



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

IX LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

9 de octubre de 2009

Núm. 198-1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000178 Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

122/000178

AUTOR: Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds.

Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 6 de octubre de 2009.—P. D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Manuel Alba Navarro**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, a instancias de su portavoz don Joan Ridao i Martín, al amparo de lo dispuesto en el artículo 124 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente Proposición de Ley Orgánica, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Palacio de Congreso de los Diputados, 30 de septiembre de 2009.—**Joan Ridao i Martín**, Portavoz del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds.

Exposición de motivos

I

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

se derivan de sus decisiones, configuran un Tribunal que, puede decirse, resuelve judicialmente los conflictos políticos.

Se trata, pues, de un órgano de naturaleza jurídico-política, con independencia de que no deba decidir políticamente sino según las reglas de interpretación jurídica, que corresponden a su naturaleza jurisdiccional. Esta especial naturaleza se ve reforzada además por el sistema de elección de sus miembros, en gran parte de extracción parlamentaria. En ese sentido, aunque la duración de su mandato (9 años) pretende garantizar la no coincidencia con la legislatura parlamentaria para evitar, al menos formalmente, una vinculación inmediata entre mayoría parlamentaria y composición del Tribunal Constitucional, en la práctica, las mismas mayorías cualificadas que deberían garantizar un amplio compromiso parlamentario pueden llegar a bloquear su renovación, como sucede en estos momentos, en que un tercio de sus miembros debería haber cesado hace un año y medio. Ésa es la primera de las cuestiones que aborda la presente proposición de ley orgánica, cuyo objetivo es evitar la prórroga tácita del mandato de los miembros del alto tribunal en el supuesto que persista el desacuerdo político en la elección de sus miembros.

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

La situación en la que se halla actualmente el Tribunal Constitucional es un buen ejemplo de ello. En diciembre del año 2007 se agotó el mandato de los cuatro miembros de este órgano designados por el Senado y hasta la fecha todavía no se ha procedido a su sustitución por no existir, el necesario consenso entre los grupos parlamentarios más numerosos de la Cámara Alta. El fallecimiento sobrevenido de uno de los magistrados nombrados por el Congreso de los Diputados, sin que tampoco se haya podido alcanzar el acuerdo en esa

Cámara para su sustitución, no ha hecho más que agravar esta situación. Ello debe conducir, sin duda, a una modificación de las actuales previsiones legales con el fin de evitar una situación que con el paso del tiempo va a contribuir más si cabe a la degradación de la institución.

Por ello, mediante la modificación del artículo 17.2 LOTC se propone que los magistrados que cesan en su cargo lo hagan de forma efectiva, continuando por un periodo máximo de seis meses en funciones, puesto que resulta evidente que si no se procede a su sustitución se paraliza el Tribunal Constitucional. Ningún Estado de Derecho puede permitirse que uno de sus órganos constitucionales permanezca en funciones por la falta del debido consenso político, lo cual genera una situación de precariedad o interinidad que socava su necesaria legitimidad. La reforma propuesta hará pues imperativa para los grupos más representativos de las Cámaras legislativas la necesidad de alcanzar el acuerdo y el consenso en el nombramiento de los nuevos magistrados, actuando como un incentivo para su renovación.

En idéntica dirección, esto es, para evitar el bloqueo en la renovación del Tribunal Constitucional y propiciar su puntual renovación, se propone igualmente la modificación del artículo 14 de la Ley del Alto Tribunal, de modo que los miembros cesados y que se hallen en funciones no computen en todo caso a efectos del quorum de dos tercios exigido legalmente para la adopción válida de acuerdos. Pues parece lógico que los magistrados que se hallan en esta situación no sean tenidos en cuenta a estos efectos, debiendo limitarse a gestionar las cuestiones ordinarias, de forma análoga a lo que en el Poder Ejecutivo constituye un gobierno en funciones. En caso contrario, como se ha dicho, podría ponerse en cuestión el prestigio y legitimidad de la institución.

II

En segundo término, la presente proposición de ley orgánica pretende sustraer al Tribunal la atribución encomendada por la ley de controlar la constitucionalidad de los estatutos de autonomía aprobados en virtud del artículo 151 CE, debido a la singular naturaleza de los mismos. En este sentido, es sabido que el artículo 161.1.a) CE delimita de forma genérica las normas que pueden ser susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: leyes y disposiciones normativas con rango de ley, del Estado o de las Comunidades Autónomas. Pero también lo es que fue el artículo 27.2 LOTC el que, de forma más exhaustiva, señaló los estatutos de autonomía como objetos de impugnación directa y objetiva en el momento de su entrada en vigor, siendo susceptibles de depuración abstracta del ordenamiento,

independientemente del procedimiento seguido para su aprobación o reforma.

Sin embargo, no puede desconocerse la singular naturaleza de los estatutos de autonomía que de acuerdo con el artículo 151 CE se convierten en norma jurídica ya sea mediante el acuerdo del Parlamento autónomo y el Parlamento del Estado, confirmado posteriormente en referéndum, ya sea mediante la decisión unilateral del Parlamento estatal, siempre que dicha decisión no sea rechazada también en un ulterior referéndum. De modo que ningún otro órgano del Estado debería intervenir en el proceso de aprobación o de revisión de la decisión alcanzada a través de la vía prevista en dicho artículo. El Tribunal Constitucional no puede ser, pues, el juez de la constitucionalidad de un estatuto de autonomía del artículo 151 CE, porque la garantía de la constitucionalidad del texto estatutario reside en las Cortes Generales y porque no puede usurpar al cuerpo electoral de las nacionalidades y regiones en cuestión, la última decisión. Ello es simple y llanamente incompatible con la definición del núcleo esencial del derecho constitucional a la autonomía contenido en el artículo 151 CE, de modo que los territorios constituidos en comunidad autónoma por esa vía no deban perder nunca el control del ejercicio de ese derecho.

Dicho en otras palabras, las nacionalidades y regiones no pueden ejercer unilateralmente ese derecho porque deben negociar con el Estado su proyecto de Estatuto, pero a su vez, el Estado no puede imponer tampoco unilateralmente un Estatuto con el que no esté de acuerdo. De ahí precisamente que el artículo 151 CE prevé un primer supuesto, el de acuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y la delegación del parlamento autonómico proponente, vinculado a la celebración de un referéndum de ratificación del acuerdo. Y un segundo supuesto, el del desacuerdo entre aquellas dos instancias parlamentarias, en cuyo caso, el proyecto de Estatuto se tramita como ley orgánica que debe someterse a referéndum como fórmula arbitral. Así pues, en la vía del artículo 151 CE el territorio en cuestión no puede imponer su voluntad, pero el Estado tampoco. Las Cortes Generales devienen el garante de la constitucionalidad del texto estatutario sin que esa decisión deba ser revisada por nadie porque corresponde al cuerpo electoral la garantía última del ejercicio de su derecho a la autonomía.

Además, es sabido que la Constitución es sumamente concisa cuando se refiere a la reforma de los estatutos de autonomía, tanto si se trata de los de la vía del artículo 143, como de los de la vía del artículo 151, ya que de los artículos 81, 147.3 y 152.2 CE únicamente se pueden derivar tres elementos: La aprobación de la reforma mediante ley orgánica, que ésta debe ajustarse a los procedimientos establecidos en los propios estatutos, y en el caso los estatutos elaborados según el artículo 151 CE la celebración de un referéndum preceptivo entre los electores del territorio correspondien-

te. Pero, en todo caso, resulta evidente no solo la singularidad de los estatutos del artículo 151 CE, cuanto a la ya expresada concurrencia de dos voluntades (la territorial y la estatal) en la determinación de los contenidos estatutarios, sino también en cuanto a la reserva expresa de Estatuto prevista constitucionalmente para el procedimiento de reforma, que alcanza hasta incluir en este tipo de normas la concreción del tipo de intervención de las Cortes Generales (derecho de enmienda o voto de ratificación), la precisión de una instancia de negociación o conciliación entre los representantes autonómicos y las Cortes Generales y la posibilidad de la retirada de la propuesta de reforma por parte de la Comunidad Autónoma. Pues, efectivamente, el artículo 152.2 CE establece en estos supuestos que, una vez aprobados, estos estatutos sólo podrán ser modificados mediante el procedimiento en ellos establecidos y posterior referéndum ciudadano.

Indudablemente, esta especificidad es perceptible en estatutos como, por ejemplo, el de Catalunya, que, en virtud de la disposición transitoria segunda y del artículo 151 CE, fue de los primeros estatutos en aprobarse el año 1979, siendo reformado posteriormente en 2006, a través de un procedimiento de elaboración territorial, mediante la intervención de tres instancias parlamentarias, un pacto bilateral Generalitat-Cortes Generales, y un posterior referéndum de la ciudadanía. Esta sinonimia entre el artículo 151 CE, en base entre otros fundamentos, a la intervención preceptiva de un referéndum de la ciudadanía no se ve alterada en ningún caso por el hecho de que otros estatutos que no fueron aprobados por esa vía, como el de la Comunidad Valenciana (artículo 81.5 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana), prevén un referéndum de ratificación de los electores sino que, más bien, refuerza el objeto de esta ley. De ahí que la presente proposición de ley pretende extender sus efectos sobre todos los estatutos que prevén para su reforma un referéndum de ratificación por parte del cuerpo electoral.

En concreto, en el caso catalán la Ley Orgánica 6/2006, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya, tuvo una larga y compleja tramitación desde que la propuesta de reforma fue aprobada por el Parlament de Catalunya el 30 de septiembre de 2005. La propuesta aprobada por el Parlament de Catalunya, siguiendo el esquema antedicho, fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, el 2 de noviembre de 2005, iniciando de esta forma su tramitación ante las Cortes Generales. Posteriormente, en fecha 7 de marzo de 2006, se aprobó el informe de la Ponencia paritaria Congreso de los Diputados-Parlament de Catalunya y, finalmente, el 30 de marzo de 2006, se aprobó el Dictamen de la Comisión Mixta Constitucional Congreso de los Diputados-Parlament de Catalunya por el Pleno de la Cámara Baja, en su sesión de 30 de marzo de 2006. La tramitación siguió

en la Cámara Alta, mediante el Dictamen elaborado por la Comisión Mixta Senado-Parlament de Catalunya, en sesión celebrada los días 3, 4 y 5 de mayo de 2006. Finalizada la tramitación en las Cortes Generales, el texto fue aprobado por referéndum popular el 18 de junio de 2006, y, finalmente, sancionado por el Jefe de Estado el 19 de octubre de 2006, promulgándose en el «Boletín Oficial del Estado» de 20 de julio de 2006 como Ley Orgánica 6/2006, de Reforma del Estatut d'Autonomia de Catalunya.

A pesar de todo ello, pasados más de tres años desde su entrada en vigor, la Ley Orgánica 6/2006, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya, se halla pendiente de que el Tribunal Constitucional resuelva hasta siete recursos de inconstitucionalidad planteados contra la misma, lo cual no sólo constituye un freno para su pleno desarrollo, sino que permite augurar en términos políticos un conflicto institucional de primer orden en caso que resulte una sentencia que altere su contenido.

III

En otro orden de cosas, la presente proposición de ley orgánica incorpora otras modificaciones que sugieren una mejora en el funcionamiento del alto tribunal, en especial a la luz de la experiencia y de algunas vicisitudes propias de su reciente ejecutoria.

En este sentido, se propone suprimir la aplicación del deber de abstención o de la recusación de los magistrados del Tribunal para el caso de la publicación de estudios de carácter académico con carácter previo al nombramiento de sus magistrados, aunque éstos hubieren sido encargados y abonados por alguna de las partes en litigio. No cabe duda que permitir la recusación en base a la publicación de estudios de esta naturaleza supone una dificultad objetiva para la elección de magistrados de entre el colectivo de docentes universitarios que acreditan con su trayectoria los méritos necesarios en su condición de juristas de reconocido prestigio. Así pues, se propone la modificación del artículo 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para excluir la elaboración de estudios académicos de las causas de abstención y recusación, pues es éste el precepto al que se remite el artículo 80 LOTC.

Al mismo tiempo, se propone introducir los cambios pertinentes con objeto de impedir la renuncia al uso del voto de calidad por parte del miembro del Tribunal que ostente la presidencia del mismo. Huelga decir que esta potestad actual en ningún caso da respuesta a cuestiones de orden jurídico sino más bien constituye una decisión amparada en razones de oportunidad o simplemente políticas. El ejercicio de la presidencia del Tribunal Constitucional incluye entre sus responsabilidades, que de suyo deberían ser irrenunciables, la de garantizar que se emiten las sentencias en un plazo de tiempo razonable sin que pueda considerarse

como excusa dilatoria ni que pueda favorecer la parálisis del Tribunal la eventual ausencia de mayorías en su seno.

Proposición de ley

Artículo primero. Modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Uno. Se añade un nuevo apartado al artículo 14, con la siguiente redacción:

«No se consideraran presentes a efectos de la adopción de los acuerdos a que se refiere el apartado anterior, aquellos magistrados que habiendo cesado en el cargo continúen en el ejercicio de sus funciones en virtud de lo establecido en el artículo 17.2 de esta Ley.»

Dos. Se modifica el apartado 2 del artículo 17, que queda redactado como sigue:

«2. Los Magistrados del Tribunal Constitucional continuarán en el ejercicio de sus funciones, si una vez expirado el plazo de nombramiento no han tomado posesión quienes hubieren de sucederles.

Si pasados seis meses de la expiración de su nombramiento no han sido nombrados sus sustitutos, los magistrados cesarán en sus funciones de forma inmediata.»

Tres. Se modifica la letra a) del apartado 2 del artículo 27, que queda redactado como sigue:

«2. Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad:

a) Los estatutos de autonomía y las leyes orgánicas, excepto aquellos estatutos aprobados por el procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución y aquellos, que para su reforma prevén un referéndum de ratificación de los electores.»

Cuatro. Se modifica el apartado 1 del artículo 90, que queda redactado como sigue:

«1. Salvo en los casos para los que esta Ley establece otros requisitos, las decisiones se adoptarán por la mayoría de los miembros del Pleno, Sala o Sección que participen en la deliberación. En caso de empate, decidirá el voto de la persona que ocupe la presidencia, quien no podrá renunciar a su voto de calidad.»

Artículo segundo. Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial:

Uno. Se modifica el apartado 6 del artículo 219, que queda redactado como sigue:

«6. Haber sido defensor o representante de alguna de las partes, emitido dictamen sobre el pleito o causa como letrado, o intervenido en él como fiscal, perito o testigo. No será causa de abstención y en su caso de

recusación, el haber publicado estudios de carácter académico con anterioridad al nombramiento, aunque hayan sido encargados por alguna de las partes en el procedimiento.»

Disposición final. Entrada en vigor.

La presente Ley Orgánica entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 902 365 303. <http://www.boe.es>



Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**