

# LA ADMINISTRACIÓN DE APOYO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. UN ESTUDIO DE LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL

LUIS POMED SÁNCHEZ

*Letrado del Tribunal Constitucional*

*Profesor Titular de Derecho Administrativo*

*Universidad de Zaragoza*

TRC, n.º 53, 2024, pp. 403-434  
ISSN 1139-5583

## SUMARIO

I. Las determinaciones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. II. La autonomía institucional *ad intra*. El Reglamento de organización y personal. III. La autonomía institucional *ad extra*. El control de la actividad de los servicios de apoyo al Tribunal Constitucional.

En palabras de quien fuera su primer presidente, Manuel García Pelayo, el Tribunal Constitucional representa “la garantía jurisdiccional sin la que no hay un verdadero Estado constitucional de Derecho”. La norma suprema le proporciona su estatus y elenco de competencias esenciales (García Pelayo, 1981: 18), remitiendo a la ley orgánica la regulación del funcionamiento del Tribunal en los términos del art. 165 CE. En lo que ahora estrictamente interesa, esta ley orgánica —la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre— aborda la regulación del Tribunal Constitucional partiendo de dos premisas: Por una parte, su consideración como *intérprete supremo* del texto constitucional (art. 1.1), con el consiguiente reflejo en los procesos constitucionales. Por otra, el reconocimiento de un ámbito de autonomía institucional del Tribunal<sup>1</sup>. Cabe afirmar que la existencia de esta

1 No por casualidad, en el art. 1.1 LOTC se utiliza el mismo adjetivo empleado por el art. 107 CE para referirse al Consejo de Estado como “supremo órgano consultivo del Gobierno”. En ambos casos, la condición de supremo no implica valoración alguna de la actividad, jurisdiccional o consultiva, desempeñada por cada uno de estos órganos. Se trata, exclusivamente, de una regulación procedimental, que descarta la revisión de lo declarado por ningún otro órgano integrado en la misma estructura ordinamental. Consecuentemente, del

autonomía institucional, por imprecisos que puedan resultar sus contornos en la práctica, es imprescindible en el caso de los órganos constitucionales, cuyas interrelaciones se entablan en términos de igualdad sustancial y no de dependencia o subordinación<sup>2</sup>.

## I. LAS DETERMINACIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 88 CE, el proyecto de la futura Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, venía precedido de una sucinta exposición de motivos, que decayó durante la tramitación parlamentaria<sup>3</sup>. En esta exposición de motivos se hacía hincapié en que la independencia del Tribunal era uno de los valores —puede afirmarse que el principal— que debieran preservarse en la regulación del nuevo órgano jurisdiccional. En aras de esa independencia, consustancial al ejercicio de la potestad jurisdiccional, se introducía el principio de no reelección inmediata, salvo para los primeros componentes del órgano; las Salas se configuraban como salas orgánicas, esto es, de composición permanente, y se proclamaba la “total independencia presupuestaria” del Tribunal. Por otro lado, el preámbulo apuntaba una clara conexión práctica entre la potestad de autoorganización y la integración de las normas reguladoras de la actividad del Tribunal Constitucional, incluso en el ejercicio de su jurisdicción.

A este respecto, se afirmaba en el penúltimo párrafo de la exposición de motivos remitida por el Gobierno al Congreso de los Diputados: “El procedimiento ante el Tribunal se regula de manera congruente con las funciones de éste y con el resto de nuestro ordenamiento procesal, al que dota de valor supletorio. Aunque esta fuerza supletoria de las normas procesales comunes baste muy probablemente para prevenir posibles lagunas, se dota además al Tribunal de facultades autoorganizativas para que pueda atender por sí mismo a la solución de aquellas cuestiones que las normas procedimentales por sí mismas no resuelvan”.

mismo modo que el tercer párrafo del art. 2 de la LO 3/1980, de 22 de abril, proclama que los asuntos dictaminados por el Consejo de Estado “no podrán remitirse a informe de ningún otro cuerpo u órgano de la Administración del Estado”, el art. 4.2 LOTC declara que “las resoluciones del Tribunal Constitucional no podrán ser enjuiciadas por ningún órgano jurisdiccional del Estado”.

2 Sobre este punto, Romano (1988, 112).

3 La exposición de motivos puede consultarse en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, I Legislatura, Serie A, nº 44-1, de 24 de mayo de 1979. La exposición de motivos desaparece ya en el informe de la Ponencia, no porque esta rechace su contenido sino por una opción metodológica, expresada del siguiente modo: “lo que parece evidente [...] es que el texto del preámbulo no puede en ningún caso redactarse hasta que la totalidad del articulado esté discutida y aprobada”. Quedaron así sin estudiar las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios Coalición Democrática (enmiendas nº 90 a 98) y Minoría Catalana (enmiendas nº 139 a 143). Lo cierto es, sin embargo, que ya nunca se retomó la empresa de elaborar un preámbulo de la Ley.

## 1. La potestad reglamentaria del Tribunal

La mención de las facultades auto-organizativas como forma de colmar las lagunas normativas nos pone sobre la pista de una consideración especialmente generosa de la potestad reglamentaria atribuida al Tribunal Constitucional en el artículo 2.2 del proyecto. En especial, porque ni el entonces proyecto, ni su actual ley orgánica reconocen margen alguno de autoorganización al Tribunal Constitucional en el ejercicio de su potestad jurisdiccional. Antes bien, como ya se ha apuntado, en la propia exposición de motivos del proyecto se destacaba el valor que revestía, como garantía de independencia del órgano y de sus integrantes, el carácter orgánico y no estrictamente funcional de las salas y secciones del Tribunal<sup>4</sup>.

En contraste con la función normativa atribuida por el preámbulo a esa potestad de autoorganización, en su vertiente de potestad reglamentaria, el art. 2.2 LOTC únicamente habilita al Tribunal para la aprobación de reglamentos “sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el régimen de su personal y servicios”, expresión tradicionalmente usada para referirse a los reglamentos internos<sup>5</sup>. De este contraste bien puede calificarse la potestad reglamentaria efectivamente reconocida al Tribunal Constitucional por su ley orgánica como “una simple potestad administrativa, de organización interna” (Punset, 2011: 111).

Sin embargo, esa generosa concepción de la potestad reglamentaria que reflejara el preámbulo del proyecto de ley en el pasaje antes reproducido no ha dejado de estar presente en la vida del Tribunal Constitucional<sup>6</sup>. En efecto, al amparo de

4 En la jurisprudencia constitucional hallamos una precisa ejemplificación de las diferencias entre secciones orgánicas y funcionales en la STC 122/2001, de 4 de junio. FJ 5. En esta sentencia se recuerda que mientras las secciones funcionales representan una solución organizativa, de creación autónoma (en el caso de los órganos de la jurisdicción ordinaria, por acuerdo del C.G.P.J.), a problemas de eficacia en el reparto de asuntos, las secciones orgánicas son órganos estables heteroconstituídos [vgr. las secciones de las audiencias provinciales, cuya creación se reserva al Gobierno por el artículo 36 de la LOPJ].

5 En este sentido, y siempre en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria, art. 560.1.16 a) LOPJ, por referencia a la potestad reglamentaria *ad intra* del Consejo General del Poder Judicial, o el art. 489 *bis*.4 de esta misma ley, para delimitar el alcance de la potestad de autoorganización de la Comisión de Recursos Humanos de la Administración de Justicia, órgano técnico de la Conferencia Sectorial de Administración de Justicia. Con anterioridad, el art. 5 de la LO 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, precepto cuya literalidad parece inspirada por el art. 2.2 LOTC, atribuía a este órgano potestad “para reglamentos sobre su organización y funcionamiento, así como sobre el régimen del personal y servicios y demás materias de su competencia dentro del ámbito de la presente ley”. En parecidos términos puede citarse el art. 3 de la LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en cuyo apartado primero se reconoce a este “competencia para todo lo concerniente al gobierno y régimen interior del mismo y al personal a su servicio y podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el estatuto de su personal y servicios dentro del ámbito de la presente ley y de la de ordenación de su funcionamiento”, o el art. 7.1.4 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, en relación con el reglamento interno del Consejo Económico y Social. En relación con la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial, cuyo estudio resulta de indudable utilidad para la adecuada comprensión de la reconocida al Tribunal Constitucional, *vid.*, por todos, Porras Ramírez (1995: 239 y ss.) que sostiene que la atribución de esta potestad es “inherente a la condición de su titular de órgano constitucional”, Folguera Crespo (2001: 313 y ss.), Bacigalupo Saggese (2003: 17 y ss.) y Fraile Ortiz (2016: 135 y ss.).

6 Lo que ha permitido a Rodríguez-Patrón (2005: 325) defender la plena legitimidad de la normativa *ad extra*, incluida, por tanto, la referida a los procesos constitucionales, aprobada por el Tribunal.

la habilitación que le confiere el artículo 2.2 de su ley orgánica, el Tribunal no ha tenido especial reparo en complementar las disposiciones del legislador, cubriendo las que consideraba sus lagunas, aunque para hacerlo debiera aprobar auténticos reglamentos jurídicos. Así ha sucedido, destacadamente, con los acuerdos del Pleno de 14 de julio de 1982, por el que se aprueban normas sobre tramitación de los recursos previos de inconstitucionalidad (BOE nº 171, de 19 de julio de 1982); 18 de junio de 1996, sobre asistencia jurídica gratuita en los procesos de amparo constitucional (BOE nº 174, de 19 de julio de 1996)<sup>7</sup>; 20 de enero de 2000, por el que se aprueban normas sobre tramitación de los recursos de amparo electoral (BOE nº 21, de 25 de enero de 2000); 15 de marzo de 2023, que regula la presentación de los recursos de amparo a través de la sede electrónica del Tribunal (BOE nº 70, de 23 de marzo de 2023), o, en fin, de 6 de julio de ese mismo año, por el que se establece el régimen de días inhábiles en los procesos constitucionales (BOE nº 164, de 11 de julio de 2023).

Por otro lado, en la actualidad a la genérica atribución de potestad reglamentaria al Tribunal, en los imprecisos términos a los que se ha hecho referencia, se añade un supuesto concreto de remisión al reglamento. El art. 85.2, segundo párrafo, introducido por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, faculta al propio Tribunal para determinar “reglamentariamente las condiciones de empleo, a los efectos anteriores [iniciación de los procesos constitucionales], de cualesquiera medios técnicos, electrónicos, informáticos o telemáticos”. En uso de esta habilitación se ha dictado el Acuerdo de 15 de septiembre de 2016, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se regula el registro general y se crea el registro electrónico del Tribunal (BOE nº 284, de 24 de noviembre de 2016)<sup>8</sup>.

7 En particular, a partir del ATC 138/1997, de 7 de mayo, este acuerdo ha servido para establecer que la competencia del Tribunal para conocer de la impugnación de la denegación del derecho de asistencia jurídica gratuita se limita exclusivamente a aquellos supuestos en los que la situación de insuficiencia económica sobrevenga tras la interposición del recurso de amparo (entre otros muchos, igualmente, AATC 120/2011, de 19 de septiembre; 54/2012, de 26 de marzo; 175/2015, de 21 de octubre, y 95/2022, de 14 de junio). En el ATC 13/2015, de 28 de enero, el Tribunal aprecia su competencia y declara la extinción del expediente de justicia gratuita por pérdida sobrevenida de su objeto, pues el solicitante había dejado transcurrir los plazos en la vía jurisdiccional ordinaria, pretendiendo luego y de manera extemporánea su reapertura como actuación previa a la formulación del recurso de amparo. Acerca de las cargas que debe satisfacer el recurrente que ya tuviera reconocido el beneficio y pudiera actuar con abogado y procurador de oficio ante el Tribunal Constitucional, *vid.* ATC 97/2010, de 19 de julio.

8 El art. 14 de este acuerdo encomienda su desarrollo al secretario general. Habida cuenta de que este carece en todo caso de potestad reglamentaria *ad extra* y solo puede dictar instrucciones y órdenes de servicio, podríamos convenir en que ese desarrollo lo es exclusivamente a los efectos de la administración interna del Tribunal, si no fuera porque el precepto en cuestión extiende la competencia de la Secretaría General a la identificación de “las personas jurídicas y colectivos de personas físicas que resulten obligados a la presentación de documentación a través del Registro Electrónico [art. 14 b)], o de ‘los sistemas de autenticación y firma electrónica admitidos para la presentación de los documentos’ [art. 14 c)]. En ausencia de una habilitación legal al secretario general para dictar normas con eficacia *ad extra*, no puede entenderse que los reglamentos que dicte el Pleno del Tribunal sean, en tanto que normas de carácter secundario, instrumentos normativos idóneos para reconocerle la potestad de crear normas jurídicas que obliguen a terceros.

## 2. Su autonomía presupuestaria

En su párrafo final, la exposición de motivos del proyecto de ley orgánica del Tribunal Constitucional declaraba que “para llevar al máximo la independencia y la eficacia del Tribunal se le ha dotado, por último, de una total independencia presupuestaria y se le ha provisto de un cuerpo de letrados que ayuden a los magistrados en el estudio de los asuntos”. El articulado del proyecto de ley dedicaba la disposición adicional segunda a la concreción de esa “total independencia presupuestaria”.

La disposición adicional segunda fue aprobada sin cambios y permanece vigente en la actualidad. Su apartado primero atribuye al Tribunal Constitucional la elaboración de sus presupuestos, previendo su inclusión como una sección en los presupuestos generales del Estado, en tanto que el apartado segundo confiere al secretario general “asistido de personal técnico”, las atribuciones de preparación, ejecución y liquidación del presupuesto. De modo que la autonomía presupuestaria del Tribunal no se limita a la fase de aprobación del presupuesto, sino que comprende igualmente su elaboración, ejecución y control —al respecto, Ruiz García (2001: 1460 y ss)—.

En rigor, y habida cuenta de que el Tribunal no dispone de fuentes de ingresos propias distintas de las que resulten de las eventuales condenas en costas e imposición de multas coercitivas (art. 95.2 y 3 LOTC), “muy irregulares y de cuantía muy reducida” (Fernández Antelo, 2020: 1155), el Tribunal confecciona los estados de gastos del art. 40 de la Ley general presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre), que se incorporan posteriormente a la sección cuarta de la clasificación orgánica de los presupuestos generales del Estado.

Inopinadamente, la LO 6/2007, de 24 de mayo, que reformó en profundidad la LOTC, se vio en la necesidad de precisar que la competencia para la aprobación del presupuesto del Tribunal corresponde al Pleno. Concretamente, el nuevo art. 10.3 LOTC dispone que “el Tribunal en Pleno, en ejercicio de su autonomía como órgano constitucional, elabora su presupuesto, que se integra como una sección independiente dentro de los Presupuestos Generales del Estado”. No se alcanza a comprender muy bien qué necesidad práctica trata de satisfacer este precepto, ni cuál es el sentido de que una disposición legal derive, con discutible vocación dogmática, la potestad de aprobación del presupuesto del Tribunal de su autonomía como órgano constitucional.

## 3. Las previsiones en materia de personal

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dedica su título VIII al “personal al servicio del Tribunal Constitucional”. Los preceptos que lo integran contienen una sucinta regulación básica de los cuatro grupos de funcionarios al servicio del Tribunal: secretario general y letrados, secretarios de justicia y “demás funcionarios adscritos” (art. 96 LOTC).

En cuanto al secretario general, el art. 98 LOTC lo configura como letrado mayor, al asignarle la jefatura de los letrados. Se le atribuye igualmente, además de las funciones ya reseñadas en relación con la preparación, y liquidación del presupuesto [art. 99.1 c) LOTC] la “dirección y coordinación de los servicios del Tribunal y la jefatura de su personal” [art. 99.1 a)]. Por otro lado, la regulación de la revisión de los actos del secretario general en vía de recurso permite aquilatar la configuración de la administración al servicio del Tribunal, a cuya cabeza se sitúa el presidente del órgano, a quien corresponde adoptar “las medidas precisas para el funcionamiento del Tribunal, de las Salas y de las Secciones”, “convoca los concursos para cubrir las plazas de funcionarios y los puestos de personal laboral, y ejerce las potestades administrativas sobre el personal del Tribunal” (art. 15 LOTC): “Contra las resoluciones del Secretario General podrá interponerse recurso de alzada ante el Presidente, cuya decisión agotará la vía administrativa. Esta decisión será susceptible de ulterior recurso contencioso-administrativo” (art. 99.3)<sup>9</sup>.

Si bien la LOTC ha contemplado en todo momento a los letrados como únicos funcionarios propios del Tribunal, la reforma operada por la Ley Orgánica 6/2007 ha alterado sustancialmente el régimen de acceso y, a su través, la consideración que reciben los letrados de carrera.

Al respecto, conviene recordar que, en la redacción originaria de la ley, su art. 97.1 disponía que “el Tribunal Constitucional estará asistido por un cuerpo de letrados constituido por medio de concurso-oposición, que se ajustará a las normas que establezca el Reglamento del Tribunal”, previsión que se completaba con otra materialmente transitoria, por más que se recogiera en la disposición adicional primera. Conforme a esta, “el Tribunal Constitucional dispondrá inicialmente de dieciséis letrados”. De este modo, la disposición adicional primera de la Ley daba expresión numérica al mínimo de funcionarios propios indispensables para, en palabras de la que fuera exposición de motivos del proyecto de ley, “llevar al máximo la independencia y la eficacia del Tribunal”. Por otro lado, en cuanto al régimen de acceso, se optaba por un sistema de selección de libre concurrencia<sup>10</sup>.

Pues bien, la reforma de 2007 alteró radicalmente la regulación de los letrados, degradando la consideración del cuerpo funcional. En primer lugar, el nuevo art. 97.1 LOTC introdujo dos previsiones capitales a este respecto, pues de un lado optó por un sistema de selección restringida entre

9 La LO 6/2007, de 24 de mayo, modificó la redacción de este precepto, suprimiendo el inciso “en materia de personal”, que identificaba las resoluciones del secretario general susceptibles de impugnación en alzada en el texto originario de la LOTC.

10 Al momento de aprobarse la LOTC se hallaba vigente el Decreto 1411/1968, de 27 de junio, por el que se aprueba la Reglamentación general para ingreso en la Administración Pública, en cuyo art. 2.3 se indicaba que “la convocatoria de selección para ingreso en la Administración Pública determinará la libre concurrencia, salvo que por ley esté expresamente autorizada la convocatoria restringida”.

quienes ya ostenten la condición de funcionarios de carrera y, de otro, equiparó, a efectos del servicio al Tribunal, la superación del concurso-oposición con la libre designación de los profesionales del Derecho enumerados en este precepto legal. Así, según el art. 97.1 LOTC, el Tribunal “estará asistido por letrados que podrán ser seleccionados mediante concurso-oposición entre funcionarios públicos que hayan accedido a un cuerpo o escala del grupo A en su condición de licenciados en derecho, de acuerdo con el reglamento del Tribunal, o ser libremente designados en régimen de adscripción temporal, por el mismo Tribunal, en las condiciones que establezca el reglamento, entre abogados, profesores de universidad, magistrados, fiscales o funcionarios públicos que hayan accedido a un cuerpo o escala del grupo A en su condición de Licenciados en Derecho”. En segundo lugar, la modificación de la disposición adicional primera convirtió una previsión transitoria que facilitaba el funcionamiento eficaz del Tribunal en un límite absoluto al ingreso de nuevos letrados de carrera, al establecer que “el número de letrados seleccionados mediante concurso-oposición a los que se refiere el artículo 97.1 no podrá exceder de dieciséis”.

Tres son los secretarios judiciales con los que, conforme a lo previsto en el apartado primero *in fine* de la disposición adicional primera LOTC, había de iniciar su andadura el Tribunal. A estos corresponde el ejercicio de la fe pública judicial y el desempeño de las funciones “que la legislación orgánica y procesal de los juzgados y tribunales atribuye a los secretarios” (art. 101 LOTC)<sup>11</sup>.

Por lo que respecta al resto de funcionarios al servicio del Tribunal Constitucional, todos ellos en régimen de adscripción, parece oportuno recordar que, inicialmente, el art. 96.1 LOTC únicamente contemplaba la adscripción de funcionarios al servicio de la administración de justicia (oficiales, auxiliares y agentes). No obstante, el art. 102 LOTC ya abría la posibilidad de adscribir personal de la administración civil al prever que “se adscribirán al Tribunal Constitucional oficiales, auxiliares, agentes *y demás personal* en la medida necesaria para atender el servicio” (cursiva añadida). La reforma de este precepto por la Ley Orgánica 6/2007 ha acertado a dar carta de naturaleza a una forma de allegar los medios personales precisos para el servicio del Tribunal.

11 Este precepto legal singulariza la función desempeñada por el secretario como fedatario judicial, en coherencia con el tratamiento que nuestro Derecho histórico ha dispensado a los antiguos escribanos de actuaciones. Estos fueron rebautizados secretarios judiciales en el Real Decreto de 1 de junio de 1911, cuyo artículo 2, sintetizando los arts. 481 y concordantes de la Ley provisional sobre organización del Poder Judicial, de 15 de septiembre de 1870, los definía como los “funcionarios públicos permanentes con facultad propia para auxiliar a los jueces de primera instancia e instrucción y dar fe en todos los actos y asuntos cuyo conocimiento les corresponda”. Desde el 1 de octubre de 2015, y por obra de la LO 7/2015, de 21 de julio, de reforma de la LOPJ, el cuerpo de secretarios judiciales ha pasado a denominarse cuerpo de letrados de la administración de justicia pues, al decir de los inspiradores del cambio, las viejas denominaciones no se corresponderían con las nuevas funciones decisorias y de dirección de las oficinas judiciales asignadas a estos funcionarios.

## II. LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL *AD INTRA*. EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y PERSONAL

La vertiente interna de la autonomía institucional ha hallado expresión normativa en el Reglamento de organización y personal del Tribunal Constitucional, inicialmente aprobado en 1981 y luego sustituido por el todavía vigente Reglamento de 1990. Este reglamento ha tratado de dar respuesta a las necesidades de funcionamiento cotidiano de los servicios de apoyo del Tribunal, definiendo una estructura asentada sobre tres ejes: oficinas judiciales (secretarías de justicia), Gabinete de la Presidencia y Secretaría General, de la que dependen los servicios y unidades del Tribunal.

### 1. El Reglamento de 15 de enero de 1981

El 12 de julio de 1980 y en presencia de los reyes de España, tuvo lugar la constitución solemne del Tribunal, siendo presidente don Manuel García Pelayo, y vicepresidente don Jerónimo Arozamena Sierra. Solo un mes después se dictó la primera resolución jurisdiccional —ATC 1/1980, de 11 de agosto, de la Sección de Vacaciones<sup>12</sup>— y apenas cuatro meses más tarde el Tribunal en Pleno aprobó las “Normas provisionales relativas a la vista y la deliberación, a la votación y al fallo, la redacción de las sentencias y los votos particulares”, de 10 de noviembre de 1980. El 15 de enero de 1981 el Pleno aprobó otros dos acuerdos, el primero de ellos versaba “sobre la forma y publicación de las sentencias”, en tanto que el segundo hacía lo propio con el primer Reglamento de organización y personal, que estuvo vigente hasta 3 de agosto de 1990.

El Reglamento de organización y personal del Tribunal Constitucional, de 15 de enero de 1981, se publicó en el “Boletín Oficial del Estado” nº 28, correspondiente al 2 de febrero de 1981<sup>13</sup>.

En este primer reglamento se adoptaron algunas decisiones que iban a marcar el devenir de la administración de apoyo del Tribunal. Así, creó la Junta de Gobierno como órgano de asistencia al presidente en el desempeño de sus funciones

<sup>12</sup> El ATC 1/1980 inadmitió un recurso de amparo de quien, sin haber agotado la vía judicial previa y actuando sin asistencia de abogado y procurador, solicitaba, en aplicación de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, la concesión de una pensión de jubilación en su calidad de miembro del extinto Cuerpo de Seguridad y Asalto. En rigor, resulta discutible que se tratara de un verdadero recurso de amparo y no de una petición que actualmente recibiría el tratamiento de escrito atípico.

<sup>13</sup> Recuerde el lector el dato curioso, y que afortunadamente quedó en lo anecdótico, de que las primeras sentencias del Tribunal Constitucional que se publicaron oficialmente en la todavía *Gaceta de Madrid* en cumplimiento del mandato contenido en los arts. 164 CE y 86 LOTC, lo fueron en el nº 47, de 24 de febrero de 1981, que salió a la luz cuando todavía no habían abandonado el palacio del Congreso de los Diputados las tropas conducidas al frustrado intento de golpe de Estado encabezado por el entonces teniente coronel Tejero Molina.

estrictamente gubernativas (art. 1.2)<sup>14</sup>. La Junta quedó compuesta por el presidente, vicepresidente y dos magistrados, designados anualmente, previéndose además que en sus reuniones participarse, con voz y sin voto, el secretario general (arts. 9 y 10). Por otro lado, se atribuyó al Pleno la competencia para la designación del interventor [art. 2 l)], cargo no expresamente previsto en la LOTC, pero al que implícitamente se refería cuando se hacía mención del “personal técnico” que había de asistir al secretario general en las labores de preparación, ejecución y liquidación del presupuesto [art. 99.1 c) y disposición adicional segunda.2]; en especial, en la fase de ejecución habida cuenta de que el presupuesto del Tribunal lo es esencialmente de gastos que han de ser previamente intervenidos.

Igualmente, los arts. 22 a 34 recogían la regulación de la forma de proceder de los órganos colegiados del Tribunal en asuntos gubernativos, previéndose también la constitución de comisiones de magistrados con competencias en esta materia; concretamente, el art. 4 señalaba que “para el desarrollo de sus funciones, el Pleno podrá constituir Comisiones o designar Comisionados con el alcance que en cada caso se determine”.

En fin, el artículo 5 del Reglamento asignaba una serie de funciones gubernativas al presidente, complementarias de aquellas que le atribuye la LOTC, entre las que cabe destacar ahora las de convocatoria de los concursos-oposiciones de selección de letrados [letra c)], nombramiento y adscripción de seleccionados (letra d)], ejercicio de la potestad disciplinaria [letra j)], o de las funciones como órgano de contratación [letra k)]. A su vez, el artículo 6 contemplaba la posibilidad de delegación del ejercicio de estas competencias en el vicepresidente “las relativas al personal, salvo la contratación laboral” y en el secretario general “las funciones que le correspondan como órgano de contratación”.

Más discutible resultaba el establecimiento de una cierta bicefalia en la estructura administrativa de apoyo<sup>15</sup>.

Por una parte, el artículo 12 establecía dos figuras de asistencia directa al presidente: el gabinete técnico y un letrado adscrito. Correspondía al gabinete técnico, entre otras funciones, la organización y custodia de los archivos de presidencia, la recopilación y procesamiento de la información de interés para los magistrados, la elaboración y ejecución de los planes de publicaciones, las relaciones con los medios de comunicación, el protocolo... (art. 12.2). En la hipótesis de que la jefatura del

14 El art. 11 llega a hablar de “los acuerdos que adopte *el presidente en junta de gobierno*” (cursiva añadida), haciendo de la Junta una especie de estado mayor gubernativo del Tribunal.

15 Curiosamente, esa bicefalia no se asentaba sobre la dualidad jefe del gabinete técnico-secretario general, sino situando al letrado adscrito fuera del alcance de las funciones directivas del secretario general y en dependencia directa del presidente. Para el caso del gabinete técnico del Tribunal Supremo, Fernández Riveira (2016: 390), pone de relieve cómo “su paso del Reglamento de Organización y Funcionamiento (arts. 99 a 104) a su articulación pormenorizada en la LOPJ (arts. 61 *bis* a 61 *sexies*) le ha colocado en una importante posición de poder al servicio del presidente del Consejo”. Por referencia específica al Tribunal de Cuentas, De Juan Abad (1984: 107 y ss) menciona la dualidad entre un órgano de gestión administrativa, la Secretaría General, y otro de apoyo y asesoramiento de las funciones operativas, el Gabinete Técnico.

gabinete técnico no se encomendara a un letrado, su titular tendría la consideración de funcionario eventual equiparado a los letrados en rango y retribuciones (art. 12.3).

Por otra, se encomendaba al letrado adscrito la realización de estudios e informes, en particular de los recursos de alzada que pudieran interponerse haciendo uso de la posibilidad contenida en el art. 99.3 LOTC; así como la coordinación de los estudios de carácter general encomendados a los letrados (art. 12.4). Además, y pese a que el art. 99.1 LOTC, en la redacción vigente al momento de aprobarse el Reglamento de 1981, atribuyera al secretario general las tareas de “organizar, dirigir y distribuir los servicios jurídicos, administrativos y subalternos del Tribunal”, se confería al letrado adscrito a la Presidencia la jefatura del Servicio de Biblioteca y Documentación (art. 12.4), al que correspondía la “catalogación y clasificación de libros, revistas y documentación informativa” (art. 13).

La Secretaría General contaba con dos servicios: Gerencia y de Asuntos Jurisdiccionales y Tratamiento de la Doctrina Constitucional (art. 17). Al frente del primero de ellos —estructurado en tres secciones, de Asuntos Económicos y Contabilidad, de Habilitación y de Personal y Asuntos Generales— se situaba el gerente, que, en coherencia con lo previsto en el art. 99.1 c) y la disposición adicional segunda.<sup>2</sup> LOTC, “asistirá al secretario general en el ejercicio de sus competencias de carácter financiero y económico” (art. 18), así como en los asuntos de personal que no concernieran a los letrados. Del servicio de Asuntos Jurisdiccionales se hacía depender el Registro General, integrado por las oficinas de registro y de notificaciones (art. 19). Si bien al frente del Registro General se situaba un oficial de justicia (art. 20), el registro judicial dependía del secretario de justicia del Pleno (art. 21.2).

En materia de personal, este primer Reglamento arranca con una delimitación genérica en su art. 35, del siguiente tenor: “El personal del Tribunal Constitucional puede serlo con el carácter de funcionario o contratado. Los funcionarios pueden ser de carrera o de empleo, y éstos, eventuales o interinos. Estarán además al servicio del Tribunal Constitucional, y dependerán del mismo en la forma que la Ley Orgánica del Tribunal y este Reglamento establecen, los funcionarios de la Administración de Justicia y de la Administración Pública que le sean adscritos”.

Ahora bien, en coherencia con lo dispuesto a este respecto en la LOTC, los únicos funcionarios de carrera del Tribunal eran los letrados. De hecho, el art. 36 los definía como “funcionarios de carrera del Tribunal Constitucional, integrados en un cuerpo único” y, por otro lado, el título III del Reglamento se dedicaba al “personal del Tribunal”, distinguiendo entre los letrados (capítulo I) y los “funcionarios de empleo” (capítulo II), interinos y eventuales, como ya ha avanzado el art. 35. Por lo demás, el Reglamento regulaba con detalle el régimen jurídico de los aspectos nucleares de la relación de servicio de los letrados, comenzando por su ingreso (arts. 50 a 58); la asignación de puestos, reconocimiento de derechos económicos y de clases pasivas, situaciones administrativas (arts. 59 a 68), y el régimen disciplinario (arts. 69 a 76).

Tanto los secretarios de justicia como los oficiales, auxiliares y agentes recibían la consideración de “funcionarios de carrera adscritos al Tribunal” (art. 37, párrafos primero y segundo). Posibilidad de adscripción que el art. 38 extendía a los funcionarios de la administración civil (de acuerdo con su apartado primero, “podrán prestar servicio en el Tribunal los funcionarios de los Cuerpos Generales de la Administración, los que pertenezcan a Cuerpos Especiales y aquellos funcionarios de carrera de la Administración que no constituyan Cuerpo”). También se contemplaba la incorporación de funcionarios eventuales, para puestos de confianza no reservados a funcionarios de carrera (art. 39) y de interinos por razones de urgencia, en tanto se provean las plazas correspondientes (art. 40). Habida cuenta de que solo los letrados ostentaban la condición de funcionarios de carrera del propio Tribunal, podemos convenir en que la interinidad estaba prevista exclusivamente para estos. En cuanto a la adscripción de funcionarios al servicio del Tribunal, el título IV del Reglamento se dedicaba casi íntegramente a los funcionarios de la administración de Justicia, reservando apenas tres preceptos —arts. 95 a 97— a los funcionarios de la administración civil, de los cuales el art. 96 se ocupaba de la libre designación.

El Reglamento de 1981 fue objeto de tres reformas durante su vigencia.

La primera de estas reformas se llevó a cabo por acuerdo de 2 de abril de 1986 (BOE nº 89, de 14 de abril de 1986). Esta reforma afectó esencialmente al régimen de los letrados, introduciéndose ya por aquel entonces la figura de los letrados de adscripción temporal, concebida como una solución transitoria para la cobertura de las plazas no ocupadas por letrados de carrera (conforme al nuevo art. 44.2, “las plazas del Cuerpo de Letrados no ocupadas por funcionarios de carrera podrán ser desempeñadas, en régimen de adscripción temporal, por funcionarios públicos o miembros de las Carreras Judicial y Fiscal designados al efecto por el presidente del Tribunal a propuesta del Pleno de éste”). La adscripción se efectuaba por dos años, prorrogables por dos períodos iguales (art. 44.3). En fin, la adscripción temporal sustituyó a la comisión de servicios que la disposición adicional única del Reglamento había introducido como forma de cobertura provisional de las plazas de letrados al servicio del Tribunal.

La segunda reforma se aprobó por acuerdo de 5 de mayo de 1987 (BOE nº 117, de 16 de mayo de 1987). En ella se procedió a una simplificación de la fase de oposición del concurso-oposición de ingreso en el cuerpo de letrados: el temario se redujo de una horquilla de 200-225 temas a otra de 50-100 temas y se suprimió el examen oral. También se modificaron algunas previsiones sobre ingreso de los letrados al servicio activo y de clases pasivas.

La última reforma, de 30 de noviembre de 1988 (BOE nº 307, de 23 de diciembre de 1988), se limitó a ajustes técnicos en materia de pensiones de letrados y al reconocimiento en favor de los funcionarios de Justicia adscritos al Tribunal de un complemento por especial dedicación e incompatibilidad.

## 2. El Reglamento de 5 de julio de 1990 y sus reformas principales

En el “Boletín Oficial del Estado” nº 185, correspondiente al día 3 de agosto de 1990 se publicó el Reglamento reformado de Organización y Personal del Tribunal Constitucional aprobado por acuerdo plenario de 5 de julio de 1990<sup>16</sup>. Esta nueva versión del reglamento pone fin a la bicefalia que viéramos en el texto anterior y centraliza en la secretaría general del Tribunal la jefatura de todos los servicios administrativos. Bien puede decirse que desde la aprobación del Reglamento los órganos de apoyo del Tribunal se articulan sobre tres ejes: el gabinete de la presidencia, que además de dirigir la secretaría particular del presidente, atiende las relaciones del Tribunal Constitucional con los medios de comunicación y las cuestiones estrictamente protocolarias; las secretarías de justicia, oficinas judiciales a cuyo frente se sitúan cinco letrados de la administración de justicia al proveerse una secretaría judicial para cada una de las secciones del Tribunal, correspondiendo al secretario del Pleno la llevanza del registro judicial; y la Secretaría General, a cuyo frente se sitúa el letrado mayor, quien asume la jefatura de los letrados y de los servicios administrativos del Tribunal.

### a) *La redacción originaria del Reglamento*

El reglamento actualmente vigente refunde en una única sección la regulación de las competencias, forma de convocatorias, deliberación, adopción de acuerdos, así como la previsión de creación de comisiones o de la designación de comisionados “con el alcance que en cada caso determine” el Pleno (art. 12.2). Con respecto al presidente, la principal novedad introducida por el Reglamento de 1990 consiste en la atribución del ejercicio de las funciones como “superior autoridad sobre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que presten sus servicios en la sede del Tribunal” [art. 15 a)]<sup>17</sup> y de las competencias sobre acceso y permanencia en la sede, servicio de seguridad, parque móvil... [art. 15 b)].

16 En ese mismo diario oficial se publicó otra norma reglamentaria del Tribunal Constitucional: el Acuerdo de 3 de julio de 1990, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se regula el régimen de retribuciones del personal al servicio del Tribunal Constitucional. Este reglamento fue derogado y sustituido por un nuevo acuerdo de idéntica denominación y objeto de 19 de diciembre de 2002 (BOE nº 307, de 24 de diciembre de 2002), que se halla vigente al momento de redactar estas líneas, en la versión resultante de las modificaciones introducidas por sendos acuerdos de 16 de diciembre de 2004 (BOE nº 3, de 4 de enero de 2005) y 27 de mayo de 2014 (BOE nº 130, de 29 de mayo de 2014).

17 Conforme a lo dispuesto en el art. 4.4.6 de la Orden INT/859/2023, de 21 de julio, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y territoriales de la Dirección General de la Policía, el Tribunal cuenta con una de las diez comisarías especiales (tienen esta naturaleza, además, las comisarías de Casa Real, Presidencia del Gobierno, Congreso de los Diputados, Senado, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Supremo y Audiencia Nacional), que “prestarán los servicios policiales necesarios en los órganos en los que tienen su sede”. La comisaría depende de la División de Operaciones y Transformación Digital, denominada Jefatura Central de Operaciones hasta

Por lo que se refiere a los servicios de apoyo a la Presidencia, el gabinete técnico pierde sus competencias en materia de publicaciones (art. 18) y el letrado adscrito, cuya designación se convierte en potestativa, deja de ostentar la jefatura de ningún servicio, asumiendo como funciones la realización de los estudios e informes que le encargue el presidente y la información de los recursos de alzada previstos en el art. 99.3 LOTC (art. 19). La pérdida del carácter necesario del letrado adscrito a la presidencia tiene como correlato la previsión reglamentaria conforme a la cual “de no existir letrado adscrito, esta función (de informe en Derecho de los recursos jerárquicos) corresponderá al letrado que, en cada caso, designe el presidente”.

Se potencia la figura del secretario general, expresamente denominado letrado mayor, que, en cuanto tal “ejerce la jefatura de los letrados del Tribunal” [art. 25.1 a)], conserva formalmente la dirección de los servicios y unidades [art. 25.1 b)], una función que adquiere mayor relieve por la reorganización interna operada por el Reglamento, y se le atribuye la potestad para dictar instrucciones de régimen interior (art. 25.2).

Se integraba en la Secretaría General una dirección de servicios desempeñada bajo la dirección inmediata del secretario general por un letrado. Correspondía a este, en particular, “la coordinación de los servicios y unidades administrativos y técnicos del Tribunal” [art. 26.2 a)] y lo relacionado con la informatización del Tribunal, pues se le atribuía tanto su supervisión y coordinación, como la presidencia de la Comisión de Informática Jurídica [art. 26.2 b) y c)].

La estructura de la administración de apoyo se articulaba en el Reglamento sobre dos grandes bloques. Por una parte, se creaban los siguientes servicios y unidades:

- a) Servicio de Gerencia (art. 27), estructurado en cuatro unidades, de Asuntos Económicos y Contabilidad; de Retribuciones y Habilitación; de Personal y Asuntos Generales, en la que se integraban los servicios subalternos del Tribunal, y de Mantenimiento.
- b) Archivo Judicial y Registro General (art. 30), que se situaba al margen de la estructura organizativa dependiente de la Secretaría General en la medida

la entrada en vigor del Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Al tener la condición de comisaría, esto significa que se trata de una unidad orgánica dirigida por un funcionario de la escala superior, integrada por comisarios y comisarios principales (art. 17.1 de la LO 9/2015, de 28 de julio, de régimen de personal de la Policía Nacional), antes escala de mando (art. 97 del Reglamento orgánico de la Policía gubernativa, aprobado por el Decreto 2038/1975, de 17 de julio). El cambio funcional se operó en la LO 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, cuya disposición transitoria primera.<sup>1</sup> procedió a la integración definitiva de los dos cuerpos policiales (Superior y de Policía Nacional), poniendo así fin a la dualidad resultante de la acentuada militarización del orden público posterior a la Guerra Civil. En el bien entendido que esa “Administración del orden público militarizada, trascendental para el mantenimiento del régimen franquista, no es una institución que presente un modelo novedoso en relación con el liberal y republicano precedente”, Ballbé (1983: 400).

en que su jefatura se atribuía al secretario judicial del Pleno. En este caso, el Reglamento se abstenía de darle la consideración de servicio o unidad.

- c) Servicio de Biblioteca, Documentación y Tratamiento de la Doctrina Constitucional (art. 33). El servicio se estructuraba en dos unidades: de Biblioteca y Documentación, cuya jefatura se atribuía a un documentalista, y de Tratamiento de la Doctrina Constitucional “que tendrá a su cargo todo lo relacionado con la publicación y edición de las resoluciones del Tribunal”, función asignada en el Reglamento de 1981 al gabinete técnico.
- d) Unidad de Informática, cuya jefatura “corresponderá a un Especialista en Informática” (art. 34.2)<sup>18</sup>.

Por otra, se creaban dos “órganos colegiados de apoyo a la Secretaría General”:

- a) La Junta de Compras, en cuyo seno se contemplaba la presencia de un representante de la Dirección General de Patrimonio. La Junta actuaba asimismo como mesa de contratación, en cuyo caso se incorporaban a ella un letrado y el interventor al servicio del Tribunal (art. 36).
- b) La Comisión de Informática Jurídica (art. 37). Integrada por cuatro letrados, uno de los cuales había de ser el jefe del Servicio de Biblioteca, Documentación y Tratamiento de la Doctrina Constitucional, y el jefe de la Unidad de Informática. La lectura de las funciones asignadas a esta comisión pone de manifiesto hasta qué punto se trataba de los primeros pasos de la efectiva informatización —muy lejos todavía de cualquier atisbo de digitalización— del Tribunal. Concretamente, le correspondía “formular las propuestas oportunas” en materia de “a) Tratamiento informático de la gestión procesal del Tribunal Constitucional. b) Elaboración y actualización del ‘Thesaurus’ de jurisprudencia constitucional. c) Elaboración de las fichas de jurisprudencia constitucional. d) Tratamiento informático de la publicación de las resoluciones del Tribunal Constitucional. e) Conexión del sistema informático del Tribunal a bases de datos externas. f) Medidas conducentes a garantizar la seguridad y confidencialidad en el curso de los procesos informáticos implantados en el Tribunal”.

En materia de personal, el art. 43.2 hacía expresa la idea de que únicamente los letrados seleccionados por concurso-oposición e integrantes del Cuerpo de Letrados son funcionarios de carrera del Tribunal y los demás funcionarios

<sup>18</sup> Con carácter general, el art. 44.2 *in fine*, abría la posibilidad de asignar funciones administrativas de nivel superior “a otros funcionarios al servicio del Tribunal Constitucional [distintos de los letrados] que reúnan la cualificación necesaria”.

prestan sus servicios al Tribunal en régimen de adscripción o comisión de servicios (“A excepción de los Letrados que accedan al Cuerpo creado por el artículo 97.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y del Gerente, los funcionarios de carrera al servicio del Tribunal Constitucional serán funcionarios de carrera de la Administración de Justicia y de las Administraciones Públicas, adscritos al mismo en la forma establecida por este Reglamento, salvo cuando pasen a depender del Tribunal en comisión de servicios”).

Normalizada la existencia de letrados de adscripción, el Reglamento de 1990 no fija un límite temporal a su relación de servicios con el Tribunal, pero preveía un régimen de prórrogas cada tres años, si bien únicamente la primera de las prórrogas había de ser expresa y las posteriores tácitas (art. 53.3). La adscripción temporal podía utilizarse bien para la cobertura de las plazas que, conforme a lo previsto en la plantilla y en la relación de puestos de trabajo, hubieran de proveerse por este sistema (art. 53.2), bien para la cobertura provisional de las vacantes existentes en el Cuerpo de letrados. En este segundo supuesto, el letrado de adscripción temporal se asimilaba al funcionario interino pues cesaba si se cubría la vacante o se producía un reingreso al servicio activo de un letrado desde otra situación administrativa (art. 53.2).

#### b) *Breve referencia a las sucesivas reformas parciales del Reglamento*

Hasta la fecha, el Reglamento de Organización y Personal de 5 de julio de 1990 ha sido objeto de doce reformas parciales, cuyos aspectos más destacables se reseñan a continuación.

Por lo que se refiere al cargo de secretario general, se aprecia una oscilación en cuanto a su reserva en favor de un letrado de carrera. Así, en la primera reforma del Reglamento, llevada a cabo por acuerdo de 5 de octubre de 1994 (BOE n° 252, de 21 de octubre de 1994), se abrió la posibilidad de nombrar para el cargo a un letrado de adscripción temporal (nuevo art. 24: “El secretario general será elegido por el Pleno del Tribunal de entre quienes pertenezcan al Cuerpo de Letrados o de entre quienes, siendo Letrados adscritos, vengan prestando tal servicio durante al menos tres años”). En la tercera reforma del Reglamento, de 27 de febrero de 2001 (BOE n° 57, de 7 de marzo de 2001), la jefatura de la Secretaría General vuelve a reservarse para los miembros del Cuerpo de letrados. El vaivén se cierra en la décima reforma, de 11 de julio de 2014 (BOE n° 170, de 14 de julio de 2014), que retorna al modelo abierto de 1994.

En esta misma reforma de 2014, se procede a la apertura de las jefaturas de servicio, que pueden ser ocupadas por letrados —de carrera o adscripción temporal— o funcionarios del subgrupo A1 (nuevo art. 36). Curiosamente, en la ya citada primera reforma de 1994 se había optado por la atribución de las funciones administrativas de nivel superior a los letrados únicamente en defecto de otros funcionarios del Tribunal. En efecto, de acuerdo con el 44.2 del Reglamento, en

la redacción dada por el acuerdo de 1994, los letrados “realizarán también, en su caso, las funciones administrativas de nivel superior que les puedan ser atribuidas, *de no asignarse éstas* a otros funcionarios al servicio del Tribunal que reúnan la cualificación necesaria” (cursiva añadida).

En la segunda reforma, aprobada por acuerdo de 8 de septiembre de 1999 (BOE n° 227, de 22 de septiembre de 1999), la figura del letrado director de servicios se desdobló en un vicesecretario general, con competencias delegadas del secretario general [art. 26.1 b)], y un letrado adscrito a la Secretaría General, “al que corresponderán aquellas tareas que, sin entrañar delegación, se le encomienden por el secretario general” (art. 26.2). Más adelante, en la octava reforma —acuerdo de 1 de abril de 2011 (BOE n° 80, de 4 de abril de 2011)—, el vicesecretario general pasó a denominarse secretario general adjunto, atribuyéndosele funciones en el trámite de admisión de asuntos de nuevo ingreso [nuevo art. 26.1 b)].

Por lo que se refiere a la ordenación de los servicios, en la ya citada segunda reforma, de 8 de septiembre de 1999, se suprimen el Servicio de Biblioteca, Documentación y Tratamiento de la Doctrina Constitucional y la Unidad de Informática, siendo sustituidos por los servicios de Biblioteca y Documentación y de Doctrina Constitucional e Informática. Cada uno de ellos quedaba integrado por dos unidades: en el Servicio de Biblioteca y Documentación, las unidades se denominaban Gabinete de estudios, y Biblioteca y Documentación; en el Servicio de Doctrina Constitucional e Informática, las unidades recibían la denominación Doctrina Constitucional e Informática, respectivamente, previéndose que al frente de esta última estuviera “un especialista”. El Servicio de Doctrina Constitucional e Informática se desdobra en los actuales servicios de Doctrina Constitucional y de Informática en la séptima reforma, de 28 de abril de 2010 (BOE n° 105, de 30 de abril de 2010), cuya jefatura se asignaba entonces a un letrado designado por el presidente y se abre en la décima reforma, de 11 de julio de 2014, a funcionarios del subgrupo A1. En esta misma reforma se creó el Servicio de Estudios, desgajado del anterior Servicio de Biblioteca y Documentación. Hasta la fecha, no se ha cubierto la jefatura del Servicio ni se le ha provisto de medios personales.

En lo que atañe a los letrados de adscripción temporal, la tercera reforma, de 27 de febrero de 2001, ya mencionada con anterioridad, estableció una adscripción inicial de dos años, prorrogables por otros dos períodos iguales. La sexta reforma, de 31 de marzo de 2008 (BOE n° 80, de 2 de abril de 2008), introdujo la posibilidad de nombrar como letrados adscritos no solo a funcionarios de carrera que hubieran accedido a sus correspondientes cuerpos o escalas como licenciados en Derecho, sino también a los docentes universitarios con acreditación a contratados doctores y abogados con al menos diez años en el ejercicio de la profesión. Se introdujo un límite temporal general de nueve años para los letrados en régimen de adscripción, susceptible de excepción por prórroga para los letrados de adscripción personal a un magistrado hasta el momento de cese de este. En la octava reforma, de 1 de abril de 2011, se pasó a una adscripción inicial de tres años, con renovación sin límite temporal, si bien se introdujo un sistema de renovaciones

con requisitos de mayorías cualificadas crecientemente reforzadas: así, la designación y la primera renovación precisaban de la mayoría absoluta del Pleno, la segunda renovación una mayoría de tres cuartos y las posteriores debían acordarse por unanimidad. Sin embargo, en la novena reforma, de 19 de noviembre de 2012 (BOE nº 282, de 23 de noviembre de 2012), se volvió al límite de nueve años para los letrados de adscripción temporal, que es el actualmente vigente.

La figura de los letrados adscritos a magistrados, mencionada en el párrafo anterior, fue introducida por la primera reforma, de 5 de octubre de 1994, en el art. 62.2 a) del Reglamento: “Serán letrados de adscripción personal a un magistrado determinado los designados como tales a propuesta del propio magistrado, por el Pleno del Tribunal”. En las reformas tercera y quinta del Reglamento, esta última de 14 de mayo de 2003 (BOE nº 124, de 24 de mayo de 2003), se amplió el plazo de adscripción temporal de estos letrados para hacerla coincidente con el tiempo de servicio del magistrado con el que colaboraban. En la octava reforma (1 de abril de 2011), los letrados de adscripción personal pasaron a denominarse colaboradores propios y se introdujo la posibilidad de que cada magistrado designara hasta un máximo de dos.

Al margen de lo anterior, cabe citar, siquiera sea telegráficamente, otras modificaciones introducidas en el Reglamento: La cuarta reforma, de 19 de diciembre de 2002 (BOE nº 307, de 24 de diciembre de 2002), introdujo un nuevo art. 96 que fijaba los criterios generales que en materia de retribuciones de los funcionarios adscritos habrían de concretarse posteriormente en acuerdos del Pleno<sup>19</sup>. La octava reforma, de 1 de abril de 2011, atribuyó a la Junta de Gobierno funciones ejecutivas en determinados expedientes de gasto y procedió a una nueva regulación del concurso-oposición de acceso a las plazas de letrados de carrera, sin que posteriormente se hayan llegado a convocar. La undécima reforma, de 23 de julio de 2015 (BOE nº 178, de 27 de julio de 2015), introdujo una “remuneración de transición” para todos los magistrados que hubieran desempeñado el cargo durante al menos un año; el importe de esta remuneración es “equivalente a la que percibirían en el momento del cese, incluida la correspondiente a los trienios que hayan sido reconocidos durante el ejercicio del cargo”. Finalmente, la decimosegunda reforma, de 21 de abril de 2016 (BOE nº 102, de 28 de abril de 2016), atribuye la consideración de alto cargo al jefe del Gabinete de la Presidencia.

### III. LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL *AD EXTRA*. EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LOS SERVICIOS DE APOYO AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Si la vertiente interna de la autonomía institucional del Tribunal Constitucional se ha examinado centrándonos en su expresión normativa más acabada, el

19 El art. 2 de este mismo acuerdo aprobó la relación de puestos de trabajo del Tribunal.

Reglamento de organización y personal, a la faceta externa nos aproximaremos por referencia a los controles de la actividad de la administración de apoyo. Controles de naturaleza jurisdiccional, en primer término, donde se aprecia una peculiar asimetría en los órganos judiciales competentes. Controles externos por autoridades administrativas independientes, finalmente, solución no enteramente acorde con la efectiva preservación de la autonomía institucional del órgano constitucional.

### 1. La asimétrica asignación de competencias para el control jurisdiccional

Por lo que hace al control judicial de la actividad de los servicios de apoyo del Tribunal Constitucional, debemos comenzar recordando que a su cabeza se sitúa el secretario general *ex art.* 99.1 a) LOTC. Igualmente, interesa reiterar que, de acuerdo con el art. 99.3 LOTC, las resoluciones dictadas por el secretario general son susceptibles de recurso de alzada ante el presidente, “cuya decisión agotará la vía administrativa”, quedando expedita, añade este mismo precepto legal, la vía para el “ulterior recurso contencioso-administrativo”. Esta previsión nos remite al art. 1.3 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que atribuye a los juzgados y tribunales de este orden el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con los “actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes [...] del Tribunal Constitucional”, siendo justamente estas materias —personal, administración y gestión patrimonial— las atribuidas a la gestión de los servicios del Tribunal, cuya jefatura superior ostenta el secretario general<sup>20</sup>.

De acuerdo con el art. 58.1 LOPJ, corresponde a la Sala Tercera del Tribunal Supremo conocer “en única instancia de los recursos contencioso-administrativos contra [...] los actos y disposiciones de los órganos competentes [...] del Tribunal Constitucional [...] en los términos y materias que la Ley establezca” [disposición coincidente con el art. 12.1 c) LJCA]. Definida taxativamente la competencia objetiva de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para resolver los recursos que puedan promoverse respecto de los actos sujetos a Derecho público que pueda dictar la administración de apoyo del Tribunal en las materias ya reseñadas, se plantea una indudable asimetría en el control, pues si la fiscalización de dichos actos se residencia en el máximo órgano de

20 Como bien ha indicado Leguina Villa (1999: 37) la atribución de la competencia fiscalizadora al orden contencioso-administrativo “evidencia la fuerza expansiva [del contencioso-administrativo] y su vocación para convertirse en el orden jurisdiccional especializado en el control de la actividad administrativa de todos los poderes públicos, debe buscarse no tanto en la asimilación de estos órganos públicos a la Administración cuando en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva”. Se pone así el énfasis en el principio de garantía, ínsito en el art. 24 CE y al que igualmente se ha referido Martín Rebollo (1992: 45).

la jurisdicción ordinaria, no sucede lo mismo cuando se trate de pretensiones ejercitadas con fundamento en el Derecho Civil o Laboral.

En el caso de las demandas que puedan plantearse en materia civil con ocasión, por citar solo algunos ejemplos, de las donaciones realizadas en favor del Tribunal Constitucional o por los problemas surgidos en la ejecución de contratos de edición y cualesquiera otros que afecten a los derechos de propiedad intelectual, su conocimiento corresponderá a los juzgados de lo civil de la villa de Madrid. No se olvide, a este respecto, que los juzgados de primera instancia ostentan la competencia residual para el conocimiento “de los juicios que no vengan atribuidos por esta ley a otros juzgados o tribunales” (art. 85.1 LOPJ, coincidente con el art. 45 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil). Por otro lado, como quiera que el fuero general de las personas jurídicas y entes sin personalidad determina que sean demandados en el lugar de su domicilio (art. 51.1 LEC), salvo previsión legal en contrario, y en ausencia de dicha previsión, la competencia territorial corresponde a los juzgados de primera instancia de Madrid, ciudad en la que, se trata de un hecho notorio, tiene su sede el Tribunal Constitucional<sup>21</sup>.

Otro tanto sucederá con los litigios sociales, de la competencia de los juzgados de lo social, a los que corresponde el conocimiento “de los procesos sobre materias propias de este orden jurisdiccional que no estén atribuidos a otros órganos del mismo” (art. 93 LOPJ, en idénticos términos, art. 6.1 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social). En cuanto a la competencia territorial, el art. 10.1, último párrafo, de esta última ley mencionada, establece, para las administraciones públicas, supuesto al que debe asimilarse el Tribunal Constitucional, el fuero alternativo del lugar de prestación de servicios o del domicilio del demandante. De modo que, eventualmente, pudieran llegar a conocer juzgados de lo social de una provincia distinta de Madrid si el demandante tiene en ella fijada su residencia.

Como puede apreciarse, en las demandas civiles se abre la posibilidad de un recurso ordinario frente a la sentencia que inicialmente se dicte y la eventual tramitación del recurso extraordinario de casación. En el caso de las demandas del orden jurisdiccional social que se dirijan contra el Tribunal Constitucional, los juzgados de este orden conocen en única instancia, habida cuenta del carácter

21 Distinto es el caso de las eventuales demandas de responsabilidad civil que puedan dirigirse contra el presidente o los magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo conocimiento corresponde, en única instancia, a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (art. 56.2 LOPJ). Recuérdese que la Sala Primera del Tribunal Supremo estimó, en sentencia de 23 de enero de 2004, una demanda de responsabilidad civil dirigida contra los magistrados del Tribunal Constitucional por la inadmisión a trámite de un recurso de amparo. La STC 133/2013, de 5 de junio, anuló esta sentencia al apreciar que había ignorado la prohibición constitucional y legal de revisar y controlar el contenido de las resoluciones jurisdiccionales del Tribunal Constitucional por ningún otro órgano del Estado. La atribución de la competencia a la Sala de lo Civil tiene su correlato en el orden jurisdiccional penal, en el art. 57.2 LOPJ, que atribuye a la Sala Segunda del Tribunal Supremo la instrucción y enjuiciamiento de las causas dirigidas contra el presidente y magistrados del Tribunal Constitucional.

extraordinario del recurso de suplicación y la hipotética casación para unificación de doctrina. Más allá de las diferencias procesales señaladas, en ambos casos la sentencia que inicialmente se dicte puede ser revisada en ulteriores instancias y grados, lo que no sucede en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, donde la Sala Tercera del Tribunal Supremo conoce en única instancia.

## 2. Luces y sombras en los controles por autoridades administrativas independientes

En los últimos años se han incrementado las instancias administrativas de control de la actividad de otros órganos. Particular interés ofrecen, por su más acabada regulación normativa o por la existencia de alguna sugerente propuesta de reforma de hondo calado, los casos de los tribunales administrativos de recursos contractuales y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

### a) *En materia de contratación*

En materia contractual, cumple recordar que, en la actualidad, la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, rubricada “Régimen de contratación de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos” contiene la siguiente previsión: “Los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta Ley para las Administraciones Públicas. Asimismo, los órganos competentes de las Cortes Generales establecerán, en su caso, el órgano que deba conocer en su ámbito de contratación, del recurso especial regulado en el Capítulo V del Título I del Libro I de esta Ley, respetando las condiciones de cualificación, independencia e inamovilidad previstas en el artículo 45 de la presente Ley”.

Este precepto resulta innecesariamente confuso en dos aspectos: Por una parte, engloba bajo la denominación común de “órganos constitucionales del Estado” tanto auténticos órganos constitucionales (Congreso de los Diputados, Senado, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Constitucional), como órganos de relevancia constitucional (Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo). Por otra, su redacción parece el resultado de un resumen desafortunado del conjunto de disposiciones que sobre el régimen contractual de estos órganos se contenía en la legislación anterior.

A esta concreta cuestión se dedicaban varios preceptos del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. En primer lugar, su art. 3.2 f) atribuía la consideración de administraciones públicas —a los efectos de la ley de contratos<sup>22</sup>—, a “los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en lo que respecta a su actividad de contratación”.

En segundo lugar, el art. 41.1 atribuía a “un órgano especializado que actuará con plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias” el conocimiento y resolución del recurso especial en materia contractual creado por el precepto inmediatamente anterior del mismo texto legal, y señalaba que “este Tribunal conocerá también de los recursos especiales que se susciten de conformidad con el artículo anterior contra los actos de los órganos competentes del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Cuentas”. Por el contrario, en el art. 41.2 se contenía un régimen singular para la administración de apoyo de las cámaras parlamentarias, que preservaba con mayor intensidad su autonomía institucional, en tanto emplazaba a “los órganos competentes de las Cortes generales” a que establecieran “en su caso, el órgano que deba conocer, en su ámbito de contratación, del recurso especial regulado en este Capítulo, respetando las condiciones de cualificación, independencia e inamovilidad previstas en este artículo”. De este modo, la autonomía institucional de las cámaras legislativas cobraba una *vis expansiva* de la que carecían otros órganos constitucionales, o de relevancia constitucional, y en particular el Tribunal Constitucional. No solo porque la organización de ese órgano especializado de control de la actividad contractual quedaba encomendado a los propios órganos de las cámaras, sino porque se les reconocía a estos la

22 Desde fechas recientes, el no siempre coherente y uniforme término de “administración pública” está dejando paso al igualmente impreciso de “sector público”. Así, el art. 2.1 LJCA emplea un concepto de administración pública, a los efectos de atribuir la competencia para la fiscalización de su actividad, esencialmente coincidente con el que figuraba en la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, salvando con ello la falta de coincidencia que con anterioridad reflejaban las leyes de procedimiento administrativo de 1958 y jurisdiccional de 1956. Sin embargo, las leyes 39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015, de régimen jurídico del sector público, priman, en su art. 2, el término “sector público”, si bien es cierto que la primera de ellas, obligada acaso por su propio objeto, precisa que “tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local” y “cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas” [art. 2.3, completado por el art. 2.2 a), al que expresamente se remite]. De modo que algunas entidades y órganos reciben la consideración *secundum quid*, a fin de preservar, como ya se ha indicado anteriormente, la plena efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y el sometimiento a Derecho de su actividad (art. 106.1 CE, que resultaría de aplicabilidad por mor de esta caracterización legal).

facultad de decidir el establecimiento mismo de dicho órgano, como claramente ilustraba el uso de la expresión “en su caso”.

En el proyecto de ley que, tras su tramitación parlamentaria, se convertiría en la Ley 9/2017, se mencionaban los “órganos competentes” del Tribunal Constitucional, entre aquellos que “forman parte del sector público [...] en lo que respecta a su actividad de contratación” [art. 3.1 l)], atribuyéndoles el art. 3.2 a) la consideración de administraciones públicas<sup>23</sup>. Por su parte, el 45.9, siempre del proyecto, reiteraba la competencia del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales para conocer de los recursos especiales en materia de contratación que se suscitaran “contra los actos de los órganos competentes del [...] Tribunal Constitucional”, reiterándose la habilitación a los órganos de las cámaras parlamentarias para la creación de su propia instancia administrativa de control o, subsidiariamente, para atribuir la competencia a ese mismo tribunal. Sin embargo, como consecuencia de la aceptación de sendas enmiendas, el régimen jurídico contractual de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, así como de los órganos autonómicos equivalentes, quedó amalgamado en la imprecisa disposición adicional cuadragésima cuarta, de la que ya hemos hecho mención con anterioridad.

En esta disposición adicional, tras prever que el conjunto de “los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos” —en la literalidad de su rúbrica— “ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta Ley para las Administraciones Públicas”, se reitera la habilitación a los órganos competentes de las Cortes Generales para el establecimiento “en su caso”, del tribunal administrativo especial de recursos contractuales<sup>24</sup>. Esta disposición adicional omite la atribución de competencia para el conocimiento de los recursos administrativos especiales, que, en defectuosa técnica legislativa, se da por supuesta, y se omite toda referencia a la facultad de atribuir subsidiariamente el conocimiento de los recursos contractuales contra los actos de las cámaras parlamentarias al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Hasta la fecha, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha resuelto definitivamente seis recursos promovidos frente a actuaciones de la administración del Tribunal Constitucional en materia de contratos, ateniéndonos a la sistemática empleada en el art. 44.2 de la Ley 9/2017. Si bien es cierto

23 El texto del proyecto de ley puede consultarse en el BOCG, CD, XII Legislatura, Serie A, nº 2-1, de 2 de diciembre de 2016). En el texto final de la ley ha desaparecido la mención de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, que han sido sustituidos por una referencia a “las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco”. Al igual que sucede con las “Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla”, así mencionadas, con sus inopinadas mayúsculas, en el 3.1 a), se ignora la razón por la que el legislador no cree que estas instituciones estén comprendidas en la mención genérica a las “Entidades que integran la Administración Local” del art. 3.1 a).

24 La redacción final es el resultado de la aceptación de las ponencias 993 y 1033 del Grupo Parlamentario Popular, que justificaban la modificación como simple “ajuste técnico”, de deficiente técnica, cabría añadir (BOCG, CD, XII Legislatura, Serie A, nº 2-2, de 16 de marzo de 2017).

que una de las resoluciones, de fecha 17 de julio de 2013, se dictó antes de la entrada en vigor de dicha ley y al amparo de las previsiones del texto refundido de 2011.

De estas seis resoluciones únicamente ha sido estimatoria la dictada el 26 de diciembre de 2019, que anuló los pliegos de la licitación para contratar el “Servicio de limpieza del edificio sede y otras dependencias del Tribunal Constitucional y servicios complementarios” [supuesto del art. 44.2 a)]. La anulación se fundó en las siguientes razones: inclusión en el objeto del contrato de prestaciones (servicios de traslado de mobiliario y de atención de cafetería) no vinculadas objetivamente con la principal, es decir, con el servicio de limpieza (FJ 5); incorrecta valoración de la mejora del seguro de responsabilidad civil, que no constituye una circunstancia de la prestación y que no responde a las auténticas necesidades a cubrir (FJ 7) e indeterminación de la valoración de la aportación de material fungible, aquí toallitas y papel higiénico, cuando debiera ser estrictamente reglada (FJ 8).

Dos de las resoluciones se han dictado, e inadmitido, sendos recursos contra actos de trámite [art. 44.2 b)]. Son las resoluciones de 17 de julio de 2013, ya mencionada, que inadmitió el recurso contra la exclusión de la postulante por la baja puntuación asignada a su propuesta técnica (en este caso la inadmisión se acordó por insuficiencia de la cuantía del valor estimado de licitación: 165 200 €, siendo así que en el texto de 2011 el umbral mínimo eran 200 000 €), y de 7 de septiembre de 2022, que inadmitió un recurso contra la propuesta de adjudicación del contrato de servicios de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales y telegráficos generados en el Tribunal, al no tratarse de un acto de trámite cualificado.

Las tres resoluciones restantes se han dictado contra los acuerdos de adjudicación [art. 44.2 c)]: Las resoluciones de 26 de febrero y 12 de marzo de 2021 desestimaron los correspondientes recursos frente a la adjudicación de uno de los lotes del contrato de servicio de limpieza y complementarios inicialmente afectado por la resolución estimatoria de 26 de diciembre de 2019 ya citada, y del servicio de mantenimiento de las instalaciones generales del edificio sede y otras dependencias del Tribunal Constitucional, respectivamente. La resolución de 13 de enero de 2023 inadmitió, por extemporáneo, el recurso contra el acuerdo de adjudicación del contrato de servicio postal del Tribunal.

b) *En materia de transparencia. Especial referencia a la propuesta de reforma de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno*

De acuerdo con la delimitación del ámbito subjetivo de aplicación que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, contiene en su art. 2.1 f), el Tribunal Constitucional queda sujeto a las disposiciones del título primero —rubricado “Transparencia de la actividad

pública”—, “en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”. Al respecto de este inciso, y antes de avanzar en nuestras reflexiones, conviene hacer un par de acotaciones.

En primer lugar, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la no aplicación de la Ley 19/2013 no ha de interpretarse como exclusión de la transparencia o apertura en relación con la actividad jurisdiccional del Tribunal, aquella que le da sentido y razón de ser en tanto que garantía jurisdiccional de la Constitución<sup>25</sup>. Más allá de las reglas escritas en la legislación ordinaria, el principio de transparencia responde al propósito de hacer realidad la aspiración de la que se hiciera mención en el frontispicio del preámbulo de la todavía vigente Ley de secretos oficiales, cual es la de hacer realidad la publicidad de la actividad de los poderes públicos “porque las cosas públicas que a todos interesan pueden y deben ser conocidas de todos”. En el seno de una auténtica democracia deliberativa, la posibilidad de conocer las resoluciones jurisdiccionales del Tribunal que contengan doctrina (sentencias y autos) reviste una importancia inconcusa pues significa tanto como facilitar el acceso a las razones constitucionales de decidir, razones que apelan a la conciencia jurídica y al sentido de justicia democrática de todos los ciudadanos. Es por eso por lo que la propia Constitución proclama un principio de máxima publicidad de las sentencias del Tribunal Constitucional. En palabras de la STC 114/2006, de 5 de abril, absolutamente capital en esta materia: “Una lectura conjunta de estas previsiones [los arts. 86.2 y 99.2 LOTC] puestas en relación con los arts. 9.1 CE y 5.1 LOPJ, determina que resulte también inequívoco que el art. 164.1 CE establece, más allá incluso del principio general de publicidad de las actuaciones judiciales y sus resoluciones del art. 120 CE, una exigencia constitucional específica de máxima difusión y publicidad de las resoluciones jurisdiccionales de este Tribunal, que se concreta, por un lado, en que, junto con la más obvia y expresa obligación formal de publicación de determinadas resoluciones en el Boletín Oficial, resulte también implícita una obligación material de dar la mayor accesibilidad y difusión pública al contenido de todas aquellas resoluciones jurisdiccionales del Tribunal que incorporen doctrina constitucional, con independencia de su naturaleza y del proceso en que se dicten; y, por otro, en que la publicidad lo ha de ser de la resolución íntegra” (FJ 6).

En segundo lugar, y en estrecha conexión con lo anterior, la utilización de la expresión “actividades sujetas al Derecho Administrativo” resulta cuando menos

25 La exclusión de la actividad jurisdiccional del Tribunal del régimen legal de transparencia es coherente con lo dispuesto en el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, conocido como Convenio de Tromsø, hecho el 18 de junio de 2009, ratificado por España mediante instrumento de 9 de junio de 2023 y vigente en nuestro país desde el 1 de enero de 2024. De acuerdo con su art. 1.2 a), las disposiciones del Convenio se aplican a las “autoridades públicas”, término que comprende a las “autoridades judiciales, *en cuanto realizan funciones administrativas* según la normativa nacional propia”. Consecuentemente, quedan por entero fuera del régimen ordinario de transparencia y sometidas a las normas procesales y de regulación general de la actividad jurisdiccional (en nuestro caso, las contenidas en la LOPJ, en cuanto remita a ellas la LOTC) las actividades y documentos generados y allegados en el ejercicio por jueces y tribunales de su privativa función jurisdiccional.

discutible. Desde la perspectiva de los valores constitucionales a los que sirve el principio de transparencia, porque la actividad que principalmente interesa a los ciudadanos cuando de los tribunales de justicia se trata es aquella que privativamente se les atribuye: el enjuiciamiento y resolución de los asuntos sometidos a su conocimiento. Desde la perspectiva de la estricta legalidad, porque la opción por esta expresión invita a pensar que la actividad que puedan realizar en régimen de Derecho privado carece de trascendencia o interés y, marginalmente, suscita la duda de si realmente existen unas actividades de la Casa de su Majestad el Rey “sujetas al Derecho Administrativo” pero exentas de control jurisdiccional ante el silencio del art. 1.3 a) LJCA<sup>26</sup>.

El sometimiento del Tribunal Constitucional al título primero de la Ley 19/2013 implica que aquel viene obligado a publicar de forma periódica y actualizada, en su sitio web, la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad (publicidad activa). Asimismo, que debe responder a las solicitudes de acceso a la información pública que presenten los ciudadanos en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, no le son de aplicación las disposiciones sobre buen gobierno contenidas en el título segundo, que incluyen un régimen sancionador; como tampoco se sujeta al control externo por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, puesto que, en virtud de lo dispuesto en el art. 23.2 de la Ley, el régimen de impugnación de las resoluciones dictadas por la administración al servicio del Tribunal es el establecido en su Ley Orgánica.

Pues bien, por orden del entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública de 2018 se creó el Foro de Gobierno Abierto, “con la finalidad de institucionalizar la colaboración y fortalecer el diálogo permanente entre las Administraciones Públicas y la sociedad civil en materias relacionadas con el gobierno abierto y en particular con el objetivo de impulsar la colaboración, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas” (art. 1.1 de la Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero, por la que se crea el Foro de Gobierno Abierto). En la reunión de 2 de noviembre de 2021 del Grupo de Trabajo de Transparencia y Rendición de Cuentas de este foro se presentó una propuesta de constitución de un subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley 19/2013. Los trabajos de este grupo<sup>27</sup> han llevado a una propuesta de reforma de la Ley de transparencia que supone, en lo que ahora estrictamente interesa, la incorporación de un régimen sancionador también en materia de transparencia, pues hasta la fecha el capítulo sancionador solo comprende los ilícitos administrativos en materia de “buen gobierno”. A tal efecto se define un elenco de infracciones y se establece que las sanciones a aplicar

26 Para una aproximación crítica a la opción terminológica del legislador, remito al lector interesado a la rigurosa monografía de Guichot y Barrero (2020: 140 y ss).

27 Los resultados de la actividad de este grupo se encuentran disponibles en la dirección electrónica [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html) (último acceso, 19 de enero de 2024).

serán las previstas en materia de “buen gobierno”, que van desde la amonestación (infracciones leves) hasta la destitución del cargo, con prohibición de ser nombrado para un puesto similar por un periodo de entre cinco y diez años (infracciones muy graves), pasando por la declaración del incumplimiento y su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” y la pérdida de la indemnización prevista para el cese en el cargo (infracciones graves y muy graves).

Habida cuenta de que de los términos de la propuesta resulta manifiesta la voluntad de someter al Tribunal Constitucional al nuevo régimen sancionador, deberemos preguntarnos si esta opción normativa es compatible con la autonomía institucional del Tribunal, pues solo de ser así podremos concluir que se mueve dentro de los márgenes de apreciación del legislador.

La pregunta resulta tanto más pertinente cuanto que en los materiales difundidos por el grupo de trabajo se pone de manifiesto que los “sujetos responsables” de las infracciones son los órganos y entidades del art. 2 de la Ley, lo que significa, en buena lógica, que las eventuales sanciones se imponen, en el caso que nos ocupa, al propio Tribunal Constitucional, sin perjuicio de la eventual acción de regreso frente a los “altos cargos y máximos responsables y el personal al servicio” del Tribunal, que también se contempla en esos mismos materiales, por más que en ocasiones no resulte sencillo deslindar los supuestos de responsabilidad directa y derivada del ejercicio de la acción de regreso. Los autores de la propuesta han despejado las dudas reconociendo al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, titular exclusivo de la competencia sancionadora cuando de infracciones al régimen de publicidad activa se trata, plena libertad para identificar a la persona o entidad presuntamente responsable de la infracción.

La reforma de la Ley de transparencia propuesta transforma el régimen disciplinario del Tribunal Constitucional en un sistema de control externo por un consejo de naturaleza administrativa y que solo limitadamente goza de independencia. Desde luego, nunca podrá predicarse del Consejo la *independencia fuerte* reconocida a jueces y magistrados y que comprende dos aspectos: uno, de orden externo, que exige que el órgano jurisdiccional ejerza sus funciones sin sometimiento de ningún vínculo jurídico o de subordinación respecto de terceros; otro, de alcance interno, asociado al concepto de imparcialidad, se refiere a la “equidistancia que debe guardar el órgano decisor respecto de las partes en litigio y de sus intereses respectivos”<sup>28</sup>.

28 La cita se toma de Huelin Martínez De Velasco (2024). Ciertamente, en países que responden al modelo napoleónico de organización de la Justicia, atribuida a un cuerpo funcional que cuyos integrantes aspiran a una cierta carrera profesional, excluida radicalmente en el modelo anglosajón, la preservación de la independencia externa puede llegar al punto de ser más factible que la de su homóloga interna (Andrés Ibáñez, 2015: 139 y ss.). Abstracción hecha de esta realidad, lo cierto es que, como apunta Díez-Picazo (2000: 175 y ss.), la independencia que pudiera predicarse del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es una *independencia débil*, que no excluye los eventuales vínculos jurídicos de subordinación, sino que juridifica las relaciones entre órganos.

La propuesta desapodera a los miembros del Tribunal Constitucional, y en particular a su presidente, de las potestades disciplinarias que ostentan por ministerio de la Ley Orgánica 2/1979 para transferirlas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, particularmente en la incoación y tramitación del expediente<sup>29</sup>. Más grave puede resultar, si cabe, la intromisión por las sanciones propuestas por los promotores de la reforma, que comprenden desde la publicidad de “la declaración del incumplimiento y su publicación en el ‘Boletín Oficial del Estado’, para las infracciones graves”, hasta la destitución “del cargo que ocupen salvo que ya hubiesen cesado y no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años”, para las infracciones muy graves.

Prescindiendo ahora de toda consideración sobre la pertinencia de introducir sanciones que parecen más inspiradas en la voluntad de someter al posible infractor al escarnio público, o sobre su proporcionalidad, quizás convenga preguntarse si cabe siquiera imaginar la aplicación de la sanción de cese a los cargos de elección popular, de primer o segundo grado tanto da en estos momentos. Tampoco es posible aceptar el sometimiento a este sistema de castigos a los funcionarios públicos que ostenten competencias en materia de transparencia y cuyo nombramiento y remoción corresponde en exclusiva a los presidentes y pleno de las cámaras parlamentarias, el Consejo General del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional.

### c) Conclusiones

La propuesta de reforma de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno postula un cambio radical del modelo español de transparencia que, si bien puede ser acertado en líneas generales, resulta dudosamente conforme con la autonomía institucional de los órganos constitucionales, aquí del Tribunal Constitucional. Repárese en que la reforma no se detiene en la atribución al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la competencia para conocer de las reclamaciones que en la materia puedan formularse frente a las resoluciones de la

29 Esto sería potencialmente así, supuesto que prosperase la reforma, al menos por lo que respecta a las infracciones en materia de publicidad activa. En efecto, por mor de lo propuesto en el “artículo B. Competencia sancionadora”, la competencia para ejercer la potestad sancionadora correspondería al Consejo de Transparencia en el caso tanto de las infracciones muy graves en materia de publicidad activa (apartado 1, primer párrafo), como de las graves y leves al tratarse de uno de los “sujetos pertenecientes al sector público estatal” (apartado 1, segundo párrafo). En el caso de las infracciones en materia de acceso a la información, un ámbito de estricta responsabilidad disciplinaria, nos encontramos con una posible intimación, seguida de la eventualidad de que el Consejo de Transparencia inste la apertura del procedimiento sancionador, solicitud a la que se atribuye carácter vinculante para el Tribunal. Incluso cuando el Consejo no instruya el procedimiento sancionador, el apartado 6 del propuesto “B. Competencia sancionadora” contempla su intervención a través de un informe “previo y preceptivo” a la emisión de la resolución que ponga fin al expediente sancionador.

administración de apoyo del Tribunal Constitucional, sino que llega al punto de atribuirle una potestad sancionadora que, eventualmente, pudiera ejercitar tanto respecto del Tribunal Constitucional como sujeto obligado por la Ley de transparencia, como sobre los responsables de los órganos de la administración de apoyo. Esta segunda vertiente desapodera al Tribunal de su potestad disciplinaria, en tanto que la primera hace del propio órgano constitucional —y no solo de su administración de apoyo— sujeto del control por una administración independiente.

Se ha defendido, con sólidos argumentos, la conveniencia de residenciar en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la competencia para resolver la reclamación prevista en los arts. 23 y 24 de la Ley 19/2013<sup>30</sup>. Esa defensa se ha asentado sobre la premisa de que, al tratarse de información relativa a la actividad desarrollada por los servicios de apoyo y no al ejercicio de la función constitucional privativamente atribuida al Tribunal, resultaría exagerado hablar de amenaza a la autonomía institucional<sup>31</sup>. Acaso pudiera añadirse, en refuerzo de esta tesis, que desde la STC 4/1981, de 2 de febrero, sabemos bien que “el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, [pero] entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados” (FJ 3).

En rigor, ese control de legalidad por instancias ajenas al propio Tribunal es el encomendado por la Ley 9/2017 al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. El control por esta administración independiente de la actividad contractual de la administración de apoyo no ha suscitado hasta la fecha excesivos reparos. Lo que no supone que revista un ejemplo de deferencia hacia el Tribunal Constitucional y de respeto a su autonomía institucional.

Por una parte, aunque el control que lleva a cabo el Tribunal de Recursos Contractuales, como el que eventualmente pudiera adjudicarse al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, represente un claro ejemplo de control de legalidad, ello no autoriza a olvidar que, como igualmente se afirma en la STC 4/1981, FJ 3, el presupuesto del control de legalidad radica en la posición de superioridad jerárquica de quien lo ejerce. Originariamente, y por lo que se refiere al ámbito de las administraciones locales, las concernidas en ese temprano pronunciamiento del Tribunal, el control de legalidad era parte de la tutela administrativa que el Estado ejercía sobre los entes locales. El único supuesto de control de legalidad *stricto sensu* ejercido por quien no ocupa una posición de supraordenación es el jurisdiccional.

En segundo lugar, convendrá no olvidar que la administración no es constitucionalmente un complejo organizativo de control; su función radica en el diseño y ejecución de las políticas públicas aprobadas por los órganos constitucionales legitimados al efecto (Gobierno y Cortes Generales). Esta característica

30 Al respecto, en particular el muy argumentado trabajo de Fernández Ramos (2017: 9 y ss.).

31 Además del trabajo citado en la nota anterior, *vid.* Sánchez Morón (2014: 285).

explica la diferencia del incontrovertible control externo que respecto de la actividad de gasto del Tribunal Constitucional ejerce el Tribunal de Cuentas, “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público” (art. 136.1 CE). Al Tribunal de Cuentas le encomienda la norma suprema tanto la censura de las cuentas públicas cuanto el ejercicio de una jurisdicción propia en la materia (art. 136.2 CE), concretada en su ley orgánica en los juicios de cuentas y por alcance<sup>32</sup>. De suerte que la fiscalización de la actividad contable se encomienda por la Constitución a este órgano, que también depura, ejerciendo la potestad jurisdiccional con las notas indeclinables de independencia e imparcialidad, la responsabilidad contable en tanto que subespecie de la responsabilidad civil.

Sorprende que, en materia contractual, la autonomía institucional del Tribunal Constitucional o del Consejo General del Poder Judicial, sean de peor condición que la autonomía institucional de las cámaras parlamentarias. Más allá de su defectuosa redacción, la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 9/2017 confirma una asimetría que ya existía en la legislación anterior, de modo que la actividad de los órganos competentes del Tribunal Constitucional y del Consejo en materia de contratación se somete, por ministerio de la ley, a la fiscalización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Por el contrario, queda a la libre decisión de las cámaras parlamentarias la creación de un tribunal administrativo de este género. Nótese, por cierto, que el órgano de contratación del Tribunal Constitucional es su presidente, actuando el secretario general por delegación [arts. 14 k) del Reglamento de Organización y Personal y 99.2 LOTC].

Sorprende, igualmente, la naturalidad con la que nuestro legislador ha marginado la vía jurisdiccional en la atribución de la competencia para resolver los recursos en materia contractual. La trasposición de la normativa de la Unión Europea era una excelente ocasión para seguir avanzando por la senda de la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa abierta en su día con la creación de los juzgados unipersonales. No se hizo así y se optó por la atribución del conocimiento de la materia a órganos administrativos dotados de autonomía funcional pero cuyos miembros solo gozan de independencia temporal<sup>33</sup>.

En el caso específico del derecho de acceso a la información, se niega que la independencia del Tribunal Constitucional se vea afectada por la naturaleza de la información concernida, que no hace referencia a la actividad jurisdiccional sino a aquella otra ancilar, de carácter administrativo. Siendo innegable que en esta materia no resulta de aplicación la Ley 19/2013, sino las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la que expresamente se remite el

32 *Vid.* García Blanco (2018: 119).

33 Sobre la marginación del modelo jurisdiccional, *vid.* Santamaría Pastor (2015: 56 y ss). En relación con la autonomía funcional de estos tribunales, *vid.*, por todos, Vilalta Reixach, (2022: 119 y ss), Martín Rebollo (1992: 45).

art. 80 LOTC, no es menos cierto que la potencialafección a la independencia no resulta solo de la fiscalización de actuaciones de naturaleza jurisdiccional, sino que puede igualmente derivar del control de los órganos de apoyo al margen de la estructura administrativa autónoma del propio Tribunal. Nos hallamos ante una auténtica garantía de indemnidad de esa autonomía.

Finalmente, y por más que podamos plegarnos a la realidad de un control de legalidad resultante de la complejidad creciente de las tareas asignadas a la administración de apoyo del Tribunal Constitucional, su aceptación no puede ignorar las diferencias entre ese tipo de controles y el ejercicio de potestades sancionadoras. No puede confundirse la revisión de la actividad con el castigo de los ilícitos administrativos, como tampoco puede considerarse que la excepcional externalización de la revisión de los actos dé pie al desapoderamiento al Tribunal Constitucional de la potestad disciplinaria sobre el personal a su servicio.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Andrés Ibáñez, P. (2015). *Tercero en discordia. Jurisdicción y juez del Estado constitucional*. Madrid: Trotta.
- Bacigalupo Saggese, M. (2003). La potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial. *Derecho Privado y Constitución*, 17, 17-44.
- De Juan Abad, A. (1984). Los órganos de apoyo en el Tribunal de Cuentas: el Gabinete Técnico. En AA., *La función de los tribunales de cuentas en la sociedad democrática* (107 y ss.). Madrid: Tribunal de Cuentas.
- Díez-Picazo, L. M. (2000). *El poder de acusar. Ministerio Fiscal y constitucionalismo*. Barcelona: Ariel.
- Fernández Antelo, L. (2020). Comentario a la disposición adicional segunda. En González Rivas, J. J., *Comentarios a la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado-Fundación Wolters Kluwer.
- Fernández Ramos, F. (2017). La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública. *Revista General de Derecho Administrativo*, 45, 9 y ss.
- Fernández Riveira, R. M. (2016). Nuevos enfoques de la independencia judicial. Dos puntas de iceberg en la reforma de la LO del Poder Judicial: la Comisión Permanente del CGPJ y el gabinete técnico del Tribunal Supremo. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 390.
- Folguera Crespo, J. (2001). La potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial. *Revista del Poder Judicial*, 62, 313 y ss.
- Fraile Ortiz, M. (2016). La 'nueva' potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial en la LO 4/2013: La reforma que no fue. En Aguiar de Luque, L. (ed.), *Independencia judicial y Estado constitucional: el gobierno judicial*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Blanco, J. M. (2018). El control externo por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional. *Revista Española de Control Externo*, 58, 119 y ss.

- García Pelayo, M. (1981). El *status* del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1.
- Guichot, E./Barrero, C. (2020). *El derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Huelin Martínez de Velasco, J. (2024). La independencia judicial en la Unión Europea o 'cuando las barbas de tu vecino veas afeitarse, pon las tuyas a remojar'. En <https://www.politicafiscal.es/equipo/joaquin-huelin-martinez-de-velasco/la-independencia-judicial-en-la-union-europea-o-cuando-las-barbas-de-tu-vecino-veas-afeitar-pon-las-tuyas-a-remojar>
- Leguina Villa, J. (1999). El ámbito de la jurisdicción. En Leguina/Sánchez Morón (dirs.), *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*. Valladolid: Lex Nova.
- Martin Rebollo, L. (1992). La Administración de garantías: vigencia y límites. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 13, 45.
- Porras Ramírez, J. M<sup>a</sup>. (1995). Fundamento, naturaleza, extensión y límites de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial. *Revista de Estudios Políticos*, 87, 239 y ss.
- Punset Blanco, R. (2001). Comentario al artículo 2. En Requejo Pagés, J. L. (coord.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado.
- Rodríguez-Patrón Rodríguez, P. (2005). *La potestad reglamentaria del Tribunal Constitucional*. Madrid: Iustel.
- Ruiz García, J. R. (2001). Comentario a la disposición adicional segunda. En Requejo Pagés, J. L. (coord.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado.
- Romano, S. (1988). *Il diritto pubblico italiano*. Milán: Giuffrè Editore.
- Sánchez Morón, M. (2014). Nuevas garantías de Derecho Administrativo. *Revista de Administración Pública*, 194, 285.
- Santamaría Pastor, J. A. (2015). El sistema de tribunales administrativos de recursos contractuales. *Asamblea*, 32, 56 y ss.
- Vilalta Reixach, M. (2022). Las garantías de independencia de los tribunales administrativos de recursos contractuales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 119 y ss.

\*\*\*

TITLE: *The support administration of the Constitutional Court. A study of the Court's power of self-organization*

ABSTRACT: *This study is devoted to the legal regime of the support services of the Constitutional Court of Spain. Starting from the fundamental determinations of the Organic Law on the Constitutional Court (conferral of internal regulatory powers, wide budgetary autonomy, and staff regulations), the internal and external aspects of the institutional autonomy of the Constitutional Court are exposed. The internal one is reflected, mainly, in the Organization and Personnel Regulations passed in 1981 and 1990. The external aspect fundamentally refers to the control of the activity of the support services: asymmetric judicial control in terms of the assignment of competence, and control by independent administrative authorities. In relation to the latter, controls on contracts and transparency are analysed, with a critical approach to some recent proposals of amendments to the Law on Transparency, Access to Public Information and Good Governance.*

RESUMEN: *El presente estudio está dedicado a los servicios de apoyo del Tribunal Constitucional de España. Partiendo de las determinaciones básicas de su ley orgánica (potestad reglamentaria, amplia autonomía presupuestaria y régimen de personal), se exponen las vertientes interna y externa de la autonomía institucional del Tribunal. La interna se refleja, principalmente, en el Reglamento de organización y personal de 1981 y 1990. La vertiente externa remite fundamentalmente al control de la actividad de la administración de apoyo: control jurisdiccional asimétrico en cuanto a la atribución de la competencia, y control por autoridades administrativas independientes. En relación con estas últimas se analizan los controles en materia de contratos y transparencia, haciendo una aproximación crítica a alguna propuesta reciente de reforma de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

KEY WORDS: *Constitutional Court, regulatory powers, disciplinary authority, support services, institutional autonomy, General Secretariat, external control, judicial review, contracts, transparency.*

PALABRAS CLAVE: *Tribunal Constitucional, potestad reglamentaria, potestad disciplinaria, servicios de apoyo, autonomía institucional, secretaría general, control externo, control jurisdiccional, contratos, transparencia.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 21.01.2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 15.02.2024

CÓMO CITAR / CITATION: Pomed Sánchez, L. (2024). La administración de apoyo del tribunal constitucional. Un estudio de la potestad de autoorganización del tribunal. *Teoría y Realidad Constitucional* 53, 403-434.