

SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., *La actividad de las Cortes Generales en defensa de la constitucionalidad de las leyes*, Valencia: Colección Ideas y Políticas Constitucionales. Ed Minim, 2004.

En un conocido artículo sobre la jurisdicción constitucional en Europa, el profesor Rubio Llorente subrayaba cómo la mayoría de las construcciones teóricas en que se sustentaba la misma eran en realidad «más fuertes por su coincidencia con las ideas políticas dominantes que por su rigor interno». Cómo, en definitiva, aun no se había logrado encontrar respuestas satisfactorias para las preguntas clave que suscita la existencia, y exitosa actuación, de nuestros Tribunales Constitucionales.

A esta cierta sensación de «malestar teórico» cabe añadir un rasgo más, característico del estudio de la justicia constitucional. Pocos elementos de la misma pueden ser abordados sin enmarcarse, y sin adoptar una posición, acerca de las concepciones básicas que sobre la misma se mantienen. Quizás por ello casi cualquier aspecto de su regulación procesal escapa a las categorías canónicas de esta rama del derecho para encontrar su mejor explicación desde la perspectiva de un verdadero «derecho constitucional concretizado», lo que dota al derecho procesal constitucional de una indudable autonomía, ya reivindicada tempranamente por autores como Habêrle.

Por otra parte, y frente a quienes abusan del método comparatista en estos terrenos, los sistemas de jurisdicción constitucional de cada país son eso mismo, sistemas, y por tanto responden a una lógica de conjunto que aporta a cada elemento de su ordenación positiva un sentido propio refractario a generalizaciones o translaciones excesivas desde otros modelos.

Por último, tampoco cabe olvidar que en pocos campos como en el de la justicia constitucional, y más allá de las concretas regulaciones normativas, es la praxis de los Tribunales y de los llamados a actuar

ante ellos, la que configura el diseño definitivo y el peso de la jurisdicción constitucional en el sistema.

A mi juicio, son estas cuatro premisas las que enriquecen y subyacen a la obra reseñada. En ella se analiza y valora críticamente no sólo la regulación jurídica sino ante todo la práctica forense que ha caracterizado la intervención del Congreso y del Senado, o más bien la ausencia de la misma, en los procedimientos de control de constitucionalidad de las normas con rango de ley.

Con ello, el profesor Sánchez Navarro ilumina un aspecto tradicionalmente olvidado por la literatura jurídica española sobre la justicia constitucional. No son muchas las obras que abordan aspectos predominantemente procesales del control de la ley, dejando aparte a los primeros trabajos generales de tono procesalista aparecidos tras la entrada en vigor de la LOTC. En paralelo con otros problemas acerca de categorías dogmático-procesales clásicas, el tema de la legitimación procesal despertó un escaso interés, más allá del siempre problemático ámbito de la legitimación activa de Gobiernos y Asambleas Legislativas autonómicas para impugnar la ley. Y si la legitimación activa de la minoría parlamentaria ha encontrado recientemente en obras como la del profesor Montilla Martos una reflexión más general, el tema de la legitimación pasiva, si así puede llamarse, de las Cámaras en el recurso o en la cuestión de inconstitucionalidad no pasaba de la acostumbrada mención a la ausencia efectiva de participación en el proceso al no presentarse alegaciones.

Y es ante esta práctica ante la que el profesor Sánchez Navarro se detiene a reflexionar, haciéndolo desde las categorías generales de la teoría constitucional, para

analizar el significado de esta facultad de intervención normativamente atribuida a las Cámaras, y las razones que han venido justificando una determinada «costumbre» constitucional. Y al hacerlo así, permite al lector replantearse lugares comunes y volver a pensar en último término sobre el significado del control de constitucionalidad de la ley.

En el estudio se parte del convencimiento de que la introducción de los Tribunales Constitucionales en Europa supuso la superación del tradicional equilibrio de poderes surgido en el siglo XVIII y basado en la supremacía del Parlamento. El control de la ley se configura así como un elemento «definitorio» de la jurisdicción constitucional concentrada, y de ahí que la posición del Parlamento y la propia significación de la ley como expresión de la voluntad popular sufran un cambio de significado al definirse al Tribunal como supremo intérprete de la constitución y al entender a la ley como voluntad imputable al pueblo soberano sólo si lo es dentro de la norma suprema. En definitiva, se remarca lo que la justicia constitucional tiene de límite al poder legislativo, de jurisdicción «de la ley» en último término.

Por otra parte, se destaca el «papel absolutamente central» del Parlamento en el sistema político y en el ordenamiento constitucional. Y se subraya como nos encontramos, por su carácter representativo de la voluntad soberana del pueblo, ante un órgano esencialmente plural. Si en el Estado democrático la unidad estatal es perfectamente compatible con el pluralismo político del pueblo, en las Cámaras, tal y como bien refleja el propio procedimiento legislativo, se parte de un pluralismo estructural para expresar una voluntad unitaria del órgano, adoptada lógicamente en un sistema democrático por la técnica de las mayorías. En definitiva, el profesor Sánchez Navarro, que ya estudió en profundidad el significado de las minorías en la estructura parlamentaria o el pluralismo en los sistemas electorales proporcio-

nales, parte del valor del pluralismo como perfectamente compatible con la expresión de una decisión atribuible al órgano y adoptada por mayoría.

Sentadas las premisas de teoría constitucional desde las que se parte, se apuesta a continuación por una concreta caracterización de la legitimación en los procesos de control de la constitucionalidad de la ley. Se opta pues por una interpretación desde el derecho constitucional de la amplia capacidad que la LOTC otorga a las Cámaras para intervenir en el proceso, y también por un cierto entendimiento del Recurso y la Cuestión como procedimientos encaminados prioritariamente a la depuración objetiva del ordenamiento. Se entiende así, en línea con la mayoría de la doctrina española, y con los pronunciamientos más conocidos del TC, que nos encontramos ante un proceso de carácter «estrictamente objetivo», donde el principio de contradicción procesal se encuentra fuertemente matizado, puesto que no existirían «partes procesales» en sentido técnico, sino una legitimación institucional conferida por el ordenamiento en función de la defensa del interés general.

Ahora bien, si en el campo de la legitimación activa el ordenamiento evidentemente permite la apertura al pluralismo, al menos desde la perspectiva del recurso de inconstitucionalidad, una vez iniciado el procedimiento, los que puedan intervenir serán ya «órganos públicos» (Gobierno/Cámaras/Ejecutivos –Asambleas autonómicas), «en virtud de su función política». Para el autor, la intervención de los gobiernos se justificaría por su función de «dirección política», la de los parlamentos «por su función representativa y, desde luego, legislativa», o como se afirmará más adelante, el significado de la atribución de la legitimación pasiva a las Cámaras consistiría en que estas «pueden ejercer su función representativa velando por la validez de la legislación de ellas emanada».

Determinada pues la opción teórica general y la visión de derecho procesal

constitucional, se analiza la concreta regulación de dicha capacidad de intervención prevista en el ordenamiento español. Se constata así que la LOTC consagra en sus artículos 34.1 y 37.2, la obligación de dar traslado de la demanda a las Cámaras, y la facultad de estas de personarse y realizar alegaciones. En definitiva que se reconoce la legitimación pasiva de Congreso y Senado en todos los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad de la ley, y al mismo nivel que el Gobierno de la nación. Y no sólo ello, sino que del análisis del procedimiento de elaboración de la LOTC se deduce que las propias Cortes, a través de la modificación del proyecto inicial, aseguraron la legitimación de ambas Cámaras y que esta lo fuera para los dos tipos de proceso.

El cuarto y último paso es el análisis de la concreta praxis constitucional de ambas Cámaras ante los procesos de control de constitucionalidad de la ley. El primer dato observable es la ausencia de una regulación adecuada en los reglamentos parlamentarios, lo que contrasta con las generosas previsiones de la LOTC. Si el Reglamento del Congreso guarda un silencio absoluto, en el del Senado, el actual art. 187 dispone tan sólo que se estudie en Comisión «ratio materiae». El segundo y definitivo dato es la constatación de que ambas Cámaras han adoptado como criterio general el de la no intervención en el proceso, si bien bajo distintas fórmulas (no personarse en el Congreso, personarse, pero no formular alegaciones, en el Senado). El profesor Sánchez Navarro realiza un detenido estudio de la intervención de las Cámaras en los casi quinientos recursos o cuestiones de inconstitucionalidad resueltos por sentencia en el periodo de 1980 al 2003, verificando y precisando la práctica de abstenerse de intervenir conocida por la literatura jurídica. Así de 494 procesos, tan sólo en 5 ocasiones interviene alguna de las Cámaras, esto es, en menos del 1% de los procedimientos. De ello se deduce que la participación es la

absoluta excepción se trate de un vicio formal o de un vicio material de inconstitucionalidad. Por otra parte puede constatar que Congreso y Senado adoptan casi siempre la misma postura, independientemente de su distinta posición en el diseño constitucional y, ante todo, que esta abstención es general, e independiente del tipo de proceso ante el que nos encontremos (recurso o cuestión), del tipo de norma enjuiciada o de la clase de inconstitucionalidad (competencial o no) denunciada.

En definitiva, un análisis detenido y novedoso de la actuación de las Cámaras, permitiría desmontar el principal argumento favorable a la no intervención. El de que no se quiere que la intervención «institucional» sea entendida como una «agresión» a la minoría parlamentaria. De la praxis se deducen dos datos significativos: las Cámaras no intervienen sistemáticamente, al margen de que el recurso lo inicie una minoría parlamentaria o no, y, cuando muy excepcionalmente han intervenido, en una mayoría de supuestos era una minoría parlamentaria la que había iniciado el procedimiento. Con ello se produce la paradoja de que la ley impugnada por la minoría no sería «defendida» por la mayoría en aras de no «incomodar» institucionalmente a la minoría parlamentaria.

Para el autor esta actitud de pasividad adquiere rasgos aún más excepcionales si se la enmarca en cuatro contextos. En primer lugar frente a la regulación y práctica del Tribunal de Garantías constitucionales, donde, de nuevo con un detenido análisis, Sánchez Navarro viene a desmontar el tópico de que las Cortes no participaron en ningún recurso tramitado. En segundo lugar, frente a la práctica de los poderes públicos de defensa de los propios actos, pero ante todo, en el marco parlamentario, frente a la intervención de las Cámaras en los Recursos de Amparo tramitados contra sus decisiones o actos presuntamente lesivos de derechos fundamentales. Como señala el autor, aquí

el criterio constante es la personación y la defensa, aún en supuestos políticamente muy polémicos como el del juramento constitucional o el de los requisitos para la constitución de grupo parlamentario. Esto es, la regla de la no intervención se presenta como excepcional frente a la defensa que las Cortes realizan de cualquiera de sus actos, menos de la ley parlamentaria. En tercer lugar, la práctica aparece como excepcional en un marco normativo como el español que, frente a las regulaciones del derecho comparado, establece generosamente la capacidad de intervención. El contraste entre la voluntad de la norma y la actitud de las Cortes destaca al analizar la parquedad, o la imposibilidad, con que se contempla este aspecto en el derecho italiano, alemán y francés, ordenamiento este último del que se realiza una muy sugerente exposición de otras posibilidades no formalizadas de intervención en procesos constitucionales. Por último, el autor analiza, también detalladamente, la intervención de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en defensa de las leyes autonómicas, una facultad de intervenir regulada cada vez con más detalle en los Estatutos y en los Reglamentos parlamentarios. Como ya se conocía, prácticamente desde el inicio del funcionamiento del Tribunal Constitucional los Parlamentos autonómicos han optado por intervenir en los procesos, tanto si nos encontramos ante un recurso como si lo hacemos ante una cuestión de inconstitucionalidad, realizando a través de los presidentes de las Cámaras o de sus Letrados, alegaciones normalmente no idénticas a las de sus respectivos gobiernos. Y todo ello, lógicamente, actuando una voluntad unitaria decidida por mayoría.

En definitiva, en estos contextos, la tradicional ausencia de personación y de realización de alegaciones de las Cámaras adquiere un carácter cada vez más excepcional y, ante todo, un nuevo relieve. Dejaría de ser una mera «cortesía institucio-

nal» hacia la minoría, consistente en la no utilización de una facultad jurídico-procesal, para convertirse en una verdadera «dejación de responsabilidades» de las Cámaras. Se trataría pues de una práctica claramente alejada del modelo previsto por el ordenamiento, cuando no en contraste material con él. Para el profesor Sánchez Navarro la regulación positiva, y el principio de autonomía de cada cámara, presuponen la posibilidad de intervenir, y protegen un margen de discrecionalidad política para decidir la personación y la realización de alegaciones. Este margen de autonomía decisiva sería especialmente útil en supuestos de leyes muy anteriores o de cambios de mayoría parlamentaria. Pero en todo caso del sentido de la regulación legal parece deducirse la exclusión de una renuncia sistemática a intervenir más allá de la valoración de las circunstancias concretas del caso y más allá de la forma concreta de intervención. Y lo que es peor, como apunta el autor, tampoco sería descartable que esta práctica de renuncia sistemática no sea producto, más que de una reiterada voluntad de no intervenir, de que se haya sucumbido a «una cierta inercia»

Una «inercia» que sólo pareció interrumpirse por la práctica iniciada por el Senado en la VII Legislatura de personarse y formular alegaciones en once procedimientos detallados por el autor, y que se caracterizan por ser todos recursos de inconstitucionalidad presentados contra leyes estatales, entre otros, por gobiernos o parlamentos autonómicos. Esta nueva posición, adoptada de una manera no formalizada y en cierto modo repentina, como se detalla en la obra, suscitó múltiples interrogantes en cuanto a su mejor encaje en sede parlamentaria y a su posible futuro. Es esta novedosa práctica la que probablemente se encontraba en el origen del trabajo intelectual reseñado. Hoy día, y tras el cambio de mayoría parlamentaria, parece muy previsible que dicha línea de actuación no continúe, aún

cuando la experiencia sirvió para iniciar no sólo el debate sobre la preferencia de que la Mesa adopte la decisión, en línea con los precedentes, y no la Comisión como parece el art. 187 del Reglamento, sino para reavivar el listado de objeciones a la intervención de cualquier Cámara en los procedimientos indicados.

En último término, se trata de un debate que apunta a la propia concepción del control de constitucionalidad de la ley y de la naturaleza del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad o de la intervención ante el Tribunal Constitucional en este tipo de procesos. Desde una perspectiva estrictamente objetiva y «abstracta», esto es, desde una rigurosa concepción kelseniana de los dos procedimientos como control de la compatibilidad lógica entre normas, la intervención institucional de las Cámaras creo que no parece encontrar más justificación que la de aportar al Tribunal argumentos añadidos que le permitan realizar su juicio. La de aportar una determinada sensibilidad de política constitucional que pueda confrontarse bien con los argumentos de la minoría parlamentaria, bien con los de los órganos autonómicos. En este sentido, lo cierto es que desde la praxis del régimen parlamentario, normalmente esta función correrá ya a cargo del Gobierno central a través del Abogado del Estado. Y en todo caso, y siendo coherentes con los presupuestos lógicos del sistema, quizás no podría mantenerse siempre que dicha intervención haya de ser «en defensa» de la ley, una norma legal que obviamente, por la

existencia de la cuestión de inconstitucionalidad, puede no proceder de la actual mayoría. El nombramiento de un «defensor» de la constitucionalidad de la ley, tal y como se preveía en la II República, acerca el juicio de constitucionalidad de la ley a modelos litigiosos o conflictuales más próximos al ámbito competencial, otra de las «almas» de la justicia constitucional. Por último, y como demuestra la práctica del Senado en la VII Legislatura, la intervención de las Cámaras debe aún acreditar ser una real contribución al enriquecimiento de la discusión jurídico-constitucional, no una mera prolongación de los argumentos de una mayoría a través de dos servicios jurídicos del Estado, acreditar, en fin, que, como pareció también en la última Legislatura, no politiza aún más un ya cuestionado por ello recurso de inconstitucionalidad.

En todo caso, y en definitiva, en esta obra el profesor Sánchez Navarro, desde el plano teórico, desde el del derecho constitucional procesal, desde la regulación española y desde la praxis de la justicia constitucional, sitúa en un contexto esclarecedor una práctica parlamentaria aceptada acriticamente por la literatura jurídica española. Y aporta, en último término, nuevas y buenas razones para «repensar» el juicio que esta práctica merece.

Víctor VAZQUEZ ALONSO
*Becario del Departamento
de Derecho Constitucional
Universidad de Salamanca*