TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

¿GUARDIÁN O SEÑOR DE LA CONSTITUCIÓN?

Coordinadoras

Asunción de la Iglesia Chamarro
Patricia Rodríguez-Patrón



COLEX READER
COLEX AUDIO
COLEX

Disfrute gratuitamente **DURANTE UN AÑO** de los eBook y audiolibros de las obras de Editorial Colex*

- Acceda a la página web de la editorial **www.colex.es**
- Identifíquese con su usuario y contraseña. En caso de no disponer de una cuenta regístrese.
- Acceda en el menú de usuario a la pestaña «Mis códigos» e introduzca el que aparece a continuación:

RASCAR PARA VISUALIZAR EL CÓDIGO

- Una vez se valide el código, aparecerá una ventana de confirmación y su eBook y/o audiolibro estará disponible **durante 1 año desde su activación** en la pestaña «Mis libros» en el menú de usuario.

* Los audiolibros están disponibles en las ediciones más recientes de nuestras obras. Se excluyen expresamente las colecciones «Códigos comentados», «Biblioteca digital» y los productos de www.vademecumlegal.es.

No se admitirá la devolución si el código promocional ha sido manipulado y/o utilizado.



¡Gracias por confiar en nosotros!

La obra que acaba de adquirir incluye de forma gratuita la versión electrónica. Acceda a nuestra página web para aprovechar todas las funcionalidades de las que dispone en nuestro lector.

Funcionalidades eBook

Acceso desde cualquier dispositivo con conexión a internet

Idéntica visualización a la edición de papel

Navegación intuitiva

Tamaño del texto adaptable

Síguenos en:

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

¿GUARDIÁN O SEÑOR DE LA CONSTITUCIÓN?

ITCDDC
La Importancia de la Independencia del Tribunal Constitucional para la Defensa de la Democracia Constitucional

Universidad de Navarra

UAM
Universidad Autónoma de Madrid

ICAM

STATERA

MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES

UNIÓN EUROPEA
FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL

AGENCIA ESTATAL DE INVESTIGACIÓN

Financiado por la Unión Europea
NextGenerationEU

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

¿GUARDIÁN O SEÑOR DE LA CONSTITUCIÓN?

Coordinadoras

Asunción de la Iglesia Chamarro
Patricia Rodríguez-Patrón

COLEX 2026

Copyright © 2026

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© Asunción de la Iglesia Chamarro
© Patricia Rodríguez-Patrón
© Raquel Marañón Gómez
© Alfonso Cuenca Miranda
© César Aguado Renedo
© Josu de Miguel Bárcena
© Federico de Montalvo Jääskeläinen
© Ibor Fernandes Romero
© M.ª Isabel Álvarez Vélez
© Carlos Sánchez de Pazos Peigneux
© Enrique Fliquete Lliso

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 979-13-7065-166-4
Depósito legal: C 1923-2026
DOI: https://doi.org/10.69592/979-13-7065-166-4

SUMARIO

PRESENTACIÓN

Presentación 36

I.
INTRODUCCIÓN

LA IMPORTANCIA DE UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL INDEPENDIENTE PARA LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

Patricia Rodríguez-Patrón

La importancia de un Tribunal Constitucional independiente para la defensa de la democracia constitucional 36

II
SOBRE IDONEIDAD E INDEPENDENCIA

1

REFLEXIONES SOBRE LA DESIGNACIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA

Raquel Marañón Gómez

1. El marco constitucional español 36
2. El desarrollo legal: la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 38
3. El Senado y el papel de las Comunidades Autónomas 39
4. La STC 49/2008 y la constitucionalidad de la participación autonómica 42
5. Derecho comparado europeo 43
6. Problemas actuales del modelo español 45
7. Conclusión 51
8. Bibliografía consultada 52

2

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y LA CORTE SUPREMA ESTADOUNIDENSE: ELEMENTOS PARA REFORZAR LA INDEPENDENCIA EN EL ACCESO AL CARGO Y EN EL EJERCICIO; UNA COMPARATIVA

Alfonso Cuenca Miranda

1. El sistema de designación y los requisitos de acceso. 55
2. Independencia de ejercicio 63
3. Epílogo 67

3

LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL EPICENTRO DE LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

Asunción de la Iglesia Chamarro

1. Consideraciones introductorias 69
2. La presidencia en los contextos de crisis y polarización: el epicentro de la crisis . . 70
3. La presidencia y los períodos del Tribunal Constitucional 72
4. Modelo de presidencia y funciones 78
5. Repaso a algunos episodios del «efecto presidencia» 85
6. Consideraciones de cierre. 92

III

¿INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL O SUSTITUCIÓN DEL CONSTITUYENTE?

1

CUANDO LOS DATOS NO MATAN EL RELATO: SOBRE LA STC 137/2025, DE 26 DE JUNIO, QUE CONTROLA LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA PRIMERA AMNISTÍA DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL ACTUAL

César Aguado Renedo

Introducción 97
1. El control constitucional de la LOA hasta la fecha 99
2. Números de la STC 137/2025, de 26 de junio. 99
3. Sobre las escasas disconformidades constitucionales apreciadas por el Tribunal . 103
4. Consideraciones de fondo sobre la STC 137/2025 109
4.1. Escueto recordatorio sobre la posibilidad de amnistía en nuestro sistema 109
4.2. La arbitrariedad, causa de la inconstitucionalidad de la LOA. 112
4.3. Las finalidades de la LOA 113
4.3.1. De los preámbulos y su valor menor 114
4.3.2. Del relato argumentativo de la sentencia frente a los datos incontrovertibles 118
4.3.3. De la venalidad de la amnistía concedida 125

5. Breves alusiones político-procedimentales sobre la LOA 127
6. Algunas consideraciones sobre las decisiones (hasta ahora) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la LOA 128

2

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA POTESTAD DE AMNISTÍA

Josu de Miguel Bárcena

1. Introducción 135
2. La amnistía en el derecho comparado: breve aproximación 136
3. La amnistía en la Constitución española: los debates constituyentes 139
4. La amnistía como problema constitucional 141
5. Las Cortes Generales pueden conceder amnistías: la sentencia 137/2025, de 26 de junio 145
6. Conclusiones 150

3

LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEY DE AMNISTÍA: ¿SON LA NORMA ABIERTA Y LA INTERPRETACIÓN EVOLUTIVA DIFERENTES RÍOS QUE DESEMBOCAN EN LA MUERTE DE LA CONSTITUCIÓN?

Federico de Montalvo Jääskeläinen

1. La hipótesis 153
2. La respuesta 158
3. La contradicción 163

4

A PROPÓSITO DE LOS VOTOS PARTICULARES DE LA STC 137/2025: CUANDO EL PODER LEGISLATIVO Y EL INTÉRPRETE DE LA CONSTITUCIÓN OCUPAN EL LUGAR DEL CONSTITUYENTE

Ibor Fernandes Romero

1. A modo introductorio: una breve aproximación doctrinal de la amnistía 173
2. Los votos particulares como instrumento de depuración constitucional 177
3. Reflexiones sobre los límites de la interpretación evolutiva de la Constitución al hilo del valor de los votos extraordinarios de la sentencia: despotismo ilustrado del intérprete constitucional 180
4. Cuestiones de relevancia procesal y orgánica del Tribunal remarcadas en los votos particulares de la sentencia de la amnistía 185
4.1. El funcionamiento interno del Tribunal a la luz de los votos particulares 185
4.2. Consideraciones finales sobre los votos particulares 191
5. A modo de conclusión: el espejo histórico en el que no deberíamos mirarnos 192

5

EL DECRETO-LEY COMO VÍA LEGISLATIVA ORDINARIA: EL PAPEL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ANTE UNA ANOMALÍA CRECIENTE

M.ª Isabel Álvarez Vélez

1. Encuadre del estudio: la pérdida del papel hegemónico del Parlamento 195
2. Los requisitos formales de las iniciativas legislativas gubernamentales a partir de 2015 198
3. Incorporación del Decreto-Ley a la Constitución y límites formales para su utilización 203
4. La existencia del supuesto habilitante del Decreto-Ley. La evolución en la doctrina del Tribunal Constitucional 208
5. A modo de reflexión final: el problema de la conversión en proyecto de ley de un Decreto-Ley 214

IV
¿QUIS CUSTODIET IPSOS CUSTODES?

1

EL ESPERADO CONTROL POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA LEY ORGÁNICA 1/2024, DE 10 DE JUNIO, DE AMNISTÍA PARA LA NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL, POLÍTICA Y SOCIAL EN CATALUÑA

Carlos Sánchez de Pazos Peigneux

1. Introducción: fundamentos de la Ley Orgánica de Amnistía como objeto de control 221
2. El «qué», el «cómo» y el «cuándo» del control por el Tribunal de Justicia de la Ley Orgánica de Amnistía 222
   2.1. El «cuándo» del control 223
   2.2. El «cómo» del control 223
   2.3. El «qué» del control 239
3. Consideraciones finales 246

2

AMNISTÍA Y TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: ¿QUIÉN CORTA LA SOGA AL ESTADO DE DERECHO?

Enrique Fliquete Lliso

1. Introducción 247
2. Amnistía y Estado de derecho 248
   2.1. Dimensión formal de la amnistía: ¿una ley penal retroactiva? 248
   2.2. Dimensión material de la amnistía 251
      2.2.1. La amnistía como manifestación del derecho de gracia 251
      2.2.2. La amnistía como ejercicio del *ius non puniendi* del Estado 254

2.2.3. La amnistía como instituto causal y finalista 257
2.2.4. La amnistía como suspensión transitoria y retroactiva de la vigencia de la Constitución 259
3. Recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos 263
3.1. El procedimiento ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos 263
3.2. Las amnistías ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos 266
4. La Ley Orgánica 1/2024 de Amnistía ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos 270
5. A modo de conclusión 274

PRESENTACIÓN

La obra que ahora presentamos tiene su origen en dos seminarios organizados en el seno del proyecto de investigación «La importancia de la independencia del Tribunal Constitucional para la defensa de la democracia Constitucional», que dirigimos las profesoras Asunción de la Iglesia y Patricia Rodríguez-Patrón. El primero de ellos, celebrado el día 24 de abril de 2026 en el Parlamento navarro (XXVII Jornada del Aula de Derecho Parlamentario de la Universidad de Navarra), llevó por título «La Ley de Amnistía ante el Tribunal Constitucional y el TJUE». El segundo, que fue —en realidad— una continuación del primero tuvo lugar en la sede del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid el 15 de junio de ese mismo año y su título fue: «Tribunal Constitucional: de guardián a señor de la Constitución».

Con ambos encuentros tratamos de conectar —pues están íntimamente relacionados— los problemas que para la independencia del Tribunal Constitucional plantea una práctica políticamente viciada de selección y elección de sus magistrados con otros problemas actuales no menos importantes como son la idoneidad de los elegidos y los excesos interpretativos y, más en general, procesales de nuestro actual TC.

Dichas jornadas albergaron las reflexiones finales del trabajo llevado a cabo desde el año 2023 por el citado grupo de investigación y se recogen ahora en gran medida en este libro, que es fruto del esfuerzo de los ponentes y de otros profesores que generosamente han querido contribuir a enriquecerlo. A todos ellos nuestro más sincero agradecimiento.

La obra, que se divide en cuatro partes (I. Introducción; II. Sobre idoneidad e independencia; III. ¿interpretación constitucional o sustitución del constituyente?; y IV. ¿Quis custodiet ipso custodes?), tiene como única intención compartir reflexiones acerca de cuestiones críticas de la justicia constitucional que últimamente preocupan a una gran parte de los constitucionalistas, de manera que ello pueda dar lugar a un diálogo o intercambio de pareceres más amplio dentro y fuera de la academia.

Con el deseo de que ese diálogo pueda redundar en una mejora de nuestra justicia constitucional y, por extensión, de nuestro Estado de Derecho, dejamos en manos de nuestros lectores este trabajo colectivo para que lo sometan a crítica y confrontación con sus propias posiciones.

Asunción de la Iglesia Chamarro
Patricia Rodríguez-Patrón Rodríguez
(Coordinadoras)

I

INTRODUCCIÓN

LA IMPORTANCIA DE UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL INDEPENDIENTE PARA LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL[1]

Patricia Rodríguez-Patrón[2]
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid

Cuando —allá por el año 2022— la profesora Asunción de la Iglesia y yo nos planteábamos solicitar al Ministerio de Educación un proyecto de investigación en Derecho Constitucional, tuvimos pocas dudas de que el tema habría de ser la independencia de la justicia constitucional. En un contexto de creciente crisis institucional, la centralidad del Tribunal Constitucional para la democracia constitucional exigía una revisión del papel que, en la práctica, ha venido desempeñando en los últimos años dentro de nuestro ordenamiento.

Conscientes de que las disfunciones de nuestra justicia constitucional no son un hecho aislado, sino que se conectan con aquellas que afectan al sistema institucional en su conjunto, la primera actividad que emprendimos una vez que nos fue concedido el proyecto de investigación fue la colaboración en el seminario «¿Crisis del Estado Constitucional? Los grandes retos del constitucionalismo en España». En dicho seminario, celebrado el jueves 28 de septiembre de 2023, en la Sala de Conferencias de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid (ICADE), se pusieron de manifiesto algunas de las quiebras de nuestro ordenamiento institucional. Para ello, la jornada se dividió en tres partes, la primera, dedicada al Estado de Derecho y a la separación de poderes. Dentro de ella, el profesor Porras Ramírez se refirió a su crisis como factor desencadenante de la institucional, deteniéndose en la última parte de su intervención, concretamente, en los problemas del control parlamentario. El profesor Tajadura, por su parte, centró sus reflexiones en dos supuestos

1 Resultado del proyecto de investigación MIC I+D+I PID 2022-141112NB-I00 «La importancia de la independencia del Tribunal Constitucional para la defensa de la Democracia Constitucional».

2 https://orcid.org/0000-0002-2887-7782.

concretos: la colonización del CGPJ por los partidos políticos y la posibilidad de dictar una ley de amnistía. La segunda sesión se dedicó a la degradación de la función legislativa que, en opinión de Asunción de la Iglesia e Isabel Revuelta, quedaría definitivamente confirmada de consolidarse algunas patologías que muestran con la ayuda de varios ejemplos. En la sesión de la tarde, en fin, participamos el profesor Josu de Miguel y servidora, ofreciendo el primero una visión desde la idea del Estado de Derecho de la justicia constitucional en Europa, en relación con otras funciones de los ordenamientos democráticos, en particular, con la función legislativa.

En lo que se refiere a mi intervención, me gustaría recordar aquí algunas de las cuestiones allí referidas, que resaltaban la especificidad de los problemas que acechan actualmente al TC dentro de la crisis institucional generalizada. Señalaba cómo nuestro TC sufre en la actualidad una crisis de identidad, que afecta a los que están fuera (Gobierno, Cámaras, partidos políticos, etc.), que no se relacionan con el órgano conforme a lo que su naturaleza exige, pero también afecta al propio Tribunal Constitucional, pues este no parece saber lo que es, o lo que debería ser, lo que la Constitución le ha encargado que sea.

Desde luego, esto no lo saben (o no lo quieren saber) los partidos políticos que negocian y deciden su renovación fuera de los órganos llamados a elegir a los nuevos Magistrados cada tres años, ni tampoco los parlamentarios que tienen que proceder a esa renovación, ni el legislador, que intentó (sin éxito finalmente, como se sabe), entre otras cosas, privarle de una de sus prerrogativas más importantes que tiene el TC como órgano constitucional: la verificación de los títulos de admisión de sus componentes al acceder al cargo[3], que se pretendía entregar a los órganos proponentes, lo que viene a equivaler a suprimirla.

Muy reveladoras son, a este respecto, las no infrecuentes declaraciones públicas de los responsables políticos, en el sentido de que la independencia no es cosa que deba exigirse a los miembros del TC, pues este no es poder judicial, sino únicamente un órgano constitucional (más bien querrían decir político...)[4].

Dada esta concepción, no sorprende tampoco lo que ocurrió, con ocasión de la suspensión por el TC en el seno de un recurso de amparo, de la tramitación de dos enmiendas legislativas que pretendían modificar gravemente la LOPJ y la LOTC. Como se sabe, los grupos parlamentarios que sostenían al Gobierno trataron de introducir estas enmiendas en la tramitación de una proposición de ley con la que no guardaban homogeneidad alguna. Ante la

3 V., a este respecto, DI CIOLO, R., *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Varese, 1980, pág. 3.

4 Un ejemplo muy expresivo de lo que mantenemos en el texto puede encontrarse en el vídeo que facilita el diario El Mundo en el siguiente enlace: https://www.youtube.com/watch?v=wQKktrAcz2w.

admisión a trámite de las enmiendas por la Mesa de la Cámara, un grupo de diputados acudió en amparo ante el TC, al considerar que habían sido introducidas sorpresivamente y no había dado tiempo a estudiarlas y, dado que no cabe hacer enmiendas a las enmiendas, les impedía además participar en la configuración y mejora de los textos de reforma de la LOTC y de la LOPJ que se contenían en ellas. El Tribunal entendió que, en aras de salvaguardar una posible lesión de los derechos de los diputados recurrentes a participar en el procedimiento legislativo, era necesario acceder a la petición de estos de que se suspendiera la tramitación parlamentaria de dichas enmiendas (fue en el ATC 177/2022, de 19 de diciembre).

Como ya hemos tenido ocasión de señalar en otro lugar[5], la reacción de distintos cargos institucionales (Presidenta del Congreso y Presidentes del Senado y del Gobierno) —y, en la misma línea— los votos particulares del auto denunciaban que este suponía una alteración del sistema democrático y un ataque intolerable a la autonomía parlamentaria, en realidad —y a mi modo de ver—, como si no tuviéramos Constitución ni el TC estuviera obligado a hacer que se cumpla.

Lejos de esa idea, considero que el TC no está para dejar hacer y dejar pasar al Parlamento, sino, como acabo de decir, para hacer cumplir la Constitución, también cuando del procedimiento legislativo se trata (o, más en general, cuando de las Cámaras se trata). Pues, si se plantea un recurso de amparo frente a alguno de sus actos, el TC no puede abstenerse de señalar cualquier inconstitucionalidad en tiempo real ni, por supuesto, de proteger los derechos de los parlamentarios a ejercer su cargo representativo, que incluye no sólo votar, sino conocer con un tiempo razonable el texto que va a ser objeto de votación, discutir sobre el mismo y, en definitiva, participar en su mejora. Pues a diferencia de lo que algún otro autor mantiene[6], el papel del TC en los amparos parlamentarios no es el de creador de doctrina a toro pasado, pues el hecho de que el TC resuelva a legislatura vencida la mayoría de los recursos de amparo parlamentarios y que, por tanto, sus resoluciones en este tipo de procesos sólo suelan tener carácter declarativo es una patología: el TC debiendo resolver en plazo, habitualmente no lo hace. Pero eso no supone que su función no sea —no deba ser— la de proteger derechos fundamentales en el ámbito del recurso de amparo y, en la medida de lo posible, reparar sus vulneraciones. Es decir, que su función sea la de hacer prevalecer la Constitución.

---

5 V. Rodríguez-Patrón, P., «El Auto del Tribunal Constitucional 177/2022, de 19 de diciembre (y sus votos particulares), a la luz de la decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán de 5 de julio de 2023», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 2024, págs. 299-331.

6 Azpitarte Sánchez, M., «Estabilización del sistema político y fractura interna de los partidos. Crónica política y legislativa del año 2022». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 127, 2023, págs. 151-232.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: ¿GUARDIÁN O SEÑOR DE LA CONSTITUCIÓN?

Cuestionar la actualidad del Tribunal Constitucional no es cuestionar la Constitución ni cuestionar la Democracia. Mantener lo contrario sería tanto como confundir el Tribunal Constitucional con la propia Constitución o, dicho en los términos utilizados en el título de esta obra, considerarlo como su señor. Convencidos de que nuestro Alto Tribunal ha de ser únicamente su guardián o garante y no su dueño o señor, los autores de este libro someten a la crítica del lector sus reflexiones acerca de algunos de los problemas que pueden afectar al ejercicio de la función que al Tribunal Constitucional le ha encomendado el constituyente. Así, se exploran las dificultades que plantea la elección de los magistrados del TC en busca de soluciones que permitan que los nombrados sean los más idóneos para el cargo; o los complicados equilibrios que ha de afrontar la presidencia del órgano. Dado que la falta de idoneidad de los elegidos repercute inevitablemente en el modo en que se ejerce la función jurisdiccional, se analiza también el desbordamiento de los límites de la interpretación constitucional, muy principalmente, en la STC 137/2025. Como cierre, los dos últimos capítulos permiten evaluar la efectividad real que el llamado «diálogo» entre Tribunales puede tener como control externo del TC y, en definitiva, como última garantía del correcto desempeño de su función.

COORDINACIÓN

Asunción de la Iglesia Chamarro y Patricia Rodríguez-Patrón

AUTORÍA

Asunción de la Iglesia Chamarro, Patricia Rodríguez-Patrón, Raquel Marañón Gómez, Alfonso Cuenca Miranda, César Aguado Renedo, Josu de Miguel Bárcena, Federico de Montalvo Jääskeläinen, Ibor Fernandes Romero, M.ª Isabel Álvarez Vélez, Carlos Sánchez de Pazos Peigneux y Enrique Fliquete Lliso

PVP: 30,00 €

ISBN: 979-13-7065-166-4

Financiado por la Unión Europea NextGenerationEU