio	779
6. Los derechos colectivos de negociación colectiva y a plantear medidas de conflicto colectivo.	785
Bibliografía	790

LECCIÓN 26.^a

DERECHOS SOCIALES Y PRINCIPIOS RECTORES	793
1. Derechos sociales y principios rectores: su compleja eficacia normativa desde una perspectiva garantista	793
2. Principios constitucionales que informan la seguridad social	799
3. El derecho a la protección de la salud	802
4. El derecho al medio ambiente	805
5. El derecho a la vivienda.	808
6. El derecho a la cultura.	812
Bibliografía	813

LECCIÓN 27.^a

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, SUSPENSIÓN Y ESTADOS DE EMERGENCIA	815
1. Introducción: garantías constitucionales de los derechos .	815
2. Garantías normativas.	821

	<u><i>Página</i></u>
3. La protección jurisdiccional: recursos ordinarios y procedimientos preferentes y sumarios	824
4. Garantías institucionales: el defensor del pueblo	831
5. Suspensión individual de los derechos y estados de emergencia	838
Bibliografía	848

PARTE TERCERA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y TERRITORIAL DEL ESTADO

LECCIÓN 28.^a

LA CORONA	853
1. Posición constitucional. Monarquía parlamentaria	853
2. Régimen jurídico de la corona	856
2.1. Orden sucesorio. La discriminación de la mujer	857
2.2. Extinción de líneas	858
2.3. Abdicación y renuncia, y dudas de hecho y de derecho	859
2.4. Regencia	859
2.5. Inhabilitación y regencia	860
2.6. Tutoría	860
2.7. Consorte y príncipe heredero	861
2.8. Inexistencia de una ley reguladora de la Corona	861
2.9. Prohibición de matrimonio	862
2.10. Casa Real	862
2.11. Patrimonio nacional	864
3. Las facultades del rey. La inviolabilidad regia. El refrendo	865
3.1. La función moderadora	870
3.2. Propuesta de candidato a la presidencia del gobierno	871
3.3. Sancionar y promulgar las leyes	872

	<i><u>Página</u></i>
3.4. <i>El mando supremo de las fuerzas armadas</i>	873
3.5. <i>La potestad de indulto</i>	874
Bibliografía	876
 LECCIÓN 29. ^a	
SISTEMA Y PROCEDIMIENTO ELECTORALES	879
1. Introducción: constitución y ley electoral, y los elementos de un sistema electoral	879
2. Derecho al sufragio	883
3. Tipos de elecciones y aplicación de la LOREG	884
4. El Congreso de los Diputados	885
5. El Senado	892
6. Elecciones locales	896
7. El Parlamento Europeo	897
8. Nociones básicas de procedimiento y garantías electorales	898
Bibliografía	909
 LECCIÓN 30. ^a	
LA ESTRUCTURA DE LAS CORTES GENERALES	911
1. Posición constitucional de las cortes	911
2. Bicameralismo asimétrico	916
3. La autonomía de las Cámaras. Los Reglamentos parlamentarios	921
4. Órganos de dirección: Presidente, Mesa y Junta de portavoces	927
5. Órganos de deliberación: Pleno, Comisiones y Diputación permanente	930
6. El funcionamiento de las Cámaras	934
7. Los Grupos parlamentarios	938
8. Estatuto de los parlamentarios	942
Bibliografía	945

LECCIÓN 31.^a

RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES Y CONTROL PARLAMENTARIO	947
1. Funciones parlamentarias: representativa, legislativa, control, presupuestaria y electiva. Otras competencias ..	947
2. La función representativa y deliberativa.....	951
3. Función electiva o designaciones parlamentarias	952
4. La relación de confianza y el sistema parlamentario. Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes	953
5. La investidura del Presidente del Gobierno	955
6. La cuestión de confianza	958
7. La moción de censura constructiva.....	961
8. La disolución de las Cámaras	965
9. La función de control	968
10. Instrumentos ordinarios de control parlamentario	971
Bibliografía	981

LECCIÓN 32.^a

LAS FUNCIONES LEGISLATIVA, FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA	983
1. La función legislativa y las fases del procedimiento legislativo.....	983
2. La diferente tramitación de los proyectos gubernamentales y las proposiciones de ley. Iniciativa de los Grupos parlamentarios.....	985
3. Iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas	990
4. Iniciativa legislativa popular	991
5. El procedimiento legislativo común	994
6. Procedimientos legislativos especiales.....	997
7. Sanción, promulgación y publicación	998

	<i><u>Página</u></i>
8. La función presupuestaria.....	1000
Bibliografía.....	1005
 LECCIÓN 33.^a	
EL GOBIERNO	1007
1. Introducción: acepciones del término, proceso histórico de formación y posición constitucional.....	1007
2. El Presidente del Gobierno.....	1011
3. La formación del Gobierno.....	1013
4. Gobierno en funciones y cese del Gobierno.....	1017
5. Composición y estructura: órganos colegiados y unipersonales.....	1019
6. Estatuto personal de sus miembros.....	1025
7. La acción de gobierno o función de dirección política....	1026
Bibliografía.....	1030
 LECCIÓN 34.^a	
EL PODER JUDICIAL	1033
1. El poder judicial en el estado democrático.....	1033
2. La función jurisdiccional como decisión jurídica responsable.....	1038
3. Principios constitucionales que informan su actuación ...	1040
4. El Consejo General del Poder Judicial.....	1044
5. La posición constitucional del Tribunal Supremo.....	1048
6. El Ministerio Fiscal.....	1050
7. Poder Judicial y administración al servicio de la administración de justicia.....	1054
8. Organización del Poder Judicial.....	1055
Bibliografía.....	1056

LECCIÓN 35.^a

**PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO
AUTONÓMICO**

	1059
1. Antecedentes históricos: configuración estatal, nacionalidades y regiones	1059
2. La forma territorial del Estado	1064
3. Principio dispositivo o de voluntariedad	1070
4. Principio de unidad	1075
5. Principio de autonomía. Excurso sobre la autodeterminación, la secesión y el llamado derecho a decidir	1078
6. Principio de solidaridad	1082
7. Los principios de colaboración, cooperación y coordinación	1084
Bibliografía	1086

LECCIÓN 36.^a

**LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE
COMPETENCIAS**

	1089
1. Iniciativas y procedimientos de elaboración estatutaria. Tipos de Comunidades Autónomas	1089
2. El contenido de los estatutos de autonomía	1092
3. El sistema de distribución de competencias. Clases de competencias	1095
4. Normas básicas estatales y desarrollos autonómicos	1103
5. Legislación estatal y ejecución autonómica	1108
6. Técnicas extraestatutarias de asignación de competencias: leyes orgánicas de delegación y transferencia, y leyes marco	1111
6.1. <i>Leyes orgánicas de delegación y transferencia</i>	1111
6.2. <i>Leyes marco</i>	1114
7. Leyes de armonización	1116

	<i><u>Página</u></i>
8. Decretos de traspasos	1117
9. Participación de las CCAA en la Unión Europea	1118
10. Criterios para la solución de controversias competencia- les	1120
Bibliografía	1122

LECCIÓN 37.^a

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA	1125
1. Tipos de relaciones entre entes territoriales: competen- cia, colaboración, cooperación, coordinación, control y conflicto	1125
2. El deber de colaboración. Órganos de cooperación, conve- nios y acuerdos	1128
3. La coordinación y la acción conjunta	1138
4. El control y sus clases: controles ordinarios sobre las Co- munidades Autónomas	1140
5. Controles orgánicos extraordinarios: la intervención coercitiva del Estado	1141
6. Las relaciones de conflicto	1147
7. La autonomía financiera y la financiación de las Comuni- dades Autónomas	1147
Bibliografía	1155

LECCIÓN 38.^a

LA ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	1157
1. El principio de autoorganización. Los sistemas parlamen- tarios de gobierno de las comunidades autónomas	1157
2. Parlamentos autonómicos, sistemas electorales y relacio- nes con los Gobiernos	1161
3. Órganos auxiliares	1167
4. El Presidente, el Gobierno y la Administración autonómi- ca	1169

	<i><u>Página</u></i>
5. Órganos judiciales del Estado con sede en las Comunidades Autónomas	1172
6. Organización territorial interna	1175
Bibliografía	1176

Lección 10.^a

El Tribunal Constitucional: composición y organización

SUMARIO: 1. LA DESIGNACIÓN DE LOS MAGISTRADOS CONSTITUCIONALES.
2. EL ESTATUTO DE LOS MAGISTRADOS CONSTITUCIONALES.
3. AUTONOMÍA ORGANIZATIVA Y DIVISIÓN INTERNA DEL TRABAJO.
BIBLIOGRAFÍA.

1. LA DESIGNACIÓN DE LOS MAGISTRADOS CONSTITUCIONALES

1.– *Un diseño constitucional en el entorno europeo.* A la posición y la designación de los Magistrados constitucionales dedica la *Constitución* su artículo 159. Esta norma tuvo inspiración en otras de nuestro entorno regional y misma fase del constitucionalismo: la Constitución italiana (artículo 135), la alemana (artículo 94.1) y la francesa (artículo 56). Si bien cada una de ellas posee diferencias y similitudes en el mecanismo de elección o, más adecuadamente, de designación. No parece haber un tipo ideal en la composición de un tribunal constitucional ni un único modelo europeo.

Pluralismo en las designaciones y predominio de la mayoría parlamentaria. El artículo 159.1 CE establece que el Tribunal Constitucional se compone de *doce miembros* "nombrados" por el Rey. Pero son "designados" cuatro a propuesta del *Congreso de los Diputados* por mayoría de tres quintos de sus miembros, y otros cuatro a propuesta del *Senado* por idéntica mayoría; dos a propuesta del *Gobierno*; y, finalmente, otros dos a propuesta del *Consejo General del Poder Judicial*. La participación de varios órganos constitucionales en las designaciones de los Magistrados constitucionales asegura cierto pluralismo y capacidad de integración y tiene inspiración en el diseño teórico formulado por Kelsen. No es un modelo censurable: no es mejor ni peor que otros. Es equilibrado. Obsérvese, no obstante, que la mayoría parlamentaria tiene un gran poder para condicionar la composición del TC a través de las designaciones efectuadas por las dos Cámaras y el Gobierno, e incluso puede influir indirectamente en las del

Consejo. Si bien la mayoría viene limitada por la exigencia de mayorías cualificadas en ambas Cámaras que parecen abocar a un compromiso parlamentario. Al cabo, todos los Magistrados constitucionales son de designación parlamentaria en Alemania y vienen nombrados por mitades en el *Bundestag* y el *Bundesrat* y el sistema parece funcionar. La designación parlamentaria de Magistrados constitucionales no es un sistema en sí mismo censurable, pues un Parlamento que representa al pueblo está legitimado para efectuar designaciones institucionales de otros órganos constitucionales.

¿Instancias neutrales? Ciertamente, no participa una instancia neutral, por encima de los enfrentamientos entre partidos, como ocurre con el Presidente de la República en Italia quien ha realizado normalmente excelentes nombramientos entre buenos profesionales, fundados en criterios de mérito y capacidad. Tal responsabilidad, en cambio, no podría concederse al Jefe del Estado en una Monarquía parlamentaria dada la irresponsabilidad regia.

Malas prácticas: la lotización. Si bien el modelo constitucional no es malo, sin un leal respeto a las normas que regulan las instituciones que integran el circuito de garantía y buenas prácticas, diseño alguno puede funcionar adecuadamente. Ha sido fuente de bastantes conflictos. La exigencia de una mayoría cualificada no suele generar amplios consensos en las designaciones de los candidatos desde hace mucho tiempo, y de hecho sólo se hizo así la primera vez. En la realidad constitucional, se descompone una y otra vez en un reparto en cuotas o lotes entre los Grupos parlamentarios que participan en la votación: la llamada "lotización" (*lottizzazione*). De suerte que cada Grupo elige uno o dos candidatos o ninguno según su peso en la representación en la Cámara. Inicialmente, se respetaba un veto a los candidatos inaceptables para los otros Grupos, lo que limitaba posibles arbitrariedades. Pero se ha desarrollado la idea de que cada Grupo nombra un candidato libremente dentro de su cuota de poder sin admitirse vetos recíprocos. Sin embargo, la lotización no garantiza la excelencia de los candidatos designados ni su imparcialidad, frente a la lógica de las mayorías cualificadas. Además, se une a largos retrasos en las designaciones que igualmente dañan la apariencia de imparcialidad del Tribunal. Es la peor de las prácticas posibles y altera la lógica del modelo constitucional. Normatividad y normalidad constitucionales andan caminos demasiado distanciados y deberían volver a reunirse, recuperando la preocupación por la excelencia de los candidatos y su independencia.

Juristas de reconocida competencia con al menos quince años de ejercicio. El apartado 2.º del artículo 159 CE exige que los Magistrados constitucionales sean nombrados entre Magistrados, Fiscales, Profesores, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos "juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional". Reconocida competencia y quince años de ejercicio son dos requisitos que deben acumularse y no uno sólo. No pueden leerse como requisitos fungibles o sustitutivos como a veces ha querido creerse. Nin-

gún período de ejercicio profesional, por largo que sea, tampoco quince años, asegura por sí mismo una reconocida "competencia", es decir, suficiente pericia y profesionalidad para intervenir en una muy compleja jurisdicción. No basta con ser jurista desde hace quince años. A la vez, ningún jurista de reconocida competencia puede construir un buen currículum en poco tiempo y sin esfuerzo; cada cosa tiene su edad y también llegar a una magistratura constitucional en la madurez como jurista. La autoridad de la jurisdicción constitucional depende del prestigio y *auctoritas* de sus titulares, lo que producen una predecible confianza en la autoridad de sus resoluciones. Son unos méritos y capacidades indefectibles para satisfacer una compleja labor de interpretación constitucional, y no contentarse con votar en Sala o Pleno en vez de aplicar principios constitucionales, según ha explicado Gustavo Zagrebelsky. Un tribunal no es un parlamento, por eso no es bueno que se designen a personas que hayan tenido un vínculo inmediato o reciente con el Gobierno o el Parlamento, pues no es sencillo transitar con celeridad del oficio de político al de juez imparcial e independiente, e incluso la misma apariencia de imparcialidad podría venir afectada. Los Magistrados constitucionales deben conocer y aplicar principios jurídicos de forma motivada y sólo de tiempo en tiempo votan, interrumpiendo sus deliberaciones. Esa es la lógica de una jurisdicción constitucional.

La mezcla de jueces y académicos. La mezcla de currículos en la composición del TC, a la que avoca la norma constitucional (artículo 159.2 CE), especialmente entre jueces de carrera y académicos de calidad, se ha revelado en la práctica muy fructífera. Pues suele aportar lo mejor de ambas formaciones: la capacidad de los jueces para distanciarse, centrar los asuntos y valorar los hechos, junto a la formación y experiencia de los buenos académicos en el razonamiento abstracto o general y en construir soluciones para problemas nuevos. Esta dualidad es idónea para una interpretación constitucional que no es meramente aplicativa de normas predeterminadas sino constructiva de normas. Se ha discutido si debe haber una determinada proporción o composición equilibrada entre jueces y académicos, presumiendo que los últimos tiende a ser más activistas. También se han designado algunos Abogados de prestigio y Fiscales. No solían designarse quienes inmediatamente hubieran desempeñado cargos políticos, pero algunos Magistrados recientes han sido inmediatamente antes parlamentarios o miembros del Gobierno, lo que podría no ser aconsejable –insistiré– dada la diversidad de las funciones jurisdiccional, ejecutiva y parlamentaria.

Mujeres y hombres. Los órganos que realizan las designaciones deberían ponderar la existencia de una paridad entre hombres y mujeres en el TC, como en el resto de las instituciones del Estado. Pero ha habido hasta ahora un predominio casi absoluto de hombres que carece de justificación, si bien esta deficiencia está cambiando.

Edad. Se ha discutido mucho la edad a la que deben designarse los Magistrados a la búsqueda de un perfil objetivo. No deberían ser demasiados jóvenes

como para carecer de experiencia o tener la tentación de construir un currículo incipiente y hasta entonces insuficiente en la jurisdicción constitucional. Ni demasiado mayores como para acceder al Tribunal con voluntad de jubilarse. Que tras la Magistratura constitucional no puedan ser promovidos a otros cargos, y, por consiguiente, puedan ser ingratos con quienes les designaron y permanecer imparciales, parece una buena recomendación.

Magistrados designados por el Senado a propuesta de las Asambleas territoriales. Los Magistrados propuestos por el Senado son elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara (artículo 16.1, párrafo segundo, LOTC) desde la reforma operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo. Si bien el Senado puede añadir otros candidatos, pues la modificación no implica que deje de ser titular de la facultad de designación. Todo ello según la interpretación conforme a la Constitución realizada al confirmar el TC la constitucionalidad del procedimiento establecido en el artículo 184.7 RS en su reforma de 2007 y de esta reforma legal (SSTC 49 y 101/2008 con Votos discrepantes). Pero la nueva regla fue aprobada sin el necesario consenso en la reforma por parte de la entonces oposición, lo que generó un conflicto desde su primer uso, alejándose de la finalidad pretendida por la norma. Así, se efectuaron idénticas propuestas con las mismas personas en varias Asambleas territoriales, desdeñando la lógica pluralista y diferenciadora, propia de la representación territorial en Comunidades Autónomas que pretendía impulsar el legislador. Debería intentar recuperarse el espíritu de la reforma en usos sucesivos. Estimo que los Magistrados constitucionales deben tener sensibilidades territoriales distintas, como juez de las controversias competenciales que es el TC. El Senado en cuanto cámara de representación territorial es el órgano idóneo para atender a este valor. Por eso estimo que la reforma legislativa no era inconstitucional, pero no ha sido operativa, pues no ha conseguido hasta ahora los fines pretendidos.

Término de nueve años. El artículo 159.2 CE pide también que se nombren por un período de nueve años. El nombramiento de los Magistrados constitucionales por un período más largo que el mandato de cada Legislatura, cuatro años, hace que no coincida en parte con el de quienes les designaron y, por consiguiente, refuerza su independencia. Nueve años en sede constitucional es un período muy largo, dada la intensidad y responsabilidad del trabajo, y, más aún, a la edad ya madura a la que se nombran los Magistrados constitucionales. No debería alargarse. Pero no han faltado propuestas doctrinales, a la búsqueda de la independencia de los miembros del TC, que defienden que se nombren de forma vitalicia como ocurre en Estados Unidos, o, al menos, hasta la edad de jubilación como pasa en Israel o, entre nosotros, con los Magistrados del Tribunal Supremo. La primera propuesta no sería deseable para impedir el ejercicio del cargo por personas de demasiado avanzada edad y escasa energía o interés. Cada cosa tiene un tiempo. La segunda no es una propuesta disparatada sino

sensata, pues refuerza su independencia en el ejercicio del cargo, pero es preferible un mandato limitado si la renovación se ejerce con propiedad.

Mandato de renovación parcial, prórroga y dilaciones indebidas. Los Magistrados deben renovarse parcialmente, de cuatro en cuatro, y por terceras partes cada tres años (artículo 16.3 LOTC). Se comenzó la primera vez con un sorteo para fijar el orden de renovación. Se entienden agrupados a tales efectos a los dos Magistrados designados por el Gobierno y los dos designados por el Consejo General del Poder Judicial (Disposición Transitoria Novena de la Constitución). Se ha discutido, cuando las dilaciones indebidas aparecen, si uno de estos dos órganos constitucionales, Consejo y Gobierno, podría cumplir el mandato constitucional de designación en plazo sin verse arrastrado por el deliberado retraso e incumplimiento del otro. Me parece posible, pues quien incumple la Constitución en los plazos que establece, no puede reclamar el incumplimiento también del otro sujeto que sigue vinculado positivamente a la Constitución. Pero es más complicado, porque puede pensarse que alteraría la lógica de la renovación escalonada. No obstante, debe considerarse la norma principal el artículo 159.3 CE que fija un período de nueve años para el desempeño del cargo de Magistrado constitucional; mientras la renovación escalonada es una simple disposición transitoria (la novena) y por consiguiente accidental respecto de esa regla principal; por otro lado, realizada la primera renovación inicial del TC, las designaciones serán en todo caso escalonadas con la que la finalidad de la norma transitoria se cumple. En suma, debe concluirse que, si el Consejo no efectúa sus nombramientos en plazo, el Gobierno podría hacerlo acatando las normas constitucionales, y viceversa.

No obstante, este mandato constitucional de renovación parcial y escalonada dentro de un término o plazo se incumple reiteradamente por las Cámaras con *dilaciones indebidas* de hasta tres años. Es una mala práctica sin justificación alguna. Una grave infracción de la Constitución lamentablemente desprovista de una sanción que, sin duda, debería introducirse. El atentado a la apariencia de imparcialidad del juzgador, indebidamente prorrogado *sine die*, es serio. También el daño a la confianza de los justiciables que reciben sentencias de Magistrados mucho tiempo prorrogados, y pueden sospechar que no existe interés alguno en renovarlos, y, en consecuencia, que están contaminados en su imparcialidad objetiva o apariencia de imparcialidad.

En efecto, la Ley Orgánica prescribe la *prórroga* en el ejercicio de sus funciones de los Magistrados constitucionales "hasta que hayan tomado posesión quienes hubieren de sucederles" (artículo 17.2 LOTC). Una previsión legal que no está en la Constitución, ha sido una constante fuente de conflictos y debería derogarse. El abuso en el uso de esta excepción ha acabado por convertirla en la regla general. No puede darse por válida una prórroga que ha alcanzado a tener la misma duración que el período de tres años en el que se abre cada renovación. La *prorogatio* se ha erigido en una norma de cobertura para un rodeo o fraude a

la ley, infringiendo los plazos de renovación. Cabría pensar en introducir una *sanción*, la pérdida de la facultad de designación, pues quien no actúa en tiempo suele perder su facultades en Derecho. El cumplimiento de las normas es por definición tempestivo. Pero no es sencillo atribuir a otro órgano la facultad de elección en casos de incumplimiento. Podría concederse al propio Tribunal Constitucional, mas otorgaría una responsabilidad quizás excesiva a un órgano jurisdiccional, pero no sería insólito en Derecho comparado. Se ha propuesto también el sorteo –como ocurre en la Junta Electoral Central– entre los candidatos que figuren en una lista baremada por una Comisión parlamentaria y es una propuesta razonable. Otra alternativa complementaria sería la derogación de la *prorogatio*. Cualquiera de estas propuestas no está desprovista de razonabilidad. Pero lo más lógico estimo que sería derogar la norma que ha permitido el abuso: la prórroga. Una interesante polémica doctrinal se ha suscitado al respecto (Santamaría Pastor y Aguiar), discutiendo sobre los riesgos de paralización del TC que podría ocasionar la derogación de la prórroga, si fuera adoptada, sugiriéndose que se rebajara el quorum para ejercer algunas funciones indefectibles. Pero la respuesta al dilema no es evidente, y podría aminorar la virtualidad de una medida que debe concebirse como una sanción a un órgano incumplidor. Derogar la prórroga debería bastar para impulsar el cumplimiento de los plazos, o, en su caso, un sorteo entre una lista de candidatos que se mantenga actualizada, como segunda alternativa.

Comparecencia parlamentaria. Debe realizarse una comparecencia de los candidatos designados por el Congreso y el Senado en los términos que dispongan los respectivos Reglamentos parlamentarios (artículo 16.2 LOTC, artículo 204 RCD y artículos 184 y 185 RS tras la reforma de la Ley Orgánica 6/2007). La finalidad está en comprobar la idoneidad de los candidatos y su cumplimiento de los requisitos constitucionales. Si bien se ha convertido en un expediente formal, una suerte de engorro que se despacha con rapidez por los parlamentarios, entrevistando a muchos candidatos en muy poco tiempo, a veces una escasa media hora, mediante unas preguntas de trámite formuladas por simple cortesía. No existe un interés parlamentario en valorar la idoneidad o excelencia del designado frente a otros candidatos. No en balde, el compromiso entre los partidos se alcanza antes de que se produzcan estas comparecencias parlamentarias que devienen un trámite ya con poco sentido político. A diferencia de cómo suele ocurrir en Estados Unidos con los jueces de la Corte Suprema que nombra el Presidente de la República con la autorización del Senado donde el control parlamentario es intenso.

El deseable incremento de las normas de procedimiento. Me parece preciso realizar reformas en los Reglamentos parlamentarios e introducir normas de procedimiento más detalladas, así como crear mejores prácticas. Si bien ya existen algunas previsiones normativas, pero insuficientes, sobre el funcionamiento de la Comisión de Nombramientos en el Senado (artículo 185 RS). Muchos de los expertos en justicia constitucional consideran conveniente regu-

lar un procedimiento de designación parlamentaria más detallado y garantista, como ya se hace con los Magistrados del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (véase el Real Decreto 972/2020, de 10 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de selección para la propuesta de candidaturas por el Reino de España en la designación de miembros del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos). Sería razonable mantener una lista de candidatos actualizada, integrada por juristas de reconocido prestigio que hayan pasado una evaluación por expertos independientes conforme a un baremo objetivo de mérito y capacidad, y que la designación parlamentaria se produjera dentro de ese elenco, para asegurarnos de que la voluntad de la Constitución de reclutar con objetividad algunos de nuestros mejores juristas no se convierta en un mandato desprovisto de eficacia. El Gobierno, los Grupos parlamentarios, e incluso el propio Tribunal Constitucional u otras entidades podrían presentar candidatos a estos efectos y debería haber publicidad en la presentación de las solicitudes y transparencia en las designaciones en sede parlamentaria y no extramuros de ella como actualmente ocurre. Sin Magistrados constitucionales a la altura de la jurisdicción constitucional, no puede funcionar adecuadamente.

Imposibilidad de reelección. Los Magistrados constitucionales no pueden ser reelegidos para un periodo inmediato, salvo que hubieran ocupado el cargo por un período no superior a tres años, al ser designados para cubrir alguna vacante anticipada (artículo 16.4). Tiende a ser la regla general en Europa. Nueve años de intenso trabajo, y tensiones es un período suficientemente largo como para que los Magistrados merezcan un descanso y no deban ser reelegidos. Muchos Magistrados sobrepasarían la edad de una razonable jubilación de producirse la reelección, y otros podrían no estar ya en condiciones de suficiente salud. Es un mal modelo la Corte Suprema de Estados Unidos donde se mantienen en el cargo mientras observen buena conducta, a veces sobrepasados los ochenta años, como ocurrió con Thurgood Marshall, el primer afroamericano designado Magistrado de dicha Corte, quien esperó pacientemente a ser renovado por un Presidente demócrata, evento que no llegó a producirse por su renuncia por problemas de salud. La prohibición preserva además a la independencia de los Magistrados, pues de esta forma se evita la tentación de "agradar" a quien propuso su candidatura con la esperanza de alcanzar la reelección. Por otro lado, la medida facilita la revisión y actualización de la jurisprudencia al cambiar los titulares del órgano.

Vacantes anticipadas. La experiencia adquirida en el caso del Magistrado García Calvo que falleció en 2008 y aún no había sido renovado casi cuatro años después, hace pensar que debería introducirse un precepto para asegurarse de la inmediata sustitución en casos de vacantes anticipadas por fallecimiento, enfermedad o incapacidad. Vacantes anticipadas y renovaciones escalonadas no deberían correr en paralelo ni esperar las primeras a las segundas. Sin embargo,

el impreciso tenor del artículo 16.5 LOTC parece dar pie a este entendimiento y demanda una reforma con un tenor más taxativo.

Inicio del procedimiento de designación. El procedimiento comienza con la solicitud a los órganos que efectúan las designaciones, por parte del Presidente del Tribunal Constitucional, con cuatro meses de antelación a la fecha de expiración de los nombramientos (artículo 17.1 LOTC). Esta comunicación es un preaviso que obliga a iniciar las negociaciones parlamentarias para la selección de los candidatos y es tiempo más que suficiente para alcanzar compromisos y evitar dilaciones. Pero no ha sido así y se ha convertido en otro acto formal desprovisto de eficacia y el proceso no suele iniciarse en ese momento sino cuando libremente los partidos políticos estiman que es un momento políticamente oportuno. Un desbarajuste.

Merma del mandato en los retrasos. La reforma de la LOTC operada por la Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre, introdujo en el artículo 16.5 la previsión de que, si hubiere retraso en la renovación por tercios de los Magistrados, a los nuevos que fueron designados se les restará del mandato el tiempo de retraso en la renovación. Esta medida asienta definitivamente como inevitable una prórroga, de hecho, indefinida del mandato y transforma indebidamente el ser en deber ser: los retrasos y dilaciones en la regla. Se recorta innecesariamente el Mandato de los Jueces constitucionales siguientes en vez de impedir los abusos. Es probablemente inconstitucional por violar el artículo 159.3 CE que establece sin excepciones un término de nueve años. La reforma legal restringe donde la Constitución no lo hace. Me parece un precepto de difícil justificación.

Nombramiento regio. Finalmente, los candidatos designados son *nombrados* por el Rey en lo que debe considerarse un acto debido (artículo 159.1 CE), una intervención regia que simplemente solemniza o dignifica el acto de su nombramiento.

La potestad de verificación de los requisitos por un Pleno gubernativo. El TC puede verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en las designaciones efectuadas según permiten los artículos 2.1. g] y 10.1. i] LOTC. Pero es una posibilidad muy excepcional dada la discrecionalidad de los nombramientos y así se ha interpretado siempre. Se ha utilizado esta posibilidad en el Caso del Magistrado Enrique López, cuya candidatura fue inicialmente rechazada por el Senado al carecer de quince años de ejercicio profesional, y, tras ser finalmente nombrado, gracias al Voto de calidad del Presidente se aprobó la verificación tras el empate en el Pleno donde se discutió su condición de jurista de reconocida competencia; significativamente, este Magistrado se vería obligado poco tiempo después a renunciar por una conducta impropia. Debe caerse en la cuenta de que la potestad de verificación se realiza por un Pleno "gubernativo" y no por un Pleno jurisdiccional y además no cabe recurso

judicial alguno con posterioridad contra la decisión. De manera que no parece que pueda estimarse como una facultad judicial plena de revisión de los nombramientos en su idoneidad sino como un juicio liminar, restringido y circunscrito a constatar una apariencia de cumplimiento de los requisitos formales. Sin embargo, se ha llegado a amenazar con usar la potestad de verificación para bloquear nombramientos por el Pleno en un manifiesto abuso. Debería aclararse el alcance del trámite de verificación que no me parece transforme la designación de los órganos con competencias en una mera "propuesta" a un Pleno gubernativo.

Procedimientos más formalizados. A la vista de las experiencias, deberíamos confiar en la actuación, debidamente reglada, de unos órganos parlamentarios a los que se encargara la selección con mayor publicidad y transparencia. Unos procedimientos mejor regulados y con más trámites. El recto funcionamiento de una *Comisión parlamentaria de nombramientos*, parece más razonable que seguir dejando estas cuestiones en desconocidas personas físicas a los que los partidos delegan la transacción con secretismo y no asumen responsabilidad política alguna por las dilaciones. Se ha sugerido –insistiré– que los candidatos se designen entre un listado de juristas que mantengan actualizado las Cámaras –a propuesta de los Grupos parlamentario, el Gobierno o el propio TC–, entre personas que respondan a un perfil objetivo, idóneo para el cargo, y cuyo currículum sea previamente baremado. Algo de esto ya ocurre en la selección de los Magistrados del TEDH y del Tribunal de Justicia de la Unión.

2. EL ESTATUTO DE LOS MAGISTRADOS CONSTITUCIONALES

La LOTC dedica al estatuto de los Magistrados constitucionales el Capítulo Segundo del Título Primero (artículos 16 a 26) donde se regula con detalle su régimen jurídico.

Juramento o promesa. Deben jurar o prometer guardar y hacer guardar la Constitución, lealtad a la Corona y cumplir sus deberes como Magistrados al asumir su cargo ante el Rey (artículo 21 LOTC). El juramento o promesa exterioriza su intensa vinculación positiva a la Constitución, dado que la función del TC es la garantía de la Constitución.

Independencia e inamovilidad. Manda la Ley que ejercerán su función de acuerdo con los principios de imparcialidad y dignidad inherentes a la misma; que no podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones; que serán inamovibles; y que no podrán ser destituidos ni suspendidos sino por alguna de las causas que esta Ley establece (artículo 22 LOTC). Gozan pues de independencia e inamovilidad (artículo 159.5 CE) y no pueden ser removidos de su cargo hasta el final del mandato. Esta garantía debería bastar para asegurar su independencia e imparcialidad, en particular, respecto de los órganos que los designaron.

Cese. Los Magistrados constitucional cesan por *renuncia* aceptada por el Presidente del TC, por *expiración del plazo* de nombramiento, por *incompatibilidad sobrevenida*, al dejar de atender con *diligencia* los deberes del cargo, por violar la *reserva* propia de su función, y por haber sido *condenados* como responsable civil con dolo o responsable penal con dolo o culpa grave (artículo 23 LOTC). El Presidente Pascual Sala –ha habido otros ejemplos– se negó a aceptar varias renuncias en un caso de retraso excesivo en las renovaciones para salvaguardar el quorum de funcionamiento. Puede pues pensarse que la renuncia es un acto unilateral recepticio, ya que el Presidente puede rechazarla. No existe pues la libertad de renuncia que es inherente a los cargos públicos representativos protegidos por el artículo 23.2 CE, un estatuto que no se aplica a los Magistrados constitucionales, porque no hay en ellos representación política de los ciudadanos. Los Magistrados constitucionales no representan a nadie, tampoco a quienes los eligieron.

Incompatibilidades. Tienen un intenso sistema de *incompatibilidades*, semejante al de los miembros del Poder Judicial (artículo 159.4 CE), lo que les impide tener cargos públicos representativos y actividades profesionales o mercantiles. Con la diferencia entre los Magistrados constitucionales y los miembros del Poder Judicial de que pueden pertenecer a un partido político o un sindicato, pero no desempeñar funciones directivas en ellos por expreso mandato constitucional. La regla habitual en la práctica ha sido que tampoco sean militantes, para asegurar su apariencia de imparcialidad, y, en alguna ocasión, algún Magistrado constitucional renunció a su militancia tras ser nombrado en los primeros tiempos, pero ha habido conocidas excepciones incluso en un caso de quien fue Presidente. Sí se les suele autorizar a dar conferencias y esporádicas actividades académicas. No obstante, existe una extendida recomendación que sugiere no opinar sobre cuestiones sometidas a su jurisdicción y que se encuentren *sub iudice*, para no arriesgarse a contaminarse y perder su apariencia de imparcialidad. Algún Magistrado constitucional fue recusado precisamente por afirmaciones vertidas en conferencias o ante los medios de comunicación. La libertad de expresión de los Magistrados constitucionales debe verse sustancialmente limitada y reconducirse a su votos y opiniones en las sentencias. De nuevo, estas incompatibilidades tienden a preservar su independencia e imparcialidad.

Fuero especial. Tienen un fuero especial de manera que sólo puede determinar su responsabilidad criminal la Sala de lo Penal del TC (artículo 26 LOTC), pero carecen de inmunidad como poseen los parlamentarios. Pueden ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones por el Pleno del TC como medida cautelar en el caso de ser procesados. El artículo 52 LOPJ añade que su responsabilidad civil se determina por la Sala de lo Civil del TS.

Inviolabilidad. Asimismo poseen inviolabilidad y no pueden ser perseguidos por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones (artículo 22 LOTC). Tras una absurda condena por responsabilidad civil de los Magistrados consti-

tucionales por la Sala Civil del Tribunal Supremo como consecuencia de la inadmisión –supuestamente indebida– de un recurso amparo, se estableció en el artículo 4, apartados 2 y 3 LOTC en 2007 que las resoluciones del TC no pueden ser enjuiciadas por ningún órgano jurisdiccional del Estado, para reforzar esa inviolabilidad, así como que el TC puede anular las resoluciones que contravengan este mandato. La doctrina italiana mantiene que esta prerrogativa se trata de una extensión a los Magistrados constitucionales de la intensa inviolabilidad parlamentaria. Es una garantía objetiva en provecho de la institución y no un privilegio subjetivo.

Carecen de inmunidad. Sin embargo, ni la Constitución ni la Ley Orgánica prevén la inmunidad de los Magistrados constitucionales. No es preciso solicitar una autorización o *supplicatorio* para procesarlos o inculparlos. Tampoco tienen una inmunidad de *detención* por la policía en su régimen especial legalmente previsto. Pero algunos autores creen que se les debe extender a los Magistrados constitucionales lo previsto en los artículos 398 a 400 LOPJ para los Magistrados de carrera, entre otros contenidos, la previsión de que sólo pueden ser detenidos por orden del Juez competente o en caso de delito flagrante. No obstante, esta extensión de un régimen especial y distinto al general de todos los ciudadanos no viene expresamente prevista en la LOTC y me parece que podría violar el principio de legalidad. Con mayor razón para los que no son Magistrados de carrera. No pueden hacerse interpretaciones extensivas en lo que supone una excepción al principio de igualdad ante la ley. Ya hay algún ejemplo de un Magistrado constitucional que fue detenido tras una denuncia.

3. AUTONOMÍA ORGANIZATIVA Y DIVISIÓN INTERNA DEL TRABAJO

Autonomía normativa, presupuestaria y funcional. En su condición de órgano constitucional y de acuerdo con el régimen jurídico que establece la LOTC, el Tribunal cuenta con una amplia autonomía organizativa. Tiene también una potestad normativa propia con un alcance interno y, conforme al artículo 10 LOTC, aprueba en Pleno su Reglamento organizativo e interno. Rige el Acuerdo de 5 de julio de 1990, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se aprueba el *Reglamento de Organización y Personal* del Tribunal Constitucional. Asimismo, elabora su *propio presupuesto* que se integra como una sección independiente de los Presupuestos Generales del Estado. Finalmente, posee una amplia autonomía administrativa y *funcional* y cuenta con su propio personal. De nuevo, estas facultades derivan de su naturaleza como órgano constitucional y del régimen legal que de esa condición se desprende, que atiende a garantizar su funcionamiento con plena independencia.

Pleno gubernativo. Según el Reglamento de organización, existe un *Pleno gubernativo* que ejerce las funciones de carácter no jurisdiccional, relacionadas con cuestiones administrativas.

Presidente. El Tribunal en Pleno elige de entre sus miembros y en votación secreta al Presidente y propone al Rey su nombramiento (artículo 9 LOTC). Es elegido por mayoría absoluta de los Magistrados en la primera votación, bastando con mayoría simple en la segunda (artículo 9.2 LOTC); en caso de empate, vuelve realizarse otra votación y, si se repitiese el empate, resulta elegido el de mayor edad (así ocurrió entre los Magistrados Rodríguez Piñero y López Guerra). El Presidente puede ser reelegido una sola vez y así pasó con el Presidente Tomás y Valiente. Se ha generalizado, no obstante, un uso no escrito por el cual suele elegirse Presidente un Magistrado que se encuentre en el último tercio de su mandato, para amortiguar la competencia en la elección, lo que hace imposible de hecho la reelección. No es evidente la idoneidad u oportunidad de ese uso que limita la elección contra la ley, pues ciertas reformas organizativas y modificaciones de la jurisprudencia reclaman la larga duración de un mandato presidencial con suficiente liderazgo. El estilo y orientación del Presidente incide en el funcionamiento del Tribunal. Bien es verdad que ese uso impide o amortigua los enfrentamientos y competencias en la elección.

Vicepresidente. También se elige un Vicepresidente que sustituye al Presidente y preside la Sala Segunda mientras el Presidente hace lo mismo con la Primera.

Facultades del Presidente. El Presidente representa al Tribunal y posee *poderes de exteriorización* de su voluntad. Esta facultad para expresar la voluntad del Tribunal y sintetizar y dar a conocer su doctrina deben entrañar una seria restricción de su libertad de expresión personal como contrapartida. Ha habido aquí diversas experiencias que incluso llevaron a recusaciones y que aconsejan que el Presidente no opine sobre controversias políticas o judiciales y se limite a expresar las decisiones recogidas en sentencias. El Presidente convoca y preside el Pleno y fija su orden del día, y tiene diversas funciones administrativas (artículo 15). La fijación del orden del día y la dirección del trabajo de una sesión y otras facultades de mediación interna y coordinación le otorgan en la práctica un gran poder. Ha sido frecuente referirse a los períodos de la Corte Suprema de Estados Unidos por el nombre del Presidente, se ha hablado de una Corte Burger, y lo mismo podríamos hacer en España. Bernard Schwartz sostuvo que los diez grandes jueces de la historia de América son aquéllos que han dirigido un tribunal suficiente tiempo como para crear una línea de jurisprudencia, aunque no llegaran a la Corte Suprema.

Plenos, Salas y Secciones. El Tribunal Constitucional actúa en Pleno, de doce Magistrados, en Salas, de seis, o en Secciones, de tres, para el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales (artículo 6 LOTC). El Pleno conoce de todos los asuntos menos normalmente de los recursos de amparo. Si bien deben leerse las detalladas reglas del artículo 10 y otros preceptos concordantes que permiten al Pleno deferir algunos asuntos a las Salas o recabar otros para sí. Así, puede el Pleno atribuir a las Salas la solución de recursos de inconstitucionalidad de

"mera aplicación de doctrina"; o recabar el conocimiento de cuestiones de inconstitucionalidad, que conocen normalmente las Salas, que estime debe reservarse para sí. Los conflictos y las impugnaciones del Título V se pueden deferir a las Salas en trámite de admisión. Las Salas conocen de lo que no sea competencia del Pleno y, en particular, de los numerosos recursos de amparo. Pero el Pleno puede recabar el conocimiento de un amparo por su relevancia o para unificar la doctrina de las Salas, o éstas renviarlo al Pleno. La reforma de 2007 de la LOTC modificó estas reglas de división interna del trabajo –de forma algo confusa– para incrementar la eficacia a la vista de las experiencias adquiridas. Las cuatro Secciones de tres Magistrados, dos por Sala, se pronuncian sobre la admisión de los recursos de amparo y el despacho de los asuntos, y también respecto de la resolución de los amparos deferidos por las Salas (artículo 8).

Ausencia de especialización de las divisiones jurisdiccionales y turno cronológico. No existen criterios de especialización para la distribución de los recursos de amparo, entre las Salas y las Secciones, sino que se hace conforme al orden de entrada en el registro, salvo alguna excepciones como pueden ser las derivadas de la acumulación de los recursos. Pero existen otros modelos en Derecho comparado v. gr. en Alemania, y, de hecho, se ha debatido entre nosotros si tendría sentido especializar ambas Salas en diferentes tipos de asuntos, no obstante, la controversia se ha aparcado hace tiempo sin alcanzarse un acuerdo definitivo.

Personal y Secretario General. El Título VIII de la LOTC "Del personal al servicio del Tribunal Constitucional" regula este extremo. Conforme al artículo 96, existe un Secretario General, elegido por el Pleno del Tribunal y nombrado por el Presidente entre los Letrados, que dirige y coordina los servicios del Tribunal y su personal y actúa como Letrado mayor. También existen unos Letrados al servicio del TC y unos secretarios de justicia, y los demás funcionarios que se le adscriban o sean contratados. El Secretario General amen de ejercer como Letrado mayor, apoya al Presidente para la programación jurisdiccional de acuerdo con las directrices del Pleno, responde de la ejecución del presupuesto, y es el responsable de la recopilación y la publicación de la doctrina constitucional. Puede tener un Secretario General Adjunto.

Los Letrados. Es relevante saber que el TC está asistido técnicamente por un amplio colegio de Letrados, muy cualificados y con distintas especialidades, que pueden ser seleccionados por concurso-oposición, formando un cuerpo de funcionario, pero generalmente son nombrados en régimen de libre adscripción temporal (artículo 97 LOTC y Disposición Adicional Primera), pudiendo ser renovados hasta nueve años. Deben ser profesores de universidad de disciplinas jurídicas, o miembros de las carreras judicial y fiscal, u otros funcionarios públicos del Grupo A, o Abogados con diez años de ejercicio profesional. Los Letrados desempeñan funciones de estudio y asesoramiento, y preparan informes e

incluso borradores de sentencias u otras resoluciones, siguiendo las indicaciones de los Magistrados o, en su caso, del Secretario General, y sugieren las inadmisiones del amplio número de amparos. Pueden estar adscritos personalmente a un Magistrado –como en otros tribunales constitucionales–, o a una oficina de Letrados con distintas especialidades, o desempeñar labores de jefatura de servicios. Ha habido diversos modelos organizativos internos. Estaban presupuestados una larga cincuentena en 2019.

BIBLIOGRAFÍA

AGUIAR, Luis: "Una nueva reflexión sobre la *prorogatio* de los órganos constitucionales. Una discrepancia y algunas puntualizaciones a J. A. Santamaría" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 85, 2009, pp. 83-98.

ALZAGA, Oscar: "Sobre la composición del Tribunal Constitucional" en *Teoría y realidad constitucional*, n.º 10-11, 2002-2003, pp. 149-180.

ARZAMENA, Jerónimo: "Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional: balance de quince años" en VV. AA: *La jurisdicción constitucional en España. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979-1994*, Miguel RODRÍGUEZ PINERO (coord.) Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 35-61.

BACHMAIER, Lorena: *Imparcialidad judicial y libertad de expresión de Jueces y Magistrados. Las recusaciones del Magistrados del Tribunal Constitucional*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

ESTRADA, José Antonio: "El retraso en la designación parlamentaria de Magistrados constitucionales. Esbozo de una propuesta de solución" en *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, vol. 59/2, 2011, pp. 69-93.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: "Sobre la designación de los magistrados constitucionales: una propuesta de reforma constitucional" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 105, 2015, pp. 13-49.

GARCÍA ROCA, Javier: "La selección de los Magistrados constitucionales, su estatuto y la necesaria regeneración de las instituciones" en *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 15, 2012, pp. 1-41.

LOZANO MIRALLES, Jorge y SACCOMANO, Albino: *El Tribunal Constitucional. Composición y principios jurídicos organizativos (el aspecto funcional)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

RODRÍGUEZ-PATRÓN, Patricia: *La potestad reglamentaria del Tribunal Constitucional*, IUSTEL, Madrid, 2005.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: "La *prorogatio* de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 84, 2008, pp. 11-26.

SERVICIO DE ESTUDIOS, BIBLIOTECA Y DOCUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: "Modelos de renovación personal de tribunales constitucionales" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 21, 2001, pp. 209-237.

VV. AA: "Encuesta sobre la renovación del Tribunal Constitucional" en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 28, 2011, pp. 15-90.

Estas lecciones abarcan todos los contenidos habituales de la disciplina “Derecho Constitucional”. Incluyen las distintas asignaturas obligatorias en la Universidad Complutense y las obligatorias y optativas en otras Universidades: nociones de Teoría de la Constitución, Historia constitucional, fuentes del Derecho, jurisdicción constitucional, derechos fundamentales, organización constitucional y organización territorial del Estado o Comunidades Autónomas.

ISBN: 978-84-1085-229-7



III ARANZADI LA LEY