

EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y EL TRIUNFO DE LA MINORÍA POLÍTICA EN ESPAÑA. ¿MITO O REALIDAD?*

Lina Marcela Escobar Martínez**

* Este artículo es el tercer producto dentro de un proceso de creación del marco teórico acerca del recurso de inconstitucionalidad y de las minorías políticas, proyecto que se viene adelantando en la línea de justicia constitucional y sociedad del grupo “Estudios de Derecho Público” de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana. Los anteriores artículos publicados por la autora sobre el tema son: “Las minorías políticas en la democracia constitucional –El caso español–”. En *Vniversitas*, N° 109, p. 583-618, Bogotá, Javegraf, y “El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la minoría parlamentaria en la práctica constitucional europea”. En *Vniversitas*, N° 110, p. 61-92, Bogotá, Javegraf.

** Abogada de la Universidad Pontificia Bolivariana; Magíster en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia; Magíster en Derecho Constitucional y Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid; Doctora en Derecho de la Universidad del País Vasco; profesora investigadora de la Pontificia Universidad Javeriana – Bogotá; directora del grupo de investigación “Estudios de Derecho Público”, reconocido por Colciencias, Categoría A.
Dirección postal: Calle 40 N° 6-23, piso 6. Bogotá (Colombia). lmescobar@javeriana.edu.co

REVISTA DE DERECHO
N° 26, Barranquilla, 2006
ISSN: 0121-8697

Resumen

Se analiza el caso de las mayorías y las minorías políticas en la historia democrática española durante el período de 1977-2004, fecha en la cual se realizaron las últimas elecciones, determinando quiénes constituyeron en cada caso los partidos políticos mayoritarios, y en qué medida han hecho uso las minorías políticas del recurso de inconstitucionalidad. Por otra parte, se analiza el comportamiento del Tribunal Constitucional español al resolver los recursos interpuestos por los diferentes actores legitimados para ello, estableciendo cuáles son las modalidades de fallo y si existe algún patrón de fallo según el actor que interponga el recurso.

Para realizar esta investigación se recopilaron y analizaron tanto los resultados electorales como todas las sentencias que han resuelto los recursos de inconstitucionalidad desde 1978 hasta el 2004, el método analítico fue el elegido para la elaboración de las fichas jurisprudenciales y podemos afirmar que el triunfo de la minoría política en España en materia del recurso de inconstitucionalidad es más cualitativo que cuantitativo, acercándose más a un mito que a una realidad.

Palabras claves: Minoría política, partidos políticos españoles, modulación de sentencias.

Abstract

The present article analyzes the case of political minorities and majorities in the democratic Spanish history during the 1977 –2004 periods when last elections were held. It was determined who constituted the majority political parties in each case and to what extent minorities have made use of the unconstitutionality resource. On the other hand it is also analyzed the behaviour of the Spanish Constitutional Court at solving the resources interposed by the different legitimate actors, establishing the modalities ruled and the existence of any ruling pattern according to the actor interposing the resource.

During the research process electoral results and pronouncements solving the unconstitutional resources were compiled from 1978 to 2004. The analytical method was used for the elaboration of the juridical files and we can assure that the success of political minorities in Spain concerning the unconstitutional resource is more qualitative than quantitative. In this case it is more a myth than reality.

Key words: Political minority, Spanish political parties, pronunciation modulation.

1. Las mayorías y minorías políticas en la historia democrática española. 1977-2004

Con el fin de entender el actual panorama del recurso de inconstitucionalidad en España y su respectivo uso por parte de las diferentes comunidades autónomas (gobiernos y parlamentos), de los grupos parlamentarios, del Presidente del gobierno, etc., es necesario establecer someramente en cada legislatura qué sectores políticos han ocupado el lugar de las mayorías y de las minorías, pues de lo contrario las cifras en materia de recursos de inconstitucionalidad aparecerían como un fenómeno aislado de la vida democrática del Estado español, lo cual no es cierto en la medida en que su interposición obedece en cierta parte al juego de la mayoría y minoría en la instancia política.

Sea entonces lo primero recordar que hasta el momento en España se han llevado a cabo nueve elecciones democráticas de carácter general, con el fin de determinar la distribución de los trescientos cincuenta escaños a proveer en el Congreso y los respectivos del Senado.

Siendo la primera de éstas la del 15 de junio de 1977, año en el cual la Unión de Centro Democrático (UCD) obtuvo una mayoría política, y con ello 165 escaños, equivalentes al 47,14 % de la totalidad. Sin embargo, dicha mayoría no se consolidó como absoluta en la medida en que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) consiguió 103 escaños, equivalentes al 29,43 % de la totalidad.

En su momento también obtuvieron participación en el Congreso los siguientes partidos políticos: Alianza Popular (AP), Partido Comunista de España (PCE), Socialistas de Cataluña (PSC-PSOE), Partido Socialista Popular-Union Socialista (PSP-US), Partido Socialista Unificat de Cataluña (PSUC), Pacte Democràtic per Catalunya (PDC), Partido Nacionalista Vasco (PNV), Coalición Electoral Unio del Centro i la Democracia Cristiana de Cataluña (UDC-C), Esquerra de Catalunya-Front Electoral Democràtic (EC-FED), Candidatura Independent del Centre (CIC) y Euskadiko Ezquerria – Izquierda de Euskadi (EE-IE), aunque todos ellos en una forma muy reducida, con lo cual representaban en aquel entonces la minorías políticas del momento.

No obstante los anteriores resultados, es notable la participación de los diferentes partidos políticos de Cataluña, ya que de los 11 partidos

minoritarios, cinco pertenecen a dicha comunidad y dos a las fuerzas del País Vasco, con lo cual se comienzan a perfilar estas dos comunidades autónomas como las más fuertes políticamente dentro del Estado español aunque no constituyan por sí solas mayorías políticas.

Posteriormente, en las elecciones generales de 1º de marzo de 1979, la distribución de votos y escaños en el congreso no varió sustancialmente en relación con los dos partidos mayoritarios, pues la UCD pasó de ocupar 165 escaños a 168 y el PSOE obtuvo un ligero aumento, pues de 103 escaños pasó a ocupar 121. Quizás lo más significativo de estas elecciones fue la entrada en el Congreso de nuevos partidos políticos, aunque en condición de minoritarios, y la respectiva salida de otros partidos que en las primeras elecciones habían alcanzado algún tipo de representación en el Congreso.

Entre los partidos políticos que ingresaron al Congreso mediante las votaciones de 1979 se encuentran los siguientes: Coalición Democrática (CD), Convergencia i Unió (CiU), Unión Nacional (UN), Partido Socialista de Andalucía – Partido Andaluz (PSA-PA), Herri Batasuna (HB), Unión del Pueblo Canario (UPC), Partido Aragonés Regionalista (PAR) y Unión del Pueblo Navarro (UPN).

Es entonces tan sólo en 1982 cuando en el Congreso español se consolida un partido político con una mayoría absoluta, pues en las elecciones generales de 28 de octubre de 1982 el PSOE obtuvo 177 escaños, correspondientes al 50,57 % de la totalidad de los mismos, y el PSC 25, correspondientes al 7,14 %. La oposición, representada por la Alianza Popular (AP), obtuvo 107, equivalentes al 30,57% de la totalidad; para lograrlo formó una coalición con el PDP, UL, PAR, UPN y UV, incluyendo además 139.148 votos y 2 escaños obtenidos en las provincias vascas en coalición con UCD.

Durante las elecciones generales de 22 de junio de 1986 el PSOE obtuvo el mayor número de escaños (163), es decir, el 46,57 % de totalidad de los mismos, y el PSC 21, equivalentes al 6% de la totalidad. La oposición, representada por la Coalición Popular (CP), obtuvo 105, equivalentes al 30 % de la totalidad. Es de resaltar que en estas elecciones el partido de Unió Valenciana (UV) obtuvo por sí solo un escaño dentro del Congreso.

En 1989, en las elecciones generales de 29 de octubre, tanto el PSOE como el PP, en calidad de partido opositor, disminuyeron el número de escaños obtenidos con relación a las elecciones anteriores. El PSOE ocupó 155 escaños, equivalentes al 44,29%, el PSC 20, equivalentes al 5,71%, y el PP 101, equivalentes al 28,86 % de la totalidad.

Posteriormente, en 1993, según los resultados de las elecciones generales de 6 de junio, los grupos socialistas siguieron contando con el apoyo de la mayoría del pueblo español: el PSOE alcanzó 138 escaños y el PSC 18. El PP, partido opositor, obtuvo 138 escaños, equivalentes al 39,43% de la totalidad de los mismos.

En 1996, en las elecciones generales de 3 de marzo, el PP obtuvo la mayoría de escaños (146) y el PSOE pasó a la oposición al obtener 122, y el PSC 19. En el 2000, el PP logró consolidarse como mayoría absoluta al obtener el 52,29 % de la totalidad de los escaños, correspondiente a 183, y el PSOE continuó en la oposición al alcanzar el 35,71 %, equivalente a 125 escaños.

Finalmente, en las elecciones de marzo de 2004 el PSOE volvió a ser el partido mayoritario, aunque no de carácter absoluto, pues obtuvo 164 escaños frente al PP, que obtuvo 148; razón por la cual fue necesario que los diferentes partidos políticos establecieran alianzas para lograr la presidencia del gobierno en cabeza del PSOE.

De todos los resultados anteriormente expuestos y de los análisis que de los partidos y elecciones se han hecho por parte de la doctrina constitucional, se ha concluido que “el principio de separación de poderes en España, ha estado condicionado en la práctica a la conformación política de las cámaras y del gobierno de turno”, aspecto bastante importante para nuestro estudio acerca del recurso de inconstitucionalidad, ya que en este punto pueden transgredirse ostensible o discretamente los límites propios de la separación de poderes, o puede llegarse incluso al punto de trasladar a la esfera jurisdiccional los problemas que en el terreno político no fueron posibles de solucionar satisfactoriamente.

Así entonces, los análisis sostienen que

mientras el partido en el poder no tuvo mayoría absoluta, ni por sí sólo ni en coalición estable, el Congreso funcionó con razonable eficacia y el prestigio

e importancia públicos y políticos del Congreso fueron apreciables. La función normativa se desarrolló por el legislativo sin abuso de Decretos-leyes ni de la legislación delegada. Los proyectos que mandó el gobierno fueron discutidos y reformados, se admitieron enmiendas de la oposición y hasta alguna ley se retiró ante la oposición del Congreso.

En cambio, cuando el partido en el poder ha tenido mayoría absoluta, se han producido una serie de cambios notables. Se podría discutir si esto ha sido por el talante de uno y otro partido, porque la disposición aperturista y de juego a la oposición fuera mayor en UCD que en el PSOE, o negarlo; incluso se podrá defender que eso no es debido al hecho de la mayoría absoluta, sino al carácter, intenciones o espíritu democrático o liberal del partido.

No cabe duda que en uno y otro caso la influencia de los partidos ha sido decisiva, más aun quizá que la del ejecutivo. UCD no controlaba la mayoría absoluta y para gobernar tenía que contar con las reacciones de las Cortes, más aun en una época en la que la labor legislativa de desarrollo de la Constitución era indudable y muy intensa. El PSOE, en cambio, controlaba a través de su grupo parlamentario las dos Cámaras y lo que el Ejecutivo y el partido ordenaban era llevado a la práctica por el Legislativo. Las enmiendas de la oposición eran no sólo rechazadas sino desconocidas, sistemáticamente. La dependencia del legislativo del ejecutivo y del partido en el poder, se convirtió en una evidencia no discutida por nadie².

Adicionalmente, es de resaltar que cada vez es más complejo el juego de las mayorías y las minorías políticas en el Congreso español, en la medida en que al no consolidarse verdaderas mayorías absolutas, las negociaciones y concesiones que deben hacerse entre los diferentes partidos para lograr la presidencia del gobierno hace que en algunos casos los partidos políticos que conforman dentro de la minoría política un lugar destacado sean en definitiva los que decidan quién es el presidente de gobierno y, por ende, aseguran mediante las coaliciones que sus intereses más representativos sean incluidos dentro del programa que vaya a desarrollar el gobierno de turno.

² ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luis (1989). Gobierno, partido y separación de poderes. En *La constitución española. Lecturas para después de una década* (p. 37 y ss). Editorial de la Universidad Complutense de Madrid.

2. El recurso de inconstitucionalidad al servicio de unos pocos

Partiendo del análisis de los datos estadísticos, hasta el año 2003 habían sido resueltos por medio de sentencia 374 recursos de inconstitucionalidad, interpuestos en años pasados por los diferentes actores legitimados para ello³. Para su estudio se clasificaron los recursos según los diferentes recurrentes y el año en el cual fueron resueltos los mismos, por medio de una sentencia del Tribunal Constitucional, todo esto con el fin de analizar la correspondencia entre la interposición del recurso y las fuerzas políticas de la respectiva época.

Sea lo primero recordar que durante 1981 a 1985 el recurso de inconstitucionalidad posterior coexistió con el recurso previo de inconstitucionalidad, siendo ambos frecuentemente usados por los diferentes sujetos legitimados.

Según los datos estadísticos consolidados, durante la quinta legislatura fue en las que más números de recursos de inconstitucionalidad se resolvieron (87), seguida, en su orden, por la séptima legislatura (76), la sexta legislatura (60), la cuarta legislatura (57), la octava legislatura (54), y por último, en la que menos se resolvieron fue en la tercera legislatura (40). Con lo cual la diferencia entre el número de recursos resueltos bajo la presidencia del gobierno en manos del PSOE y el PP es equivalente a 74 recursos, ya que durante la época del PSOE se resolvieron 204 recursos de inconstitucionalidad y en la del PP 130.

Adicionalmente, un rasgo característico de carácter permanente durante todas las legislaturas es que los mayores recurrentes han sido los gobiernos autonómicos y el Presidente del gobierno. Así pues, durante la quinta legislatura, en la que el PSOE ocupaba la Presidencia del gobierno, fue a los gobiernos autonómicos a los que se les resolvió el mayor número de recursos, con un total de 42; mientras que al Presidente del gobierno se le resolvió el mayor número de recursos (27) durante la sexta legislatura, en la cual precisamente dicho grupo político ocupaba la presidencia del gobierno.

³ Para una observación pormenorizada de los datos ver la tabla estadística N° 1 de este trabajo.

Estos datos nos llevan necesariamente a reflexionar sobre el mayor uso del recurso de inconstitucionalidad por parte de la mayoría política que por la minoría, puesto que el Presidente de gobierno cuenta con una mayoría parlamentaria generalmente consolidada y perteneciente al mismo partido político, lo cual implica un análisis de doble vía. El primero es cuestionar por qué el Presidente del gobierno recurre las leyes que en la sede parlamentaria han sido aprobadas por las mayorías pertenecientes a su propio partido político. La segunda posibilidad de análisis es pensar que el Presidente del gobierno recurre tan sólo las leyes autonómicas de aquellas comunidades en las cuales no cuenta con la mayoría política.

La primera de las posibilidades de análisis se descarta en la medida en que los hechos son contundentes y todos apuntan a la comprobación de la segunda posibilidad de análisis, puesto que de los ciento veintiún recursos que le han sido resueltos al Presidente del gobierno, ciento veintiuno fueron en contra de leyes aprobadas por los parlamentos autonómicos. Y aunque existe una mayor tendencia a demandar las normas autonómicas de las comunidades de Cataluña, País Vasco y Galicia, en estricto orden, se encuentran recursos interpuestos contra leyes de cada una de las diecisiete comunidades autónomas en materias referentes a la coordinación de policías locales, derecho minero, derecho ambiental, derecho de familia, derecho urbanístico, derecho de la educación, normas presupuestarias autonómicas y reguladoras de las cajas de ahorro, derecho de las telecomunicaciones y derecho agrario, entre otros.

Después de observar cada una de las normas recurridas por el Presidente del Gobierno español, encontramos que dentro del período comprendido entre 1981 y 2003 han sido demandas normas pertenecientes a cada una de las diecisiete comunidades autónomas, siendo las normas provenientes de los parlamentos de Cataluña, País Vasco y Galicia las más recurridas.

No obstante ser frecuente la demanda de las normas de dichos parlamentos, el número de recursos de inconstitucionalidad presentados por el Presidente del Gobierno cada año es bastante variable; así, por ejemplo, el año en que más recursos se le resolvieron mediante sentencia fue 1993 (25 recursos resueltos).

Tabla estadística 1
Recursos de inconstitucionalidad fallados por el
Tribunal Constitucional Español 1981-2003

Año	Gnos Aut	Pdte Gno	Diputad	Parl. Aut	Senador	Defen. pueblo	Tot. Año	%
1981		5		1	4		10	3
1982	1	8	2	1	1		13	4
1983		1	1				2	1
1984	1	2		1	2		6	2
1985	3	2	1			3	9	2
1986	8	8	4	1			21	6
1987	2		2	2	2	2	10	3
1988	9	11	3	1	2		26	7
1989	13	3	5	3			24	7
1990	9	4	4	3	1	1	22	6
1991	11	6	1	3		1	22	6
1992	9	6	2	1		1	19	5
1993	7	25	4	2	3		41	11
1994	4		8	4			16	4
1995		2	1				3	1
1996	9	5	2	5			21	6
1997	13	3	2	3			21	6
1998	6	10			2	1	19	5
1999	7	4	2	2			15	4
2000	1	5	5	1	2	3	17	5
2001	5	2	1	1			9	2
2002	6	3		1	1	1	12	3
2003	8	6		1	1		16	4
Totales	132	121	50	37	21	13	374	100
	35%	32%	13%	10%	6%	3%	100%	

Adicionalmente, en 1988 (11 recursos) y 1998 (10 recursos) se observa un notable aumento en la resolución de recursos con relación a los resueltos en los años anteriores respectivamente, con la particularidad de que en el primero ocupaba la presidencia del gobierno el PSOE y en el segundo el PP.

Por otra parte, analizando las sentencias que han resuelto los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los gobiernos autonómicos, y siendo ellos los mayores recurrentes dentro de los sujetos legitimados para interponer los recursos, se observa que los gobiernos de Cataluña (47), País Vasco (33) y Galicia (18) son los que más han utilizado dicha posibilidad; con lo cual queda establecida una directa correlación entre los recursos de inconstitucionalidad instaurados por el Presidente del gobierno de la nación con los interpuestos por los gobiernos autonómicos. Así entonces, además del evidente enfrentamiento entre uno y otros, es necesario reflexionar sobre la particularidad que encierra la interposición del recurso por los gobiernos autonómicos, puesto que ellos no representan la minoría política, sino, muy al contrario, la mayoría política dentro de cada Comunidad Autónoma, con lo cual el recurso de inconstitucionalidad termina siendo un medio de enfrentamiento de las mayorías políticas de orden nacional con las mayorías políticas de orden autonómico.

Pero si bien han sido tres los gobiernos autonómicos que más han interpuesto recursos, es de resaltar que dos gobiernos autonómicos no han interpuesto recurso alguno (los gobiernos de las comunidades de Madrid y Andalucía), a pesar de que contra las normas emitidas por sus parlamentos el Presidente del gobierno sí ha interpuesto recursos.

Los años en los cuales los diferentes gobiernos autonómicos obtuvieron un mayor número de sentencias resolviendo los recursos por ellos interpuestos fueron 1989 y 1997. El primer año coincidió con un cambio de legislatura, aunque con la mayoría en manos del PSOE, igual que en el período anterior, y el segundo año correspondió a un período con mayoría política del PP.

Por otra parte, mientras que en la interposición de recursos por parte del gobierno de la nación se observa una frecuencia mayor dentro de los primeros años, por el contrario, los recursos interpuestos por los gobiernos autonómicos durante esta etapa fueron mínimos, y en algunos años inexistentes; pero es a partir de 1986, y concretamente de 1988 en adelante, cuando los gobiernos autonómicos aumentan notablemente el número de interposición de recursos, y comienza a estabilizarse a partir de 1998, estableciéndose una proporción de 5 a 8 recursos por año, y aunque en 2000 hubo una notable baja en la resolución de los mismos, en 2003 se resolvieron 8 recursos.

En cuanto a la proporción de recursos presentados por cada comunidad autónoma, vemos cómo el 36% de los recursos los interpuso el gobierno catalán, el 25% el de Navarra, el 14 % el del País Vasco, el 6% el gobierno de Galicia, el 5 % el gobierno de Canarias, el 4 % el de Cantabria, el 3% por el gobierno de Aragón, dos gobiernos autonómicos (Castilla y León, Valencia) presentaron recursos equivalentes cada uno a un 2%, y los gobiernos autonómicos de Asturias, Castilla La Mancha, Extremadura y La Rioja presentaron respectivamente un número de recursos equivalentes cada uno al 1%.

Dentro de las normas recurridas por los gobiernos autonómicos se encuentra la particularidad de que en algunas ocasiones una misma norma ha sido demandada por varios de los gobiernos autonómicos, siendo frecuente que los gobiernos de Cataluña y País Vasco demanden las mismas normas, aunque también se encuentran coincidencias entre el gobierno vasco y el de Galicia, Castilla y León y Cataluña, Cataluña y Valencia, entre otros.

El gobierno de Cataluña, por su parte, es el que más normas ha recurrido, sin que coincida algún otro recurso de otro gobierno autonómico, seguido por el País Vasco, Galicia, Canarias, Aragón, Islas Baleares, La Rioja y Navarra. Lo cual significa que cuando los gobiernos de las comunidades autónomas de Asturias, Castilla y León, Castilla La Mancha, Extremadura, Valencia y Cantabria han interpuesto un recurso de inconstitucionalidad siempre han coincidido con algún otro de los sujetos legitimados en relación con la misma norma acusada.

Por otra parte, si continuamos con el análisis de los recurrentes y la proporción en la cual han ejercido sus derechos en cuanto a lo que al recurso de inconstitucionalidad se refiere, vemos cómo el comportamiento de los parlamentos autonómicos es menos activo que el de los gobiernos autonómicos, pues los primeros han interpuesto 37 recursos, mientras que los últimos, como anotamos anteriormente, han interpuesto 132.

Sin embargo, el protagonismo de los parlamentos de Cataluña (20) y País Vasco (8) es notorio frente a los demás parlamentos autonómicos, siendo de resaltar que mientras 14 de los gobiernos autonómicos ha interpuesto en algún año por lo menos un recurso de inconstitucionalidad, tan sólo 6 de los parlamentos autonómicos han interpuesto dicho recurso. Los parlamentos de las comunidades autónomas de Aragón, Asturias,

Castilla y León, Castilla La Mancha, Extremadura, Valencia, Cantabria, La Rioja, Madrid y Andalucía son los que nunca han presentado un recurso de inconstitucionalidad.

Con lo cual se evidencia la no necesaria correspondencia de las mayorías políticas de los parlamentos y gobiernos autonómicos respectivamente, así como de los intereses y objetivos de unos y otros.

Así, mientras los parlamentos autonómicos se preocupan más por las leyes nacionales que regulan materias electorales, reformas a los códigos en las distintas áreas del derecho e incluso de lo referente al régimen electoral general para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo, los gobiernos autonómicos se preocupan más por las normas nacionales que se involucran en el manejo del proceso autonómico, la cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas, los incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, etc.

Porcentualmente, el Parlamento de Cataluña es el que más recursos de inconstitucionalidad ha presentado, con un equivalente al 54 % de los mismos, es decir, más de la mitad de los recursos interpuestos por los parlamentos autonómicos; le siguen los parlamentos del País Vasco, con un 22%, Navarra, con un 8%, y con un 5% cada uno, los parlamentos de Galicia, Canarias e Islas Baleares.

El año en el que más recursos presentaron los parlamentos autonómicos fue 1996, estando en la presidencia del gobierno de la nación el Partido Popular. Sin embargo, tres de dichos recursos fueron interpuestos por el Parlamento catalán, mientras que en 1997 se presentaron tan sólo tres recursos, pero por tres parlamentos autonómicos diferentes (Catalán, Navarro y Vasco); aunque dado el bajo número de recursos que se presentan en general anualmente es difícil establecer algún parámetro que siga la interposición de los mismos.

Dentro de las normas recurridas por los parlamentos autonómicos encontramos que en dos ocasiones han coincidido las normas recurridas por los diferentes parlamentos; en la primera coincidieron el Parlamento de Cataluña y el del País Vasco, mientras que en la segunda lo hicieron los del País Vasco y Navarra. Por su parte, el Parlamento vasco es el que más recursos ha interpuesto sin que coincida la norma recurrida

por éste con la acusada por algún otro de los sujetos legitimados; así entonces, los parlamentos de Cataluña, Navarra, Galicia, Canarias e Islas Baleares cuando han interpuesto un recurso de inconstitucionalidad han coincidido, a su vez, con otro sujeto legitimado, que en la mayoría de las veces no corresponde a otro Parlamento autónomo.

El Defensor del Pueblo, por su parte, ha sido el que menos recursos de inconstitucionalidad ha interpuesto a lo largo de estos años, siendo entonces tan sólo trece los interpuestos, y en los temas concretos de: ley del estatuto de los trabajadores; ley de presupuestos generales del estado para 1985; derechos y libertades de los extranjeros en España; objeción de conciencia y de prestación social sustitutoria; libertad sindical; cesión de bienes del patrimonio sindical acumulado; ley de reforma del estatuto de autonomía de Canarias; ley del Parlamento de Canarias de presupuestos generales de la comunidad autónoma para 1997; ley de protección de datos de carácter personal, derecho de asilo y de la condición de refugiado; ley de la asamblea de la comunidad autónoma de Madrid; ley del fondo de solidaridad municipal de Madrid; ley de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

Como se observa, los recursos interpuestos por el Defensor del Pueblo tienen que ver generalmente con derechos humanos, derechos fundamentales y derechos sociales, aunque en tres ocasiones interpuso recursos contra leyes autonómicas de carácter económico.

Es de resaltar que aunque el Defensor del Pueblo tan sólo ha interpuesto trece recursos de inconstitucionalidad, sólo en tres de ellos ha coincidido con algún otro de los sujetos legitimados en cuanto al hecho de recurrir la misma norma. Lo cual haría pensar que los objetivos por los cuales recurre el Defensor del Pueblo son bien diferentes de los que impulsan al resto de los sujetos a recurrir ante el Tribunal Constitucional. Y efectivamente esto es así, en la medida en que sus intereses tienen un marcado carácter social; de ahí que cuatro de ellos se refieran a los derechos laborales y sindicales y el resto de los recursos han tenido un marcado interés en los derechos fundamentales de los nacionales y extranjeros, temas que estrictamente no han sido de mucha importancia a la hora de recurrir para el resto de los actores recurrentes.

Hemos dejado de último el análisis de los recursos interpuestos por los diputados y senadores porque sólo éstos constituyen los verdaderos

recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las minorías políticas, y en tal sentido es triste reconocer la baja proporción en que han utilizado dicho mecanismo.

Es así como los diputados han interpuesto tan sólo 50 recursos de inconstitucionalidad, de los cuales el 92 % ha sido por miembros del Grupo Parlamentario Popular y el 8 % restante por miembros del Grupo Parlamentario Socialista. Los senadores, por su parte, han interpuesto 21 recursos, correspondientes el 76 % a miembros del Grupo Popular y el 24 % restante a miembros del Grupo Socialista. Con lo anterior se evidencia una mayor participación por parte de los diputados que de los senadores, aunque en el grupo socialista son más activos los senadores que los diputados en cuanto a la interposición de los recursos de inconstitucionalidad⁴.

No obstante lo anterior, es posible que estos datos sufran algunas modificaciones dentro de los años siguientes, en la medida en que en este momento están en curso varios recursos interpuestos por miembros de los distintos grupos parlamentarios pero que no han sido resueltos, y por ello no constan en este trabajo.

Entre los temas más recurridos por los diputados se encuentran las normas nacionales de orden económico, tanto en materia presupuestaria como en tributación; algunas normas autonómicas generalmente de las comunidades de Cataluña, Murcia, País Vasco, Madrid, Canarias, Navarra e Islas Baleares; normas nacionales relativas a los temas del bioderecho, la organización del poder judicial, los derechos sociales en las áreas de derecho laboral individual y colectivo, régimen de incompatibilidades de los funcionarios estatales, etc. Por su parte, los senadores han recurrido en mayor parte leyes autonómicas que nacionales, y ha existido afinidad con los temas recurridos por parte de los diputados.

Así pues y en definitiva, después de haber analizado la proporción de los recursos de inconstitucionalidad presentados por cada uno de los

⁴ Se le recuerda al lector que como bien se estableció desde un principio en este trabajo, las proporciones que aquí se enuncian corresponden a los datos obtenidos de las sentencias del Tribunal Constitucional hasta el año de 2003 que han resuelto los recursos interpuestos por los diferentes actores.

sujetos legitimados para ello, así como las temáticas que han sido más recurridas, nos encontramos ante un panorama bastante desconcertante en cuanto al grado de participación de las minorías políticas.

Vemos cómo el recurso de inconstitucionalidad ha sido utilizado en su mayor proporción por los gobiernos autonómicos y el presidente del gobierno de la nación, siendo estos representantes de las mayorías políticas; adicionalmente es cuestionante la tensión recíproca entre uno y otros, y en especial de ciertas comunidades autónomas, pues con ello el recurso de inconstitucionalidad se ha convertido en un instrumento que en nada favorece los principios democráticos de separación de poder y respeto por las minorías.

Por otra parte, el hecho de que los pocos recursos de inconstitucionalidad instaurados por la minoría política del Congreso o del Senado corresponda en su mayor parte a los miembros del grupo parlamentario del PP, en una desproporción bastante notoria con relación al PSOE, deja mucho que pensar; por ejemplo, cómo es posible que desde 1981 hasta 2003 los diputados miembros del grupo parlamentario del PSOE tan sólo hayan resuelto 4 recursos frente a los 46 del PP.

Quizás la respuesta esté en el carácter y naturaleza del recurso de inconstitucionalidad, pues la práctica ha demostrado que éste se ha convertido en un instrumento más para solucionar conflictos en torno a la delimitación de competencias en los cuales está implicada una ley en vez de mecanismo de defensa de las minorías políticas; pero esa apatía de unos y el continuo uso de otros del recurso de inconstitucionalidad no es suficiente para sacar conclusiones al respecto, pues más que la instauración del mismo es necesario establecer la eficacia de los recursos propuestos; es decir, es preciso establecer cómo han sido los fallos y el porcentaje de normas declaradas inconstitucionales para saber cuán receptivo es el Tribunal Constitucional español en este tema. Por tal motivo, a continuación se hará un análisis estadístico de las diferentes modalidades de fallos por medio de los cuales se han resuelto los recursos instaurados por los diferentes recurrentes.

3. La efectividad del recurso de inconstitucionalidad como medio de garantía de las minorías parlamentarias

En este apartado se analizarán las diferentes modalidades de sentencias por medio de las cuales el Tribunal Constitucional español ha resuelto los

diferentes recursos de inconstitucionalidad; pero para ello es necesario establecer el marco conceptual sobre el cual se clasificaron las sentencias. Por tal motivo, es indispensable retomar los conceptos de disposición y norma y su vinculación con las sentencias interpretativas en su respectiva clasificación, en la medida en que en un alto porcentaje las sentencias que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad pertenecen a alguna de las modalidades de dicho tipo de sentencias.

Así entonces, una vez realizada las precisiones metodológicas y terminológicas, como una breve síntesis del significado y clasificación de las sentencias, se pasará a analizar el grado de eficacia que ha tenido el recurso de inconstitucionalidad dentro de la práctica española.

3.1. *Algunas precisiones metodológicas y terminológicas*

Ya que en la doctrina tanto a nivel nacional como internacional no existe unanimidad en cuanto a la definición de sentencia interpretativa y de sus modalidades, es preciso, para efectos pedagógicos, asumir un significado para la finalidad de este trabajo. Y es por esto que se partirá de la idea que comúnmente es más admitida y es la que define las sentencias interpretativas como “aquellas cuyo fallo se pronuncia sobre el contenido normativo de un precepto, sin afectar su texto. Toda sentencia interpretativa procede a interpretar un texto legal, de acuerdo con la Constitución. Adicionalmente este tipo de sentencias se caracterizan por tener unos efectos inmediatos, en el sentido de que el precepto deberá aplicarse, desde la propia sentencia, en el sentido señalado por el tribunal, sin que haya que esperar a una posterior intervención del legislador”⁵.

Adicionalmente al significado elegido para el concepto de sentencia interpretativa, es necesario hacer unas precisiones acerca del objeto de control de constitucionalidad en las sentencias de constitucionalidad, ya que son muchas las preguntas que pueden suscitarse al respecto; pero la que específicamente nos interesa resolver para el caso de las sentencias interpretativas es si el control de constitucionalidad al recaer en un precepto legal implica hacer un análisis de la disposición (texto o enunciado) y/o del contenido normativo (norma).

⁵ DÍAZ REVORIO, Francisco Javier (2001). *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional* (pp. 25-31). Editorial Lex Nova.

Todo esto en virtud de que una vez se aclare cuál es el objeto del control de constitucionalidad, será más fácil precisar el concepto de la sentencia interpretativa, así como los aspectos relativos a su legitimidad y uso adecuado dentro de las prerrogativas con las cuales cuenta el Tribunal Constitucional en materia de control, ya que la misma definición de sentencias interpretativas parte de la distinción entre disposición y norma.

3.1.1 Concepto de “disposición” y “norma”

Puede entenderse por “disposición” cualquier enunciado que forma parte de un documento normativo, esto es, cualquier enunciado del discurso de las fuentes; o también como “la formulación gramatical o lingüística en la que se expresa un significado normativo; y por norma debería entenderse entonces el significado que se otorga u obtiene al interpretar la disposición”⁶.

Así entonces, la disposición sería, por tanto, el texto, el conjunto de palabras que forman una *oración*, o lo que es lo mismo, una serie de expresiones lingüísticas gramaticalmente completas, ya que lo que distingue a una disposición de cualquier otro enunciado es precisamente el formar parte de un documento normativo perteneciente a una fuente del derecho⁷.

Pero es de resaltar que la relación entre estos dos conceptos no es biunívoca, es decir, no siempre a cada disposición le corresponde una y sólo una norma, ni cada norma es consecuencia de una sola disposición. Así, pueden existir disposiciones complejas, de las que derivan varias normas conjuntamente; disposiciones ambiguas, de las que pueden derivar varias normas de forma alternativa (una u otra); disposiciones sinónimas, en cuyo caso de varias disposiciones sinónimas deriva la misma norma; o parcialmente sinónimas, cuando de cada una de las disposiciones derivan conjuntamente varias normas, algunas de las cuales coinciden.⁸

⁶ BARRERE UNZUETA, María Ángeles y otros (1998). *Lecciones de Teoría del derecho* (p. 108). Valencia: Tirant lo Blanch.

⁷ EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier (1999). *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional* (p. 42). Valencia: Tirant lo Blanch.

⁸ DÍAZ REVORIO, Francisco Javier, *op. cit.*, p. 37.

En consecuencia de todo lo anteriormente expuesto y después de haber aclarado los conceptos de disposición y norma, y de establecer sus diferencias, parecería claro que ambos (disposición y norma) son objeto del control constitucional. Sin embargo, el tema no es pacífico en la doctrina, ya que las cortes constitucionales en las declaraciones de inconstitucionalidad se refieren tanto a normas como a disposiciones, aunque parece tratarse de meras variaciones terminológicas, pues en general las sentencias se refieren al “artículo” de la ley y a los textos como objeto de la declaración de inconstitucionalidad.

3.1.2. *El concepto de “sentencia interpretativa” por parte de la doctrina*

Es de resaltar que en la doctrina existe una abundante y no siempre coincidente terminología para hacer alusión a las sentencias interpretativas, la mayoría de las clasificaciones han sido procedentes de Italia. Como ejemplo, se ha hablado de sentencias condicionales, interpretativas de estimación o de desestimación, correctoras, adecuadoras, manipulativas, creativas, integrativas, sustitutivas, aditivas, sustractivas, restablecedoras, sentencias normativas, etc. Todo esto ha conllevado a que frente al concepto de sentencias interpretativas no exista en la doctrina y en la jurisprudencia a nivel mundial definiciones exactas o una general que incluya toda la amplia tipología de sentencias interpretativas existentes.

Pero antes de entrar en el estudio del concepto de sentencia interpretativa es preciso realizar algunas aclaraciones acerca de los límites de nuestro análisis, ya que son varias las posibilidades de análisis del término sentencia interpretativa. Así pues, en primer lugar es necesario tener presente que “todas las decisiones del Tribunal Constitucional (e incluso todas las decisiones judiciales) son interpretativas en la medida en que, para resolver conflictos utilizando el derecho como instrumento (y en esta función coincide el Tribunal Constitucional con todo el poder judicial), es imprescindible aplicar enunciados legales, operación que exige necesariamente, atribuir a esos enunciados un significado, o lo que es lo mismo, determinar una norma a partir de los mismos”⁹.

⁹EZQUIAGAGANUZAS, Francisco Javier (1991). Diez años de fallos constitucionales (sentencias interpretativas y poder normativo del Tribunal Constitucional). En *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 31, septiembre – diciembre, p. 121. En este sentido, el profesor Ezquiaga hace referencia sobre la polémica acerca de si caben los casos

En segundo lugar es necesario tener en cuenta que en las sentencias de los tribunales constitucionales es frecuente encontrar declaraciones interpretativas en la motivación de la decisión (en sus fundamentos jurídicos), sin reflejo luego en el fallo de la misma. En este caso se hace alusión a las concretas atribuciones de significado a enunciados cuya constitucionalidad se cuestiona, precisamente para hacerlos compatibles con la Constitución y mantenerlos en el ordenamiento jurídico, aunque sin referencia posterior en el fallo de la decisión a los mismos.

Sin embargo y pese a lo anteriormente expuesto, este trabajo dejará de lado el estudio de estos dos casos y se centrará únicamente en los fallos interpretativos, es decir, en aquellas decisiones que incorporan en su parte dispositiva (directamente o remitiéndose a los fundamentos jurídicos) algún tipo de declaración acerca de cómo debe entenderse un determinado enunciado legal, independientemente de que sea declarado constitucional o contrario a la Constitución.

Así pues, una vez delimitado el tema de análisis se comienza con estudio de lo que la doctrina ha denominado como sentencias interpretativas en el sentido señalado; siendo entonces lo primero recordar que “en coherencia con la concepción de la norma como significado de una disposición, todas las sentencias que tienen como objeto normas, serán sentencias interpretativas, de tal modo que la disposición no resulta alterada”.¹⁰

Las sentencias interpretativas han sido entonces definidas como aquellas en las cuales los tribunales constitucionales no se limitan a declarar

claros que pueden ser aplicados sin interpretación, o si ésta debe producirse en toda aplicación jurídica. Ante lo cual anota que basta con señalar que en la mayoría de los casos de aplicación judicial del derecho hay un componente interpretativo: bien porque uno o más enunciados ofrezcan dudas de significado, bien porque, aunque sean considerados claros por el juez, es preciso ponerlos en conexión para obtener la norma (el significado) que resulte aplicable al caso. Obviamente el juez puede, basándose en el precedente, asumir atribuciones de significado realizadas anteriormente por él mismo o por otro juez, pero el componente interpretativo tampoco se elimina en esta hipótesis, ya que en algún momento se ha debido llevar a cabo el proceso de interpretación.

¹⁰ EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*, op. cit., p. 254 y ss.

la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, sino a excluir algunas de las interpretaciones posibles o a excluir todas ellas menos una, que es la que se declara conforme a la constitución.¹¹

Frecuentemente se considera que, por definición, las sentencias interpretativas deben ser siempre sentencias desestimatorias; es decir que deberían partir de la conformidad con la Constitución de la disposición, limitando su pronunciamiento a las normas que de ella puedan obtenerse, bien indicando el sentido en el que debe ser entendida necesariamente la disposición, bien indicando el sentido en que ésta no puede entenderse. En el primer caso, el Tribunal Constitucional está fijando la única norma que puede obtenerse para mantener la constitucionalidad de la disposición (o dicho de otro modo, está declarando la inconstitucionalidad de todas las demás normas que pueden deducirse de esa disposición) y, en el segundo, está declarando la inconstitucionalidad de una de las normas expresadas por la disposición para mantener la constitucionalidad de ésta.¹²

Realmente es lo mismo declarar conforme con la Constitución una disposición siempre que se entienda de cierto modo (o siempre que no se entienda de cierto modo), que declarar inconstitucional una disposición siempre que no se entienda de cierto modo (o siempre que se entienda de cierto modo), pues son éstas declaraciones dos vías complementarias que sirven para un resultado análogo, puesto que a diferencia de lo que sucede en el ordenamiento italiano¹³, ambos tipos de sentencias producen los mismos efectos frente a todos¹⁴.

¹¹ PÉREZ ROYO, Javier (1985). *Las Fuentes del Derecho* (p. 46). Madrid: Tecnos.

¹² EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier. *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*, op.cit, p. 255 y ss.

¹³ En Italia, debido a que los efectos de las sentencias atribuidos por el artículo 136 de la Constitución se limitan al cese de la eficacia de las leyes declaradas inconstitucionales, sólo se reconocen efectos vinculantes a las sentencias estimatorias. A lo cual si se añade el enfrentamiento en sus primeros años de funcionamiento entre la Corte Constitucional y los Tribunales Ordinarios, la llamada “guerra de las dos cortes”, se forzó a la emanación de sentencias parcialmente estimatorias sobre un mismo objeto que otras anteriores parcialmente desestimatorias, las llamadas sentencias manipulativas, con la finalidad de vincular a los jueces y tribunales ordinarios a la jurisprudencia constitucional. Puede verse al respecto, ZAGREBELSKY, Gustavo (1977). *La giustizia costituzionale* (p. 150 - 165). Bolonia: Il Mulino, y PIZZORUSO, Alessandro (1981). Las sentencias manipulativas del Tribunal Constitucional italiano. En *El Tribunal Constitucional*, Vol. I, p. 279 - 296. Madrid: IEF.

¹⁴ PIBERNAT DOMÉNECH, Xavier (1987). La sentencia constitucional como fuente del derecho. En *Revista de Derecho Político*, N° 24, p. 81.

Este “carácter intercambiable de los pronunciamientos interpretativos del Tribunal Constitucional lleva a prescindir, en el caso de las sentencias interpretativas, del sentido del juicio de constitucionalidad (estimatorio o desestimatorio). Y tiene su lógica. La estimación o desestimación de un recurso de inconstitucionalidad lleva aparejada la inconstitucionalidad o la conformidad con la Constitución de disposiciones. Sin embargo, cuando se trata de sentencias interpretativas el objeto de la declaración de constitucionalidad son las normas. En el caso de estas últimas, por tanto, parece más adecuado hablar de declaraciones de inconstitucionalidad de normas o de declaraciones de conformidad con la Constitución de normas, puesto que, por un lado, ambos tipos de pronunciamientos no anulan la disposición y, por otro, ambos pueden encontrarse tanto en sentencias (aparentemente) estimatorias como desestimatorias”¹⁵.

Así pues,

cuando el pronunciamiento interpretativo declara una norma inconstitucional, es decir, uno de los significados posibles de la disposición sometida a control, está imponiendo a los órganos jurisdiccionales (y, en general, a todos) la prohibición de utilizar la norma mencionada, pero la sentencia no condiciona las demás interpretaciones que puedan realizarse de la disposición enjuiciada, ya que ésta, como en toda otra sentencia interpretativa, no es expulsada del sistema jurídico. La dificultad que en cuanto al conocimiento de las normas plantea este tipo de pronunciamientos interpretativos es que, al no ser declarada inconstitucional la disposición, sino sólo uno de sus significados, resulta imprescindible para los órganos jurisdiccionales tener en cuenta las sentencias interpretativas del tribunal constitucional de este tipo para conocer las normas jurídicas *prima facie* expresadas por una disposición normativa pero no utilizables validamente para fundamentar una decisión”¹⁶.

Cuando el pronunciamiento interpretativo declara la norma conforme con la Constitución está indicando el único sentido de la disposición compatible con la misma, por lo que está imponiendo a los órganos jurisdiccionales (y a todos) la obligación de entender expresada por ella la norma que el Tribu-

¹⁵ EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier. *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*, *op.cit.*, p. 257 y ss.

¹⁶ EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier (2000). *Iura Novit Curia y aplicación judicial del derecho* (p. 208). Valladolid: Lex Nova.

nal señala en su decisión y, simultáneamente, la prohibición de considerar formulada en ella ninguna otra norma. Publicadas las sentencias del órgano de control de la constitucionalidad, este tipo de decisiones interpretativas favorecen el conocimiento de las normas jurídicas al depurar de la disposición enjuiciada algunos de sus significados posibles”.¹⁷

La doctrina, por su parte, ha diseñado una serie de parámetros que deben ser tenidos en cuenta para la elaboración y uso de las sentencias interpretativas por parte de los tribunales constitucionales, esto con el fin de que dichas sentencias sean inobjetables y respeten el principio de la interpretación conforme a la Constitución; estos límites son entonces los siguientes: que la interpretación realizada no signifique la desfiguración y manipulación de los enunciados legales, que no suponga una ruptura con el significado constante que la jurisprudencia ordinaria haya dado a la disposición y que, con carácter general, no se vea afectada la seguridad jurídica.¹⁸

Pese a lo anteriormente expuesto, los tribunales constitucionales han ido desarrollando en la práctica una serie de sentencias de este tipo, en ocasiones estimatorias y en otras desestimatorias; pero es de resaltar que en esos procesos de identificación de las normas jurídicas los tribunales en algunos momentos se han excedido en el uso de sus atribuciones constitucionales y han llegado a “forzar” el significado de las formulaciones normativas hasta entenderlas como expresión de normas de pura creación jurisprudencial, lo cual se observa en su máximo grado en las denominadas sentencias manipulativas. Éstas podrían definirse como aquellas sentencias que no se pronuncian simplemente acerca de la conformidad o no con la Constitución de las normas que pueden extraerse de una disposición sometida al control de constitucionalidad, sino que, junto a ello (o para ello), el Tribunal Constitucional produce una nueva norma, que no es el resultado de la interpretación de la disposición enjuiciada, sino que, a juicio del Tribunal, viene impuesta por la Constitución para conservar la validez de la disposición, aunque finalmente esa norma nueva es presentada como un significado de la

¹⁷ EZQUIAGA GANUZAS, *ídem*, p. 208.

¹⁸ JIMÉNEZ CAMPO, Javier (1998). “Sobre los límites del control de constitucionalidad de la ley”. En E. AJA (Ed.), *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual* (p. 183 y 189-193). Barcelona: Ariel.

disposición impugnada. Las sentencias manipulativas pueden ser de dos tipos: aditivas y sustitutivas, en función de que la conformidad con la constitución exija, a juicio del Tribunal, añadir una norma como significado de la disposición enjuiciada o sustituir por otra.¹⁹

Así entonces, la principal diferencia entre las sentencias interpretativas y las sentencias manipulativas es que en las primeras el Tribunal Constitucional restringe el margen interpretativo (prohibiendo obtener de la disposición la norma que el Tribunal indica) o lo elimina (obligando a entender expresada por la disposición únicamente la norma que el Tribunal indica), pero siempre en relación con significados posibles del enunciado, mientras que en las sentencias manipulativas la norma añadida como significado de la disposición (bien sin más o bien eliminando simultáneamente otro de los significados posibles) no es obtenida de ella sino de la Constitución. En definitiva, se está haciendo decir a la disposición lo que no dice. En esas condiciones, la actividad del Tribunal Constitucional es completamente creativa y la norma producida es imposible de conocer antes de su pronunciamiento, ya que simplemente no existía. La creatividad en las sentencias manipulativas es tan intensa que puede afirmarse, incluso, que no se limita a la producción de una nueva norma, sino que por medio de ellas se elabora una nueva disposición normativa.²⁰

3.2. Las diferentes modalidades de sentencias del Tribunal Constitucional español en materia del recurso de inconstitucionalidad

Partiendo del análisis estadístico de las 374 sentencias, encontramos que el mayor número de ellas (33%) corresponde a la modalidad de sentencias estimativas parciales de carácter interpretativo, es decir, sentencias en las cuales se estima en parte del recurso y en parte se desestima, pero que adicionalmente se condiciona la constitucionalidad de la norma a una determinada interpretación dada por el Tribunal Constitucional.

¹⁹ Una descripción más detallada en EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*, op. cit., p. 266 y ss.

²⁰ EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *Iura Novit Curia y aplicación judicial del derecho*, op. cit., p. 210.

MODALIDAD DE LOS FALLOS EMITIDOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN
MATERIA DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Sentencia	Cantidad							
	Gno Aut	Pdte Gno	Diputad	Parl. Aut	Senador	Defen. pueblo	Tot. año	%
Estimación	6	27	2	2		4	41	11
Est. parcial	26	36	12	12	2	1	89	25
Est. Par. Int	65	23	12	12	7	1	120	33
Int. Est	2	5	1				8	2
Inter. Deses	6	1	1	1		1	10	3
Rechazo	26	29	21	10	12	6	104	29
Inadmisión	1		1				2	1
Totales	132	121	50	37	21	13	374	100
	35%	32%	13%	10%	6%	3%	100%	

En segundo lugar se encuentran las sentencias de rechazo (29%), en las cuales el Tribunal ha desestimado totalmente el recurso formulado. En tercer lugar encontramos las sentencias estimativas parciales (25%), o sea aquellas en las cuales se estima tan sólo en parte el recurso, siendo de resaltar que las sentencias estimativas de carácter absoluto sólo representan el 11% de la totalidad, y por último encontramos que el Tribunal ha emitido bajo la modalidad de sentencias interpretativas estimativas tan sólo un 2% y bajo la forma de sentencias interpretativas desestimativas un 3%, sentencias éstas en las cuales ha estimado o desestimado el recurso en su totalidad pero sometiendo la interpretación de la norma enjuiciada a una única posibilidad.

Estas cifras no pueden pasar desapercibidas, pues en ellas se reflejan dos comportamientos del Tribunal Constitucional: el primero es el alto número de recursos que han sido negados y el segundo es que cuando ha concedido el recurso lo ha hecho mediante un fallo condicionado, es decir, bajo la modalidad de sentencias interpretativas.

Por una parte, si bien es cierto que las sentencias interpretativas encuentran su fundamento en el respeto por los principios democráticos, la separación de poderes, la conservación de la norma y el respeto por el legislador, en la medida en que prefieren condicionar el fallo que expulsar la norma del ordenamiento jurídico, por otra, también lo es el hecho de que mediante esta modalidad de fallos el Tribunal Constitu-

cional está determinando el sentido(s) en que la norma debe o no debe ser interpretada, y con ello, modificando lo dispuesto por el órgano legislativo en el momento de creación de la norma.

De los totales consolidados también se evidencia cómo el Presidente del Gobierno es el sujeto legitimado con mayor éxito, contando con 27 sentencias estimativas y 36 de estimación parcial; sentencias en las cuales el Tribunal Constitucional no ha modulado en forma alguna el fallo.

Los gobiernos autonómicos, por su parte, han sido los que más sentencias estimativas parciales de carácter interpretativo han tenido como respuesta a sus recursos; es decir, que en estos casos el Tribunal Constitucional ha introducido matices al declarar la inconstitucionalidad de las normas acusadas, con lo cual el eventual conflicto de competencias existente entre diversos sujetos legitimados es resuelto gracias a la valoración que de las competencias respectivas hace el Tribunal. Un análisis más detallado de este tema nos llevaría a establecer si el Tribunal ha creado líneas jurisprudenciales estables en cuanto a la delimitación de competencias entre unas y otras comunidades autónomas y entre ellas y el gobierno de la nación, o si, por el contrario, sus fallos no obedecen a una línea clara y más bien han obedecido a otro tipo de criterios.

El mayor número de recursos rechazados corresponde a los presentados por los senadores, pues si bien cuantitativamente no es el sujeto legitimado que más sentencias rechazadas tiene, sí es proporcionalmente a los recursos que ha presentado al que más le han negado las peticiones formuladas, pues de 21 recursos presentados, 12 le han sido negados.

De igual forma, los diputados y el Defensor del Pueblo tampoco han tenido mucho éxito con los recursos que han presentado, pues a los diputados, de 50 recursos presentados, 21 de ellos les han sido negados; y por su parte, al Defensor del Pueblo, de los 13 recursos formulados, 6 le han sido rechazados.

Así entonces, encontramos una vez más cómo el Presidente del Gobierno y los gobiernos autonómicos han sido los más beneficiados con el recurso de inconstitucionalidad.

Analizando la efectividad de los recursos interpuestos por los diferentes gobiernos autonómicos, encontramos que cuentan con el menor

número de rechazos (20%) en comparación con el resto de sujetos recurrentes, y que a su vez, la mayoría de las sentencias que han resuelto estos recursos obedecen a la categoría de estimativas parciales de carácter interpretativo (49%), seguidas por las de estimación parcial (20%), las estimativas e interpretativas desestimativas (c/u 5%), las interpretativas estimativas (2%) y tan sólo un 1% las inadmitidas.

Pero adicionalmente es necesario resaltar que dentro de los recursos interpuestos por los diferentes gobiernos autonómicos se encuentran algunas particularidades; por ejemplo, que de los recursos formulados por los gobiernos autonómicos de Islas Baleares, Cantabria, Valencia, Navarra, Extremadura, Asturias y La Rioja, ninguno de ellos ha sido desestimado.

Al gobierno autonómico que más recursos le han rechazado es al de Cataluña, seguido por el País Vasco, Canarias, Galicia, Aragón, Castilla y León y Castilla La Mancha.

Por su parte, a los gobiernos autonómicos del País Vasco, Cantabria, Aragón, Castilla y León, Valencia, Navarra, Extremadura, Castilla La Mancha y Asturias nunca se les ha resuelto un recurso por ellos formulado en forma estimativa total, lo cual significa que en aquellos casos en que les ha prosperado su recurso siempre ha mediado un condicionamiento por parte del Tribunal Constitucional.

Dentro de los recursos presentados por los parlamentos autonómicos encontramos que en una misma proporción éstos han sido resueltos de forma estimativa parcial y de forma estimativa parcial interpretativa, cada modalidad de sentencia equivalente a un 32 %, mientras que en un 27% han sido rechazados los recursos presentados por los diferentes parlamentos, resaltando que a los parlamentos autonómicos de Navarra, Galicia e Islas Baleares nunca se les ha rechazado ningún recurso.

Por su parte, a los parlamentos de Islas Baleares y Canarias son a los únicos que se les ha concedido una estimación total del recurso.

Curiosamente, aunque veíamos en un apartado de este trabajo que la proporción entre los recursos presentados por los gobiernos y los parlamentos autonómicos era bastante diferente, es necesario resaltar que en materia de efectividad los resultados no son tan disímiles.

Así entonces, parlamentos y gobiernos autonómicos coinciden en el 5% de recursos estimados, y con poca diferencia observamos que los parlamentos tienen un 64% de sentencias de estimación parcial y/o interpretativa, frente a un 69% de los gobiernos autonómicos; y en cuanto al rechazo, a los parlamentos se les fue negado el 27 % de los recursos presentados, mientras que a los gobiernos autonómicos se les negó el 20%.

Por otra parte, de las sentencias que han fallado los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Presidente del Gobierno de la nación, es importante resaltar que tan sólo un 24 % de los recursos le han sido negados, mientras que en su mayoría (76%) le han sido concedidos, bien sea de forma total (22%), parcial (30%) o condicionada (24%) de los fallos. Lo cual marca una gran diferencia con el resto de recurrentes, puesto que los recursos han sido definidos en su mayor parte sin condicionamiento alguno, con las implicaciones que esto conlleva desde el punto de vista de la justicia constitucional y las relaciones entre éste y el gobierno de la nación.

Así entonces, si el 76 % de los recursos interpuestos por el Presidente de la nación es resuelto en forma positiva por el Tribunal Constitucional, no estamos lejos de un régimen de gobierno diferente del monárquico parlamentario para España, en la medida en que lo que el Parlamento aprueba en su momento bajo la regla de mayorías y minorías políticas, mediante el debate y el análisis político de la conveniencia o inconveniencia de ciertas medidas y posturas políticas, es posterior y fácilmente modificado mediante la anulación de las normas por parte del Tribunal Constitucional gracias a la interposición del respectivo recurso por parte del Presidente del Gobierno (nacional o autonómico); y en consecuencia, es éste el que realmente resulta legislando, con la ayuda consciente o inconsciente del Tribunal Constitucional, pues la actuación de éste último como legislador negativo implica de todas formas una modificación dentro del sistema de fuentes y, por lo tanto, del ordenamiento jurídico, y por otra parte, cuando el Tribunal Constitucional condiciona su fallo, en ocasiones puede estar legislando positivamente mediante una sentencia manipulativa.

En conclusión, la mayor proporción de fallos desestimatorios se han producido con relación a los recursos interpuestos por los senadores (57%), seguidos, en estricto orden, por los recursos interpuestos por

el defensor del pueblo (46%), los diputados (42%), los parlamentos autonómicos (27%), el presidente del gobierno de la nación (24 %) y los gobiernos autonómicos (20%).

Como se observa, los recursos interpuestos por las minorías parlamentarias nacionales han sido en su mayoría desestimados; quizás sea ésta una de las razones por las cuales la minoría política no vea en el recurso de inconstitucionalidad un mecanismo de defensa de sus intereses, pero al mismo tiempo y bajo otra lectura pueden interpretarse los datos desde la perspectiva de que al ser estos sujetos los que menos recursos han interpuesto los porcentajes son mayores; pero aun así, lo cierto es que los pocos recursos que han entablado les han sido en su mayoría negados, mientras que el gobierno de la nación y los gobiernos autonómicos son los que menos porcentaje de rechazo han tenido en cuanto a la solución de sus recursos [RD].

Referencias

- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luis (1989). "Gobierno, partido y separación de poderes". En *La constitución española. Lecturas para después de una década*. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid.
- BARRERE UNZUETA, María Ángeles y otros (1998). *Lecciones de Teoría del derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- DÍAZ REVORIO, Francisco Javier (2001). *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*. Editorial Lex Nova.
- EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier (1999). *La producción jurídica y su control por el Tribunal Constitucional*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- EZQUIAGAGANUZAS (1991). Diez años de fallos constitucionales (sentencias interpretativas y poder normativo del Tribunal Constitucional). En *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 31, septiembre – diciembre.
- EZQUIAGA GANUZAS (2000). *Iura Novit Curia y aplicación judicial del derecho*. Valladolid: Lex Nova.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier (1998). "Sobre los límites del control de constitucionalidad de la ley". En E. AJA (Ed.), *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*. Barcelona: Ariel.
- PÉREZ ROYO, Javier (1985). *Las Fuentes del Derecho*. Madrid: Tecnos.
- PIBERNAT DOMÉNECH, Xavier (1987). La sentencia constitucional como fuente del derecho. En *Revista de Derecho Político*, N° 24.
- PIZZORUSO, Alessandro. (1981). Las sentencias manipulativas del Tribunal Constitucional italiano. En *El Tribunal Constitucional*. Madrid: IEF.
- ZAGREBELSKY, Gustavo (1977). *La giustizia costituzionale*. Bolonia: II Mulino.