

¿Juez de la constitucionalidad de la Ley o censor parlamentario?

JAVIER PÉREZ ROYO

El desconocimiento del procedimiento de reforma es el fundamento de toda declaración de inconstitucionalidad de una ley. Cuando el Tribunal Constitucional declara que una ley es anticonstitucional, lo que hace es afirmar que el legislador ha reformado la Constitución siguiendo el procedimiento legislativo y no el procedimiento previsto expresamente en la propia Constitución para su reforma.

Así es en España y en todas partes, es decir, en todos los países democráticamente constituidos que han incluido la Justicia Constitucional en su fórmula de gobierno, independientemente de que esa función esté atribuida al Poder Judicial o a un Tribunal Constitucional. La reforma es el prius tanto lógico como histórico de la Justicia Constitucional. Sin el artículo V de la Constitución Federal de Estados Unidos, en el que se contemplan los diversos procedimientos para su reforma, no hubiera sido posible el caso *Marbury vs. Madison*, con el que empieza la historia de la Justicia Constitucional no sólo en Estados Unidos, sino en todo el mundo.

Ahora bien, esa verificación del desconocimiento por el legislador del procedimiento de reforma al aprobar una ley contraria a la Constitución únicamente puede hacerla el órgano de Justicia Constitucional, sea Poder Judicial o Tribunal Constitucional, una vez que la ley ha sido aprobada parlamentariamente y ha sido sancionada, promulgada y publicada en el Boletín Oficial del Estado o de la Federación.

No hay ni un solo país democrático del mundo, ninguno, en el que se admita que el Tribunal Constitucional pueda intervenir antes del debate y aprobación parlamentaria de la ley con la finalidad de evitar que pueda debatirse y aprobarse una norma anticonstitucional. Por muchas dudas de constitucionalidad que existan respecto del proyecto de ley que se remite al Parlamento para su debate y eventual aprobación. Ninguna Constitución democrática admite que el Tribunal Constitucional pueda intervenir para evitar el debate parlamentario de una ley. Ninguna Constitución democrática del mundo admite que el Tribunal Constitucional pueda pasar de juez de la constitucionalidad de la ley a censor del debate parlamentario. De ahí que el Tribunal Constitucional únicamente pueda intervenir respecto de un proyecto o proposición de ley cuando el debate parlamentario ha finalizado.

Así ocurre también en España. Respecto de una ley, sea la que sea, orgánica, ordinaria, de reforma de los estatutos de autonomía, de presupuestos.... no se admite la intervención del Tribunal Constitucional hasta que no se han recorrido todas las fases del procedimiento legislativo y la ley ha sido sancionada y promulgada por el jefe del Estado y publicada en el BOE. Antes de la reforma de la LOTC de 1985, mediante el Recurso Previo de Inconstitucionalidad se posibilitaba la intervención del Tribunal Constitucional antes de la sanción y promulgación por el jefe del Estado, pero nunca antes de que el texto de la ley hubiera sido debatido y aprobado definitivamente por las Cortes Generales. La censura del debate parlamentario no ha figurado jamás entre las competencias del Tribunal Constitucional, ni siquiera cuando existía el Recurso Previo de Inconstitucionalidad.

Ésta es la razón por la que el artículo 161.2 de la Constitución, según el cual "el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas", no es de aplicación cuando nos encontramos ante un proyecto o una proposición de ley. Como escribió Francisco Rubio Llorente en este mismo espacio (*Una impugnación equivocada, EL PAÍS, 8 de noviembre de 2003*), no se sabe muy bien qué interpretación debe darse a este precepto constitucional. Pero sí se sabe muy bien la que *en ningún caso* puede dársele. En ningún caso podrá hacerse uso del mismo cuando estamos en presencia de un proyecto o proposición de ley Y no puede hacerse porque ello está en contradicción *con la naturaleza del control de constitucionalidad de la ley*, tal como está definida en nuestra Constitución y en todas las Constituciones democráticas del mundo sin excepción.

Kelsen abre su *Teoría general del Derecho y el Estado* con el siguiente párrafo: "El Derecho es un orden de la conducta humana. Un "orden" es un conjunto de normas. El Derecho no es, como a veces se dice, una norma. Es un conjunto de normas que tienen el tipo de unidad a que nos referimos cuando hablamos de un sistema. Es imposible captar la naturaleza del Derecho si limitamos nuestra atención a una sola norma aislada. Las relaciones entre las normas de un orden jurídico son también esenciales a la naturaleza del Derecho. Únicamente sobre la base de una clara comprensión de las relaciones que constituyen un ordenamiento jurídico puede entenderse plenamente la naturaleza del Derecho".

Pues bien, el inciso primero del artículo 161.2 de la Constitución antes transcrito, en el que descansa la impugnación del Gobierno, no guarda ni puede guardar relación alguna con el control de constitucionalidad de la ley. Y no la guarda ni la puede guardar porque es incompatible con los presupuestos en los que descansa el control de constitucionalidad de la ley en la Constitución española y en todas las Constituciones democráticas del mundo.

Yo pediría a quienes están escribiendo a favor de la admisión a trámite por el Tribunal Constitucional de la impugnación por parte del Gobierno del proyecto de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco que aportaran un solo caso en la historia de la Justicia Constitucional en todo el mundo en el que se ha admitido la intervención de un Tribunal Constitucional con la finalidad de evitar el debate parlamentario de un proyecto o una proposición de ley. Un solo caso.

El argumento de que el proyecto de Ley de Reforma del Estatuto vasco incluye una reforma de la Constitución no puede servir de fundamento para la impugnación. Como he dicho antes, todas las leyes que han sido declaradas anticonstitucionales por el Tribunal Constitucional lo han sido porque eran formalmente leyes ordinarias y materialmente leyes de reforma de la Constitución. Todas sin excepción. Ése es el único fundamento posible de una declaración de inconstitucionalidad. El legislador ordinario está haciendo como legislador ordinario lo que únicamente puede hacer como legislador de reforma de la Constitución. A esto, y exclusivamente a esto, es a lo que se reduce el control de constitucionalidad de la ley. Y a nadie se le ha ocurrido que se podía haber evitado el debate parlamentario de las normas que han sido declaradas anticonstitucionales mediante la impugnación del acto del Gobierno de aprobación del proyecto de ley o del acto de la Mesa del Parlamento de su admisión a trámite.

El Tribunal Constitucional no puede convertirse en un órgano de censura del debate parlamentario. El Tribunal Constitucional, en la Constitución española y en todas, no es censor del debate, sino juez de la constitucionalidad de la ley. Hasta que no hay ley, el Tribunal Constitucional no tiene nada que decir.

Quiere decirse, pues, que lo que está en juego con la admisión a trámite por el Tribunal Constitucional de la impugnación por el Gobierno del proyecto de Ley de Reforma del Estatuto vasco no es algo baladí. Si el Tribunal Constitucional lo admite a trámite, habrá mutado de naturaleza, habrá dejado de ser un Tribunal Constitucional para pasar a convertirse en un censor parlamentario. El Tribunal Constitucional estará aceptando que entra dentro de su competencia yugular el debate parlamentario de un proyecto o proposición de ley autonómica simplemente porque el Gobierno lo considera anticonstitucional. Esa competencia no figura en la Constitución. Entre otras cosas, porque el constituyente de 1978 configuró un Estado social y democrático de Derecho. Y en un Estado social y democrático de Derecho el Tribunal Constitucional no puede ser nada más que juez de la constitucionalidad de la ley. La censura del debate parlamentario no puede figurar nunca entre sus atribuciones.

Javier Pérez Royo es catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla.

El País, 6 de enero de 2004