

ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO: *La actividad de las Cortes Generales en Defensa de la Constitucionalidad de las Leyes*, Colección Ideas y Políticas Constitucionales, Valencia, 2004.

El profesor Sánchez Navarro nos plantea en este libro un tema tan inédito como inusual es también el enfoque escogido que, sin embargo, en no pocos temas de Derecho Constitucional podría constituir una vía interesante de análisis de las instituciones y, fundamentalmente, de sus comportamientos.

Solemos analizar las funciones y actividad de las instituciones pero no es común el enfoque de este libro en el que se trata de observar qué es lo que una institución deja de hacer (pudiendo o debiendo hacerlo) y por qué.

En este caso se trata de la legitimación pasiva de las Cámaras para defender la constitucionalidad de sus opciones políticas expresadas en los textos legales. Aunque, más correctamente, en vez de legitimación pasiva, habría que hablar de personación de las Cámaras y defensa de su propia obra legislativa en el proceso constitucional, habida cuenta el carácter objetivo de éste en el que no caben más partes ni intereses que el de «la pura o simple impugnación o defensa de la Ley recurrida o cuestionada» (Auto T. C. 172/1986, citado en pág. 24 del libro).

Pues bien, a lo largo del trabajo va demostrando el autor la falta de interés demostrado por las Cámaras en el ejercicio de esta facultad que ellas mismas introdujeron en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, hasta poder concluir que la regla general es la de la renuncia al ejercicio de tal facultad. Y no sólo es de resaltar la renuncia al ejercicio de facultades reconocidas sino, también, a la regulación de las mismas en la norma que lógicamente debería contenerla, los propios reglamentos de las Cámaras. Es la constatación de esta renuncia al ejercicio y a la regulación de facultades propias lo que llama la atención del autor y le incita a buscar las razones a que obedece. Y en esta búsqueda, inevitablemente, se pone de manifiesto que, en la realidad, priman las dimensiones políticas (creo que debería decir partidistas) sobre las jurídicas.

En las páginas 44 y siguientes realiza un notable esfuerzo por clasificar y ordenar la multitud de supuestos prácticos que pueden plantearse en función de la diversidad de las normas con fuerza de ley según su origen (ya procedan del Gobierno o del Parlamento) y de los diversos sujetos legitimados que en cada caso concreto las hayan impugnado. Y ello resulta de interés porque, trascendiendo el puro planteamiento formal, en cada uno de los supuestos que nos expone el autor son susceptibles de derivar y observar las diversas composiciones de intereses que explican el obrar, o no, de las Cámaras en cada caso. Ello no empece que en algunos casos tenga sentido la

renuncia a la personación y defensa pues lo llamativo de esta renuncia de facultades es que se haya convertido en una regla general que se sigue con preocupante automatismo; no lo sería en cambio el que en casos concretos la facultad que se estudia no se ejercitara como, por ejemplo, cuando el interés de las Cámaras puede entenderse perfectamente defendido por el Gobierno por tratarse de una norma, la impugnada, que procede de un Proyecto de Ley.

Ahora bien, el análisis jurídico de la normativa de aplicación al tema propuesto, el rigor y exhaustividad de que hace gala el autor pasan, en cierto modo, a un segundo plano ante el excepcional interés de las reflexiones que desde el punto de vista, mucho más realista, de la composición plural de las Cámaras, se van introduciendo a la hora de indagar razones justificadoras de la inhibicionista actitud de las Cámaras. De este modo percibimos los lectores mucho mejor la realidad pero, también, se nos muestran aspectos inquietantes, al menos para quien ahora escribe, sobre la maleabilidad de un concepto tan básico como el «interés general»; si no es que se llega incluso a sugerir (o al menos de deduce en una atenta lectura) el sometimiento práctico del supuestamente existente interés general a los intereses partidistas en cada caso implicados.

De los datos estadísticos obtiene el autor la regla general de actuación de las Cámaras: «... El criterio adoptado por las Cámaras que forman las Cortes Generales puede formularse con mayor precisión diciendo que ambas renuncian casi sistemáticamente a intervenir en los procedimientos de control de constitucionalidad de las leyes. Esta regla sólo conoce muy escasas excepciones, en las que ambas Cámaras actúan —casi siempre simultáneamente en defensa de la ley, normalmente cuando el debate afecta al procedimiento de adopción de la misma» (pág. 47).

Y es esta dejación de funciones la que critica el autor porque no encuentra razones fundadas para tal dejación sino que, por el contrario, la considera contraria tanto a los principios generales del ordenamiento (en particular por la aplicación de la doctrina de defensa de los propios actos) como, especialmente, a la propia autonomía de las Cámaras que ni siquiera se defienden cuando lo que se discute es su propio ámbito de competencias: «Normalmente, cuando son los órganos autonómicos los recurrentes, la competencia cuestionada es la de las Cortes Generales, mientras que si es el Presidente del Gobierno quien promueve el recurso, en muchos casos lo hace por considerar que la materia ha de ser regulada por el legislador estatal y no por el autonómico. Ante esta situación, y tal vez de manera muy especial en el primer caso, las Cámaras podrían —por no decir deberían— sentirse llamadas a exponer su posición en el seno del procedimiento» (pág. 49).

El juego mayorías-minorías, que perfectamente conoce el Dr. Sánchez Navarro por sus monografías anteriores (1) está presente en las realistas reflexiones que sobre los motivos de la intervención, o inhibición, de las Cámaras va presentando al lector. Pero en el análisis del tema desde ese enfoque de la mayoría-minoría, necesariamente se ha de afrontar, y el autor lo hace, la consideración de los principios y valores del ordenamiento y de modo muy especial el del pluralismo desde cuya consideración leemos afirmaciones como la siguiente: «La capacidad de las minorías de hacer oír sus argumentos en el proceso es especialmente indiscutible en el caso concreto de los recursos de inconstitucionalidad, dada su legitimación para interponerlo ex art. 162.1.a). En tal caso, la falta de intervención sustancial de las Cámaras supone que la ley es atacada por parte de quienes se opusieron a ella, pero paradójicamente la mayoría que la aprobó renuncia formalmente a defenderla como tal mayoría» (pág. 59). En definitiva, el principio de legalidad y el de mayoría pueden resentirse por esta práctica que acaba considerándose como una dejación de responsabilidades de las Cámaras en aquellos casos en que grupos minoritarios pueden atacar la ley desde su particular perspectiva sin más defensa para ella que la del Abogado del Estado.

Tras los planteamientos teórico-prácticos a que nos acabamos de referir se inicia una exposición de las experiencias de Derecho Comparado y de las Asambleas de las Comunidades Autónomas españolas que contrastan con el inhibicionismo del legislador estatal. Así, se subraya de modo especial la actitud de los Parlamentos autonómicos dispuestos a ejercer siempre esta facultad de defensa de sus propios actos legislativos.

Si bien el origen de dicha facultad es, como en el caso de las Cortes Generales, la regulación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas la han ido desarrollando en forma preeminente como una manifestación propia de su autonomía. Pero lo más destacado en este punto no es la regulación de dicha facultad (carente de toda mención en los primeros Estatutos de Autonomía) sino la práctica constante que, aun con tal falta de mención en los Estatutos, ha sido de decidida y sistemática personación y defensa (salvo muy contadas excepciones) que las Autonomías han ido desarrollando desde sus primeras actuaciones. Práctica autonómica que resulta bien opuesta, por consiguiente, a la sostenida por las Cámaras Generales de dejación de facultades. Esta misma contraposición se pone

---

(1) ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO: «Control parlamentario y minorías», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88 (abril-junio), 1995, págs. 223-256. *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995. *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

de relieve cuando se observa la práctica de las Cámaras alemanas que suelen defender su obra, por más que éstas tampoco tienen expresamente reconocida la facultad de personación y defensa que aquí se estudia, pero que, en la práctica, les suele ofrecer el Tribunal Federal Alemán.

En la observancia del paralelismo metodológico con que el autor, aun sin querer abandonar su planteamiento jurídico, va recurriendo también a la exposición de la realidad pluralista en las Cámaras resulta especialmente interesante el capítulo V del libro. En él se llama la atención sobre el cambio operado en el Senado español en los dos últimos años de la pasada Legislatura (2002 y 2003) en los que la Cámara Territorial (no sin un intenso debate en su seno) ha emprendido la defensa sistemática, ante el T. C., de leyes tan políticamente controvertidas como la 6/2001, de Universidades, la 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación, la 6/2002, de Partidos Políticos, o la 10/2002, de Calidad de la Educación, entre otras.

La novedad de esta práctica (aunque sólo se ha ejercido en casos de recursos de inconstitucionalidad y no en las cuestiones de inconstitucionalidad) y la peculiaridad de los supuestos planteados, ofrecen al autor ocasión para reflexionar sobre los muchos interrogantes que nos va planteando. Por ejemplo, el derivado del inaceptable malentendido que considera la Ley fruto de la voluntad de la mayoría que la votó y no, como en rigor debe ser considerada, fruto de la voluntad popular representada legítimamente en el Parlamento; o el referido a la inadecuación de la vía de defensa escogida por el artículo 187 del Reglamento del Senado.

Con claridad se expresa el Dr. Sánchez Navarro sobre la primera cuestión adoptando una posición jurídica impecable, como puede verse en la página 102: «... una vez aprobadas por el órgano que representa al pueblo español, las leyes no son de nadie, sino que se conciben como expresión de la voluntad popular. Por ello, los procedimientos dirigidos a examinar su adecuación al marco constitucional persiguen un interés objetivo, como es el de la depuración de posibles normas inconstitucionales del ordenamiento. Y, en este contexto, las alegaciones de los sujetos constitucionalmente legitimados sirven para aportar al proceso la mayor variedad posible de perspectivas...». Ello, sin olvidar la aplicación de la doctrina de los propios actos, expuesta en la primera parte del libro: «... tal contribución parece que debería orientarse en defensa de sus propios actos. Una defensa desde la perspectiva estrictamente técnico-jurídica, lo que naturalmente no excluye... que la decisión de intervenir o no pudiera responder a motivaciones políticas...».

Por lo que se refiere al contenido del artículo 187 del Reglamento del Senado, se defiende como más apropiada la intervención de la Mesa que «tiene un componente mucho más técnico, por más que no pueda excluirse la natu-

raleza política de muchas de sus decisiones» (pág. 107), de ahí que se considere inadecuada la precisión del precepto reglamentario que deja la cuestión en manos de la Comisión competente.

Con la seriedad y rigor que caracterizan los trabajos del autor, mantiene a lo largo del texto su posición de jurista dando como resultado una exposición objetiva pero a mi juicio no suficientemente crítica; por más que insiste en el propósito crítico del planteamiento del tema y del desarrollo que nos ofrece, no manifiesta abiertamente su opinión salvo en las conclusiones en que sí lo hace, aun con brevedad, al poner fin al estudio extrayendo del mismo las consecuencias jurídicas de lo que considera una «dejación de responsabilidades» por parte de las Cámaras que sin duda obedece a razones políticas no justificadas (págs. 116 y ss.).

Sin embargo, no entra en el verdadero núcleo de la cuestión que le habría obligado a ser mucho más ácido en sus consideraciones hacia los intereses partidistas de cualquier color, que no es otro, a mi juicio, que el excesivo partidismo presente en nuestras instituciones, incapaces de haber dado el salto hacia una mayor institucionalización de sus funciones y de su propia personalidad por encima, y sin perjuicio, del partido que en cada momento las está regentando. Así, el autor se mantiene, con su propósito crítico, en el plano de la contraposición entre lo político y lo jurídico defendiendo las técnicas jurídicas frente a los intereses políticos. Y en tales términos, su desarrollo ha dado un resultado equilibrado y congruente. Nada que objetar, por ello, al libro que no tenía por qué ir más allá del ámbito fijado por el autor. Sin embargo, su lectura nos sugiere multitud de consideraciones y suscita alguna preocupación.

La cuestión, como acabo de decir, y sin perjuicio del indiscutible acierto del enfoque del autor, permite no solamente una reflexión más detenida y crítica desde la contraposición institución-pluralidad ideológica de sus miembros, sino, además, la posibilidad de llevar a cabo una profunda reflexión sobre nuestro actual régimen constitucional, sus logros y perversiones. Sin embargo, las consideraciones del autor sí nos sitúan en un interesante punto de partida en lo que se refiere al enfoque escogido que podría ir desarrollándose, de querer continuar con el análisis de otras instituciones y, en concreto de lo que por razones políticas dejan de llevar a la práctica.

Así pues, el libro del Dr. Sánchez Navarro no sólo está correcta y coherentemente construido sino que nos invita a la reflexión de la cuestión planteada y su significación política, sugiriéndonos otras muchas que exceden su planteamiento pero que inciden en la realidad presente del Estado Constitucional español y nos permiten conocer la idea (no siempre bien formada) que sobre el mismo tienen nuestros representantes políticos.

*Remedio Sánchez Ferriz*