

GÓMEZ CORONA Esperanza, *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Colección Monografías, Congreso de los Diputados, 2008*

MERCEDES IGLESIAS BAREZ**

Como bien apunta el excelente prologuista de la obra, el profesor PÉREZ ROYO, el Derecho español no disponía hasta el momento de un estudio monográfico sobre el conjunto de la jurisprudencia constitucional relativa a la actividad de las Cortes Generales. La investigación de la profesora GÓMEZ CORONA no ha venido sólo a colmar este vacío, sino que nos encontramos ante una obra de gran envergadura analítica, que aborda con destreza y rigor la labor de enjuiciamiento que lleva a cabo el Tribunal Constitucional de los actos de las Cortes Generales sometidos a su consideración. El estudio es por otra parte ambicioso en su enfoque temporal y competencial pues se extiende a toda la actividad parlamentaria, tal y como aparece delimitada en el artículo 66.2 CE (función legislativa, función presupuestaria y función de control de la acción gubernamental), a lo largo de 27 años de jurisprudencia constitucional (desde el 14 de julio de 1980 hasta el 11 de septiembre de 2007).

La obra se estructura en cinco capítulos. El primero de ellos tiene un carácter general y se destina a la “contextualización” de las relaciones de tensión que obviamente se producen entre un poder del Estado que ostenta la legitimación democrática directa y un órgano constitucional que tiene encomendada la misión de controlar y corregir la actuación de las Cortes Generales. Consciente de la “objeción contramayoritaria”, la autora apela a la legitimidad de ejercicio del Tribunal como la mejor forma de sortear la discutida legitimidad democrática de esta competencia de la justicia constitucional. Este primer capítulo general se cierra con un estudio de la justicia constitucional en la Constitución de 1978, como medio para abordar los cauces de control de la actividad de las Cortes Generales. Los tres capítulos siguientes bucean ya en el poder de revisión del Tribunal Constitucional en las funciones del Parlamento español: la potestad legislativa (Capítulo II), la de aprobación y enmienda de

* Fecha de recepción: 9 de septiembre de 2009.

Fecha de aceptación: 25 de septiembre de 2009.

** Profesora de Derecho Constitucional, Universidad de Salamanca.

los presupuestos (Capítulo III) y la función de control de la acción de Gobierno (Capítulo IV). La monografía concluye con una recapitulación y consideraciones finales.

El control de la constitucionalidad de la potestad legislativa constituye el capítulo más extenso de la obra (pp. 87 a 266). La autora asienta en las primeras páginas los parámetros de control de la ley: el principio democrático se configura como freno al control de constitucionalidad de la ley, principio del que se colige la presunción de constitucionalidad de la ley como reflejo de su dignidad democrática. No cabe duda que las conocidas tesis de James THAYER son recogidas por nuestro Tribunal cuando en la STC 66/1985, de 29 de julio, FJ 3 afirma que “esta presunción es tanto más enérgica cuando más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es especialmente por ser el representante de tal voluntad”. Por otra parte, la profesora GÓMEZ CORONA nos advierte con maestría de las distorsiones que puede provocar en el examen de constitucionalidad de la ley el principio de interpretación conforme a la Constitución. En sus palabras, “la consecuencia natural de la vigencia de esta máxima viene a ser que el Tribunal Constitucional se acaba erigiendo en intérprete supremo de la ley, pues efectúa una interpretación de la norma que parece imponerse a todos los poderes públicos”. Concluye que, aunque este principio hermenéutico persigue un cumplimiento más eficaz de la Constitución, no tiene cabida en el control de constitucionalidad de la ley, al sobrepasar los límites funcionales del Tribunal Constitucional, si bien, matiza este juicio cuando se trata de derechos fundamentales. Por todo ello subraya los posibles frenos a la interpretación conforme: la interpretación literal, la finalidad perseguida por el legislador o la afirmación de que el principio no puede convertir al precepto interpretado en superfluo.

Todo este planteamiento desemboca en el estudio de la problemática de las sentencias interpretativas. La autora muestra sus simpatías a la hora de aceptar la constitucionalidad (y oportunidad) de las sentencias interpretativas estimatorias. No muestra la misma actitud ante las sentencias interpretativas desestimatorias donde “el Tribunal Constitucional se inmiscuye en la tarea del legislador, pero, sobre todo, en la del poder judicial que va a verse suplantado en el ejercicio de su función esencial” y concluye que “esta práctica jurisprudencial pone al descubierto cómo el máximo intérprete de la Constitución, también puede convertirse en el máximo intérprete de la ley. Este tipo de pronunciamientos acaba convirtiendo al órgano de defensa constitucional en intérprete auténtico de la ley”.

La libertad de configuración del legislador se erige, también, en límite al examen de constitucionalidad de la ley. La autora nos desvela cómo el examen de los fines, en concreto la interdicción de la arbitrariedad, es un elemento inoperante como parámetro de la constitucionalidad de la ley. Ha habido numerosos pronunciamientos en que se alude a la interdicción de la arbitrariedad pero en muy contadas ocasiones y no sin polémica se ha declarado inconstitucional una norma por este motivo. En definitiva, para la profesora GÓMEZ CORONA “constreñir la actividad del legislador al cumplimiento de fines predeterminados supondría alterar su relación con la Constitución y convertirlo en un mero ejecutor de un programa previo, acabando así con su libertad de configuración”.

Después de estas cuestiones preliminares, la autora se adentra en el control de constitucionalidad de la ley en la jurisprudencia constitucional. Encara el examen de constitucionalidad de la ley desde la perspectiva formal y desde la vertiente material.

Los vicios *in procedendo*, salvo que se constituyan en vicios de entidad y trascendencia, es decir, que impliquen una alteración sustancial en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, no son considerados por el Tribunal Constitucional como elementos determinantes de la inconstitucionalidad de la ley. De hecho, hasta el año 2007 el Tribunal no ha declarado la inconstitucionalidad de una ley por vicios de procedimiento.

Sugestivo y profundo es el análisis que realiza la autora de la inconstitucionalidad material de la ley. El estudio de la inconstitucionalidad de la ley por violación de la igualdad y el examen de la constitucionalidad de la ley desde la perspectiva de los derechos fundamentales son, sin duda, elementos ineludibles en un Estado Constitucional y su tratamiento en la monografía sólo puede calificarse de espléndido. En materia de igualdad, la autora analiza sólidamente el test de igualdad: la validez de los términos de comparación y la constatación de la diferencia en las consecuencias jurídicas; los requisitos mínimos de objetividad y razonabilidad, el requisito adicional de la proporcionalidad y la carga de la prueba. La profesora GÓMEZ CORONA evidencia sus reservas sobre la utilidad del principio de proporcionalidad ya que “en el control de constitucionalidad por violación del principio de igualdad, la proporcionalidad sólo entra en juego si existen otros preceptos que también puedan resultar vulnerados por la norma. En otro caso, si el principio de igualdad es el único parámetro, el análisis se centra exclusivamente en la objetividad y razonabilidad de la diferencia”. Esta parte se cierra con un estudio de la prohibición de discriminación en la jurisprudencia constitucional y del control de la ley cuando se produce la violación del mandato antidiscriminatorio. En los procesos de control de constitucionalidad recaídos sobre leyes postconstitucionales que han terminado mediante sentencia desde la puesta en marcha del Tribunal Constitucional hasta el 11 de septiembre de 2007, de 312 resoluciones la igualdad es invocada en 115 procesos, lo que supone más del 35%. El porcentaje de fallos desestimatorios supera el 20%. La autora no deja de constatar que del análisis de esta jurisprudencia constitucional puede concluirse que el Tribunal “ha ejercido su tarea con grandes dosis de autocontención, de modo cauteloso” y además que el Tribunal “suele abogar por el restablecimiento de la igualdad extendiendo la situación más ventajosa, alterando así la regulación expresa efectuada por el legislador”.

Igualmente riguroso resulta el examen de constitucionalidad de la ley desde la perspectiva de los derechos fundamentales. El fin de la actividad limitadora, la garantía del contenido esencial y el principio de proporcionalidad son los ejes a través de los que la autora construye la doctrina que dimana de la jurisprudencia constitucional en materia de control de los límites del legislador sobre los derechos fundamentales. El uso que el Tribunal Constitucional hace de estos tres instrumentos no deja de ser problemático, lo que ha contribuido a crear una desalentadora confusión. Así, en opinión de la autora “el Tribunal Constitucional demuestra el peso meramente relativo que la necesidad del fundamento

constitucional juega en el juicio de constitucionalidad de la ley desde la perspectiva de los derechos fundamentales”; por ello, concluye, “parece más sensata la exigencia de un fin legítimo, que no contradiga la Constitución, que un fin constitucional, *en el sentido de expresamente previsto en la Carta Magna*”. No nos trae mayores satisfacciones el recurso al contenido esencial, pues “ha resultado en la práctica una técnica de control de la actividad legislativa bastante inoperante”. No sólo por la confusión en que parece incurrir el Tribunal Constitucional, equiparándolo al contenido constitucional en unas ocasiones y aceptando el contenido complejo de los derechos, en otras, sino además porque su utilización está sujeta a una pléyade de dificultades desde la concepción compleja de los derechos”; o la utilización en ese ámbito del principio de proporcionalidad. Este principio tampoco se ha demostrado como un medio adecuado de control de las normas reguladoras de los derechos fundamentales. El Tribunal también en este caso ha ejercido un *self restraint*, sabedor de que un uso estricto de su versión amplia podría degenerar en extralimitaciones funcionales, ya que el Tribunal Constitucional en su opinión “no está capacitado para valorar la situación desde la perspectiva que le brinda el principio de proporcionalidad. No parece que esté en condiciones de contrastar si medidas menos restrictivas pueden resultar igualmente eficaces. La creación del Derecho requiere de un proceso complejo que está apoyado en informes técnicos, estudios que facilitan a los poderes públicos la tarea de someter a reglas jurídicas la compleja realidad. Por todo ello, resulta difícil de creer, al menos de entrada, que el Tribunal Constitucional esté capacitado para formular este tipo de examen, más en la línea del proceder de un órgano político”. Por todo ello la profesora GÓMEZ CORONA propone “la conjunción razonabilidad / proporcionalidad, teniendo en cuenta la relevancia de los fines en relación con la medida restrictiva enjuiciada”.

En ningún aspecto como en el control de constitucionalidad de la actividad presupuestaria se muestra de forma tan evidente la influencia recíproca que ejercen entre sí Tribunal y legislador. El Tribunal Constitucional se ha revelado como el garante último de las cuentas públicas. En este sentido, ha tenido que pronunciarse sobre distintas controversias, tales como la concepción de la Ley de Presupuestos como una verdadera ley, superando el debate en torno a su esencia formal o material, acerca de la concepción legislativa de la potestad presupuestaria, el contenido de la ley de presupuestos, las relaciones entre ley presupuestaria y ley tributaria, la aplicación del artículo 134 CE a las Comunidades Autónomas o las leyes de acompañamiento. Éstas se han convertido en una “treta” del legislador para burlar la jurisprudencia constitucional. Para la autora, la inconstitucionalidad que rodea a esta normativa no tendría su origen tanto en la violación del principio de seguridad jurídica, sino que el fundamento de su inconstitucionalidad podría derivar de las destacadas restricciones que se producen en el debate parlamentario. Por ello, si hay una denuncia previa por parte de los afectados y si producto de estas restricciones se produce una alteración en el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras, entonces la norma puede ser contraria a la Constitución.

Por otra parte, la combinación de los artículos 23 CE y 42 LOTC ha permitido la fiscalización de la función de control del Gobierno por parte del Tribunal Constitucional. A partir del Auto 12/1986, de 15 de enero, el Tribunal rompe la regla de declarar exentos de control los *interna corporis acta*. Este giro se confirma en las SSTC 118/1988 y 161/1988 al considerarse competente para controlar los actos lesivos del artículo 23 CE que tienen lugar en el interior de las Cámaras. Al tiempo, el Tribunal se ha constituido en garante del estatus del parlamentario y a partir de 1999 ha ejercido un control sobre la potestad de calificación y admisión a trámite de la Mesa de la Cámara. Se trataría éste de un control sobre la mayoría parlamentaria que quisiera frenar las iniciativas de la minoría. No cabe duda de que en este ámbito la labor del Tribunal ha sido enormemente positiva y fructífera garantizando constitucionalmente los derechos de las minorías y del parlamentario individual.

De la lectura de la obra se deduce el buen hacer del Tribunal Constitucional, que se ha sabido mover entre la responsabilidad y la cautela. Las tensiones entre el Tribunal y el legislador no han excedido en este ámbito los límites de lo que CRISAFULLI consideró “tensiones fisiológicas” del sistema. . No obstante no parece que este equilibrio pueda considerarse una conquista definitiva. La obra, en fin, nos da cuenta de forma excelente y rigurosa de lo que ha sido una buena tradición en las relaciones entre el legislador y el Tribunal Constitucional y con seguridad servirá en el futuro para valorar las nuevas e inevitables tensiones entre dos órganos capitales de nuestro Estado constitucional.