

TRIBUNA LIBRE

La organización del Tribunal Constitucional

GREGORIO PECES-BARBA

La organización del Tribunal Constitucional tiene como finalidad atender a su función de jurisdicción concentrada en materia de justicia constitucional y algunos de sus aspectos tienden a evitar los temores de politización o de predominio excesivo que algunos mantienen.

El Tribunal está formado por doce miembros (artículo 159 de la Constitución), que la ley orgánica denomina magistrados (artículo 5º). Se mantiene la formalidad de que el nombramiento se hace por el Rey para significar la dignidad y la importancia que les corresponde. Materialmente, los magistrados son nombrados ocho por las Cortes Generales (cuatro por el Congreso y cuatro por el Senado, en ambos casos por mayoría de tres quintos) y los cuatro restantes, dos por el Gobierno y dos por el Consejo General del Poder Judicial. El origen de la composición pretende marcar la importancia y la independencia del órgano, al ser designados sus miembros por los tres poderes del Estado, aunque con un claro predominio del Legislativo, que elige dos tercios, repartiéndose el tercero entre Gobierno y Poder Judicial. La mayoría cualificada de tres quintos para la elección de los magistrados por Congreso y Senado pretende también exigir un acuerdo entre las fuerzas políticas y asegurar así candidatos aceptados por todos. Así se ha producido ya la elección, por primera vez, de los ocho magistrados por Congreso y Senado en términos muy positivos a mi juicio. El Congreso eligió a Manuel Díez de Velasco, Aurelio Menéndez, Francisco Rubio Llorente y Francisco Tomás y Valiente, y el Senado, a Gloria Begoña, Luis Díez Picazo, Manuel García Pelayo y Angel Latorre. También el Gobierno ha designado a sus dos candidatos, Rafael Gómez Ferrer y Jerónimo Arozamena. La Constitución no establece mayoría para los dos magistrados nombrados a propuesta del Gobierno, y ello es lógico, pero tampoco la establece para los dos que propone el Consejo General del Poder Judicial, y eso parece menos razonable, de tal forma que la ley orgánica del Poder Judicial debería también, puesto que no se ha hecho en la del Consejo General del Poder Judicial, establecer la misma mayoría de tres quintos. Podría decirse que al ser designados los magistrados por los tres poderes del Estado, y ocho de ellos por las Cortes Generales, es decir, por los grupos parlamentarios que las componen, se estaba politizando al Tribunal, pero no parece razonable ese criterio.

Piénsese, por ejemplo, que los magistrados del Tribunal Supremo han venido siendo designados por el ministro de Justicia y todo el mundo ha alabado su independencia. Es una forma de reclutamiento que mejora el sistema de la Constitución de 1931 y que no parece tener otra alternativa más favorable a la independencia y al prestigio de que debe gozar el Tribunal Constitucional. La opinión de la politización por la forma de nombramiento la sostiene González Pérez, cuando dice: «...Parece que la prevalencia del Legislativo excede de lo "razonable". Que de doce miembros, las dos terceras partes sean de propuesta del Legislativo y que la mitad de la otra tercera lo sean a propuesta del Gobierno suponen tan acusada politización del Tribunal Constitucional que, por muchas que sean las garantías formales de independencia con que se les rodee (artículo 159,4 y 5 de la Constitución), resulta difícil considerarle materialmente jurisdiccional...» (Derecho Procesal Constitucional, p. 88.) Resulta curiosa la confusión que este párrafo supone. No se puede entender que esta forma de reclutamiento produzca esa desconfianza y esa acusación de politización cuando viene de las Cámaras y del Gobierno y se excluya cuando viene de unas oposiciones (olvidándose de las «patrióticas» de finales de la guerra y de todos los demás problemas que este sistema encierra) o cuando el Gobierno ha controlado tradicionalmente el Tribunal Supremo y las presidencias de las Audiencias, sin que nadie, y tampoco el profesor González Pérez, haya negado por eso el carácter jurisdiccional.

Además, el propio texto constitucional acota la libertad de nombramiento al establecer que deberían serlo «entre magistrados y fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional...» (artículo 159,2).

La duración del mandato de los magistrados será de nueve años, renovándose por terceras partes cada tres, para asegurar la continuidad de la institución. También este período de nueve años, que no

coincide con las legislaturas, sino que es más del doble de éstas —cuatro años—, pretende asegurar la independencia del Tribunal, al alejarle de los tiempos electorales y al prolongarle tan ampliamente en relación con el mandato de las Cortes Generales, del Gobierno e incluso de los miembros del Consejo General del Poder Judicial (artículo 159,3).

El estatuto de los magistrados comprende además el régimen de incompatibilidades previsto en el artículo 159,4 de la Constitución, desarrollado en el artículo 19 de la ley orgánica. Así, en efecto, la expresión constitucional de la incompatibilidad «con todo mandato representativo» es aplicada en la ley orgánica al Defensor del Pueblo y a diputados y senadores. Aunque la ley no menciona expresamente, y omite por consiguiente, a los parlamentarios de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, se deben entender comprendidos en la amplitud de la expresión constitucional. También la formulación constitucional «con los cargos políticos o administrativos» se entiende en la ley orgánica aplicable a «cualquier cargo político o administrativo del Estado, de las comunidades autónomas, las provincias u otras entidades locales». Por fin la expresión «con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos» se extiende en la ley asimismo a las asociaciones, fundaciones y colegios profesionales. En lo demás, los magistrados del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del Poder Judicial, con lo que en el tema de la militancia política o sindical será más tajante y más amplia la prohibición para jueces y magistrados.

La independencia y la inamovilidad de los magistrados constitucionales en el ejercicio de su mandato, recogida en el artículo 159,5 de la Constitución, se desarrolla en los artículos 22, 23 y 24. El primero establece que los magistrados ejercerán su función de acuerdo con los principios de imparcialidad y dignidad, y no podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones, desarrollo del principio de independencia, y no podrán ser destituidos ni sus-

pendidos, sino por alguna de las causas que esta ley establece, desarrollo del principio de inamovilidad. El artículo 23 establece las causas de cese de los magistrados, y el 24, las de suspensión, y, a mi juicio, en cuanto al principio de inamovilidad exceden el desarrollo constitucional y son, por consiguiente, contrarias a la norma fundamental. Mientras éste es tajante respecto de la inamovilidad, el artículo 22 de la ley, como hemos visto, permite la destitución o suspensión por las causas establecidas en los artículos 23 y 24. Especialmente, por su imposible objetividad son muy discutibles y dudosamente constitucionales las causas quinta —por dejar de atender con diligencia a los deberes de su cargo— y sexta —por violar la reserva de la función— del artículo 23.

Por fin hay que señalar que la responsabilidad criminal de los magistrados del Tribunal Constitucional será exigible solamente ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (artículo 26 de la ley orgánica).

El Tribunal, una vez constituido, funciona en pleno o por salas, aunque la ley dice, defectuosamente a mi juicio, en sala (artículo 6º,1). El pleno está formado por todos los magistrados del Tribunal (artículo 6º,2), y las salas, que serán dos, están compuestas, cada una, de seis magistrados (artículo 7º,1). Asimismo se podrán formar secciones de tres magistrados, para el despacho ordinario y para decidir sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos (artículo 8).

El presidente será elegido por el Tribunal en pleno, que propondrá al Rey su nombramiento (artículo 9º,1). En primera votación se requerirá mayoría absoluta, y si no se obtuviese, se procederá a una segunda votación por mayoría simple. Si hubiese empate en tres votaciones, se propondrá el de mayor antigüedad en el cargo, y en el caso de igualdad, el de mayor edad (artículo 9º,2). El mandato del presidente durará tres años y podrá ser reelegido por una sola vez (artículo 9º,3).

Por el mismo procedimiento se elegirá un vicepresidente, que sustituye al presidente en caso de vacante, ausencia u otro motivo legal y preside la sala segunda (artículo 9º,4).

Naturalmente, el presidente preside el pleno del Tribunal y también la sala primera. Asimismo, ostenta la representación del Tribunal, adopta las medidas precisas para su funcionamiento, se relaciona en nombre del Tribunal con los restantes poderes del Estado y ejerce las potestades administrativas sobre el personal del Tribunal (artículos 7º,2 y 15).

El título VIII de la ley orgánica, artículos 96 a 102, regula el personal al servicio del Tribunal Constitucional. Este personal está formado por el secretario general, los letrados, los secretarios de Justicia y los oficiales auxiliares y agentes (artículo 96,1). Todo este personal es incompatible «con cualquier otra función, destino o cargo, así como con el ejercicio profesional y con la intervención en actividades industriales, mercantiles o profesionales, incluso las consultivas o las de asesoramiento...». Podrán ejercer funciones docentes e investigadoras con autorización del Tribunal (artículo 97,3º).

El cuerpo de letrados se constituirá por concurso-oposición (artículo 97,1), «valorándose especialmente la especialización en Derecho Público» de los aspirantes (artículo 97,3).

El secretario general es elegido por el pleno entre los letrados (artículo 98) y le corresponde la organización y dirección de los servicios de los funcionarios y de la documentación (artículo 99).

Los secretarios de Justicia procederán del Cuerpo de Secretarios de la Administración de Justicia y se cubrirán por concurso de méritos entre los que pudieran ocupar plaza en el Tribunal Supremo (artículo 100). Ejercen en el Tribunal y en las salas la fe pública judicial y realizan todas las funciones que en la administración de Justicia desempeñan los secretarios (artículo 101).

Como se ve, la organización del Tribunal se desarrolla casi totalmente en la ley orgánica, título primero, capítulo primero y segundo, y título octavo, puesto que la Constitución sólo le dedica los artículos 159 y 160, y el artículo 165, que es, precisamente, la norma de organización que manda desarrollar la ley orgánica. Asimismo hay que señalar el artículo 2º,2 de la ley orgánica, que autoriza al Tribunal a dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el régimen de su personal y servicios dentro del marco de la ley.

Gregorio Peces-Barba Martínez es profesor de universidad y diputado del PSOE por Valladolid.