

EL PARLAMENTO Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

José María MORALES ARROYO
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

1. Introducción

La revisión de la relación entre el Tribunal Constitucional y el Parlamento nos suele transportar a los orígenes teóricos que fundamentan la implantación de la justicia constitucional en Europa y las resistencias iniciales que supera su consolidación. La exposición se retrotrae indefectiblemente a las bases kelsenianas de la definición del Tribunal Constitucional como legislador negativo que interviene sobre la obra del legislador positivo, el Parlamento. En los términos descriptivos de un trabajo incluido entre los clásicos del derecho público de García de Enterría, “el poder legislativo se ha escindido en dos: el legislador positivo, que toma la iniciativa de dictar y de innovar las Leyes, y el legislador negativo, que elimina aquellas leyes que no son compatibles con la superior norma constitucional”.

La facultad natural de la justicia constitucional se complica cuando se mezcla su ejercicio con los problemas básicos que cíclicamente vienen a cuestionarla: la naturaleza política de su función, el alcance de la capacidad interpretativa de la norma constitucional al definir su oposición con la ley y la debilidad o inexistencia de la legitimidad democrática del órgano judicial. Todas ellas, de una u otra manera, confluyen en su relación con la actividad, el funcionamiento y la posición del Parlamento.

Teniendo clara de partida esa incidencia de la naturaleza de la labor del juez constitucional sobre el Legislador, el tema de las relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Parlamento, afrontado en abstracto, se acaba erigiendo en una de esas cuestiones casi de imposible resolución dentro de la configuración del Derecho Público y que cíclicamente reverdece. Se continúa explicando a los alumnos de las Facultades de Derecho que una de las causas que provocaron el retraso de la implantación de la justicia constitucional en Europa, se encuentra en la resistencia conceptual a permitir la supervisión del legislador democrático mediante el control de la ley, realizado por un órgano que no ha recibido la legitimación del voto popular.

Este reproche, que García de Enterría colocaba en el haber de teóricos de movimientos “jacobinos”, aparecía, aunque no entre los argumentos centrales, en el debate doctrinal de principios del siglo XX entre Schmitt y Kelsen sobre la creación de Tribunales para el control de la constitucionalidad de la Ley, e incluso con anterioridad había servido de sustrato para la construcción de teorías sobre poderes moderadores y la definición de la defensa del control político de la ley.

Si se deja a un lado la importancia que en el origen de la justicia constitucional desempeñó la necesidad de garantizar el reparto territorial del poder fijado en la constitución, la objeción abstracta y general al control de la Ley entendida como un conflicto de perfiles míticos ha requerido el recurso doctrinal a otro de los mitos del Derecho Constitucional, al del Poder Constituyente. En este caso, como si se tratase de un círculo virtuoso la justicia constitucional puede controlar al Parlamento, al legislador democrático, sencillamente porque el Tribunal Constitucional en su acción defiende la voluntad del constituyente plasmada en la Constitución, definida como norma jurídica fundamental de naturaleza rígida y de posición superior en el ordenamiento jurídico estatal. En términos del que fuera Presidente de nuestro Tribunal, Cruz Villalón, “porque hay Constitución cabe decir también –e incluso sobre todo– la ley puede ser declarada «inconstitucional» y nula”.

El propio Tribunal Constitucional español se encargó en su día de reafirmarlo en el Fundamento Jurídico Cuarto de la STC 76/1983:

“No cabe duda (...) que las Cortes Generales, como titulares «de la potestad legislativa del Estado» (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución, y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 de la LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la

actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél"¹.

La conversión de la Constitución, ya norma jurídica, en un elemento cultural, la garantía de la democracia y las virtudes históricamente demostradas por el órgano en marcos comparados han permitido la implantación casi natural del control de la constitucionalidad de las leyes como un elemento del constitucionalismo democrático tras los diversos procesos transicionales².

La constatación de que también en nuestro modelo de justicia constitucional se ha recurrido para explicar la posición general del Tribunal Constitucional frente al Legislador a una construcción genérica reiterada en otros ordenamientos constitucionales y del hecho evidente de la extensión del fenómeno de la justicia constitucional con la proliferación de Tribunales Constitucionales, no debe confundirnos sobre la línea a seguir a partir de este momento. Aún cuando la coincidencia y la extensión ofrezca elementos comunes, siguiendo a Hesse en este campo, sólo resulta de utilidad un estudio que se centre en cómo se han articulado las relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en el marco normativo nacional y que permita la definición de los perfiles que la práctica ha consolidado en el ordenamiento constitucional español.

El análisis de la posición y la relación de ambos órganos únicamente puede hacerse partiendo de su naturaleza de órganos constitucionales paritarios con reconocimiento de autonomía normadora que contactan y se relacionan a través del estricto ejercicio de las competencias que el ordenamiento les atribuye.

El Tribunal Constitucional se ha configurado constitucionalmente como un órgano dispuesto para el control de la constitucionalidad de la Ley a través de un variadísimo elenco de vías procesales y para la resolución de conflictos, al que se han atribuido subsidiariamente la tarea de proteger los

¹ Los términos de este Fundamento han sido repetidos en Sentencias posteriores, especialmente en casos en los que se requería un control de la discrecionalidad del legislador al que se imputaba de arbitrariedad; entre otras SSTC 247/2007, 223/2006, 139/2005, 47/2005, 96/2002, 104/2000 (en la que se ofrece un nuevo matiz a los pronunciamientos realizados en 1983), 15/2000, 242/1999, 233/1999, 149/1991 y 108/1986.

² El Tribunal Constitucional se encuentra, sin ser exhaustivos, en los modelos constitucionales de Grecia, Portugal, España, Albania, Bulgaria, República Checa, Croacia, Georgia, Hungría, Lituania, Lituania, Macedonia, Polonia, Rumania o Rusia.

derechos fundamentales y las libertades públicas. Continúa presentando ese déficit democrático que le impide contradecir en un conflicto llevado hasta sus últimas consecuencias a las Cortes Generales. La elección democrática de las Cámaras, el carácter representativo del conjunto nacional y la naturaleza de órgano superior entre los instrumentos dispuestos para permitir el ejercicio del derecho de participación política garantizada en el artículo 23.1 de la Constitución, convierten a las Cortes en un órgano constitucional sin par, con independencia del lugar al que se vea relegado como institución parlamentaria en el actual Estado de partidos.

Como apuntaba García Pelayo en los orígenes de la andadura de la Constitución y de la justicia constitucional en nuestro país, las Cortes Generales son la culminación del Estado democrático y el Tribunal Constitucional el cierre del Estado de Derecho.

En este contexto, como idea de partida, la relación de nuestro Tribunal Constitucional y nuestro Parlamento sigue quedando reducida a un problema de control, en el que cíclica o puntualmente se cuestiona la idoneidad del órgano, en el que no resultan de una importancia menor los medios y los instrumentos puestos a disposición del Tribunal para llevarlo a cabo, ni tampoco el alcance o la profundidad con la que puede intervenir sobre la institución parlamentaria, sin distorsionar el modelo constitucional, en el que el Parlamento es el máximo órgano democrático y representativo.

Por último, la dinámica de colaboración y contradicción que conecta al Parlamento y al Tribunal Constitucional se ha fundamentado tradicional y, en apariencia, constitucionalmente en el monopolio del control ejercido por este en la actividad de aquél. El privilegio del órgano electo sometido directamente a la Constitución se extiende a su obra, la Ley (arts. 66.2 y 161.1, a CE), y en nuestro modelo constitucional a la propia organización y funcionamiento de la institución parlamentaria (arts. 66.3 y 72 CE)³.

³ No obstante, por una serie de fenómenos a los que se asisten recientemente quizás en la práctica se esté resquebrajando de una manera dudosamente constitucional ese monopolio. A estas alturas no plantea discusión las competencias de control de las actuaciones materialmente administrativas y de personal del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia (arts. 58.1 y 74.1, c de la LOPJ y art. 1.3, a de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa). Pero el campo que deja abierto el Auto de 1 de octubre de 2003 de la Sala Especial del Tribunal Supremo prevista en el art. 61 de la LOPJ y la Sentencia 54/2008, de 8 de abril, de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, puede hacer peligrar el monopolio del Tribunal Constitucional en el control de los actos parlamentarios, legislativos o no.

En el resto del texto, cumpliendo con la misión propia de una ponencia general, se procederá a realizar una exposición epidérmica, descriptiva y general, que dejará espacios a un examen más profundo de los diferentes temas en torno a los que gira la relación entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional en el ordenamiento constitucional español. Aunque nos tomaremos la libertad de alterar el orden de los actores, respetando la tradición por la que las constituciones siempre han reconocido y regulado los órganos en función a su conexión con el cuerpo electoral.

2. La continuidad del problema

2.1. La intervención del Tribunal Constitucional sobre la Ley

La superación de las objeciones iniciales y la aceptación pacífica del control de la constitucionalidad de las leyes, no hace desaparecer la tensión que en ocasiones emerge en las relaciones entre ambos órganos y las dificultades propias que conlleva el ejercicio del control. El silencio oculta, pero no hace desaparecer el problema. Sin embargo, el que afloren los conflictos va a depender de diferentes factores más o menos persistentes en las diferentes realidades constitucionales y, en gran medida, de cómo tiendan a comportarse ambos órganos.

Por no continuar moviéndonos en un plano abstracto y general, queda claro con una mera revisión histórica que nuestra experiencia ha dado pruebas de cómo la tensión entre legislador y justicia constitucional permanece larvada y ocasionalmente se manifiesta como una excepcional descarga de presión.

El carácter pacífico de las relaciones y la excepcionalidad del conflicto público va a depender en gran medida del comportamiento de ambos órganos; del autocontrol en el ejercicio de las competencias que ponen en contacto a Parlamento y Tribunal Constitucional. En definitiva, de su capacidad para evitar las guerras abiertas.

En nuestro sistema constitucional, curiosamente, el conflicto más virulento y mediático se ha producido entre el Tribunal Constitucional y los tribunales de la jurisdicción ordinaria, especialmente el Tribunal Supremo en su Sala Primera, y se ha originado en la práctica del recurso de amparo. En cambio, en el ámbito de la relación del Legislador con su controlador se detecta –lo

que quizás sea un exceso de percepción por mi parte— un cierto esfuerzo por evitar o, en el peor de los casos, por reducir los conflictos más delicados.

Una vez que se ha admitido la verificación de la constitucionalidad de la Ley, la situación de mayor riesgo para la norma y su autor proviene de la capacidad desarrollada por el Tribunal Constitucional a la hora de intervenir sobre la facultad parlamentaria de configuración de la Ley, es decir, sobre la discrecionalidad evaluada sobre pautas de posible arbitrariedad, y a la hora de fijar el alcance y los efectos del fallo en la inconstitucionalidad de la Ley.

Pues bien, sin ninguna pretensión de exhaustividad, se pueden traer a colación diversos ejemplos de esa tendencia en la línea de elusión del conflicto entre instituciones.

Una manifestación de esa pauta se localiza en el hecho de que el Parlamento no se haya enfrentado abiertamente al Tribunal Constitucional por el contenido de las resoluciones en las que éste le daba instrucciones sobre la razonabilidad o la calidad de los contenidos de las leyes, en términos de la doctrina italiana en el marco del juicio sobre la *ragionevolezza* de la Ley, utilizado como un criterio para aceptar o rechazar la constitucionalidad de una norma. Y, a cambio, en sentido opuesto, el Tribunal Constitucional ha hecho intentos por no abusar de este proceder en sus resoluciones.

Sobre la paciencia de las Cortes Generales, todos recordamos la STC 53/1985, en la que el Tribunal Constitucional llegó a enumerar las carencias detectadas en el artículo 417bis del Código Penal y cómo esas insuficiencias convertían en inconstitucional varias partes del articulado de lo que finalizó siendo la Ley Orgánica 9/1985, de 5 de julio. La aplicación de la Sentencia obligó al Congreso de los Diputados y al Senado a diseñar interpretativamente un procedimiento para aprobar el texto legislativo con las "sugerencias" del Tribunal. Pero, la inconveniencia de la actitud del órgano de enjuiciamiento, no les llevó a la rebelión.

Por su parte, de la autocontención del Tribunal Constitucional se encuentra testimonio en los datos expuestos por la profesora Esperanza Gómez Corona en el trabajo, "Control de constitucionalidad de las leyes en España: Un estudio estadístico sobre el cauce procesal utilizado, el parámetro invoca-

do y el sentido del fallo (1980-2008)", que en breve verá la luz en la *Revista de Derecho Político*.

Trabajando sobre los fallos de los controles de leyes estatales resueltos entre 1980 y 2008 y teniendo presente que en una misma sentencia se pueden acumular fallos de diferente naturaleza aplicados a los preceptos de la norma examinada, se constata, de un lado, un cierto equilibrio con un pequeño predominio de las sentencias desestimatorias sobre las estimatorias y, de otro lado, una preponderancia de los fallos estimatorios en los recursos directos, que se invierte en el caso de la cuestión de inconstitucionalidad.

Pero, más significativo resulta el examen en concreto de los fallos estimatorios, aquéllos en los que según el artículo 39, párrafo 1º de la LOTC, el Tribunal junto a la inconstitucionalidad de la norma, debe declarar la nulidad de los preceptos impugnados. Pues bien, entre estos la nulidad sólo se ha decretado en 75 ocasiones, siendo mayoritaria la búsqueda de soluciones que no impliquen la declaración de nulidad del precepto cuya constitucionalidad se examina. Son 114 los asuntos en los que se esquivo la declaración de nulidad porque se recurre a una interpretación conforme de la norma (en 77 ocasiones), se difieren los efectos anulatorios (en 7 ocasiones) o, sencillamente, se opta por un simple pronunciamiento de inconstitucionalidad (en 30 ocasiones).

También resulta interesante que el predominio de los fallos sin nulidad se localice en sentencias que ponen fin a los recursos de inconstitucionalidad, procesos en los que por su naturaleza directa y la muy específica atribución de legitimación procesal aflora de una manera más nítida el conflicto político que subyace tras el intento del control de la constitucionalidad de la ley. Así, frente a los 38 fallos con contenido anulatorio, se oponen 80 fallos de inconstitucionalidad⁴.

Las limitaciones de esta visión meramente cuantitativa resultan evidentes. En este sentido, no se tiene en cuenta la peculiaridad de cada problema y de cada caso. Además, se construye sobre el análisis de impugnaciones de

⁴ En datos porcentuales supone que casi el 68 por ciento (67,79) de los fallos estimatorios en recursos de inconstitucionalidad han optado por no anular la norma, frente al 32 por ciento (32,20) de casos en los que se ha decidido la anulación.

leyes estatales, sin considerar el resultado del control de las disposiciones de las Comunidades Autónomas, con lo que se pierde la visión completa del comportamiento del Tribunal Constitucional ante la Ley. O, incluso, se podría añadir que con una periodificación de los datos se hubiera podido ofrecer una serie de variantes significativas sobre el comportamiento del Tribunal en diferentes momentos de su vida. Pero, de cualquier forma, deja en evidencia una posición global de respeto hacia la obra del legislador estatal y transluce un comportamiento en el que se ha asumido de manera consciente las graves consecuencias que conlleva la declaración de la nulidad de las disposiciones con rango de ley y su efectiva derogación.

Tabla 1: Tipo de fallos en las sentencias de control de constitucionalidad

Tipo de Proceso	Tipo de Fallo			Total
	Estimatoria	Desestimatoria	No se pronuncia	
Recurso de Inconstitucionalidad	95	57	2	154
Cuestión de Inconstitucionalidad	61	114	17	192
Recurso Previo	4	3	0	7
Cuestión Interna de Inconstitucionalidad	4	0	0	4
Conflicto en defensa de la Autonomía Local	0	1	0	1
Total	164	175	19	358

Fuente: Esperanza Gómez Corona: "Control de constitucionalidad de la leyes en España: Un estudio estadístico sobre el cauce procesal utilizado, el parámetro invocado y el sentido del fallo (1980-2008)"⁵.

⁵ En el último grupo bajo la rúbrica de "no se pronuncia" se incluyen todas aquellas resoluciones en las que el Tribunal Constitucional no se pronuncia sobre el fondo, por la pérdida sobrevenida del objeto, por el desistimiento de los recurrentes o por cualquier otra circunstancia. Las sentencias interpretativas, cualquiera que sea la forma que adopten, se incluyen entre las estimatorias.

Tabla 2: Naturaleza y número de fallos estimatorios

Procesos	Fallos Estimatorios								Total
	NUL	INT	ND	MI	IT	No B	No O	No A	
RI	38	50	7	23	15	9	2	0	144
CI	33	26	0	4	0	0	0	0	63
RP	0	1	0	3	0	0	1	1	6
CIC	4	0	0	0	0	0	0	0	4
CDAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	75	77	7	30	15	9	3	1	217

Fuente: Esperanza Gómez Corona: "Control de constitucionalidad de la leyes en España: Un estudio estadístico sobre el cauce procesal utilizado, el parámetro invocado y el sentido del fallo (1980-2008)"⁶

Si se buscan ejemplos concretos de esta actitud comedida del Tribunal Constitucional, se puede considerar que la misma se ha manifestado en los *supuestos límite*; especialmente, en aquellas ocasiones en las que el conflicto reunía un alto contenido político, bien por el objeto de la impugnación, bien por las condiciones ambientales en las que se produce la impugnación y se exige la respuesta judicial. Algo de ello late en las posturas que se manifiestan a través de la STC 111/1983, en la que se enjuicia el Decreto-Ley de expropiación del Holding RUMASA, aunque no se trate de una norma parlamentaria sino gubernamental, de la STC 108/1986, sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial y las consideraciones de grado que se realizan en torno a la capacidad del legislador para desarrollar el artículo 122.3 de la Constitución, o de la STC 48/2003, sobre la LO 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos.

No sabemos si esa tendencia manifestada hacia la moderación se mantendrá en la futura resolución de los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña. Sin lugar a dudas, entre los asuntos pendientes de resolución se puede considerar el ejemplo más claro de los límites que jalonan el ejercicio de sus competencias por el Tribunal Constitucional, en la medida que le está exigiendo un juicio de constitucionalidad y eventual nulidad sobre una norma que

⁶ NUL: nulidad; INT: interpretativa; ND: nulidad diferida; MI: mera inconstitucionalidad (inconstitucionalidad sin nulidad); IT: inconstitucionalidad en función del territorio; No B: no básica; No O: no orgánica; NO A: no armonizadora.

ha sido aprobada por el Parlamento de Cataluña, por las Cortes Generales y por el Cuerpo Electoral de la Comunidad Autónoma.

Por último, la lucha política entre mayorías y minorías ha dejado al descubierto claros intentos por instrumentalizar el Tribunal Constitucional, convirtiéndolo en esa temida "Tercera Cámara", que este órgano ha intentado esquivar con mejor o peor fortuna; pero, que en ocasiones le ha exigido dejar tras de sí una serie de *ilustres cadáveres jurídicos*.

Se pueden recordar dos de ellos, que coinciden en su origen y se enmarcan en el mismo proceso de filibusterismo parlamentario al que se asistió en la Segunda Legislatura de las Cortes Generales.

El primero, y más evidente, ha sido la desaparición del cuestionado doctrinalmente recurso previo de constitucionalidad de las Leyes Orgánicas y los Estatutos de Autonomía, a través de la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, como consecuencia, entre otras razones, del abuso de este instrumento impugnatorio por la oposición parlamentaria y de la disfuncionalidad que llega a demostrar su uso a medida que el Tribunal se ve impelido a retrasar los plazos normales de respuesta y resolución de los asuntos.

El segundo, también de la misma época, va a constituir durante más de una década uno de los pilares de la doctrina de los *interna corporis acta*: la asimilación como fuentes jurídicas y, especialmente, a los efectos de su control de las resoluciones interpretativas e integradoras, elaboradas por los órganos de las Cámaras legislativas, a los propios Reglamentos parlamentarios que completan. La construcción jurisprudencial se localizaba en la argumentación de los fundamentos del ATC 183/1984, de 21 de marzo y se mantiene sometida a un proceso de erosión y delimitación hasta el definitivo cambio de doctrina que se produce en la STC 44/1995, de 13 de febrero.

2.2. La intervención en el proceso de formación de cada uno de los órganos

La manera en la que funcionalmente cada órgano participa en el proceso de creación del otro se puede considerar otra vía para acercarse al análisis del caudal de relaciones que se establecen entre el Parlamento y el Tribunal

Constitucional. La relación en estos casos suele ser unidireccional en la medida que las Cámaras legisladoras participan en diferentes ordenamientos en el proceso de formación del órgano de la justicia constitucional; mientras que resulta más inhabitual que el órgano judicial interfiera en el procedimiento de elección de los miembros del Parlamento.

La participación de las dos Cámaras en el proceso de nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional, como un camino para conferir cierto fundamento democrático al órgano, quedaba resuelto en el propio artículo 159 de la Constitución. La práctica también ha demostrado que el ejercicio de esa potestad constitucional se ha convertido en uno de los instrumentos más claros para el desprestigio del propio Tribunal. El requisito de la mayoría cualificada ha dejado desde 1991 de considerarse una garantía de consenso sobre las personas que se seleccionan para el cargo de magistrado y ha acabado convirtiéndose en una oportunidad para un reparto partidista de cuotas, que mancha políticamente la institución resultante, con unos magistrados que de partida deben soportar la etiqueta de los votos que los apoyan.

El sistema que venía acentuando sus limitaciones ha entrado en crisis con la renovación del año 2008. La inacción del Senado ha tenido como consecuencia un bloqueo en el nombramiento que, a las fechas de redactar estas líneas, supone un retraso de dieciocho meses sobre el plazo constitucional y legalmente marcado, sin que existan expectativas a corto plazo de que esa anomalía vaya a ser corregida. La situación, que no mejora la percepción de la ciudadanía sobre nuestra Segunda Cámara, erosiona institucionalmente al Tribunal Constitucional y, se quiera o no, resta autoridad al contenido de las decisiones tomadas en tan peculiar situación de *interinidad*.

El único déficit normativo que presentaba el modelo se reducía a la falta de intervención de los parlamentos de las Comunidades Autónomas en el proceso de formación del órgano constitucional. La laguna ha sido aparentemente resuelta por la reforma operada recientemente a través de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, que ha conferido una nueva redacción al párrafo 1º del artículo 16 de la LOTC⁷. La reforma, como resulta conocido, trae causa en lo dispuesto en

⁷ “Los Magistrados del Tribunal Constitucional serán nombrados por el Rey, a propuesta de las Cámaras, del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial, en las condiciones que establece el artículo 159.1 de la Constitución. Los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara”.

algunas de las reformas estatutarias realizadas con posterioridad a 2006⁸ y ha dado lugar a que se cree una vía procedimental en la que las asambleas de las Comunidades Autónomas pueden incidir en la decisión del Senado a la hora de nombrar sus cuatro magistrados⁹; aunque la Cámara continúa manteniendo un amplio margen de discrecionalidad a la hora de elegir a los cuatro magistrados que conforme al artículo 159 de la Constitución les corresponde nombrar¹⁰.

En la otra orilla se encuentran aquellos modelos en los que entre las tareas que asume la justicia constitucional se localiza también la de intervenir resolviendo ciertos conflictos electorales. En principio, en España, el artículo 70.2 de la Constitución excluía, según el parecer de bastantes autores, la intervención del Tribunal Constitucional en el campo de las reclamaciones electorales. No obstante, la asunción de facultades realizada por el propio Tribunal Constitucional en defensa del derecho constitucional de participación en el marco de las disputas surgidas tras el proceso electoral del 29 de octubre de 1989, y la creación por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General del denominado "amparo electoral" han cambiado por completo el panorama, convirtiendo al órgano de justicia constitucional en un tribunal electoral con competencias subsidiarias con capacidad para pronunciarse sobre la regularidad del proceso de elección de los miembros de las Cámaras legislativas.

⁸ Expresamente en el art. 180 del Estatuto de Autonomía para Cataluña, de manera genérica en los arts. 224 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, 58.2, d del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y 89.4 del Estatuto de Autonomía para Aragón.

⁹ Art. 184.7 del Reglamento del Senado: "La elección por el Senado de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo nombramiento ha de proponerse al Rey, según lo previsto en el artículo 159 de la Constitución, seguirá el procedimiento previsto en este Capítulo con las siguientes especialidades:

- a) El Presidente del Senado comunicará a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura del plazo para la presentación de las candidaturas. Cada Asamblea Legislativa podrá, en ese plazo, presentar hasta dos candidatos, resultando aplicable lo dispuesto en los apartados 3 y 4 de este artículo.
- b) La Comisión de Nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos".

¹⁰ Al respecto, los FFJJ 8, 9 y 10 de la STC 101/2008, en los que se acepta tras construir una interpretación conforme la constitucionalidad del apartado 7º del art. 184 del Senado. Sobre la constitucionalidad del apartado segundo del 16.1 de la LOTC, se había pronunciado ya en la STC 49/2008.

3. El modelo español de relaciones entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional

Una vez que ha quedado relativamente claro que el conflicto sigue latente y que en cierta medida se manifiesta cómo un iceberg, demostrando normalidad en la superficie y escondiendo los problemas bajo la línea de flotación, se puede abordar la exposición a través de algunas pinceladas sobre cómo se desenvuelve el modelo entre la justicia constitucional y las instituciones parlamentarias en el modelo constitucional de nuestro país y cuáles son sus puntos débiles.

De partida cualquier examen y exposición del modelo español no puede perder de vista dos datos elementales.

En primer lugar, cuando se aborda el estudio de la relación entre el Tribunal Constitucional y el Parlamento, no se puede olvidar que en nuestro modelo constitucional, bajo el *nomen* parlamento no sólo se incluye a las Cortes Generales, sino que también tienen naturaleza parlamentaria las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, una primera aproximación al modelo requiere una mínima comprobación sobre si se desarrolla por los mismos cauces y con el mismo grado de respeto institucional la relación de las Cortes con el Tribunal Constitucional y las relaciones de las instituciones parlamentarias autonómicas y el órgano de la justicia constitucional.

La configuración jurídica de la posición de los entes autonómicos en su acceso y relación con el Tribunal les coloca en un plano diferente y disminuido, especialmente si se compara con el lugar en el que ha acabado situándose las Cortes.

Además de la histórica exclusión en el proceso de formación del órgano constitucional, no se desvela ningún secreto, si se apunta que gran parte de la diferente situación de las instituciones parlamentarias autonómicas y su actividad como sujeto u objeto de la labor del Tribunal Constitucional tiene un claro origen en la desigual configuración jurídico-procesal de las Comunidades Autónomas en el articulado de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Los ejemplos de la diferencia de régimen jurídico son diversos.

Para comenzar, las Comunidades Autónomas, singularmente las instituciones legislativas, tienen legalmente vedado el control de las normas con rango de

ley de las demás Comunidades, reduciendo su campo de impugnación a las normas del Estado¹¹. Un límite que no se extiende, por ejemplo, a los gobiernos autonómicos en la legitimación para plantear conflictos sobre reclamación del ejercicio de competencias.

La misma disposición determina también que las Comunidades Autónomas sólo puedan impugnar una ley estatal previa demostración de que afectan a su propio ámbito de autonomía (art. 32.2 LOTC). La flexibilización del requisito legal de "la afectación" que se viene reiterando en la doctrina del propio Tribunal desde la Sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, no ha eximido a los Parlamentos ni a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de proceder en sus demandas a una casuística y penosa tarea de demostrar su competencia en cada proceso en el que se impugna una ley estatal, ni tampoco ha impedido que las partes defensoras de la constitucionalidad de la norma cuestionen de manera sistemática la capacidad procesal de las instituciones autonómicas¹².

Por último, en lo que se refiere a la dinámica parlamentaria, las minorías no tienen reconocido el acceso al Tribunal Constitucional para impugnar las leyes aprobadas por los propios Parlamentos autonómicos. Como han reiterado no hace mucho tiempo los argumentos de la STC 223/2006,

"Este Tribunal, sometido exclusivamente a la Constitución y a su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), si la regulación establecida en ésta no resulta contraria a los preceptos constitucionales [a los que no cabe considerar que se opone la concreción de la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para el ejerci-

¹¹ La limitación se encuentra recogida en el art. 32.2 de la LOTC, y ha sido recordada en términos contundentes en el ATC 26/2000, de 18 de enero (F. J. 2), en la inadmisión de un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Castilla y León contra la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/1999, de 26 de mayo, por la que se crea la Indicación Geográfica de Vinos de la Tierra de Castilla.

¹² Aunque son varios los ejemplos y parecía que desde la STC 199/1987, de 16 de diciembre, la defensa de la integridad constitucional primaba sobre de demostración de la afectación competencial, la oposición de la Abogacía del Estado o de otras partes a la legitimación general de las Comunidades Autónomas en los recursos de inconstitucionalidad se ha repetido en casos recientes tan significativos como el recurso del Gobierno Vasco contra la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio (Cfr. F. J. 1 de la STC 48/2003), o del Parlamento de Navarra contra la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (Cfr. F. J. 1 de la STC 236/2007).

cio del recurso de inconstitucionalidad, extremo cuya inclusión en la LOTC concreta la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, reconocida en principio por el art. 162.1 a) CE, conforme a la llamada que hace a dicha Ley Orgánica el art. 165 CE], no puede atender a otra razón que la que resulta del art. 32 en la forma en que este precepto existe en Derecho e interpretando su contenido en los márgenes que le permiten los términos literales de la LOTC. El art. 32.1 LOTC reconoce una legitimación incondicionada para impugnar normas con rango de ley a una serie de sujetos entre los que no figuran los ejecutivos y legislativos autonómicos; a éstos sólo se les confiere, en el apartado 2 del mismo artículo, una legitimación limitada al caso de las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley del Estado. El hecho de que un apartado 3, no incluido en el texto promulgado de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, les reconociera también legitimación para impugnar leyes de la propia Comunidad Autónoma acredita, por lo demás, que se consideró en su momento necesario incluir en la Ley un apartado específico a fin de establecer la legitimación que ahora se quiere admitir. No habiendo entrado, finalmente, en vigor ese apartado, su inexistencia en Derecho supone que la regla de los apartados 1 y 2 excluye una interpretación extensiva de su alcance" (F. J. 2).

Si de la capacidad de acceso al Tribunal Constitucional, se pasa al estudio de la situación que se verifica cuando la producción normativa de las Comunidades Autónomas se convierte en el objeto del control por el Tribunal Constitucional, en ese caso la situación viene marcada por la comparativa debilidad de la ley autonómica en el proceso de constitucionalidad. El ejemplo más claro de ruptura de los privilegios de la fuerza y la posición de la ley se localiza, como ya explicara Jiménez Asensio, en la extensión del mecanismo de la suspensión a la ley autonómica por la mera voluntad del Gobierno, en los términos en los que el artículo 30 LOTC fuerza los límites de la competencia atribuida por el artículo 161.2 de la CE.

El desequilibrio en el marco del control de constitucionalidad de las leyes, se refuerza con la tendencia seguida a la hora de configurar otros procesos. Por ejemplo, que la aplicación legal de la potestad gubernamental del apartado 2º del artículo 161 de la Constitución, regulada a través del mecanismo de impugnatorio del Título V de la LOTC, haya sido instrumentalizada para con-

trolar el proceso de creación de la Ley autonómica¹³, colocando al Tribunal Constitucional en una delicada posición. O el hecho de que tras el conflicto en defensa de la autonomía local se oculte dadas las condiciones de legitimación un proceso de control accesible para la impugnación de las normas de Comunidades Autónomas y de incierto uso para las leyes del Estado¹⁴.

En segundo lugar, la vía tradicional a través de la que han entrado en contacto y colisión el Parlamento y el Tribunal Constitucional ha sido el proceso de control de la constitucionalidad de la Ley. Pero en el modelo español de justicia constitucional, junto a ese procedimiento, se han habilitado otros en los que de manera más o menos directa el Tribunal ha terminado interviniendo en la vida y las competencias parlamentarias.

Así, tras los dos conflictos entre órganos constitucionales que hasta la fecha se han sustanciado conforme a los artículos 73 a 75 de la LOTC, se localiza una delimitación de competencias parlamentarias de las Cámaras de las Cortes Generales (STC 45/1986) y del Senado (STC 234/2000) en el proceso de creación de la Ley. También, se ha utilizado el procedimiento de impugnación regulado en el Título V de la LOTC para intervenir sobre decisiones parlamentarias sin otro elemento impugnatorio¹⁵, o en concurrencia con reproches de naturaleza competencial¹⁶.

No obstante, la innovación más llamativa entre los procesos regulados en la LOTC ha sido la previsión de un procedimiento cuya resolución afecta de

¹³ En ese ámbito discurre la impugnación que fue resuelta por el Auto de Pleno de inadmisión 135/2004, de 20 de abril; en la que llama la atención, no la solución ofrecida razonablemente por la mayoría en el marco de la doctrina que tradicionalmente había fijado el Tribunal sobre el derecho al debate de las iniciativas parlamentarias, sino la profusión de votos particulares que cuestionan la resolución.

¹⁴ A ello se podrían añadir otras cuestiones que requieren una explicación más extensa de la que se le puede ofrecer en este trabajo como que el Tribunal Constitucional haya aceptado que se resuelvan las disputas competenciales a través del recurso de inconstitucionalidad, cuando la norma de cobertura competencial sea una ley estatal o autonómica, con el consiguiente debilitamiento de una ley a la que se efectúa un reproche de inconstitucionalidad con el parámetro de las disposiciones del bloque de constitucionalidad; o la sorprendente vía de desvalorización de fuerza normativa del Estatuto de Autonomía que se detecta tras ciertos pronunciamientos de las SSTC 247/2007 y 249/2007.

¹⁵ STC 16/1984 y, más recientemente, el mencionado ATC 135/2004.

¹⁶ Así ocurre con el tema origen de los AATC 192/1999 y 265/1999.

manera específica a la organización, el funcionamiento y las decisiones de las instituciones parlamentarias, tanto nacional, como autonómicas. Evidentemente, ese proceso no es otro que el recurso de amparo del artículo 42 de la LOTC.

En otros ordenamientos, también los Tribunales Constitucionales han recibido competencias al respecto, bien a través de la intervención sobre la organización y el funcionamiento de las Cámaras mediante el control de sus normas autónomas de organización y funcionamiento (Italia, Francia, Rumania, entre otras), o bien mediante la creación de procesos concretos, como en Alemania, articulado a través del conflicto entre órganos constitucionales, o como en Rumania, a través de un procedimiento específico para impugnación de los actos de procedimiento parlamentario por inconstitucionales. Pero, la singularidad del amparo en el ordenamiento constitucional español y la especial deriva del proceso contra actos y disposiciones parlamentarias sin fuerza de ley hacen conveniente dedicar las últimas páginas al proceso del artículo 42 de la LOTC.

4. El amparo contra actos y disposiciones parlamentarias sin valor de ley

En el contexto del procedimiento constitucional de garantía de derechos constitucionales, el cauce procesal del artículo 42 ha manifestado tanto por el régimen jurídico que lo disciplina como por las reglas que la práctica ha consolidado unos singulares perfiles. En este aspecto pesan bastante dos realidades indiscutibles.

De un lado, la peculiaridad de las reglas dispuestas para su tramitación: Se presenta como un *recurso prácticamente directo* en el seno de una realidad procesal marcada cada vez más por la subsidiariedad; con un *plazo de interposición generoso* –tres meses frente a los 20 ó 30 días de los demás y los 2 y 3 días del amparo electoral–; se utiliza legalmente el criterio de *la firmeza* para definir la idoneidad del acto parlamentario a efectos de su impugnación; y, por último, se pasa de puntillas por algunos problemas relacionados con los criterios definidores de la legitimación procesal.

De otro lado, la importancia y la heterogeneidad de los derechos en juego, reconocidos en artículos tan nucleares como el 14, 23, 24, 25 y 28 de la Constitución. No obstante, el uso de esta vía procesal preponderantemente para

la garantía de un derecho de configuración legal como el derecho de acceso y ejercicio del cargo público representativo ha colocado en manos del Tribunal Constitucional un instrumento de intervención en la vida parlamentaria, cuyos límites no se pueden fijar apriorísticamente y que depende de la flexibilidad con la que se interpreten cada uno de los diecinueve regímenes jurídicos definidos por los reglamentos parlamentarios vigentes.

El riesgo práctico y el impacto que supone para la vida parlamentaria este proceso se puede desvalorizar, si se reduce el problema a los datos que su aplicación práctica ha manifestado hasta la fecha.

Por un lado, ciertamente, hasta final de 2008 el número de procesos resueltos por sentencia a través de esta vía —55 recursos—, resulta casi anecdótico si se compara con el número de amparos interpuestos y resueltos por este procedimiento constitucional para la garantía de los derechos fundamentales y las libertades públicas —5731 recursos—.

Tabla 3: Sentencias de amparo del artículo 42

	Estimatorias	Desestimatorias
Pleno	2	-
Sala 1ª	19	14
Sala 2ª	13	7
Total	34 ^(*)	21 ^(**)

(*) 4 Parcialmente estimatorias. (**) 2 Interpretativas¹⁷

Por otro lado, también en este caso viene siendo la regla la ausencia práctica de fricción entre el órgano de la justicia constitucional y las instituciones parlamentarias de nuestro Estado. Pero ello no impide desconocer la realidad de que en manos del Tribunal Constitucional la vía de amparo se ha transformado en un instrumento más de control de la vida de las Cámaras legislativas y en un medio para definir instituciones esenciales en el funcionamiento de nuestro sistema polí-

¹⁷ Tienen la naturaleza de sentencias interpretativas las SSTC 122/1983 y 121/1997 y fueron parciales en el otorgamiento del amparo las SSTC 28/1984, 118/1995, 169/1995 y 301/2005.

tico. Para el control, ciertamente, como se ha apuntado, el Tribunal dispone a su alcance de instrumentos más poderosos y eficaces, que convierten en una fiscalización de baja intensidad la desarrollada a través del amparo. Aún así, a través de este cauce se ha protegido el ejercicio de instrumentos parlamentarios como la iniciativa legislativa y el derecho de enmienda, se ha delimitado el derecho a tramitar propuestas de control y de impulso, configurando un “derecho al debate parlamentario”, e igualmente se ha garantizado el estatuto y las facultades de las minorías. Todo ello a través de un procedimiento de corrección de decisiones tomadas por los órganos de las Cámaras en el ejercicio de sus competencias constitucionales y estatutarias. Esa eficacia delimitadora, *ha presentado como reverso un control jurídico de naturaleza heterónoma más acabado y extenso para una serie de actos que la tradición política había colocado de manera habitual fuera del alcance de la justicia.*

Junto a esas dificultades teóricas que descartan el reproche por la escasa cantidad de asuntos o su limitada incidencia, la práctica de este proceso ha terminado dejando al descubierto diversas disfunciones, entre las que nos interesan especialmente aquéllas en las que se manifiestan de manera muy especial las dificultades propias del control de los actos y el funcionamiento de las Cámaras legislativas, organizado a través de una vía como el amparo constitucional.

Al objeto de esta ponencia resulta de menor interés que el propio Tribunal Constitucional haya creado *ex novo* una vía procesal con características singulares a partir de los mandatos del artículo 42 LOTC mediante una resolución en la que se solventaba un conflicto sobre los derechos del personal de la Administración parlamentaria (STC 121/1997). O que, como consecuencia de la confusión sobre la titularidad del derecho tutelado a través del amparo y la legitimación para plantear el recurso, no quede clara en la práctica quién es el titular de la acción, llegando a soluciones tan discutibles como la de atribuir la titularidad del derecho del artículo 23.2 CE a los grupos parlamentarios (STC 361/2006), o la de ampliar, a veces por vía normativa inadecuada, la legitimación a los ayuntamientos y las comisiones promotoras de iniciativas legislativas sin conocer muy bien qué derecho y de quién reivindican ante el Tribunal Constitucional.

En cambio, nos interesan más aquellos casos que podemos denominar “límites”, en los que se muestra la dificultad de usar esta vía con la finalidad de garantizar un derecho, interviniendo sobre ciertas decisiones parlamentarias.

El problema en un primer momento aparece oculto bajo otro contratiempo, el de los retrasos temporales en la resolución de los asuntos por el Tribunal Constitucional y la tendencia a la emisión de sentencias denominadas "declarativas"; es decir, aquellas resoluciones estimatorias en las que por el transcurso del tiempo se ha disuelto la Cámara y resulta imposible restablecer el derecho al afectado, conforme a las exigencias del artículo 55 LOTC. Este problema en las resoluciones del amparo del artículo 42 se ha agravado, convirtiéndose en un problema estructural, en la medida que, salvo excepciones, el Tribunal Constitucional viene dando respuesta a las demandas más allá de los 30 meses desde su interposición, multiplicando los pronunciamientos declarativos. De las 34 sentencias estimatorias dictadas por el Tribunal en este proceso 16 han sido declarativas; de ellas, 6 se emitieron entre 1980 y 1999, mientras que las diez restantes entre 2000 y 2008. Unos datos que pueden ser más significativos si se comprueba que en este último periodo de las 15 sentencias que ha dictado el Tribunal sobre actuaciones parlamentarias 10 han sido "declarativas".

Este problema temporal, convertido en un problema funcional para el Tribunal Constitucional y estructural para el propio proceso, se traslada a la efectividad de la garantía y erosiona la capacidad del amparo como medio para reestablecer el derecho conculcado. Las consecuencias políticas de este deficiente proceder son, de una parte, una cierta impunidad de la mayoría, en la medida que controla los órganos de la Cámara y la sanción por una eventual quiebra de los derechos del estatuto de los parlamentarios llega muy tarde, y, de otra parte, una situación de indefensión de los parlamentarios y grupos de la oposición que se deben contentar con el provecho inmediato que obtengan del escándalo mediático y del discurso victimista, en la medida que la única vía dispuesta procesalmente para protegerles deviene inoperante.

Pero también, desde otra perspectiva convierte en políticamente neutral el resultado porque infractor y agredido, si continúan siendo los mismos sujetos, han olvidado el problema de origen cuando a los tres años el Tribunal Constitucional resuelve sobre la lesión.

Frente a ese cúmulo de problemas algunas soluciones de técnica procesal pueden mejorar la eficacia del proceso. La delimitación de los sujetos legitimados para el uso de esta modalidad de amparo, la mejora del principio de subsidiariedad convirtiendo los recursos parlamentarios de reposición o reconsideración en un instrumento útil que evite demandas ante el Tribunal Constitucional,

un acortamiento de los plazos para interponer el recurso que permita una inmediatez en la respuesta judicial y una agilización de los tiempos para obtener un pronunciamiento, especialmente si es favorable.

La cuestión entonces será determinar si realmente interesa mejorar la eficacia y la capacidad de respuesta del Tribunal. Las Cámaras parecen vivir sin problemas con la "incertidumbre" que se deriva del hecho de que se cuestionen a través del recurso los actos de sus órganos y el legislador orgánico, como demuestra el silencio en la reforma de 2007, no ha entendido como un problema digno de solución los defectos evidenciados en el desarrollo de este proceso de amparo¹⁸. A ello debe añadirse el riesgo de que si la solución se explora con un acortamiento de los plazos para la consecución de una pronta respuesta del Tribunal Constitucional, ello transforme a este órgano en una especie de árbitro en la disputa política, al que se le requiere una solución en caliente y que indefectiblemente va a ser interpretada por las partes en clave de victoria y derrota partidaria.

Con esta reflexión nos colocamos en el núcleo de la realidad de los límites del amparo del artículo 42 de la LOTC. Un límite que se ha manifestado sin excusas temporales en aquellos supuestos en los que órgano ha optado por un fallo estimatorio y todavía resulta posible reestablecer el derecho porque la legislatura continúa viva. En tales casos el Tribunal Constitucional, consciente del terreno que pisa, se ha comportado con bastante cautela.

En algunas ocasiones ha intentado que sean las propias Cámaras las que restablezcan el derecho. La sentencia manda una señal sobre las vías de ejecución y son los sujetos parlamentarios y los órganos los que marcan el cómo y el cuándo. Una forma de superar el problema a la que se recurre en la Sentencia 118/1995, sobre el rechazo por la Mesa de las Cortes Valencianas de "enmiendas de coste cero" propuestas por un grupo parlamentario al proyecto de ley presupuestaria; en las Sentencias 124/1995 y 40/2003, sobre el rechazo de iniciativas legislativas por los órganos de dirección de las Cámaras; la Sentencia 107/2001, también sobre inadmisión de preguntas orales; y en las Sentencias 89 y 90/2005, sobre la negativa a permitir las comparecencias parlamentarias de cargos públicos. Habitualmente coincide con supuestos de sentencias "de-

¹⁸ No ha creído ni siquiera necesario dar cobertura legal a la doctrina del desdoblamiento del proceso que se deriva de los fundamentos de la STC 121/1997.

clarativas”, pues la legislatura en la que se produjo la lesión se había agotado. Pero, dada la naturaleza atemporal de las iniciativas parlamentarias que se encuentran en la base de la lesión, nada impedía su recuperación y ejercicio en la legislatura en curso. Ahora bien, son los titulares de la iniciativa los que deben decidir si políticamente merece la pena o no continuar con su tramitación.

El fenómeno se ha verificado de una manera más nítida cuando el restablecimiento del derecho a través del cumplimiento de la sentencia depende exclusivamente de la continuidad del interés político porque el conflicto parlamentario y la solución judicial se producen en tiempo dentro de la continuidad de una legislatura. Así ha ocurrido con la Sentencia 38/1999, sobre una iniciativa legislativa de reforma estatutaria impedida en Junta General del Principado de Asturias; con la Sentencia 208/2003, sobre la comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial por un indulto concedido; o con las Sentencias 226 y 227/2003, sobre la incorrecta disolución de una comisión de investigación en el Parlamento de Galicia¹⁹.

5. Una reflexión conclusiva sobre el modelo

La heterogeneidad de los elementos descritos en las páginas anteriores y aportados a la reflexión en su versión más epidérmica, como corresponde a una ponencia general, configuran un panorama que dificulta la elaboración de una recapitulación que circule en una sola dirección a la hora de señalar los datos básicos del modelo nacional de relaciones entre el Tribunal Constitucional y las instituciones parlamentarias.

La rigidez que confiere la regulación legal al modelo se erige en una característica poco discutible. En este aspecto, la Ley Orgánica mantiene tras la reforma de 2007 la limitación del contenido de los fallos imaginativos que pueden evitar los daños más graves sobre la norma legal examinada y continúa vinculando in-

¹⁹ En este supuesto, el Tribunal resolvió reconociendo el derecho lesionado y anulando la norma interpretativa de la Mesa de la Cámara que facilitaba la disolución de la Comisión, pero obviando cualquier pronunciamiento sobre la convocatoria o la continuidad de los trabajos de la misma. Ante la incertidumbre sobre la ejecución de la Sentencia, la Presidencia del Parlamento solicitó una aclaración, que fue resuelta mediante el ATC 526/2004.

constitucionalidad y nulidad²⁰. La reforma normativa tampoco ha reequilibrado la posición del legislador autonómico y del legislador estatal cuando se relacionan con el Tribunal Constitucional, lo que permite un control más intenso sobre la ley autonómica y sobre la actividad parlamentaria y, en la práctica, supone a la larga un reforzamiento de la capacidad impugnatoria de los órganos centrales del Estado sobre el ejercicio de las competencias legislativas por las Comunidades Autónomas. Y, por último, la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional habilita múltiples –quizás demasiadas– vías procedimentales cuyo uso posibilitan la intervención a diferentes niveles del Tribunal sobre la vida del legislativo y la obra del legislador.

La consecuencia de ello es que la Ley no ha sido el único ámbito parlamentario sujeto a la intervención del juez constitucional y, en este sentido, el amparo del artículo 42 se ha acabado convirtiendo por su regular uso en uno de los instrumentos más acabados por acción u omisión para permitir el control de la actividad parlamentaria²¹. Pero también, a escala, su práctica ha demostrado las dificultades con las que debe luchar el propio Tribunal Constitucional para convertirse en guardián del proceso parlamentario.

En consecuencia, los límites intrínsecos al control y la anulación de la ley y la discrecionalidad en la construcción de la decisión política continúan siendo las

²⁰ Negativo para el modelo de control puede considerarse la supresión del inciso que se añadía al párrafo 1º y del nuevo párrafo 3º del art. 39, conforme a la redacción incluida en el Proyecto de LOTC; cfr. BOCG, *Congreso de los Diputados*, serie A, 60-1, de 25 de noviembre de 2005; las enmiendas de supresión número 24 del Grupo Parlamentario Vasco y 57 del Grupo Popular, en BOCG, *Congreso de los Diputados*, serie A, 60-7, de 23 de febrero de 2006; y el Informe de la Ponencia de la Comisión Constitucional, en la que no hay pronunciamiento sobre admisión de las enmiendas y desaparecen las normas citadas del proyecto en BOCG, *Congreso de los Diputados*, serie A, 60-9, de 5 de diciembre de 2006. La motivación de la primera de las enmiendas solo apreciaba una parte del problema: "El legislador debe ejecutar las sentencias en el menor tiempo posible y no cabe que se le exima o atenúe tal obligación mediante privilegios que resultan totalmente contrarios a la seguridad jurídica. Lo que ha venido siendo excepcional – y altamente criticado – hasta la fecha, quiere pasar a ser «normal» si contemplamos que en los escasos supuestos en que se ha diferido la nulidad a la sustitución de la norma el legislador ha tardado más de lo habitual en cualquier proceso legislativo en aprobar la correspondiente norma".

²¹ El daño que en algún caso hace la abstención del Tribunal Constitucional al contenido del estatuto del parlamentario y al valor de las prerrogativas se ejemplifica suficientemente con las consecuencias negativas que para el futuro se pueden derivar de la continuidad de la doctrina recogida en los AATC de inadmisión número 260, 261 y 262 de 28 de julio de 2008.

barreras con las que se topa el Tribunal en sus tareas constitucionales y legales relacionadas con la institución parlamentaria. Y, al final, aunque no sea mucho decir, el modelo termina funcionando gracias a la lealtad y el mutuo respeto entre las instituciones, su juicio para intervenir cuando es preciso y abstenerse cuando el resultado pone en riesgo los elementos básicos de la separación de poderes.

El problema de la legitimidad democrática del Tribunal Constitucional continuará abierto mientras exista el órgano, lo que nos lleva a modo de cierre a una última reflexión sobre si ese exceso de facultades de actuación del órgano sobre los legisladores, al que nos venimos refiriendo, no se puede convertir en un riesgo al principio democrático visto en su conjunto. La regla de oro de los tratadistas dedicados al tema de la justicia constitucional viene a ser que la intensificación del control de las instituciones mejora el Estado de derecho y refuerza la defensa del Estado democrático. Ello, por ejemplo, aplicado al amparo del artículo 42 de la LOTC, supone que la necesidad de este proceso se justifica porque no existe otra vía —y dudosamente podría existir— para garantizar directamente el estatuto del parlamentario e indirectamente el derecho de participación de los ciudadanos; su desaparición dejaría una parcela exenta de control y un derecho sin garantizar. Pero, desde la lógica del principio democrático, como ya avisara Urías Martínez, resulta más cuestionable este amparo concreto que actúa sobre el funcionamiento de las Cámaras legisladoras que el amparo contra leyes que se suprimió en la elaboración de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y que funciona en algún otro ordenamiento constitucional de nuestro entorno. Si a esa objeción teórica se añaden ejemplos inquietantes como la movilidad del Tribunal en la definición del parámetro a utilizar en la resolución de los amparos, la abdicación de su competencia en la defensa de la prerrogativa de la inviolabilidad que denotan los mencionados Autos de 2008 y la tendencia a la rígida y confusa aplicación del requisito de admisión añadido tras la reforma de 2007 al artículo 50.1,b de la LOTC²², lo que está comenzando a cerrar el paso a demandas planteadas contra actos parlamentarios contrarios al estatuto del diputado, quizás fuera el momento de abrir un debate sobre la eficiencia para el Estado democrática de la continuidad de tantas vías que permiten al Tribunal Constitucional la revisión de la labor de las instituciones parlamentarias más allá de la propia Ley.

²² La “especial trascendencia constitucional” del recurso, demostrada en toda demanda.

Nota bibliográfica

El trabajo que se cita de Eduardo García de Enterría no es otro que el titulado "La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema político español: Posibilidades y perspectivas", publicado en número 1 (1981), de la *Revista Española de Derecho Constitucional*; la cita textual se extrae de la p. 44 y, para las referencias a la calificada como objeción "jacobina", pueden verse las pp. 69 ss.

La cita de Pedro Cruz se extrae del trabajo titulado "Constitución y cultura constitucional", publicado en *Tres lecciones sobre la Constitución* (Sevilla: Universidad de Sevilla, 1998), pp. 11 ss, y ahora en *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución* (Madrid: CEPC, 1999), pp. 543 ss.

La recurrencia en el tema de la legitimidad del Tribunal Constitucional ha sido tratado de manera bastante extensa y transversal con explicación de sus principales manifestaciones en la monografía de Esperanza Gómez Corona, *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (Madrid: Congreso de los Diputados, 2008); y su explicación se encuentra en los fundamentos de la obra *Justicia Constitucional y Democracia* (Madrid: CEPC, 1997), de Víctor Ferreres Comella. También recientemente puede recomendarse la lectura de la primera parte del trabajo de Javier García Roca, "La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España", publicado en P. Pérez Tremps (coord.): *La reforma del Tribunal Constitucional* (Valencia: Tirant lo blanc, 2008), pp. 17 ss; y Tania Groppi. "¿Hacia una justicia constitucional "dúctil"? Tendencias recientes de las relaciones entre Corte Constitucional y jueces comunes en la experiencia italiana", publicado en J. Pérez Royo, J. Urías y M. Carrasco (ed.): *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, vol. II (Navarra: Thomson-Aranzadi, 2006), especialmente las pp. 4078 ss, y posteriormente publicado con una cierta actualización como "¿Hacia una justicia constitucional "dúctil"? Tendencias recientes de las relaciones entre la Corte Constitucional y los jueces comunes en la experiencia italiana", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 38-39 (2002), pp. 69 ss. Y desde otra perspectiva, Sebastián Linares: *La legitimidad democrática del control judicial de las leyes* (Madrid: Marcial Pons, 2008).

El trabajo de Manuel García-Pelayo mencionado es el iniciático, "El "status" del Tribunal Constitucional", publicado en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1 (1981), extrayéndose la idea de las pp. 10-11.

Para el origen del sistema europeo de justicia constitucional resulta capital el trabajo de Pedro Cruz Villalón, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, (Madrid: CEC, 1987); y, posteriormente, Juan Manuel López Ulla, *Los orígenes constitucionales del control judicial de las leyes* (Madrid: Tecnos, 1999).

La expansión de la justicia constitucional y los modelos que se adoptan a nivel comparado son el objeto de Marian Ahumada Ruiz, *La jurisdicción constitucional en Europa* (Madrid: Thomson-Civitas, 2005), y José Julio Fernández Rodríguez, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI* (Madrid: Tecnos, 2002).

Aunque son varios los trabajos sobre el recurso previo y sus problemas, siguen siendo recomendables, Javier Pérez Royo, "Crónica de un error: El recurso previo de inconstitucionalidad contra las leyes orgánicas", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 17 (1986), pp. 137 a 170.; y más reciente Pedro Cruz Villalón, "El control previo a los veinte años de supresión", *Fundamentos*, 4 (2006).

El problema de los límites del juicio de *ragionevolezza* de la Ley se ha tratado recientemente en un marco comparado en la monografía de Elena Malfatti, Saulle Panizza y Roberto Romboli: *Giustizia Costituzionale* (Torino: Giappichelli, 2007). En nuestra bibliografía ha sido el eje central de las dos monografías de Markus González Beilfuss, *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa* (Madrid: CEPC, 2000) y *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (Pamplona: Aranzadi, 2003), y recientemente ha sido sometido a una lectura práctica por Esperanza Gómez Corona en la obra anteriormente citada, *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*.

Una llamada a la reflexión sobre la procelosa senda en la que se adentraba el Tribunal con la práctica de ofrecer indicaciones al legislador, se encuentra en el trabajo de Francisco Tomás y Valiente titulado "Notas sobre las recomendaciones del Tribunal Constitucional al legislador", en *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional* (Madrid: CEC, 1993), pp. 101 a 111.

Sobre la legitimación de las Comunidades Autónomas en los procesos constitucionales se puede consultar la reciente monografía de Ignacio Torres Muro, *La legitimación en los procesos constitucionales* (Madrid: Reus, 2007), especialmente, pp. 73 ss., y la bibliografía manejada por el autor.

La ley autonómica ha sido objeto de estudio monográfico en la obra de Rafael Jiménez Asensio: *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho* (Madrid: Marcial Pons, 2001), especialmente pp. 71 ss; pero también resultan de lectura recomendable, José María Porras Ramírez: *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del derecho* (Navarra: Thomson-Aranzadi, 2007), y Alfonso Arévalo Gutiérrez; “La fuerza de ley de las leyes emanadas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 9 (2000), pp. 61 ss.

Sobre el complicado encaje del “Conflicto en defensa de la autonomía local” en el marco constitucional y su incidencia en la posición del legislador ya hacía algunas interesantes advertencias Javier Jiménez Campo en “Política de la constitucionalidad (una reflexión ante los nuevos modos de impugnar la ley)”, publicado en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 59 (2000), pp. 11 a 27, y sobre la especial incidencia de ese proceso en la ley autonómica se localizan unas interesantes reflexiones en el citado trabajo de Rafael Jiménez Asensio (pp. 106 ss). Por no caer en la desmesura con la cita de los diferentes trabajos que sobre el mismo se han publicado desde su inclusión a través de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 abril, en el articulado de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que vaya más allá de la efectividad real del proceso, se puede mencionar, como trabajo reciente en el que se elabora un lúcido ensayo sobre el estado de la cuestión y las debilidades hasta ahora demostradas en su aplicación, la ponencia titulada “El conflicto en defensa de la autonomía local: un experimento fallido” y presentada por Enric Fossas al V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España: *La reforma del Tribunal Constitucional* (Valencia: Tirant lo blanc, 2008), pp. 903 a 923.

Sobre el amparo del artículo 42 de la LOTC, se puede consultar José María Morales Arroyo: *El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional* (Madrid: CEPC, 2008) y la bibliografía en él citada. Y, en general, en el tema de las relaciones entre el Tribunal Constitucional español y el Legislador resulta recomendable una lectura de Eliseo Aja (ed.): *Las tensiones entre Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa actual* (Barcelona: Ariel, 1998), y Francesc Pau (coord): *Parlamento y Justicia Constitucional* (Pamplona: AELPA y Aranzadi, 1997).

El libro de Joaquín Urías al que se refiere la parte final de la ponencia es *La tutela frente a Leyes* (Madrid: CEPC, 2001).