

Tribunal Constitucional y Poder Judicial

Pablo Pérez Tremps

Documento de trabajo 28/2003



Pablo Pérez Tremps

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid. Anteriormente fue catedrático en la Universidad de Extremadura. Ha sido Letrado del Tribunal Constitucional y Vocal de la Junta Electoral Central. Ha participado en distintos proyectos de consultoría de fortalecimiento institucional, en especial en países de América Latina.

Entre sus publicaciones se cuentan La reforma del recurso de amparo (coord.), (Valencia, Tirant, 2003), Derecho Constitucional (en colaboración), (Valencia, Tirant, 2003), Veinte años de jurisdicción constitucional en España (con L. Aguiar de Luque, Drts.), (Valencia, Tirant, 2002), La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas (en colaboración), (Barcelona, Marcial Pons, 1998), La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, (Madrid, Marcial Pons, 1998), Constitución y financiación autonómica (en colaboración), (Valencia, Tirant, 1998), Constitución Española y Comunidad Europea, (Madrid, Civitas, 1994) y Tribunal Constitucional y Poder Judicial, (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Pablo Pérez Tremps

ISBN: 84-96204-29-4

Depósito Legal: M-49786-2003

Contenido

| | |
|--|-----------|
| Resumen ejecutivo | 5 |
| 1 La opción constitucional | 7 |
| 1.1 Antecedentes | 7 |
| 1.2 Características | 7 |
| 1.3 Justificación | 9 |
| 1.4 Evolución | 10 |
| 2 Valoración del modelo: la “constitucionalización” del ordenamiento | 11 |
| 3 Problemas existentes | 14 |
| 3.1 La carga de trabajo del Tribunal Constitucional | 14 |
| 3.2 Los “re-celos” institucionales | 15 |
| 3.3 Las limitaciones de la protección judicial de los Derechos Fundamentales | 18 |
| 3.4 Autonomías y Tribunal Constitucional | 19 |
| 3.5 Una cierta pérdida de legitimidad del Tribunal Constitucional | 20 |
| 3.6 Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de las normas con fuerza de ley | 21 |
| 3.7 La “europeización” del modelo | 22 |
| 4 Conclusiones y propuestas | 24 |
| 4.1 Redefinición legal del sistema de protección de derechos fundamentales | 24 |
| 4.2 Efectos de las sentencias | 25 |
| 4.3 Personación en las cuestiones de inconstitucionalidad | 25 |
| 4.4 Conflictos entre Administración y órganos judiciales | 25 |
| 4.5 Cuestión de inconstitucionalidad | 26 |
| 4.6 Medidas políticas para la “reinstitutionalización” del modelo | 26 |
| Anexo | 28 |
| Bibliografía | 30 |

Siglas y abreviaturas

| | |
|-------|---|
| Art. | Artículo |
| CE | Constitución Española |
| LJCA | Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa |
| LOPJ | Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial |
| LOREG | Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General |
| LOTC | Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| STEDH | Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos |
| STS | Sentencia del Tribunal Supremo |

Tribunal Constitucional y Poder Judicial

Pablo Pérez Tremps

Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid

El objeto de estas páginas es analizar la situación actual del sistema de justicia constitucional existente en España desde una perspectiva de política constitucional con la finalidad de formular algunas propuestas, tanto de naturaleza legislativa como estrictamente política, tendentes a reforzar este sistema que, a grandes líneas, ha resultado positivo desde el punto de vista de los principios constitucionales.

Para llevar a cabo esta tarea, en primer lugar, se describe brevemente la opción de organización jurisdiccional del constituyente y, en particular, la decisión de crear un tribunal constitucional. A continuación, se valora el modelo creado, resaltando su utilidad como mecanismo para hacer efectivos los principios y valores constitucionales. En tercer lugar, se exponen los problemas más graves que existen en la actualidad, haciendo especial hincapié, entre otros, en la sobrecarga de trabajo del Tribunal Constitucional, en las tensiones entre éste y el Tribunal Supremo, y en la relativa pérdida de legitimidad del Tribunal Constitucional detectada en los últimos años. Por último, el presente documento elabora el siguiente conjunto de propuestas concretas:

Reformas legislativas:

- Redefinición legal del sistema de protección de derechos fundamentales e incorporación de medidas como la de aumentar las potestades de inadmisión del Tribunal Constitucional en el recurso de amparo, el fortalecimiento y redefinición del amparo judicial ordinario que otorgan jueces y tribunales, y la previsión de un mecanismo de ejecución interna de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- Mantenimiento del recurso de amparo como mecanismo de tutela de los derechos consagrados en los arts. 14 a 30 de la CE y como instrumento de revisión de decisiones judiciales, aunque limitando los supuestos.

- Modificación del art. 39 de la LOTC con el fin de dar mayor flexibilidad al Tribunal Constitucional a la hora de concretar los efectos de sus sentencias declaratorias de inconstitucionalidad de normas con fuerza de ley.
- Modificación del art. 37 de la LOTC para hacer posible la personación de las partes del proceso *a quo* en las cuestiones de inconstitucionalidad.
- Atribución al Tribunal Constitucional de la competencia para resolver los conflictos entre Administración y órganos judiciales con la consiguiente derogación del cap. I de la L.O. 2/1987, de Conflictos Jurisdiccionales.
- Revisión de la regulación de la cuestión de inconstitucionalidad para evitar conflictos con el Derecho Comunitario Europeo.

Medidas políticas de “reinstitutionalización”:

- Dar una mayor presencia a los intereses autonómicos en el proceso de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional.
- Modificar el actual sistema de “cuotas” en dicha designación.
- Redefinición del mandato de los Magistrados como mandato personal de nueve años de duración.

1. La opción constitucional

1.1 Antecedentes

Una de las novedades más significativas que la Constitución de 1978 introdujo en el panorama jurídico-institucional español fue la creación del Tribunal Constitucional (Título IX). Marcada la ruptura ideológica con el franquismo, la Constitución mantuvo una clara línea de continuidad institucional en muchos aspectos respecto de la historia constitucional española: Monarquía, sistema parlamentario bicameral, Poder Judicial único y Consejo de Estado consultivo son algunas de las manifestaciones más claras de esta continuidad. Y junto a ello, los mayores cambios institucionales son los que derivan de la opción descentralizadora (Estado de las Autonomías) y la decisión de crear el Tribunal Constitucional. Ambas opciones tenían sus precedentes en la Constitución republicana de 1931, pero, por razones históricas obvias, esos precedentes no llegaron a tener una vida suficientemente larga para poder asentarse como “instituciones” consolidadas en nuestra Historia Constitucional (Pérez Tremps, 1985: 59 ss.).

Por lo que respecta al Tribunal Constitucional, el Título IX de la Norma Fundamental siguió muy de cerca los modelos italiano y, sobre todo, alemán, instaurados tras la Segunda Guerra Mundial y basados, a su vez, en el diseño llevado a cabo por Hans Kelsen, formalizado en las constituciones checa y austriaca de 1920.

1.2 Características

En términos generales y prescindiendo del detalle pormenorizado, las características básicas del sistema de justicia constitucional en España, tal y como se consagra en la Constitución y en la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, son las siguientes:

- Se crea un Tribunal Constitucional como órgano *ad hoc*, situado fuera del Poder Judicial, configurado como un órgano constitucional y dotado, en consecuencia, de una amplia autonomía organizativa y presupuestaria.

- Se trata de un órgano que realiza una auténtica función jurisdiccional, de resolución de conflictos de acuerdo a Derecho y en una posición de plena independencia, que se predica tanto del órgano como de cada uno de sus integrantes individualmente considerados.
- El Tribunal Constitucional posee lo que se ha denominado el “monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley” puesto que es la única autoridad habilitada para declarar la “inconstitucionalidad” de dicho tipo de normas.
- Se le atribuyen también otras competencias, en especial, la resolución de los conflictos constitucionales, tanto de competencias (orden territorial) como de atribuciones (órganos constitucionales), y el recurso de amparo para la protección de los derechos y libertades consagrados en los arts. 14 a 30 de la Constitución¹.
- El monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley no significa que el Tribunal Constitucional sea el único órgano habilitado para aplicar la Constitución; por el contrario, el ordenamiento supone la capacidad y la obligación del conjunto de los jueces y tribunales que forman el Poder Judicial de aplicar la Constitución de forma preferente (art. 5 LOPJ) y de colaborar con el Tribunal Constitucional en el control de las normas con fuerza de ley a través del uso de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE). En consecuencia, la justicia constitucional en España está funcionalmente integrada por el Tribunal Constitucional y por el Poder Judicial.
- Entre las competencias más relevantes de los jueces y tribunales en el ejercicio de la jurisdicción constitucional está la defensa que deben llevar a cabo de los Derechos Fundamentales, no sólo en tanto en cuanto están a ellos vinculados (art. 9.1 y 53.1 CE) sino, también, en la medida en que la propia Constitución prevé que son ellos los que deben prestar una tutela “preferente y sumaria” de dichos derechos (art. 53.2 CE). Esta tutela judicial ordinaria –o “amparo judicial”– es previa, en casi todos los casos, a la que dispensa el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo que posee, por lo tanto, carácter subsidiario.
- La concurrencia del Tribunal Constitucional y de los jueces y tribunales ordinarios a la hora de proteger y aplicar la Constitución se organiza técnicamente de manera diversa según los distintos supuestos procesales en los que se concreta esa concurrencia: 1) subsidiariedad en el caso de la defensa de los derechos fundamentales, según se ha visto; 2) monopolio del control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley, en los términos ya señalados; y 3) auténtica concurrencia competencial en materia de control del reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. En todo caso, el sistema parte de la posición preponderante del Tribunal Constitucional en tanto en cuanto

¹ Una visión de conjunto de las competencias del Tribunal Constitucional puede verse en Caamaño *et al.* (2000) y, en profundidad, en la obra colectiva coordinada por Requejo y Pagés (2001)

es el “intérprete supremo de la Constitución” (art. 1.1 LOTC) y órgano jurisdiccional supremo en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE *a contrario*), tal y como viene a confirmar el art. 5.1 de la LOPJ al disponer que “la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos”².

- La posición del Tribunal Constitucional como órgano situado fuera del Poder Judicial no se manifiesta sólo en su *status* constitucional y legal sino, también, y como premisa del mismo, en la forma de designación de los Magistrados, que les otorga una legitimidad básicamente parlamentaria: ocho Magistrados son elegidos directamente por las Cámaras –cuatro por el Congreso y cuatro por el Senado–, dos por el Gobierno y dos por el Consejo General del Poder Judicial (art. 159.1 CE).

1.3 Justificación

Son complejos los motivos por los que la justicia constitucional se configuró de la forma descrita. Por una parte, el deseo del constituyente de afirmar la juridicidad de la Constitución frente a nuestra tradición histórica abonaba la idea de crear un tribunal constitucional. Las positivas experiencias del papel del Tribunal Constitucional Federal alemán y de la Corte Constitucional italiana para “constitucionalizar” sus ordenamientos tras las experiencias autoritarias nazi y fascista sirvieron como puntos de referencia claros. A ello se unía el prestigio de la experiencia, aunque corta, del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República. Por otra parte, no parecía que el Poder Judicial existente en 1978 fuera adecuado para cumplir esa tarea de “constitucionalización”. Su composición básicamente “franquista” en 1978, la falta de tradición histórica del juez como “juez de la constitución” y las propias características del ordenamiento español como ordenamiento de raíz continental o francesa se sumaron a los referentes de Derecho Comparado para configurar el modelo descrito.

1.4 Evolución

Aunque las grandes líneas del modelo de justicia constitucional siguen siendo las establecidas en la Constitución y en la LOTC, ha habido algunos cambios legislativos que

² Sobre la articulación entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional, veáse López Guerra (1997: 27 ss); Pérez Tremps (1985: 208 ss); Rubio Llorente (1982: 35ss); o Serra Cristobal (1999).

han influido en ese modelo desde el punto de vista competencial, si bien sólo han tenido una influencia muy colateral en lo referente a las relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial. Esas reformas han sido básicamente las siguientes.

- La más relevante para el modelo en sí fue la introducida por la LO 4/1985 que derogó la posibilidad de someter a control previo de constitucionalidad las leyes orgánicas y Estatutos de Autonomía, posibilidad que había sido introducida por la LOTC. El uso realizado por la oposición de este mecanismo como instrumento meramente dilatorio de la entrada en vigor de las leyes orgánicas, justificó esa modificación. Con ella, se vio acentuada la dimensión jurisdiccional del Tribunal Constitucional y se redujeron, además, los riesgos de conflicto con el Poder Legislativo.
- Otra reforma relevante del sistema de competencias fue la realizada por la LO 7/1999, que otorgó competencias al Tribunal Constitucional para resolver los denominados “Conflictos en defensa de la autonomía local”. Esta reforma, técnicamente muy deficiente, se introdujo como “buque-estrella” del denominado “Pacto Local” realizado en 1997/98, y su virtualidad es aún difícil de valorar, dado que todavía no se ha resuelto ningún conflicto de los planteados al amparo de la nueva competencia. En todo caso, el número de conflictos suscitados es escaso, sólo seis a 31 de diciembre de 2002 (Pérez Tremps, 1998b: 69 ss).
- La tercera reforma que reseñar es la llevada a cabo por la LO 6/1988, que modificó el trámite de admisión del recurso de amparo para aliviar el trabajo del Tribunal Constitucional en este campo.

2. Valoración del modelo: la “constitucionalización” del ordenamiento

Tras veinticinco años de vigencia de la Constitución, la valoración del modelo de justicia constitucional implantado por ésta debe ser globalmente positiva, en especial por la labor desarrollada durante los quince primeros años, por situar una cifra más o menos redonda. Resumiéndolo en una sola frase, el Tribunal Constitucional ha sido un elemento decisivo para la “constitucionalización” del ordenamiento. Se podría sintetizar la contribución del Tribunal Constitucional de la siguiente manera:

1. El Tribunal Constitucional, desde su primera sentencia (STC 1/1981), se esforzó en afirmar la eficacia normativa de la Constitución en todos los terrenos y muy singularmente en materia de Derechos Fundamentales, en contraste con lo que había sido la tradición decimonónica.
2. El empeño del Tribunal Constitucional en hacer efectivo el mandato del art. 9.1 de la CE de supremacía normativa tuvo un especial valor por cuanto resultó decisivo para modificar la actuación de los jueces y tribunales ordinarios que, poco a poco, y no sin dificultades, fueron asumiendo esa nueva concepción de la Constitución y los valores y principios contenidos en ella. Para ello fue decisivo el efecto “revisor” que el recurso de amparo tiene respecto a las decisiones judiciales. La anulación de éstas cuando resultan contrarias a los derechos fundamentales es el elemento procesal que ha permitido que se produjera ese efecto de “pedagogía constitucional” respecto al Poder Judicial, sin que ello implique negar la disposición de ciertos sectores de éste a asumir esos principios (menores en los primeros años) o la *auctoritas* del propio Tribunal Constitucional. En todo caso, si no hubiera existido el recurso de amparo, tal y como está configurado, ese efecto de “constitucionalización” de la actuación del Poder Judicial hubiera resultado mucho más complicado.
3. No obstante, el efecto revisor del recurso de amparo por parte del Tribunal Constitucional respecto de las decisiones del Poder Judicial también está detrás del nacimiento de algunos conflictos entre aquél y éste, en especial con el Tribunal Supremo, en los términos que posteriormente se verán.
4. Como manifestación concreta de lo hasta ahora expuesto, el papel del Tribunal Constitucional ha sido absolutamente decisivo para asegurar la plena vigencia de los dere-

chos y libertades en España, mediante una jurisprudencia muy elaborada y fuertemente influida por la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este punto, el mecanismo del art. 10.2 de la CE ha sido sumamente útil para “importar” esa jurisprudencia (Sáiz Arnáiz, 1999).

5. Otro terreno en el que el papel del Tribunal Constitucional ha sido decisivo, en especial durante los primeros años, ha sido el de la consolidación del proceso de descentralización que ha conducido al denominado “Estado de las Autonomías”. Las particularidades técnicas y políticas de ese proceso, que arranca del Título VIII de la CE sumamente abierto e impreciso, han colocado al Tribunal Constitucional en una posición especial a la hora de interpretar el bloque de la constitucionalidad. Puede afirmarse que el modelo territorial del Estado, en buena medida, tiene un origen “jurisdiccional” ya que ha sido el Tribunal Constitucional el que ha dado coherencia a ese modelo. Como es lógico, el instrumento procesal básico para ello han sido los denominados conflictos de competencia entre Estado y Comunidades Autónomas y de éstas entre sí. Debe recordarse, en todo caso, que el recurso de inconstitucionalidad funciona a estos efectos como un conflicto de competencia en los abundantes supuestos en los que el recurso se basa total o parcialmente en vicios de competencia³.
6. Un campo en el que la actuación del Tribunal Constitucional ha resultado quizá menos evidente, pero también efectiva, es en el de las relaciones entre los poderes del Estado. La explicación de esa menor evidencia reside, al menos parcialmente, en que ese trabajo se difumina entre las distintas competencias del Tribunal Constitucional. Es verdad que existe una competencia, los conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales (arts. 73-75 LOTC), que en principio podría parecer la adecuada para canalizar el trabajo del Tribunal en este campo. Sin embargo, lo estrecho de su regulación legal y de la interpretación hecha por el propio Tribunal Constitucional de esa regulación (STC 45/1986 algo matizada en la STC 234/2000) explica que se trate de un mecanismo procesal escasamente utilizado (se han suscitado cuatro conflictos de este tipo a 31 de diciembre de 2002). No obstante, otras competencias también han servido, con más utilidad que la descrita, para consolidar el sistema de relación de poderes; a modo de ejemplo: el recurso de inconstitucionalidad ha permitido determinar el ámbito de las actuaciones normativas de las Cortes Generales y del Gobierno, el recurso de amparo para concretar el *status* constitucional de los parlamentarios, o el recurso de amparo electoral para consolidar la transparencia del sistema electoral y del sistema democrático.
7. Más complejo resulta valorar la eficacia del sistema para definir la posición constitucional del Poder Judicial. Por una parte, es cierto que, como ya se ha visto, el recurso de am-

³ Resulta muy útil en este punto la información facilitada por el Informe de Comunidades Autónomas editado anualmente desde 1989 hasta 1991 por la Fundación Pi i Sunyer y desde entonces por el Institut de Dret Públic, Barcelona (VV AA, 1989-1991).

paro ha servido para depurar el *status* y la actuación de los órganos judiciales dentro del proceso y para incitar la actuación del legislador en este aspecto. También es verdad que algunas decisiones han contribuido a definir el ámbito de actuación del Consejo General del Poder Judicial y, con ello, su *status*. Sin embargo, la ya citada configuración muy restrictiva del conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales y la supervivencia del viejo sistema de resolución de los denominados “conflictos jurisdiccionales” consagrado en la LO 2/1987 –de cuestionable constitucionalidad– han hecho que el papel del Tribunal Constitucional en este terreno sea menor que el existente en otros modelos similares –Italia, por ejemplo–, como se ha puesto de manifiesto en el asunto Gómez de Liaño, donde el conflicto subyacente entre poderes –Gobierno y Tribunal Supremo– no ha tenido oportunidad de plantearse ante el Tribunal Constitucional.

Por lo tanto, no cabe sino confirmar lo que se indicaba al comienzo de este apartado: el papel capital que el Tribunal Constitucional ha ocupado en el proceso de constitucionalización del ordenamiento y del sistema político español, tanto directamente a través de sus decisiones, como indirectamente mediante la revisión de las actuaciones de los jueces y tribunales ordinarios.

3. Problemas existentes

Lo anteriormente expuesto no significa de ninguna manera que el modelo español de justicia constitucional no sufra problemas; por el contrario, éstos no sólo existen sino que en los últimos años se han visto acentuados por distintos factores. Se trata de problemas de muy distinta naturaleza. Destacando sólo aquellos que más pueden afectar al modelo en su conjunto, pueden concretarse seis: 1) la carga de trabajo, 2) las tensiones con el Poder Judicial, singularmente con el Tribunal Supremo, 3) la insuficiencia del modelo de protección judicial de derechos, 4) un cierto cuestionamiento por parte de algunas Comunidades Autónomas, 5) una relativa pérdida de legitimidad funcional, 6) una excesiva rigidez respecto de la declaración de inconstitucionalidad de normas, y 7) algunos problemas técnicos derivados de la europeización del sistema jurídico-político.

3.1 La carga de trabajo del Tribunal Constitucional

El primer problema y el más ampliamente destacado por la doctrina y por el propio Tribunal Constitucional es el de la sobrecarga de trabajo que éste soporta (Pérez Tremps, 2003c). En efecto, el Tribunal Constitucional, según los datos de sus Memorias, en el último año ya ha superado ampliamente los siete mil asuntos, la inmensa mayoría de los cuales son recursos de amparo, más del 95% en los últimos años. Ello comporta que, pese a la “alta productividad” del Tribunal (en los últimos años éste viene a resolver en torno a los 6.000 asuntos anuales⁴), la “bolsa” de asuntos pendientes crezca y que las decisiones, en especial las que adoptan forma de sentencia, se adopten con una excesiva dilación: entre tres y cinco años en los recursos de amparo y hasta diez años en control de normas con fuerza de ley y conflictos constitucionales. Ello explica, por ejemplo, que el actual Presidente del Tribunal Constitucional calificara de “virtual” el fallo adoptado en la STC 177/2002 que declaró inconstitucional la negativa de la Mesa del Congreso a admitir la petición de comparecencia de los Presidentes de Telefónica y ENDESA, calificativo que fue muy mal acogido por la oposición. Otra manifestación clara del retraso en el trabajo del Tribunal se tiene en buena parte de los conflictos de competencia que resuelve, en los que éste tiene que comenzar por determinar la “permanencia” o no

⁴ Véanse las tablas incluidas como Anexos.

del objeto del conflicto porque el marco normativo competencial se ha visto modificado desde su planteamiento.

En general, no es éste el momento para analizar detenidamente las causas de la sobrecarga de trabajo del Tribunal. Los comentarios existentes al respecto y las propias manifestaciones institucionales del Tribunal sitúan como causa principal el excesivo número de recursos de amparo. No obstante, es evidente que también existen algunas otras causas que abundan en el tema. Así, el excesivo uso del conflicto de competencias como mecanismo de resolución de las controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede parecer poco relevante desde el punto de vista cuantitativo. No lo es tanto desde el punto de vista cualitativo, ya que la complejidad técnica de algunos de estos conflictos y el propio sistema de deliberación de las sentencias en el seno del Tribunal producen un efecto amplificador de la incidencia de dichos conflictos en el trabajo de la institución. Y lo mismo puede afirmarse de los recursos de inconstitucionalidad, en cuanto mecanismos abstractos de control, los cuales complejizan y relativizan el proceso de toma de decisiones en el Tribunal.

Merece la pena destacar que la duración excesivamente amplia de los plazos en los que el Tribunal dicta sentencia afecta a la legitimidad de la institución al relativizar, en exceso, el papel de garante de derechos y de árbitro de conflictos que la Constitución y la LOTC le otorgan.

3.2 Los “re-celos” institucionales

El problema institucional más evidente –quizás no el más relevante– que plantea el sistema de justicia constitucional en España es el de la existencia de ciertas tensiones entre tribunales ordinarios y Tribunal Constitucional; o, para ser más exactos, entre Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional. Las tensiones en este campo no son nuevas sino que se arrastran desde la puesta en funcionamiento del Tribunal Constitucional y, muy singularmente, desde que anulara las primeras sentencias de tribunales ordinarios por vulneración del principio de presunción de inocencia. Entre las manifestaciones más significativas están:

- El Voto Particular que formuló el Magistrado Escudero del Corral a la STC 317/1981. Hay que tener en cuenta que el citado Magistrado había sido con anterioridad Presidente del Tribunal Supremo y Magistrado de la Sala Segunda del mismo.
- Un primer hito formal de esa tensión vino constituido por la insólita manifestación de la Sala Primera del Tribunal Supremo tras conocer la STC 7/1994, Prueba de paternidad, consistente en pedir al Jefe del Estado su mediación para evitar que el Tribunal Constitucional invadiera sus competencias (Serra Cristóbal, 1999: 23). Aunque el escrito nunca llegó a formalizarse, vino seguido de un significativo discurso de apertura del año judicial

1994-1995 pronunciado por el entonces Presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo, Pascual Sala Sánchez, en el que venía ya a reivindicarse una cierta reformulación del sistema de protección de derechos (Ministerio de Justicia, 1994).

- Con posterioridad, el 15 de diciembre de 2000, la Sala Segunda del Tribunal Supremo adoptó un atípico Acuerdo sobre ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional en el que también subyace un claro “malestar” en torno a la eficacia de decisiones del Tribunal Constitucional en relación con sentencias condenatorias⁵; malestar que, como ya se ha indicado, se remonta a decisiones muy tempranas del Tribunal Constitucional, pero que se vio “activado” por decisiones tan “sonoras” como la STC 136/1999 (asunto Mesa de HB).
- Recientemente, la Sala Iª del Tribunal Supremo, en STS de 5 de noviembre de 2001, ha hecho ver su malestar hacia el Tribunal Constitucional como consecuencia de la STC 186/2001 que declaró nula la previa STS –Sala Iª– de 20 de julio de 2000, por entender que ésta había vulnerado la tutela judicial efectiva de la demandante al fijar una indemnización extremadamente baja ante la previa decisión del Tribunal Constitucional (STC 115/2000, caso Isabel Preysler) de anular la STS –Sala Iª– de 31 de diciembre de 1996, por considerar que había una lesión del derecho a la intimidad.

Hay que dejar constancia de que tras los anteriores “incidentes” se constituyó bajo los auspicios del Ministerio de Justicia un atípico grupo de trabajo para estudiar la mejora del sistema de articulación entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial en la protección de los derechos fundamentales. Este Grupo de Trabajo se encuentra formado por dos Magistrados del Tribunal Constitucional, y dos del Tribunal Supremo, bajo la presidencia del Prof. Eduardo García de Enterría, y con asistencia de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia. Hasta el momento, no se ha hecho pública conclusión alguna de su trabajo.

⁵ El texto del Acuerdo es el siguiente: “El Pleno de la Sala Segunda del Tribunal Supremo en reunión mantenida en el día de hoy, ha acordado por unanimidad lo siguiente: En los procesos penales en que se haya dictado Sentencia de casación, anulada por el Tribunal Constitucional en recurso de amparo por vulneración de derechos fundamentales, necesariamente el Tribunal Supremo, máximo órgano jurisdiccional en el orden penal, habrá de finalizar el proceso dictando la Sentencia que corresponda en los términos que habrían sido procedentes de haber sido apreciada en la casación la vulneración estimada por el Tribunal Constitucional, consecuentemente con la nulidad y los efectos decididos por el Tribunal Supremo”. No deja de ser singular este Acuerdo, cuya base normativa es poco clara, por no decir inexistente, que posee una pretensión de generalidad difícilmente encajable en la función jurisdiccional penal, y que no resulta fácil de compaginar con las previsiones de los arts. 55.1 y 92 de la LOTC. Tampoco se entiende muy bien, desde el punto de vista jurídico, el porqué de una declaración general como ésta cuando, en todo caso, la Sala Segunda del Tribunal Supremo lo que debe es resolver sobre asuntos concretos, sin que hasta ahora lo haya hecho como parece deducirse del Acuerdo, y sin que éste sirva de anclaje normativo para ello. Una defensa del Acuerdo, pero significativa por la cualidad de Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de su autor, puede verse en el artículo de Trillo Torres, R., La declaración de la Sala Segunda, ABC de 22 de diciembre de 2000.

Una correcta valoración de estas “tensiones” dentro del sistema de justicia constitucional aconseja tener presentes algunos datos.

El primero de ellos es que la tensión no se manifiesta entre el conjunto de los jueces y tribunales, por un lado, y el Tribunal Constitucional, por otro. Dicha tensión tiene su manifestación –como se ha visto– entre Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional. Es cierto que ello no significa que no haya sectores del Poder Judicial que participen de esos “recelos”; es más, la posición del Tribunal Supremo como cúspide jurisdiccional del Poder Judicial explica, en parte, que la tensión se manifieste entre éste y el Tribunal Constitucional. Pero también es cierto que, más allá de cuestiones técnicas, subyace una cierta sensación de pérdida de posición institucional por parte del Tribunal Supremo, pérdida de posición que tan bien resumiera el título de un artículo de prensa publicado hace varios años por Rubio Llorente: “Supremo no hay más que uno, pero no es el verdadero” (El País, 9/02/94, 11). Un indicio de esta dimensión del problema lo da el hecho de que incluso sectores progresistas del Tribunal Supremo manifiesten de vez en cuando ciertas críticas hacia la actuación del Tribunal Constitucional.

Resulta también significativo de la verdadera dimensión del problema que la fuente procesal de conflicto entre Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo sea exclusivamente el recurso de amparo. En efecto, actuaciones del Tribunal Constitucional en el seno de otras competencias no plantean problema alguno al “juez ordinario”, a pesar de que en ciertos casos podría haber “competencia competencial” entre ambos. El ejemplo más claro es el de la interpretación del reparto de poder entre Estado y Comunidades Autónomas que realiza el bloque de la constitucionalidad. Aunque en esta materia tanto uno como otro tienen competencias, éstas se dan en un cierto régimen de concurrencia y no existe, por lo tanto, una revisión formal de las decisiones del Tribunal Supremo por el Tribunal Constitucional tal y como sucede en el recurso de amparo. Es esa idea de verse controlado, de ver cómo las decisiones vienen anuladas, la que está detrás de esa situación de “re-celo” institucional.

En segundo lugar, no cabe duda de que los sectores políticos conservadores tienen una clara preferencia por reforzar la posición del Tribunal Supremo puesto que, en el seno del Poder Judicial, la mayoría conservadora de sus miembros facilita una mayor sintonía con sus posiciones políticas.

En tercer lugar, desde el punto de vista técnico-jurídico, las tensiones entre Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo deben resolverse siempre según el principio de supremacía del primero, tal y como se deduce del ya citado art. 123.1 CE. La posición de la Constitución, como norma suprema de todo el ordenamiento, hace lógicamente que sea el Tribunal Constitucional el intérprete supremo y que se halle en la cúspide del sistema hermenéutico. Así sucede en países con sistemas jurídicos similares al español, como el alemán o el italiano. En esta misma línea, no deja de ser significativo que allí donde no hay tribunal constitucional sino sólo un tribunal supremo, éste tienda a “especializarse” en materia constitucional: es el caso de Estados Unidos, de Canadá, de Argentina o de México, por

poner los ejemplos más conocidos. Por otro lado, en un sistema como el español en el que el Tribunal Supremo se divide en cinco Salas especializadas por razón de la materia, difícilmente el Tribunal Supremo puede llegar a representar un papel de intérprete unitario de la Constitución ya que, en cierto sentido, no hay un tribunal supremo sino cinco.

Ahora bien, también es cierto que el Tribunal Constitucional no puede convertirse en juez supremo de cualquier asunto, tanto por razones prácticas como institucionales. El Tribunal Constitucional, aunque resulte difícil delimitar su ámbito material de actuación allí donde existe un recurso como el recurso de amparo, debe limitar su campo de actuación evitando la tentación de convertirse en un tribunal de justicia más, que revisa las decisiones de los demás órganos, centrándose en aquellas cuestiones que posean mayor relevancia e interés constitucional y evitando innecesarias tensiones institucionales. Ello exige un marco normativo adecuado y un ejercicio de “autocontrol”, de *self-restraint*, por parte del propio Tribunal Constitucional. Sin embargo, el riesgo de tensiones más o menos puntuales tenderá a existir siempre y puntualmente dichas tensiones aflorarán.

3.3 Las limitaciones de la protección judicial de los Derechos Fundamentales

Como ya se indicó antes, el art. 53.2 de la CE encomienda a los jueces y tribunales ordinarios la defensa de los Derechos Fundamentales mediante “un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad”. Tras algunas dudas técnicas en cuanto al alcance que había que dar a este inciso constitucional, el legislador ha desarrollado este precepto de acuerdo con las siguientes líneas.

1. No existe un único procedimiento “preferente y sumario”, sino uno por cada orden jurisdiccional, regulado en la correspondiente ley procesal: civil, contencioso-administrativo, social y militar. En el orden penal no existe procedimiento de este tipo por razones técnicas, lo que no significa que los derechos no estén protegidos sino que esa protección se dispensa en el seno del propio proceso penal.
2. Esos procedimientos conviven, a su vez, con algunos otros muy específicos diseñados en la legislación para la protección de los derechos frente a tipos muy concretos de lesiones: recursos contencioso-electorales (arts. 49 y 112 LOREG), rectificaciones censales a efectos del ejercicio del derecho de sufragio (art. 40 LOREG), derecho de manifestación (art. 122 LJCA), procedimiento de rectificación (LO 2/1984), o *habeas corpus* (el único expresamente previsto por la Constitución en su art. 17.4, desarrollado por LO 6/1984).
3. El mandato de preferencia y sumariedad del art. 53.2 de la CE se ha entendido generalmente en términos de “rapidez” en la protección del derecho, lo que se ha traducido, sobre todo, en plazos procesales más breves que en los procedimientos ordinarios.

4. Los anteriores procedimientos diseñados en desarrollo del art. 53.2 de la CE no están pensados para reaccionar frente a lesiones imputables a los órganos jurisdiccionales. Ante estas lesiones, la tutela se dispensa a través de los recursos ordinarios o extraordinarios existentes en cada caso, aunque es habitual que en los recursos extraordinarios (recurso de casación sobre todo) uno de los motivos para su interposición sea precisamente la lesión de derechos fundamentales o, al menos, de ciertos derechos fundamentales.

Así descrito de modo breve el sistema judicial de protección de Derechos Fundamentales, éste suscita muchos problemas técnicos. Por una parte, es al menos dudoso que a través de los mecanismos generales se cumpla el mandato de “sumariedad” del art. 53.2 de la CE. Pero, sobre todo, en términos prácticos, esos procedimientos casi nunca otorgan una tutela rápida sino que se ven sumidos en el retraso general de las actuaciones judiciales. Además, se da una difícil convivencia técnica entre procedimientos ordinarios y los especiales de protección de derechos fundamentales, convivencia que muchas veces crea problemas y que hace dudar de que se cumpla debidamente la finalidad prevista en el art. 53.2 de la CE.

Distinta es la valoración que cabe hacer de los procedimientos especiales antes descritos, diseñados para proteger algunos derechos frente a cierto tipo de vulneraciones. En esos casos, y sin perjuicio de que puedan ser técnicamente mejorables, sí se cumple la finalidad de proteger de manera “preferente y sumaria” derechos fundamentales y son los únicos que realmente merecen el calificativo de “amparo judicial”.

3.4 Autonomías y Tribunal Constitucional

Como ya se ha indicado, uno de los campos más importantes de actuación del Tribunal Constitucional ha sido, y sigue siendo en buena medida, el de la organización territorial del Estado, resultando decisiva su jurisprudencia para comprender la estructura técnica y política del Estado de las Autonomías. No obstante, algunas Comunidades Autónomas, en especial aquellas gobernadas por partidos nacionalistas, manifiestan periódicamente un cierto cuestionamiento de la legitimidad del Tribunal desde el punto de vista territorial. Es el caso de la posición del País Vasco y de Cataluña. Posiciones distintas, pero en ambos casos subyace esa falta de identificación institucional con el Tribunal.

Por lo que respecta al País Vasco, existe una auténtica crisis institucional ya que el Gobierno Vasco dejó en 1990 de acudir como recurrente ante el Tribunal; la única excepción a esta posición se dio, por razones de cálculo político, con ocasión de la impugnación de la LO 6/2002, de Partidos Políticos. Sí ha acudido, en cambio, como demandado en defensa de sus posiciones. Con ello, los nacionalistas vienen a cuestionar el mecanismo mismo de resolución de conflictos, dentro de su estrategia general de cuestionamiento

institucional. Es significativo que el Plan Ibarretxe quiera crear una sala especial en el seno del Tribunal Constitucional denominada Tribunal de Conflictos Euskadi-Estado con una composición singular: tres Magistrados del Tribunal Constitucional y tres propuestos por el Parlamento Vasco.

Mucho más matizada es la posición de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Cataluña acude regularmente ante el Tribunal Constitucional en defensa de sus posiciones sea como actor, sea en calidad de demandado. El cuestionamiento que se hace no es tanto a la institución en sí como a la falta de participación de las Comunidades Autónomas, singularmente de Cataluña, en la designación de los Magistrados, como mecanismo para que exista una mayor “sensibilidad” autonómica en el seno del Tribunal. En todo caso, Convergencia i Unió, en varias ocasiones en que ha podido, ha “jugado” sus bazas políticas en el proceso de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional.

Por último, no debe ocultarse que algunas esporádicas declaraciones poco afortunadas procedentes de la propia Presidencia del Tribunal Constitucional no han favorecido precisamente que las Comunidades Autónomas históricas se encuentren “cómodas” con el sistema de justicia constitucional.

3.5 Una cierta pérdida de la legitimidad del Tribunal Constitucional

Aunque resulta sumamente complicado determinar el grado de legitimidad de las instituciones, parece claro que, en el caso del Tribunal Constitucional, dicha legitimidad ha disminuido en los últimos años. Es obvio que la tarea que tuvo que desarrollar en los primeros años de “vida constitucional” le dio una relevancia a la institución que la inercia institucional posterior, con un sistema ya establecido, ha ido reduciendo poco a poco. Dicho de otra manera, el necesario protagonismo de los primeros tribunales constitucionales se ha visto reducido y, como resultado, la propia dimensión pública de la institución. Sin embargo, y además de ese natural desarrollo de la institución, ha habido varios factores que han contribuido a empeorar la valoración de la institución.

1. Con las naturales excepciones, parece claro que la “calidad” de los Magistrados ha disminuido, tanto en términos estrictamente técnicos como de “sensibilidad constitucional”. Comenzando por las últimas designaciones, es fácil apreciar una cierta tendencia de las mayorías y gobiernos del Partido Popular a designar personas de marcado carácter conservador que no parecen muy identificadas con los valores constitucionales, no faltando ejemplos de personas vinculadas políticamente con el régimen franquista. Es significativa, también, la tendencia a buscar por parte del Partido Popular Magistrados procedentes del Poder Judicial, lo que resulta expresivo tanto de la concepción subyacente del Tribunal Constitucional como “otro tribunal”,

como de la “comodidad” y “sintonía” políticas con que se encuentra el PP dentro de la mayoría de la magistratura⁶.

2. Hay que destacar que la filosofía de los primeros nombramientos se ha visto modificada ya con las mayorías socialistas. Admitiendo una cierta simplificación en la descripción del sistema de nombramientos –en los primeros nombramientos de Magistrados se buscó un amplio acuerdo institucional entre las fuerzas políticas para designar a los Magistrados que llevaran las distintas “sensibilidades políticas” a la institución–, esa filosofía se ha modificado básicamente por la del reparto de cuotas entre las distintas fuerzas políticas mayoritarias, sin que funcionen mecanismos de “veto” o exclusión que ayuden a asegurar el auténtico compromiso constitucional de quienes ocupan el cargo de Magistrado del Tribunal Constitucional, lo que repercute en el conjunto del trabajo de la institución, incluida la calidad técnica de las decisiones.
3. Si a los anteriores motivos unimos los ya señalados del retraso del Tribunal Constitucional a la hora de dictar sentencia y los esporádicos conflictos o cuestionamientos de la institución también reseñados procedentes de Comunidades Autónomas y del Tribunal Supremo, se tendrá una idea aproximada de los motivos que han llevado a disminuir la legitimidad del Tribunal Constitucional.

3.6 Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de las normas con fuerza de ley

La siguiente cuestión a la que se va a hacer referencia posee un carácter muy técnico, pero, puntualmente, puede tener cierta trascendencia política. La LOTC prevé como efecto de la declaración de inconstitucionalidad de las normas de ley la nulidad de éstas. En efecto, el art. 39.1 de la LOTC establece: “Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia”. Esta previsión, coherente con una cierta concepción de la Constitución y del control de constitucionalidad, resulta, sin embargo, excesivamente rígida puesto que, en ocasiones, la nulidad de una norma con fuerza de ley puede plantear problemas técnicos y políticos de importancia. Ello ya ha sucedido en ocasiones, y ha obligado al Tribunal a matizar los efectos de las declaraciones de inconstitucionalidad, sin contar con base legal para ello.

⁶ En la actualidad hay seis Magistrados del Tribunal Constitucional procedentes de la Magistratura; de los nueve nombramientos de Magistrados hechos por las Cortes Generales desde que el Partido Popular cuenta con mayoría de ellos, cuatro han sido miembros del Poder Judicial.

Un primer supuesto es el de los recursos de inconstitucionalidad de contenido competencial, es decir, aquellos en los que se impugnan normas con fuerza de ley por vulnerar el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. En estos casos, la inconstitucionalidad de la norma impugnada no comporta necesariamente su nulidad ya que, por ejemplo, esa norma puede ser aplicable en algunas Comunidades Autónomas y no en otras, de forma que el vicio de competencia (inconstitucionalidad) comporta la inaplicación y no la nulidad. Más complejos son los supuestos en los que el Tribunal ha tenido que matizar los efectos de las sentencias para evitar los problemas técnicos o políticos que el vacío normativo que generaría la nulidad pudiera acarrear: responsabilidad del Estado ante la Comunidad Europea y daños al medio ambiente (STC 195/1998, Marismas de Santoña y Noja), imposibilidad de ejercicio de competencias por parte de las Comunidades Autónomas (STC 208/1999, Ley de Defensa de la Competencia), etc...

El supuesto de mayor trascendencia fue posiblemente el generado por la STC 45/1989 –Declaración de la renta– que declaró inconstitucional por discriminatoria la obligación de que las parejas casadas debieran necesariamente realizar su declaración de forma conjunta. Las consecuencias económicas y de gestión que ese pronunciamiento hubiera tenido para el fisco llevaron al Tribunal a darle a la sentencia efectos pro futuro. Por último, otro supuesto aún no planteado, pero técnicamente posible a tenor del art. 27.1 de la LOTC, es el de la declaración de inconstitucionalidad de un tratado internacional. En este caso, una declaración de nulidad no matizada puede comportar serios problemas desde el punto de vista de la responsabilidad internacional del Estado.

Parece claro que las actuaciones del Tribunal Constitucional en estos supuestos deben contar con una base legal, hoy inexistente, que le permita modular sus efectos, sobre todo en el tiempo, y que no le obligue, como sucede ahora, a complicadas “elucubraciones” jurídicas cuya complejidad sólo sirve para poner de manifiesto que el Tribunal, al matizar los efectos de sus sentencias, está actuando realmente *contra legem*.

3.7 La “europeización” del modelo

La última cuestión a la que se quiere hacer referencia es la incidencia que sobre la justicia constitucional tiene el proceso creciente de “europeización” del sistema jurídico, coherente con la europeización económica, social y política (Alonso García, 2003).

A su vez, esta cuestión tiene dos dimensiones. La primera es la relativa al uso del derecho europeo, tanto estrictamente comunitario como el emanado del Consejo de Europa, como parámetro de constitucionalidad. La segunda dimensión, aunque conectada con la anterior, tiene un alcance más procesal y atañe al papel mismo del Tribunal Constitucional y de los jueces ordinarios como consecuencia de la europeización del ordenamiento. Esta es la cuestión a la que ahora vamos a referirnos brevemente.

El art. 10.2 CE realiza una apertura de nuestra Constitución en materia de Derechos Fundamentales a los tratados internacionales suscritos por España, que actúan no sólo como normas que deben respetarse y cumplirse (art. 96.1 de la CE), sino también, como parámetro interpretativo del propio Título I. Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha entendido que el conflicto entre norma interna con fuerza de ley y tratado internacional es un conflicto que no posee dimensión constitucional y, por lo tanto, debe ser resuelto por cualquier órgano judicial con efectos *inter partes*, es decir, para el caso concreto (STC 49/1988 ó 28/1991, por ejemplo). En consecuencia, y en pura teoría, la hipotética contraposición entre una norma con ley interna y derechos fundamentales consagrados en la Constitución y en uno o más tratados internacionales, puede ser vista por el juez ordinario desde una doble perspectiva: como una contraposición con la Constitución o como una contraposición con el tratado. En el primer caso, el juez deberá plantear la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (art. 163 de la CE) que lo resolverá con efectos generales. En el segundo supuesto, el juez puede decidir por sí sólo la contraposición inaplicando para el caso concreto la norma con fuerza de ley por aplicación preferente del tratado internacional.

Aunque ello es ya posible, la muy probable aprobación de la Constitución Europea con la Carta de Derechos a ella incorporada convertirá en muchos casos lo que hoy es una posibilidad en una obligación por el juego del principio de primacía del Derecho Comunitario, de manera que el juez se encontrará con un doble mandato: la obligación interna de plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional y la obligación comunitaria de resolver sin dilación, salvo que quepa plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Otra consecuencia del proceso jurídico de europeización es el relativo a los efectos internos de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que condenan a España por lesión de Convenio Europeo de Derechos Humanos. Esta cuestión no tiene una dimensión meramente teórica sino que ha tenido manifestaciones concretas, en especial con ocasión de la STEDH Barberá, Messegué y Jabardo, de 6 de diciembre de 1988 y, aunque de otro tipo, con ocasión de la STEDH Ruiz-Mateos, de 23 de junio de 1993. Técnicamente, las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos son sólo declarativas, por lo que no pueden ser ejecutadas en los Estados miembros, salvo que éstos prevean mecanismos específicos para ello. En España no hay previsión al respecto. Ello condujo, en el primer caso, a que el Tribunal Constitucional, en la STC 245/91 (caso Bultó), sin base legal alguna, y con criterios más de justicia material que de estricta constitucionalidad, procediera a dar eficacia a la decisión con un pronunciamiento sofisticado y técnicamente muy cuestionable.

En el otro caso, la STEDH Ruiz-Mateos ha puesto de manifiesto una insuficiencia del modelo procesal de la cuestión de inconstitucionalidad que el legislador no ha querido reparar y que el Tribunal Constitucional no puede reparar por sí solo, si no es mediante una actuación claramente contraria a su Ley Orgánica.

4. Conclusiones y propuestas

A la vista de lo expuesto, se cierra este trabajo con algunas propuestas en torno al sistema español de justicia constitucional; parte de las cuales exigen reformas legislativas y otras se mueven en el ámbito estrictamente político. Se excluyen, en todo caso, propuestas de reforma constitucional que, además de no considerarse necesarias, tendrían un coste técnico-político que las haría inviables.

4.1 Redefinición legal del sistema de protección de derechos fundamentales

Una primera cuestión que exige, y con cierta urgencia, reformas legislativas es la relativa a la regulación del sistema de protección de derechos; reformas que han de redundar tanto en aliviar la carga de trabajo del Tribunal Constitucional como en una mayor nitidez en las relaciones entre éste y los tribunales ordinarios.

Esas reformas, tal y como ha sido apuntado por amplios sectores doctrinales y como el propio Tribunal Constitucional ya reivindicó (Rodríguez Bereijo, 1999: 395), deben moverse en estas coordenadas:

- Resulta necesario aumentar las facultades del Tribunal Constitucional en fase de admisión del recurso de amparo, ampliando lo que ya hizo la LO 6/1988 e, incluso, pensar en la posibilidad de reducir el actual objeto del recurso.
- Esas reformas, en todo caso, nunca deberían cuestionar el carácter subsidiario del recurso de amparo, ni deberían excluir totalmente la posibilidad de impugnar decisiones judiciales por lesión de derechos, ya que ambas cosas son las que permiten la unificación de la interpretación constitucional en materia de Derechos Fundamentales, interpretación que en caso contrario se vería cuestionada abriendo la posibilidad de que hubiera varios “intérpretes últimos de la Constitución”, y no todos con la misma sensibilidad constitucional.
- Por otra parte, habría que comenzar a “repensar” la actual organización del sistema judicial de protección de derechos o amparo judicial. A este respecto, podría valorarse la posibilidad de eliminar los procedimientos específicos de protección de derechos mediante un buen sistema de medidas cautelares destinadas a proteger derechos fundamentales a través del

mantenimiento y posible ampliación de los auténticos procedimientos preferentes y sumarios a los que ya se ha hecho referencia: contencioso-electoral, *habeas corpus*, etc... Algunos ámbitos en los que cabría pensar en la creación de nuevos procedimientos de este tipo serían, por ejemplo, los relativos a la expulsión de extranjeros, al *habeas data*, etc...

- Debería articularse un mecanismo técnico para dar efectividad interna a posibles lesiones de derechos declaradas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una posibilidad, siguiendo la experiencia de otros países, es prever la condena a España por parte del citado Tribunal como motivo para interponer un recurso extraordinario de revisión.
- Por último, y aunque ello no exija reformas legislativas, el propio Tribunal Constitucional podría contribuir a una mejora del sistema mediante mecanismos varios y de naturaleza distinta: ciertas medidas de reorganización interna del trabajo podrían reducir el retraso en sus decisiones; una mayor disciplina a la hora de fijar los efectos de algunas de sus sentencias estimatorias de amparo, en especial las que anulan decisiones condenatorias, ayudaría a clarificar las relaciones con jueces y tribunales ordinarios, etc...

4.2 Efectos de las sentencias

Resultaría conveniente reformar el actual art. 39 de la LOTC para dar mayor flexibilidad al Tribunal Constitucional a la hora de concretar los efectos, sobre todo temporales, de las sentencias estimatorias de recursos y cuestiones de inconstitucionalidad contra normas con fuerza de ley. Se puede hacer bien con una fórmula general, bien previendo pronunciamientos distintos del actualmente previsto, en la línea de lo que viene sucediendo en el Derecho Comparado o de lo que la propia LOTC prevé en otros procesos constitucionales.

4.3 Personación en las cuestiones de inconstitucionalidad

Resulta inevitable también proceder a reformar el art. 37 de la LOTC con el fin de permitir, al menos en ciertos casos, la personación ante el Tribunal Constitucional en las cuestiones de inconstitucionalidad de las partes en el proceso *a quo*, respondiendo así a las exigencias que se derivan de la STEDH Ruiz-Mateos.

4.4 Conflictos entre Administración y órganos judiciales

Parece pertinente atribuir al Tribunal Constitucional la resolución de los conflictos entre la Administración y los órganos judiciales, con el fin de ajustar a los principios constitu-

cionales, en especial al principio de separación de poderes, este tipo de disputas. Para ello debe procederse a la correspondiente derogación del cap. I de la LO 2/1987, de Conflictos Jurisdiccionales y a la modificación de la LOTC.

4.5 Cuestión de inconstitucionalidad

Aunque no sea tan urgente como otras reformas, habría que empezar a estudiar posibles reformas legales que eviten los conflictos que pueden surgir entre Tribunal Constitucional, jueces y tribunales ordinarios y Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estas reformas quizá debieran ir en la línea de “repensar la cuestión de inconstitucionalidad” para configurarla técnicamente de otra forma más acorde con el modelo difuso de control de “comunitariedad”. Una posibilidad sería eliminar el efecto suspensivo de la cuestión y, como sucede ya en la cuestión de legalidad prevista en la LJCA, hacer convivir en el control de normas con fuerza de ley el control difuso con efectos *inter partes* con la declaración de inconstitucionalidad con efectos generales por parte del Tribunal Constitucional.

4.6 Medidas políticas para la “reinstitutionalización” del modelo

Por último, también pueden hacerse algunas propuestas que escapan del ámbito normativo y que se mueven estrictamente en el ámbito político:

1. Como ya se ha apuntado, una reforma global del sistema de designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional siguiendo, por ejemplo, el modelo alemán (hacer que todos los Magistrados sean designados por el Poder Legislativo) aunque pudiera resultar deseable desde una perspectiva “ideal”, resulta excesivamente costosa desde el punto de vista político y no modificaría excesivamente el resultado del actual modelo. En todo caso, y de cara a una mayor legitimidad del sistema, sería bueno dar mayor claridad a la participación de las Comunidades Autónomas en la designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional. Ello, muy posiblemente, podría vincularse a la necesaria, y siempre pospuesta, reforma del Senado para adecuarlo a la actual estructura territorial. Mientras tanto, sería deseable dar visibilidad a una negociación política con los Gobiernos autonómicos en el proceso de nombramiento de los Magistrados del Tribunal Constitucional.
2. En ese mismo proceso, y dado que las mayorías establecidas para el nombramiento de los Magistrados (salvo aquellos designados por el Gobierno) exige casi siempre el acuerdo de mayoría y minoría, sería bueno volver a una cierta filosofía que compaginara el reparto de “cuotas” con la exigencia de perfiles técnicamente adecuados e ideo-

lógicamente comprometidos con los valores constitucionales. Para ello, y cuando el consenso no puede alcanzarse, hay fórmulas posibles como la posibilidad de veto a las propuestas de otras formaciones; la de que las formaciones políticas realicen propuestas de listas, eligiendo las formaciones “contrarias” de entre los componentes de cada lista; o bien pensar en comparencias parlamentarias de los candidatos que no se conviertan en un mero trámite.

3. Una medida conectada con la anterior que simplificaría los procesos de renovación de los Magistrados del Tribunal Constitucional sería entender que el mandato de nueve años que fija el art. 159.3 de la CE es personal, al contrario de lo interpretado hasta ahora, la renovación de la institución mediante tercios completos. Ello a medio plazo, y como consecuencia de fallecimientos y ceses voluntarios, permitiría renovaciones más pequeñas, simplificando los procesos y ayudando a evitar los períodos de semi-parálisis en el Tribunal que se abren siempre que se acerca una renovación. Lo ideal sería proceder a una reforma del citado art. 159.3 de la CE que eliminara la contradicción lógica que encierra, pero, posiblemente, una reforma en la LOTC que la aclarara, o bien un cambio de criterio en la práctica seguida hasta ahora, podrían bastar para hacerlo posible.

Anexo

Asuntos ingresados en el Tribunal Constitucional hasta el 31 de diciembre de 2002

| Año | RA | % | RI | % | RPI ⁽¹⁾ | % | CPT | % | CI | % | CPC | % | CNC | % | IMP | % | CAL ⁽²⁾ | % | COE | % | Total |
|--------------|---------------|--------------|------------|-------------|--------------------|-------------|----------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|-----------|-------------|----------|-------------|--------------------|-------------|----------|-------------|---------------|
| 1980 | 218 | 93,97 | 10 | 4,31 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 2 | 0,86 | 2 | 0,86 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 232 |
| 1981 | 393 | 92,91 | 10 | 2,36 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 6 | 1,42 | 14 | 3,31 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 423 |
| 1982 | 438 | 82,33 | 17 | 3,20 | 5 | 0,94 | 0 | 0,00 | 21 | 3,95 | 49 | 9,21 | 0 | 0,00 | 2 | 0,38 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 532 |
| 1983 | 834 | 92,26 | 24 | 2,65 | 3 | 0,33 | 0 | 0,00 | 11 | 1,22 | 31 | 3,43 | 0 | 0,00 | 1 | 0,11 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 904 |
| 1984 | 807 | 86,68 | 40 | 4,30 | 5 | 0,54 | 0 | 0,00 | 14 | 1,50 | 65 | 6,98 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 931 |
| 1985 | 970 | 79,12 | 63 | 5,14 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 103 | 8,40 | 82 | 6,69 | 3 | 0,24 | 2 | 0,16 | 0,00 | 0,00 | 3 | 0,24 | 1.226 |
| 1986 | 1.229 | 85,17 | 20 | 1,39 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 98 | 6,79 | 95 | 6,58 | 1 | 0,07 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 1.443 |
| 1987 | 1.659 | 92,32 | 32 | 1,78 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 40 | 2,23 | 66 | 3,67 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 1.797 |
| 1988 | 2.129 | 93,87 | 48 | 2,12 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 22 | 0,97 | 64 | 2,82 | 2 | 0,09 | 3 | 0,13 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 2.268 |
| 1989 | 2.604 | 95,66 | 47 | 1,73 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 39 | 1,43 | 31 | 1,14 | 1 | 0,04 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 2.722 |
| 1990 | 2.910 | 96,36 | 26 | 0,86 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 55 | 1,82 | 28 | 0,93 | 1 | 0,03 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 3.020 |
| 1991 | 2.707 | 97,30 | 12 | 0,43 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 55 | 1,98 | 7 | 0,25 | 1 | 0,04 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 2.782 |
| 1992 | 3.229 | 97,94 | 25 | 0,76 | 0,00 | 0,00 | 1 | 0,03 | 35 | 1,06 | 7 | 0,21 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 3.297 |
| 1993 | 3.877 | 97,34 | 31 | 0,78 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 65 | 1,63 | 10 | 0,25 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 3.983 |
| 1994 | 4.173 | 98,10 | 10 | 0,24 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 64 | 1,50 | 5 | 0,12 | 2 | 0,05 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 4.254 |
| 1995 | 4.369 | 97,54 | 18 | 0,40 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 81 | 1,81 | 10 | 0,22 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1 | 0,02 | 4.479 |
| 1996 | 4.689 | 97,48 | 14 | 0,29 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 102 | 2,12 | 5 | 0,10 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 4.810 |
| 1997 | 5.391 | 97,35 | 47 | 0,85 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 90 | 1,63 | 10 | 0,18 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 5.538 |
| 1998 | 5.441 | 98,27 | 36 | 0,65 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 51 | 0,92 | 8 | 0,14 | 1 | 0,02 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 5.537 |
| 1999 | 5.582 | 98,78 | 23 | 0,41 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 33 | 0,58 | 13 | 0,23 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 5.651 |
| 2000 | 6.762 | 97,99 | 35 | 0,51 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 85 | 1,23 | 16 | 0,23 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 3 | 0,04 | 0 | 0,00 | 6.901 |
| 2001 | 6.786 | 97,87 | 26 | 0,37 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 105 | 1,51 | 13 | 0,19 | 2 | 0,03 | 0 | 0,00 | 2 | 0,03 | 0 | 0,00 | 6.934 |
| 2002 | 7.285 | 97,71 | 61 | 0,82 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 99 | 1,33 | 10 | 0,13 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 1 | 0,01 | 0 | 0,00 | 7.456 |
| Total | 74.482 | 96,58 | 675 | 0,88 | 13 | 0,02 | 1 | 0,00 | 1276 | 1,65 | 641 | 0,83 | 14 | 0,02 | 8 | 0,01 | 6 | 0,01 | 4 | 0,01 | 77.120 |

⁽¹⁾ Obsérvese que esta competencia desapareció en 1985.⁽²⁾ Obsérvese que esta competencia se introdujo en 1999.

Asuntos resueltos por el Tribunal Constitucional hasta el 31 de diciembre de 2002

| Año | RA | % | RI | % | RPI ⁽¹⁾ | % | CPT | % | CI | % | CPC | % | CNC | % | IMP | % | CAL | % | COE | % | Total | | |
|--------------------------|---------------|--------------|------------|-------------|--------------------|-------------|----------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|-----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|---------------|
| 1980-1994 ⁽²⁾ | 25.788 | 95,00 | 296 | 1,09 | 13 | 0,05 | 1 | 0,00 | 546 | 2,01 | 481 | 1,77 | 11 | 0,04 | 6 | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 3 | 0,01 | 27.145 | |
| 1995 | 4.012 | 98,31 | 12 | 0,29 | | 0,00 | 0 | 0,00 | 44 | 1,08 | 13 | 0,32 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 4.081 | |
| 1996 | 4.483 | 97,20 | 22 | 0,48 | | 0,00 | 0 | 0,00 | 78 | 1,69 | 28 | 0,61 | 0 | 0,00 | 1 | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 4.612 | |
| 1997 | 4.301 | 97,22 | 22 | 0,50 | | 0,00 | 0 | 0,00 | 87 | 1,97 | 13 | 0,29 | 0 | 0,00 | 1 | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 4.424 | |
| 1998 | 4.885 | 98,13 | 24 | 0,48 | | 0,00 | 0 | 0,00 | 53 | 1,06 | 15 | 0,30 | 1 | 0,02 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 4.978 | |
| 1999 | 4.785 | 98,97 | 22 | 0,46 | | 0,00 | | 0,00 | 19 | 0,39 | 9 | 0,19 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 4.835 | |
| 2000 | 6.501 | 98,75 | 24 | 0,36 | | 0,00 | | 0,00 | 50 | 0,76 | 7 | 0,11 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1 | 0,02 | 6.583 | |
| 2001 | 6.106 | 98,69 | 12 | 0,19 | | 0,00 | 0 | 0,00 | 57 | 0,92 | 10 | 0,16 | 2 | 0,03 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 6.187 | |
| 2002 | 5.611 | 98,40 | 36 | 0,63 | | 0,00 | 0 | 0,00 | 49 | 0,86 | 6 | 0,11 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 5.702 | |
| Total | 66.472 | 96,97 | 470 | 0,69 | 13 | 0,02 | 1 | 0,00 | 983 | 1,43 | 582 | 0,85 | 14 | 0,02 | 8 | 0,01 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 4 | 0,01 | 68.547 |

⁽¹⁾ Obsérvese que esta competencia desapareció en 1995.

⁽²⁾ Hasta 1994 no hay datos globales desglosados.

RA: Recurso de Amparo.

RI: Recurso de Inconstitucionalidad

RPI: Recurso Previo de Inconstitucionalidad

CPT: Control Previo de Constitucionalidad de los Tratados internacionales

CI: Cuestión de Inconstitucionalidad

CPC: Conflictos Positivos de Competencia.

CNC: Conflictos Negativos de Competencia.

IMP: Impugnaciones del Título V de la LOTC.

COE: Conflictos entre Órganos constitucionales del Estado

CAL: Conflicto en Defensa de la Autonomía Local.

Fuente: Memoria del Tribunal Constitucional del año 2002.

Bibliografía

- Alonso García, R. (2003), *El juez español y el Derecho Comunitario*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Caamaño, F., Gómez Montoro, Á. J., Medina Guerrero, M., y Requejo Pagés, J.L. (2000), *Jurisdicción y procesos constitucionales*, Madrid, McGraw-Hill.
- López Guerra, L., *Jurisdicción ordinaria y jurisdicción constitucional*, Ruiz-Rico Ruiz, G., (ed.) (1997), *La aplicación jurisdiccional de la constitución*, Valencia, Tirant Lo Blanch,
- Pérez Tremps, P. (1998), *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas.
- Pérez Tremps, P. (1985), *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Pérez Tremps, P. (coord.) (2003), *La reforma del recurso de amparo*, Valencia, Instituto de Derecho Público Comparado/Tirant Lo Blanch.
- Requejo Pagés, J.L. (coord.) (2001), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/Boletín Oficial del Estado.
- Rodríguez Bereijo, A. (1999), en *VVAA Teoría y Realidad Constitucional*, nº 4, Madrid, Servicio de Publicaciones de la UNED.
- Rubio Llorente, F. (1982), *Sobre la relación entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 4.
- Sáiz Arnáiz, A. (1999), *La apertura constitucional al Derecho internacional y europeo de los derechos humanos: el artículo 10.2 de la Constitución española*. Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- Serra Cristóbal, R. (1999), *La guerra de las Cortes. La revisión de la jurisprudencia del Tribunal Supremo a través del recurso de amparo*, Madrid, Tecnos.
- VVAA, *Informe de Comunidades Autónomas (1989-1991)*, Barcelona, Fundación Pi i Sunyer y desde entonces por el Institut de Dret Públic.
- VVAA (1999), *Teoría y Realidad Constitucional nº 4*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la UNED.

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.

- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Piugdomènech Rosell.