

ACERCA DEL RECURSO PREVIO DE INCONSTITUCIONALIDAD

AGUSTIN S. DE VEGA GARCIA

Profesor de Derecho Constitucional.
Universidad e Salamanca

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LAS TACHAS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y EL ORIGEN DEL RECURSO PREVIO.—3. EL RECURSO PREVIO, INSTRUMENTO DE OBSTRUCCIÓN PARLAMENTARIA.—4. LA FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y EL RECURSO PREVIO.—5. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO ÓRGANO COLEGISLADOR.—6. LA SUPRESIÓN DEL RECURSO PREVIO.—7. A MODO DE CONCLUSIÓN

1. INTRODUCCION

Cumplidos ya más de diez años de vida de la Constitución, no es aventurado pensar que un mejor conocimiento de la experiencia derivada del desaparecido recurso previo de inconstitucionalidad puede ayudar a comprender mejor los primeros años de vigencia de la Constitución. Por ello, quizá no sea ocioso volver sobre este capítulo de nuestra justicia constitucional, para hacer un breve balance de la relación entre el proceso constitucional y el procedimiento legislativo con motivo de aquella competencia del Tribunal Constitucional.

En general, hablar de recurso previo de inconstitucionalidad significa referirse a la posibilidad de que el Tribunal Constitucional ejercite su función con anterioridad a la finalización del procedimiento legislativo, que pueda condicionar, a su sentencia, la posterior tramitación del mismo y, en último término, la perfección de los proyectos y proposiciones de ley.

Este dato inicial sirve como ineludible punto de partida para comprender las implicaciones políticas que tal atribución conlleva para la justicia constitucional y para el funcionamiento del sistema político donde opera. Si el control de constitucionalidad de las leyes ya publicadas permite separar *de iure* y *de facto* el procedimiento legislativo del proceso constitucional, en la hipótesis del recurso previo de inconstitucionalidad, aunque es sabido que el *iter legios* se compone de una serie de momentos

cifrados (1), el acto de recurrir opera como una suerte de condición suspensiva que paraliza el procedimiento legislativo, y la sentencia tiene la virtualidad de un dictamen admonitorio sobre la ulterior reapertura del propio procedimiento legislativo.

Por ello, la regulación que ha de hacerse del recurso previo es particularmente problemática. El momento y los plazos de intervención del Tribunal, el carácter suspensivo o no del recurso y la naturaleza vinculante o no de su resolución son los datos clave para una acertada ordenación jurídica de este instituto. Quizá pueda añadirse, entonces, que cuando el recurso se plantea con posterioridad a la publicación de la ley, es decir, una vez finalizado el procedimiento legislativo, el supuesto resulta completamente distinto.

La propia experiencia española confirma que el recurso previo tiene un inexorable componente político que repercute de manera directa en la caracterización del Tribunal Constitucional y en el ejercicio de la función legislativa. No obstante, conviene precisar que temporalmente tal experiencia se enmarca en un período en el que se produce un importante cambio en el contexto político-ideológico del nuevo Estado Constitucional español. Si su origen responde a esa fase del gobierno “consensuado” que se caracterizó por la transacción entre los partidos mayoritarios, su desaparición venía a poner de relieve la progresiva incompatibilidad política entre los principales partidos surgidos de las elecciones de 1982.

Por ello, sin pretender hacer un *excursus* acerca de las ventajas e inconvenientes del recurso previo de inconstitucionalidad, interesa señalar que, desde nuestro punto de vista, tres son los aspectos más destacados de esta experiencia, que a su vez son fruto de una regulación en algunos puntos disfuncional y en relativa medida improvisada. En primer lugar, la utilización desviada del recurso previo como forma de obstrucción parlamentaria; en segundo término, la falta de coordinación entre el procedimiento legislativo y el ejercicio de esta técnica de control constitucional; y por último, la transformación del Tribunal Constitucional en una suerte de “colegislador”, habida cuenta de que el momento

(1) Vid. J. J. SOLOZABAL ECHAVARRÍA, *La sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*, Tecnos, Madrid, 1987; J. RODRIGUEZ ZAPATA, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Tecnos, Madrid, 1987.

en el que intervenía y el carácter vinculante de su resolución provocaban una cierta distonía en su esfera funcional y en el procedimiento de toma de decisiones legislativas.

2. LAS TACHAS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y EL ORIGEN DEL RECURSO PREVIO

Es necesario comenzar diciendo que el constituyente optó por el control jurisdiccional de la Constitución; es decir, por el recurso de inconstitucionalidad *ex post*, como manifestación de la existencia de un conflicto entre Constitución y ley, sino en vigor, al menos publicada (art. 33 LOTC). No existía, por tanto, en el debate constituyente la idea firme de adelantar el control de la constitucionalidad de las leyes a un momento anterior a cualquiera de las fases del procedimiento legislativo. Por esta razón, ya durante los trabajos preparatorios de la LOTC numerosos grupos parlamentarios denunciaron la posible ilegitimidad constitucional de tal atribución (2).

El é constituyente sólo estableció de manera expresa una excepción al control jurisdiccional de la Constitución: el control previo de los tratados internacionales (art. 95). Habida cuenta de las inevitables consecuencias políticas y jurídicas que sobre el plano internacional comporta la declaración de inconstitucionalidad de un tratado, decidió, con buen criterio —como mantiene la práctica totalidad de la doctrina— anticipar el control de constitucionalidad al momento inmediatamente anterior a su promulgación.

Se puede decir que formalmente la Constitución sólo previó de manera expresa el control previo para los tratados internacionales. Pero aun siendo así, este hecho no implica de por sí que de la falta de previsión constitucional se derive automáticamente la inconstitucionalidad de la regulación legislativa de una materia. Como es sabido, además, el propio constituyente ha configurado para el Tribunal Constitucional un sistema “abierto” de atribuciones, en virtud del cual *materias* no previstas en

(2) Al respecto pueden verse las enmiendas 39 y 55 del Grupo socialista; 71 y 83 de “socialistas catalanes”; 145 y 181 de la minoría catalana; 225 y 288 del Grupo comunista; y 222 del Grupo parlamentario vasco. Vid. *Tribunal Constitucional. Trabajos parlamentarios*, Madrid, 1980, págs. 35 ss.

la Constitución pueden ser incorporadas por el legislador al ámbito de competencias de aquél (art. 161.1.d). Será precisamente esta cláusula en blanco —que dicho sea de paso, implica, según el profesor P. DE VEGA GARCÍA, una relativa desconstitucionalización de las funciones de este órgano (3)— la que servirá de base constitucional para introducir el recurso previo contra proyectos de Estatutos de Autonomía y de leyes orgánicas, en el artículo 79 de la LOTC.

De este modo, a la excepción prevista por el constituyente (art. 95), se vino a unir otra de origen legislativo, motivo por el que se cuestionaría la constitucionalidad de aquel precepto. Primero en sede parlamentaria (4) y más tarde en sede doctrinal (5), se dirá que, porque el recurso previo más que una *materia* nueva era una técnica de ejercicio del control distinta de la prevista en la Constitución (art. 161.1.a), había de constatarse la irregularidad constitucional que suponía atribuir dicha competencia al Tribunal.

No hay duda de que el recurso previo es un modo de ejercitar el control de constitucionalidad diferente del control *a posteriori*. Pero de lo que sí hay dudas es de que por tratarse de una técnica distinta y no de una materia nueva debiera ser considerada inconstitucional. Porque si efectivamente el recurso previo no era una materia nueva, se trataba de un ejercicio técnico distinto de una materia ya prevista en la Constitución (el recurso de inconstitucionalidad), y en consecuencia de una *materia constitucional*.

Lo cierto es que durante el debate parlamentario de la LOTC se alzaron numerosas voces contra la instauración del recurso previo. Las críticas se centraron en la naturaleza del recurso previo (6), en su incompatibilidad con otros preceptos de la Constitución (7), y, en general, en el efecto suspensivo que la interposición del recurso provocaba en el procedimiento legislativo (8). Todas ellas eran fácilmente justificables

(3) P. DE VEGA GARCÍA, "Título IX", *Constitución Española, edición comentada*, Madrid, 1979, págs. 337 y ss.

(4) G. PECES BARBA, en *D.S.C.D.*, 23, de 23 de julio de 1979, pág. 1212.

(5) P. CRUZ VILLALÓN, "El control previo de constitucionalidad", *R. D. Púb.*, 82, 1981, pág. 17.

(6) M. ROCA JUNYENT, en *D.S.C.D.*, 23, de 23 de julio de 1979, págs. 1200 y siguientes.

(7) G. PECES BARBA, en *D.S.C.D.*, 24, de 24 de julio de 1979, pág. 1273.

(8) J. SOLE TURA, en *D.S.C.D.*, 23, de 23 de julio de 1979, pág. 1217.

y vienen a constatar que el momento y el carácter suspensivo de la intervención del Tribunal y, consecuentemente, la potencialidad legislativa de sus resoluciones constituyen el *punctum dolens* de la regulación de este instituto, y quizá la tacha de inconstitucionalidad más fundada.

En un primer momento del *iter* parlamentario, el recurso previo sólo tenía por objeto los Estatutos de Autonomía y la legitimación para interponerlo se restringía a las mayorías políticas, en paralelismo con el artículo 95 de la Constitución. Nació, en consecuencia, como una *consulta* en manos de la mayoría parlamentaria que suspendía la tramitación del proyecto, y cuya finalidad era obtener del Tribunal un “veto constitucional” para el caso de que los mecanismos de transacción política no hubieran hecho posible el acuerdo sobre el contenido del Estatuto. Algunos autores han elogiado esta primera regulación en comparación con la que sería definitiva. J. PÉREZ ROYO mantiene que se trataba de una institución que nada tenía que ver con la protección de las minorías, pero que, sin embargo, estaba justificada políticamente “por las dificultades de la inicial puesta en marcha del Estado de las Autonomías” (9).

La tramitación posterior de la LOTC en el Senado cambiaría profundamente el sentido inicial de su artículo 79. La enmienda número 95 de Soriano Benítez de Lugo fue capital para acercar la configuración jurídica del recurso previo a la idea de control jurisdiccional y vino a romper en beneficio de las minorías el paralelismo con el control previo de los tratados internacionales. Mediante la misma no sólo se modificó la legitimación para interponer el recurso previo (atribuyéndola al Presidente del Gobierno, a cincuenta diputados, cincuenta senadores y al Defensor del Pueblo), sino también su objeto (extendiéndolo a las leyes orgánicas). El carácter suspensivo del recurso, sin embargo, se mantenía inalterado.

Desde nuestro punto de vista, el cambio resultaba positivo al menos por tres órdenes de consideraciones. En primer lugar, porque el entendimiento inicial del recurso previo como una consulta en manos de la mayoría no respondía adecuadamente a la naturaleza del Tribunal Constitucional. Este no está previsto en nuestra Constitución como órgano

(9) J. PÉREZ ROYO, “Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas”, *R.E.D.C.*, 17, 1986, pág. 143.

consultivo de la mayoría gubernativa, sino precisamente como órgano jurisdiccional, capaz de resolver los conflictos entre Constitución y ley instados normalmente como consecuencia de un conflicto político-ideológico previo. Podrá criticarse la generosidad de la LOTC en cuanto a la legitimación y podrán proponerse otras fórmulas políticas para iniciar la intervención del Tribunal. Pero si obviando aquel conflicto sólo se permitiese a una de las partes instar la resolución, estaríamos inclinando el fiel de la balanza y dando por bueno el dicho de que no se consulta lo que no se quiere oír, sino que se consulta para subrayar la opinión de quien duda. Además, para solventar consultas, son otros los órganos llamados por el constituyente a desarrollar esta labor. En este sentido, conceder legitimación a las minorías parlamentarias no hacía sino transformar el recurso previo de una simple consulta en auténtico *recurso jurisdiccional* en defensa de la Constitución ante el contraste de opciones políticas de partido.

En segundo lugar, la inclusión como objeto del recurso previo de todo tipo de leyes orgánicas y no sólo de los Estatutos de Autonomía, no debe llevarnos a pensar que se tratase de un grave error jurídico. Ciertamente es que, desde un punto de vista político, la ampliación del objeto servía para diluir, en cierto modo, el propósito que con él se perseguía: corregir las negociaciones sobre los Estatutos de Autonomía. Pero desde una perspectiva jurídica la inclusión de las leyes orgánicas en el ámbito del recurso previo puede ser también justificada en sede técnica. Los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas se caracterizan, como ha dicho I. DE OTTO (10), por una “reserva de procedimiento” en cuanto a su aprobación, modificación o derogación. Estatutos y leyes orgánicas proceden de una voluntad distinta de la que legisla en los demás casos. En las leyes orgánicas, la voluntad es la de la mayoría absoluta. En los Estatutos de Autonomía se exige, además de la voluntad de esa mayoría, la del electorado de la Comunidad Autónoma en algunos casos y la de su Asamblea en todos ellos.

Porque esto es así, jurídicamente no era descabellado, entonces, incluir las leyes orgánicas como objeto del recurso, porque la característica común a ambos tipos de normas primarias, y que las diferencia de las leyes ordinarias, es el distinto concurso de voluntades que la Cons-

(10) I. DE OTTO Y PARDO, *Derecho Constitucional*, Barcelona, 1987, pág. 113.

titución exige para su existencia jurídica. Y políticamente, los inconvenientes de la puesta en marcha del Estado autonómico también eran susceptibles de extenderse a las dificultades iniciales de desarrollo orgánico de la Constitución por un Gobierno minoritario. Cuestión distinta será, sin embargo, que la combinación del objeto del recurso con el efecto suspensivo derivado de su interposición produjese un resultado más que discutible para el funcionamiento del sistema político.

Y en tercer lugar, porque con la modificación del inicial diseño del recurso previo, no sólo se atraía al PSOE a una votación afirmativa de la LOTC, sino que, con la fórmula de transacción conseguida, se ponía de manifiesto en su mayor dimensión la técnica del consenso, presente en este período. En este contexto, afirmar que el recurso previo de inconstitucionalidad aparece impregnado desde su origen por aquella fase de "gobierno consensuado", no es sino constatar una realidad que estará presente hasta las elecciones de 1982.

3. EL RECURSO PREVIO, INSTRUMENTO DE OBSTRUCCIÓN PARLAMENTARIA

Será precisamente en este momento a partir del cual se pondrá de relieve que el recurso previo, tal y como había sido regulado por la LOTC, podía adquirir un valor obstruccionista de gran magnitud. La anomalía tenía un origen jurídico; pero las consecuencias prácticas a que podía dar lugar se mostraron en toda su extensión con motivo del adicional comportamiento de los partidos políticos.

El artículo 79.2 *in fine* de la LOTC disponía que la simple interposición del recurso previo traía consigo la suspensión automática de la tramitación del proyecto y del transcurso de los plazos. La sola interpretación gramatical de una norma de este tenor nos pone sobre la pista de la enorme capacidad que se atribuía a las minorías parlamentarias para congelar o paralizar el procedimiento legislativo.

Con este precepto se estaba otorgando, en palabras de SOLE TURA, un "derecho de veto sobre la autoridad legislativa del Congreso" (11).

(11) Cfr. *D.S.C.D.*, 23, de 23 de julio de 1979, pág. 1217.

El dato normativo, por tanto, no será ni mucho menos baladí, sino determinante, si tenemos en cuenta que precisamente una utilización literal del mismo propiciará, a partir de 1982, en beneficio de la oposición pero en perjuicio del juego político democrático, la suspensión de numerosas propuestas de reforma legislativa.

Pero por otra parte, hay que añadir que ese uso del precepto vendrá auspiciado por la propia actitud de las fuerzas políticas protagonistas en aquel período. Hasta la celebración de las elecciones, la correlación de fuerzas en el seno del Parlamento y el espíritu de colaboración y consenso propiciará que esta competencia del Tribunal se convierta en un elemento de capital interés para la solución de conflictos político-constitucionales.

En este contexto, interesa resaltar que, a pesar de su defectuosa regulación, las circunstancias políticas que rodearon el planteamiento del recurso previo contra la LOAPA fueron muy beneficiosas para el diseño constitucional del Estado de las Autonomías y disiparon una buena parte de las reservas que se había manifestado con anterioridad. El tácito compromiso de la minoría socialista de no utilizar el recurso previo exclusivamente con fines dilatorios y la aceptación razonada por UCD de los planteamientos hechos por el PSOE, vuelven a subrayar la importancia que para la articulación del recurso previo tenía el intento de acuerdo y la coincidencia entre los grupos mayoritarios de las cámaras. La experiencia posterior, sin embargo, vendría a confirmar que esta atribución estaba destinada a funcionar correctamente en un contexto de tolerancia y de consenso, y que desaparecido éste, el valor obstructionista de que gozaba se ponía de manifiesto sin ningún tipo de limitación.

Desgraciadamente, tras las elecciones, los planteamientos del Gobierno socialista, respaldado por una mayoría parlamentaria auto-suficiente, y de la oposición se harán cada vez más incompatibles. Con ello desaparecerá el factor de integración que caracterizó el recurso previo en los primeros momentos y comenzará a precipitarse el grado de aceptación que encontró con el recurso contra la LOAPA.

A partir de entonces, la actitud recurrente y, en ocasiones, amenazadora de la oposición (12), auspiciada por el lamentable efecto del artículo 79.2 *in fine*, provocará alteraciones y anomalías en el funcionamiento de nuestro sistema político. Las consecuencias negativas que produjo pueden cifrarse en las siguientes.

a) En primer lugar, el uso reiterado del recurso previo excedió las previsiones originarias del legislador. Si en un principio fue concebido como instrumento de utilización *in extremis*, su utilización sistemática como mecanismo de prolongación en el tiempo del *iter* parlamentario, le convirtió en una suerte de fase de pendencia de la tramitación de los proyectos de leyes orgánicas. Ello sin obviar el importante valor que adquirió como la forma más rigurosa y efectiva de control de la acción de gobierno.

b) En segundo lugar, destaca el hecho de que esta hibernación del procedimiento legislativo por obra del recurso previo comportó la matización e incluso la contradicción de algunos principios informadores del recién estrenado parlamentarismo democrático (13). Por ejemplo, el "derecho" de la mayoría a actuar las opciones políticas previstas en el programa de gobierno se vio en cierta medida, sino vaciado de contenido, sí al menos limitado en su ejecución temporal, porque mediante el recurso previo se podía llegar a neutralizar la política legislativa de la mayoría. Además, la utilización reiterada de este instituto incidió de manera directa en las relaciones constitucionales que se articulan entre el Gobierno y el Parlamento. Si éstas aparecen fundadas prioritariamente en la confianza que las cámaras muestran por las principales

(12) En menos de dos años se plantearon hasta seis recursos previos de inconstitucionalidad (exceptuando el de la LOAPA) contra las principales propuestas legislativas de la mayoría: RPI 132/1983, contra el proyecto de modificación de algunos artículos sobre elecciones locales; RPI 300/1983, contra el proyecto de despenalización parcial del aborto; RPI 863/1983, sobre incompatibilidades de parlamentarios; RPI 180/1984, sobre el derecho a la educación; RPI 584/1984, contra el proyecto de ley orgánica de libertad sindical; y RPI 872/1984, contra el propio proyecto de ley de supresión del recurso previo de inconstitucionalidad. A ello se puede añadir que la amenaza de interponer recursos previos sirvió en ocasiones como el mejor argumento de la oposición para incluir algunas enmiendas en los distintos proyectos de leyes orgánicas que se debatían. De esta torticera utilización del recurso previo como espada de Damocles dan fe los Diarios de Sesiones del Congreso de aquel período.

(13) F. SANTAOLALLA LÓPEZ, "Problemas del recurso previo de inconstitucionalidad", *R.D. Pol.*, 18-19, 1983, pág. 181.

líneas de política legislativa que el Gobierno anuncia, paralizar mediante el recurso previo la puesta en marcha de aquéllas significaba atentar precisamente contra uno de los núdulos de la relación entre ambos órganos constitucionales y, en consecuencia, alterar en cierta medida la forma de gobierno trazada por la Constitución.

c) Y en tercer término, la degeneración del recurso previo en una suerte de veto suspensivo del procedimiento de aprobación de las leyes orgánicas, trasladaba al Tribunal un papel que en medida alguna le correspondía.

De una parte, como no había sido previsto un plazo máximo para su pronunciamiento, se atribuía al Tribunal una discrecionalidad indeterminada en cuanto a los momentos de discusión y resolución del recurso. O lo que es lo mismo, se le convertía en el *dominus* del tiempo en que una ley orgánica, ya aprobada por las cámaras, podía entrar en vigor" (14). De esta suerte, las sucesivas etapas de ejecución del programa de gobierno venían condicionadas, en buena medida, por la mayor o menor celeridad con que el Tribunal dictaba sus sentencias (15), y la secuencialidad oferta electoral-voto-puesta en práctica del programa se veía truncada por la lentitud de la resolución del recurso previo. En este contexto, cabe decir que si resultaba constitucionalmente irregular que la interposición del recurso produjese la suspensión del *iter legis* (16), más lo era el hecho de que esta suspensión tuviese carácter indefinido, porque la propia naturaleza del recurso previo exige como contrapunto la máxima brevedad de plazos para resolverlo (17).

(14) G. ROLLA, *Indirizzo politico e Tribunale Costituzionale in Spagna*, Nápoles, 1986, pág. 165.

(15) En este sentido, afirmar que un cierto retraso de la justicia constitucional en la resolución del recurso previo, unido a la utilización sistemática con fin obstruccionista y retardatario de este instituto, pudo dar lugar a la congelación de buena parte del programa electoral de la mayoría, es algo que se intuye por la doctrina. Vid. M. ALBA NAVARRO, "El recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de ley orgánica", *R.D.Pol.*, 16, 1982/83, pág. 175; igualmente, véase el art. 207 del *Reglamento del Senado*, donde se dispone la caducidad de los procedimientos pendientes al término de la legislatura.

(16) Sólo está prevista constitucionalmente la suspensión de disposiciones en el caso del art. 161.2 C.E.

(17) La alusión al caso francés y también a la exigencia impuesta constitucionalmente al Senado para que se pronuncie en un plazo muy breve sobre el texto aprobado por el Congreso (art. 90.2 C.E.), resulta obligada en este punto. Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981, pág. 154.

Y de otra parte, porque si la virtualidad del recurso previo en cuanto fórmula de prolongación del debate y de contraste de las opciones políticas resultaba evidente, se acentuaba inexorablemente la politización del Tribunal (18). Con este motivo, la elección del recurso previo por las minorías delataba la intención de convertir al Tribunal en árbitro del desacuerdo político, por encima del interés de ejercer la defensa de las normas constitucionales. En este contexto, trasladar al Tribunal el juicio sobre la mayor o menor oportunidad de las posiciones políticas de las partes, provocaba el riesgo de transformarlo en una suerte de cámara de resonancia, con merma de su delicado papel de garante de la Constitución que se expresa con razonamientos jurídicos, cuando aún no habían finalizado todas las fases del procedimiento legislativo.

Lo cierto es que las consecuencias a que llevó el artículo 79.2 *in fine* y el cambio de actitud de las fuerzas políticas resultaron inaceptables para el juego político democrático. Lo que trajo consigo que las voces que ya durante la elaboración de la LOTC resaltaron esta temida disfunción, adquirieran plena actualidad, una vez conocidos los resultados prácticos de la utilización del recurso previo como instrumento de obstrucción parlamentaria.

4. LA FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y EL RECURSO PREVIO

Sin embargo, las consecuencias de una inadecuada regulación no sólo provocaron un uso desviado del recurso previo, sino que, en general, trajeron consigo una relativa descoordinación entre el procedimiento legislativo y el proceso previo de inconstitucionalidad.

a) En primer lugar, ciertos defectos de redacción indujeron a la doctrina a advertir la improvisación con que se había aprobado el artículo 79 de la LOTC (19). Por ejemplo, sorprende la redacción del párra-

(18) No es baladí, en este contexto, la terminología que utiliza la LOTC, que condiciona la intervención del Tribunal a la fijación del "texto definitivo". La finalidad de evitar su injerencia directa en el procedimiento legislativo, sin embargo, no se logrará plenamente.

(19) P. CRUZ VILLALÓN, ob. cit., págs. 17-18.

fo 4.b, porque hacía entender que la tramitación del proyecto quedaba suspendida mientras no se hubieran suprimido o modificado los *preceptos constitucionales* infringidos, como si se permitiese optar, en paralelismo con el artículo 95 de la Constitución, por la revisión constitucional. Precisamente porque la mecánica del recurso previo no era la misma que la del control previo de los tratados, no cabe duda de que esta dicción literal obedecía a un simple *lapsus* gramatical del legislador.

Algo similar sucedía en el apartado 1 del artículo 79, al señalar el objeto del recurso previo. Literalmente la LOTC restringía la interposición del recurso contra los *proyectos* de leyes orgánicas, con lo que parecía inmunizarse a las proposiciones. Evidentemente, el equívoco también se trataba de un *lapsus linguae* de improvisación (20).

Como lo era igualmente el no haber previsto el valor de cosa juzgada para las decisiones del Tribunal que resolvían recursos previos de inconstitucionalidad. Muy pronto se advirtió que una interpretación gramatical del artículo 79.5 llevaría a entender el recurso previo como un instrumento procesal de escaso valor *pro futuro*; es decir, como mecanismo que en absoluto garantizaba la constitucionalidad de la norma, ni siquiera en el supuesto de rechazo de los recurrentes. El precepto en cuestión brillaba por su disfuncionalidad. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, se trataba de un defecto más en la improvisada regulación del recurso previo, porque, como ha mantenido J. AROZAMENA, en buena técnica procesal, un examen previo que coincidiese en objeto y fundamento con un proceso posterior no podría dejar de tenerse en cuenta en éste, negando todo efecto al primero en el recurso ulterior (21). Lo contrario sería sencillamente admitir la impune duplicidad del obstruccionismo y la sobrecarga inútil del Tribunal.

(20) M. ALBA NAVARRO, ob. cit., pág. 177, nota 27.

(21) J. AROZAMENA, "El recurso de inconstitucionalidad", *El Tribunal Constitucional*, I, Madrid, 1981, págs. 149-150; M. GERPE LANDIN, "El control previo de constitucionalidad", *R.J.C.*, 1, 1983, pág. 207; A. J. GÓMEZ MONTORO, "El recurso previo de constitucionalidad de proyectos de Estatutos de Autonomía y demás leyes orgánicas", *R.E.D.C.*, 22, 1988, pág. 162. Vid., igualmente, el Acuerdo del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1982 sobre normas de tramitación del recurso previo de inconstitucionalidad, en el que parece confirmarse esta tendencia interpretativa.

b) Más grave fue la falta de previsión normativa sobre la relación temporal entre la interposición del recurso y el instituto de la sanción regia. La ausencia de coordinación entre el recurso previo y el procedimiento legislativo se ponía de relieve en este punto con tan solo observar que no se había establecido la sucesividad de los plazos correspondientes: tres días para interponer el recurso previo desde que el texto definitivo del proyecto estuviese concluido (art. 79.2 LOTC), y quince días para la sanción real, una vez aprobada la ley por las Cortes (art. 91 C.E.). Podían, en consecuencia, superponerse y dar lugar a contradicciones entre la Constitución y la LOTC.

Las consecuencias de esta incoherencia normativa hubo de afrontarlas el Tribunal en el Auto 120/1983, de 21 de marzo, que resultó acertado en tanta medida como criticable. A este respecto, conviene señalar que las advertencias hechas ya en sede parlamentaria adquirieron toda su virtualidad práctica cuando, mediante recurso previo, se impugnó la Ley de elecciones locales, publicada al tercer día de la aprobación del texto definitivo (22).

Hay que considerar que el recurso se interponía, dentro del plazo legalmente establecido, contra un proyecto de ley respecto del que la mayoría pretendía soslayar precisamente la posibilidad de su interposición. El problema, por tanto, llegaba al Tribunal impregnado de una clara intencionalidad política: mediante una utilización impropia del artículo 91 de la Constitución, se perseguía el propósito, según el propio Tribunal, de “la esterilización de un recurso establecido en una Ley Orgánica” (23).

Con motivo de tal contradicción, el Pleno —frente al rigor jurídico de la Sección Cuarta que hubiera llevado a una solución que, dogmáticamente justificada, daría cobertura jurídica a ulteriores usos fraudulentos de la mayoría— optó “por una solución de justicia material” (24). De suerte tal que, confiriendo sistematicidad a la materia

(22) La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional no admitió a trámite el recurso, argumentando que no cabía el recurso previo de inconstitucionalidad contra una ley ya publicada en el B.O.E. Sin embargo, el recurso de súplica, resuelto por el Pleno mediante el Auto citado, dio la razón a los recurrentes y admitió a trámite el recurso, dictando una resolución que merece ser comentada brevemente.

(23) Cfr. Auto 120/1983, de 21 de marzo, F.J. 2.

(24) J. PÉREZ ROYO, ob. cit., pág. 155.

y primando la tutela de las reglas del juego democrático frente al formalismo jurídico, garantizaba consecuentemente el pleno ejercicio del recurso previo de inconstitucionalidad (25). En este contexto, hacer valer el respeto del plazo “entendiendo que el legislativo no [debía] proseguir la tramitación del texto definitivo del proyecto hasta que [transcurriesen] los tres primeros días desde que dicho texto estuviera concluido” (26). significaba reconocer la condición esencial de existencia de tal atribución.

El problema fue, sin embargo, que en el intento antiformalista de dar coherencia sistemática a una regulación inadecuada, el Tribunal hubo de dictar una resolución creativa que le llevaba inexorablemente a suplir, en cierta medida, la inercia del legislador. No sólo fijó el momento en que el cómputo del plazo de sanción real debía iniciarse, sino que declaró que el efecto suspensivo de su resolución solamente afectaba a los preceptos impugnados (27).

Interesa destacar que si, como ha advertido G. ROLLA (28), el fallo tenía un cierto apoyo en la jurisprudencia constitucional comparada y en el principio de la *Selbslegitimation* kelseniana, es lo cierto que la mutilación parcial de la eficacia de una ley orgánica por obra del recurso previo no había sido en absoluto prevista por el legislador. De ahí que el tremendo efecto expansivo que provocaba este Auto en las competencias de la justicia constitucional fuese censurado no sólo por la doctrina (29), sino también por los votos particulares de los magistrados F. TOMAS Y VALIENTE y F. RUBIO LLORENTE (30).

(25) Vid., en este sentido, las tesis de S. MARTÍN RETORTILLO, “Antiformalismo y enjuiciamiento efectivo en el sistema de justicia constitucional”, *Bajo el signo de la Constitución*, Madrid, 1983, págs. 71 y ss.

(26) ATC 120/1983, F. J. 2.º.

(27) Vid. J. RODRÍGUEZ ZAPATA, quien destaca certeramente que “la conclusión más importante que se extrae de esta resolución es la de que la sanción patológica no vicia toda la ley, sino sólo la parte en la que se produce el vicio o irregularidad” (ob. cit., pág. 176).

(28) G. ROLLA, ob. cit., pág. 168.

(29) Vid. J. L. CASCAJO CASTRO, “Las Cortes Generales y el Tribunal Constitucional”, *II Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1986, pág. 22.

(30) El voto particular de F. TOMAS Y VALIENTE disientía no sólo del fallo, sino también de la argumentación. Para este magistrado, el supuesto se planteaba en términos de una contradicción entre el artículo 91 de la Constitución y el 79.2 de la LOTC, que debía resolverse a favor del primero. F. RUBIO LLORENTE, más acertadamente, formuló un voto contrario al fallo, pero sin embargo coincidente en buena parte con

Ambos coincidieron en disentir de la peligrosa flexibilidad que el Tribunal había dado a los límites de su actividad. Y dudaban de que en la resolución del caso, aquél pudiese arrogarse la capacidad para resolver contradicciones del ordenamiento, suplir lagunas de la ley o predeterminar el efecto de sus pronunciamientos.

Quizá pueda decirse en descargo del Tribunal que en este episodio se vio condicionado por la confusión y el embrollo derivados de la improvisación del legislador, el intento de fraude de la mayoría y la política obstruccionista de la oposición (31). Pero ocurre, sin embargo, que el fallo vino a favorecer la opinión crítica unánime contra el recurso previo de inconstitucionalidad, habida cuenta de que se trataba de una competencia susceptible de favorecer el activismo judicial y de trastocar el equilibrio entre los poderes del Estado.

5. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO ORGANO COLEGISLADOR

Precisamente porque esto es así, resulta preciso referirse al momento en que el Tribunal ejercía su función y a la eficacia vinculante de sus decisiones. Es en este contexto en el que se plantea el importante problema de las consecuencias y efectos que la sentencia comportaba para el procedimiento legislativo. Y es también en esta materia donde se pondrá de relieve palpablemente la “valencia” política del Tribunal como órgano paralegislativo.

Se trataba, en suma, de una cuestión que afectaba a uno de los momentos más delicados de la relación entre el proceso constitucional y el procedimiento legislativo: la secuencialidad y coordinación entre el *iter* parlamentario, la sentencia constitucional y la actuación ulterior de las cámaras. Según lo dispuesto en el artículo 79.4.b de la LOTC, cuando el Tribunal declarase la inconstitucionalidad del texto impugnado

la argumentación del Tribunal. Así, aunque consideraba que en este caso, por desaparición del objeto (la ley había sido ya promulgada), no cabía el recurso previo, entendía la posición del Tribunal de hacer compatibles los preceptos del ordenamiento jurídico. En este sentido, advertirá expresamente que “la transformación en ley de un proyecto, sometiéndolo a sanción real antes de que tal plazo «el de tres días» haya transcurrido implica una infracción de la normativa vigente” (razonamiento 2.º).

(31): Vid. las agudas consideraciones que a tal respecto hace F. SANTAOLALLA LÓPEZ, ob. cit., pág. 189.

(sentencia estimatoria), “la tramitación decía la LOTC no podrá seguir sin que tales preceptos hayan sido suprimidos o modificados por el órgano competente”.

a) Lejos de hacer un exhaustivo análisis de los aspectos procedimentales de la norma (32), nos interesa destacar que, como ya hemos visto, la intervención del Tribunal tenía la cualidad de un veto suspensivo del procedimiento legislativo. En este sentido, el primer efecto que producía la interposición del recurso previo era el de *suspender la tramitación* del proyecto de ley orgánica impugnado.

Este efecto venía inescindiblemente unido al de la resolución del caso, que implicaba la *reapertura del procedimiento legislativo*. Por tanto, si la interposición del recurso provocaba la paralización del *iter legis*, y la sentencia traía consigo la vuelta al procedimiento legislativo, se puede decir que el Tribunal condicionaba, en el más pleno sentido de la palabra, la finalización de la tarea legislativa. De su resolución dependía que el procedimiento terminase inmediatamente o hubiese necesidad de que las Cortes volvieran de nuevo sobre el proyecto declarado inconstitucional.

De esta suerte, afirmar que la sentencia estimatoria del Tribunal suponía la apertura de un *nuevo momento* de intervención del Parlamento, es tan acertado como decir que su resolución se insertaba en el normal desarrollo del procedimiento legislativo. Porque esto es así, al tratarse de un período en el que la fase parlamentaria, habiendo terminado, tenía que reabrirse, la decisión del Tribunal adquiría obvias consecuencias paralegislativas. Por otra parte, sin embargo, la sentencia desestimatoria del recurso traía consigo la reapertura del procedimiento legislativo, sin necesidad de una nueva intervención de las cámaras.

b) Hemos afirmado que la sentencia estimatoria de la inconstitucionalidad reabría el procedimiento mediante una nueva fase en la que la voluntad del Parlamento había de fijarse, esta vez sí, de manera definitiva. Pero, ¿acaso esa voluntad era autónoma tras la sentencia para fijar el contenido de la ley orgánica; o se trataba de una voluntad condicionada o preestablecida ya por la decisión del Tribunal? De lo

(32) Vid. M. ALBA NAVARRO, ob. cit., págs. 175-180; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, ob. cit., págs. 184 y ss.; A. J. GÓMEZ MONTORO, ob. cit., págs. 158-161.

que se trata es de plantear en qué medida la sentencia estimatoria del Tribunal incidía en la discrecionalidad de las Cámaras a la hora de fijar el contenido de las leyes orgánicas y, en consecuencia, cuál era el grado de aproximación del Tribunal a un ejercicio paralegislativo de su función.

A este respecto conviene decir que el precepto transcrito revelaba el intento por separar, lo más claramente posible, el recurso previo de inconstitucionalidad del *iter* legislativo. Únicamente se imponía al legislador la obligación de suprimir o modificar la disposición declarada inconstitucional, pero en absoluto se le exigía la sustitución de la misma por otra de contenido prefijado por el Tribunal. La LOTC pretendía así, en abstracto, ceñir la tarea del Tribunal a la de, en términos kel-senianos, un “legislador negativo” que *rechaza* del proyecto de ley los preceptos inconstitucionales, preservando la capacidad del Parlamento para modificar dichos preceptos.

Sin embargo, en la práctica la finalidad de la sentencia no era *res-tablecer*, como en el recurso sucesivo de inconstitucionalidad, sino *disponer, establecer o predeterminar*, con mayor o menor amplitud, una concreta voluntad del órgano legislativo. De esta suerte, con la resolución se condicionaba la voluntad ulterior del Parlamento, necesaria para dar fin al procedimiento legislativo, limitándola con la prohibición de reproducir los preceptos declarados inconstitucionales. Y aunque la decisión final sobre el proyecto de ley orgánica —supresión o modificación de esos preceptos, o retirada del mismo— correspondía plenamente a las cámaras, el contenido de la deliberación parlamentaria, una vez conocida la sentencia estimatoria, ya no era libre en cuanto a sus fines. Esta adquiría la virtualidad de un dictamen admonitorio, de un acto “constitutivo”, que, *ope legis*, pre-determinaba el contenido final de la ley, que había sido libremente establecido por la representación popular a lo largo del *iter legis*.

Interesa destacar, además, que en la práctica es difícil ignorar que el principio de vinculatoriedad de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad aparece unido, con relativa frecuencia, a la utilización de instrumentos procesales y de técnicas hermenéuticas de decisión que potencian inexorablemente la expansión de la jurisdicción constitucional. Si esto ocurre con relativa frecuencia cuando el Tribunal ejercita el control de constitucionalidad *a posteriori*, la tentación de poner en práctica

aquel arsenal de instrumentos para fundamentar sus fallos se hace tremendamente mayor con el recurso previo, porque se conocerán de antemano las ventajas que toda depuración previa implica para el ordenamiento, a sabiendas, además, de que los efectos *erga omnes* de sus sentencias se concentrarán sobre la actividad posterior del Parlamento. Sucede, entonces, que la tentación del Tribunal de vincular al Parlamento a una determinada interpretación o de corregir u orientar *pro futuro* el contenido del proyecto de ley impugnado, acabará condicionando la autonomía de las cámaras e invadiendo su esfera.

Así pues, los matices con que la actividad del Tribunal podía condicionar la voluntad del Parlamento derivaban principalmente del sentido de sus sentencias (33). En este contexto, entendemos que, tras la sentencia declarando la inconstitucionalidad de la ley orgánica se abrían tres supuestos posibles y distintos: *a)* el de *retirar el proyecto*, posibilidad que en absoluto se veía cercenada por precepto legal alguno; *b)* el de *supresión de los artículos inconstitucionales*, en cuyo caso la intervención del Tribunal podía calificarse de auténtico “legislador negativo”: legislaba, porque aún no había finalizado el procedimiento, pero únicamente rechazaba los preceptos inconstitucionales; y por último, *el de modificación de los preceptos declarados inconstitucionales*, que precisamente era el que más problemas planteaba desde la óptica de la relación entre jurisdicción constitucional y función legislativa.

Esta precisión conviene hacerla porque no sólo el momento en que intervenía el Tribunal y la fuerza vinculante de que gozaba en relación con el Parlamento dotaban de un cierto componente paralegislativo a su sentencia. Sino que la propia expansión de la jurisdicción constitucional mediante la utilización de distintas técnicas hermenéuticas en las sentencias que imponían la modificación de preceptos inconstitucionales contribuía a aproximar la actividad del Tribunal a la función de legislador.

De lo que se trata es de poner de relieve que no es una cuestión baladí ni retórica aludir a las consecuencias de la argumentación de

(33) A este respecto, la experiencia colegisladora del Consejo Constitucional francés resulta paradigmática. En numerosas resoluciones ha llegado a emitir incluso expresas referencias a la *separabilidad o inseparabilidad* de los artículos de un proyecto de ley. Vid. M. ALBA NAVARRO, ob. cit., pág. 179, nota 35.

aquellas sentencias que, resolviendo recursos previos de inconstitucionalidad, exigían la modificación de ciertos preceptos por su contradicción con el texto constitucional. Porque será en esta materia donde podamos descubrir, en su mayor expresión, la función que llegaba a desarrollar el Tribunal.

Porque de todos es sabido que el efecto vinculante de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una ley se extiende a lo que la doctrina alemana ha denominado *tragende Gründe*, es decir, las razones o motivos sin los que el fallo no podría existir (34); y porque es igualmente conocido que, en palabras de F. PIERANDREI, “todo el razonamiento contenido en la motivación constituye un amaestramiento de los órganos legislativos” (35), bastará examinar la experiencia del recurso previo para constatar que la motivación de las sentencias que imponían la modificación de ciertos preceptos por razón de su inconstitucionalidad, adquirieron una eficacia vinculante cualitativamente distinta a las dictadas en recursos sucesivos de inconstitucionalidad. En ellas el Tribunal no se ceñía a rechazar un precepto del texto del proyecto de ley, sino que preestablecía o prefijaba el contenido del mismo.

En distintas ocasiones nuestro Tribunal Constitucional corrigió, orientó o indicó al legislador una determinada regulación de los preceptos recurridos, bajo las fórmulas de remisión genérica o específica a los fundamentos jurídicos de la sentencia (36). En tales hipótesis, porque el Tribunal imponía la modificación del proyecto de ley orgánica “en los términos fijados en los correspondientes fundamentos jurídicos de la sentencia”, se podía apreciar la grave contradicción existente entre el principio general de autonomía del Parlamento para la determinación

(34) R. BOCANEGRA SIERRA, *El valor de las sentencias del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1982, págs. 63-64; M. GARCÍA PELAYO, “El status del Tribunal Constitucional”, *R.E.D.C.*, 1, 1981, pág. 33.

(35) F. PIERANDREI, “Corte Costituzionale”, *Enciclopedia del Diritto*, X, Milán, 1962, pág. 984. En el mismo sentido, vid. K. SCHLAICH, quien considera el principio de vinculatoriedad de los razonamientos de las sentencias constitucionales de innegable importancia para el Estado Constitucional, porque propicia una mejor elaboración del Derecho Constitucional y mayor valor normativo a los preceptos de la Constitución (“Corte Costituzionale e controllo sulle norme nella Repubblica Federale di Germania”, *Quaderni Costituzionali*, 3, 1982, pág. 581).

(36) Véanse el *fallo* “primero”, apartados a, b y c de la STC 76/1983, de 5 de agosto; el *fallo* de la STC 53/1985, de 11 de abril; y el *fallo* de la STC 98/1985, de 29 de julio.

de los contenidos de la futura ley, y el propio artículo 79 de la LOTC, que permitía la prosecución del *iter legis* sólo una vez que se hubiesen modificado los preceptos infringidos. Sucedió así que si, reivindicando su autonomía legislativa, las cámaras desatendieran las indicaciones de la sentencia, los nuevos preceptos se verían expuestos abiertamente a una probable declaración de inconstitucionalidad por otra vía.

De esta suerte, las sentencias que resolvían recursos previos imponiendo la modificación de los preceptos de una ley orgánica presentaban caracteres singulares respecto del resto de sentencias constitucionales. Aun teniendo una cierta similitud con las denominadas “creativas”, en aquellos casos no se asistía a la creación *per se* de una norma, puesto que el procedimiento legislativo aun estaba pendiente de finalizar. Lo que sucedía, es que la sentencia o bien expresaba un conjunto de principios que obligaban al legislador en su actividad posterior, esto es, operaba como una *sentencia-delegación* (37), o bien lo que se contenía en ella era la obligación de reproducir en el texto de la ley orgánica la norma predeterminada por el propio Tribunal Constitucional, en cuyo caso se trataba de una suerte de *iniciativa legislativa del Tribunal vinculante para el propio Parlamento*.

En estas condiciones, decir que el Tribunal desempeñaba una función más cercana a la legislativa que a la jurisdiccional, o que suplantaba al propio legislador, significaba constatar la realidad de que la sentencia dictada en un recurso previo de inconstitucionalidad era, en palabras de M. CAPPELLETTI, un acto que, precisamente por su carácter vinculante y por insertarse en el proceso de formación de la ley, asumía de éste su misma naturaleza legislativa (38).

6. LA SUPRESION DEL RECURSO PREVIO

La experiencia finalizaría inevitablemente con la supresión del recurso previo, ante el cúmulo de despropósitos que comportaba. Ahora bien, aún es necesario añadir que tampoco tuvo un final consensuado, como podía esperarse de una experiencia tan disgregante y perturbadora para

(37) Vid. M. ALBA NAVARRO, ob. cit., pág. 179.

(38) M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milán, 1978, pág. 8.

el funcionamiento del sistema político. Sino que, ante la pretensión del Grupo Parlamentario socialista que se plasmó en una proposición de ley de supresión, la oposición esgrimió sus armas en defensa de dicha competencia, llegando a plantear la paradójica situación que se crea cuando una ley es recurrida con fundamento en sí misma.

Los argumentos de las partes respondían a las inquietudes políticas que había provocado la experiencia del recurso previo. Los socialistas resaltaban, con buen criterio, las disfunciones que esta atribución había producido en los últimos años y la capacidad del legislador para suprimirla. La oposición acentuaba el importante valor que había adquirido como forma de control jurídico de la mayoría (39), cuando, en la realidad de los hechos, operaba como un auténtico control político revestido con el manto de la LOTC y de la jurisdicción constitucional.

La propuesta de desaparición del recurso previo volvió a evidenciar fracturas irrestañables en los planteamientos de los partidos protagonistas de este período. Todas las enmiendas fueron rechazadas y el texto de la proposición de ley fue fijado conforme a la formulación originaria; hecho en el que indudablemente la férrea lógica de los votos tuvo una importancia decisiva, no favoreciendo en absoluto la transacción y el acuerdo. Por su parte, la oposición, ante la inminente aprobación de importantes leyes orgánicas, y con finalidad únicamente obstruccionista, decidió interponer recurso previo de inconstitucionalidad contra tal proposición de ley socialista.

Lo cierto es que los argumentos de los recurrentes tenían escasa consistencia y el recurso fue resuelto acertadamente por el Tribunal, dándole un trato preferencial y poniendo fin a una experiencia repleta de deficiencias e incoherencias (40). Interesa destacar, no obstante, los términos de la sentencia en relación con dos órdenes de consideraciones.

(39) Vid. intervención de A. RUIZ GALLARDÓN, *D.S.C.D.*, 128, de 25 de mayo de 1984, pág. 5877. Por este motivo, llegaron a proponer la atribución al Tribunal de la capacidad para suspender la entrada en vigor del proyecto recurrido en los supuestos en que pudiese causar "perjuicios de reparación imposible o difícil" (vid. *D.S.C.D.*, 144, de 18 de septiembre de 1984, págs. 6508-6509). Con buen criterio, la enmienda no fue aceptada, pues de lo contrario el contenido político de la actividad del Tribunal podía haber alcanzado cotas más que tolerables.

(40) Un breve análisis de los términos del recurso y de la sentencia puede verse en A. J. GÓMEZ MONTORO, ob. cit., págs. 162-168; igualmente en J. PÉREZ ROYO, ob. cit., págs. 162-170.

En primer lugar, el Tribunal declaraba la constitucionalidad de la proposición de ley y también la constitucionalidad de la propia competencia que se pretendía suprimir. En este sentido, se admitía que la ausencia de una expresa previsión constitucional del recurso previo no implicaba que su instauración fuese contraria a la Constitución. Se constataba así el origen *praeterconstitucional* de la competencia, que había supuesto una ampliación, al margen del texto constitucional, del recurso de inconstitucionalidad que éste instauró; y, en consecuencia, no se excluía totalmente la posibilidad de una hipotética reinstauración futura.

Y en segundo lugar, es importante destacar que la sentencia dio la ocasión al Tribunal para definir la posición que corresponde al legislador en el ordenamiento constitucional y en sus relaciones con la jurisdicción constitucional. A tal respecto, con palpable rotundidad y acierto declarará que el contenido de la LOTC “es disponible para el legislador y, en consecuencia, dentro del respeto a las normas constitucionales y a la independencia y función del Tribunal, puede introducir en ella los cambios o modificaciones que entienda oportunos, sin que haya de limitarse a aquellos indispensables para evitar la inconstitucionalidad o asegurar el cumplimiento de los objetivos constitucionales” (41).

La sentencia fue acogida con satisfacción y críticas favorables por la generalidad de la doctrina española. Con ella, no sólo se venía a poner punto final a una experiencia repleta de incongruencias, sino que, junto a la ley de supresión, restablecía la normalidad que la desdichada regulación del recurso previo había alterado en las relaciones entre los poderes del Estado y en el funcionamiento del sistema parlamentario-democrático español.

7. A MODO DE CONCLUSION

1. A modo de reflexión final, la experiencia del recurso previo resultó ser una experiencia principalmente política. De ella no parece que se puedan extraer conclusiones sobre la tendencia interpretativa del Tribunal en la resolución de los recursos que se sometieron a su

(41) Cfr. STC 66/1985, de 23 de mayo, F. J. 4.º, pfo. 2.º

consideración —salvo que quizá podía y debía haber sido más cauto— pero sí conclusiones de índole política. A saber, el importante valor integrador de la política de consenso y transacción, que puso de relieve cómo los verdaderos beneficios que esta competencia podía haber aportado al sistema político se sobrepusieron, en un primer momento, a una regulación en cierto modo improvisada y en gran medida disfuncional.

2. Además conviene recordarse que el traspaso de experiencias extranjeras a ordenamientos que operan en realidades políticas distintas, no produce siempre los resultados que se esperan. Nuestra experiencia confirma plenamente esta afirmación. Y demuestra cómo la influencia del modelo francés de justicia constitucional, que responde a unos presupuestos históricos, ideológicos e institucionales que lo justifican, encontró en su reproducción en el sistema español factores jurídicos y políticos que le hicieron producir efectos distorsionantes para el juego político democrático, para el sistema parlamentario e incluso para las funciones del propio Tribunal Constitucional.

A la vista, entonces, de nuestra experiencia puede ratificarse que las atribuciones de los órganos de la jurisdicción constitucional no son un valor de cambio que se adapte perfectamente al sistema político receptor. Muy al contrario, parece que no pueden ser reproducidas miméticamente sin provocar consecuencias distorsionantes.

3. Hay que constatar que en este caso, y a diferencia de otros muchos, el debate parlamentario que tuvo lugar en el seno de las cámaras sirve para descifrar muchas de las claves de la regulación del recurso previo y de su posterior ejercicio práctico. Resalta de aquel debate su valor profético: casi todo lo advertido por los oradores se llegó a producir en la práctica política. Desde esta perspectiva, la experiencia española del recurso previo de inconstitucionalidad parece la crónica de un episodio histórico ya anunciado.

4. Conviene destacar, además, que desde nuestra óptica tres son los datos clave para una regulación certera de este instituto: el momento, el carácter de la intervención del Tribunal, y la eficacia que despliegan sus sentencias en relación con el Parlamento. Entendemos que la regulación dada a estos elementos acentuaba más de lo tolerable la actividad colegisladora del Tribunal; y por tal motivo provocó consecuencias con-

trarias al diseño constitucional de relaciones entre los poderes del Estado.

5. Por último, hay que añadir que las posibilidades de reimplantación del recurso previo abiertas por la STC 66/1985, en la que no se declara su origen *contra constitutionem*, es improbable que sean objeto de desarrollo práctico en un futuro próximo. Si para algo ha servido la experiencia española es, sin duda, para poner de relieve que la introducción del recurso previo como forma de control de constitucionalidad comporta delicadísimas implicaciones para el sistema político donde opera.