



EUSKO LEGEBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO

Núm. Registro: 6761/2003

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Letrado del Parlamento Vasco, en representación de dicha Institución como se acredita en documento adjunto al presente escrito, ante este Tribunal comparece y como mejor proceda en Derecho

DICE

Que por providencia de 4 de diciembre de 2003, recibida en esta Cámara el día 11 de diciembre, en la impugnación presentada por el Gobierno del Estado contra el acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003, sobre Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi y traslado al Parlamento Vasco, y acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 4 de noviembre de 2003 que la admite a trámite, se ha acordado oír al impugnante y a los órganos autonómicos que han dictado los acuerdos impugnados, para que en el plazo común de 10 días aleguen lo que consideren conveniente sobre la concurrencia o no en dichos acuerdos del presupuesto procesal insubsanable de constituir objetos idóneos de impugnación regulada en el artículo 161.2 CE y en el Título V de la LOTC.

Que la Mesa del Parlamento Vasco, en su reunión de 16 de diciembre de 2003, acordó presentar las alegaciones requeridas.

En cumplimiento del citado acuerdo y dentro del plazo concedido se presentan las siguientes





ALEGACIONES

Preliminar.- Debemos comenzar estas alegaciones mostrando nuestra perplejidad y sorpresa ante lo inusitado del trámite en el que nos encontramos. Entendíamos que era responsabilidad indeclinable del Tribunal admitir o rechazar cuantos recursos e impugnaciones se le presenten con base en los argumentos expuestos en los mismos. El Tribunal no puede abdicar de esta responsabilidad y tratar de derivarla hacia quienes de momento ni siquiera forman parte del procedimiento. No es la Mesa del Parlamento Vasco –ni, en lo que le atañe, el Gobierno Vasco– quien tiene que demostrar la falta de idoneidad de su acuerdo de 4 de noviembre para ser objeto de la impugnación del 161.2 de la CE. Por el contrario, es de la incumbencia del Abogado del Estado fundamentar todos y cada uno de los extremos de la impugnación y, entre ellos, en primer lugar, la procedencia de la vía procesal escogida en función de la naturaleza de los acuerdos que se discuten.

Si en el escrito de impugnación no se han justificado suficientemente estos extremos, como parece, el Tribunal debería sin más trámite rechazar el escrito y no dar una segunda oportunidad al Gobierno para que reformule o, acaso, para que presente nuevos argumentos. Máxime cuando era notorio que la vía procesal elegida y el momento en que se interponía presentaban grandes dificultades procesales, lo que ha dado lugar a un vivo debate en el mundo jurídico y político, de manera que el asunto que plantea la providencia no podía ser una cuestión desconocida para el Abogado del Estado.

Se da la circunstancia de que quien ha tomado la iniciativa de impugnar y, por tanto, ya ha expuesto todos los argumentos que ha considerado pertinentes con la extensión que ha estimado oportuna, vuelve a tener ahora un nuevo plazo de alegaciones para justificar lo que ya tendría que haber argumentado y fundamentado debidamente en su inicial escrito de impugnación. La situación procesal en que nos encontramos es manifiestamente desigual por cuanto se nos brinda la posibilidad de



formular alegaciones sobre la admisibilidad de una impugnación sin tener la ocasión de conocer en toda su integridad los argumentos de la otra parte que no podrán así ser contestados.

Por otra parte, se corre el grave riesgo de que finalmente la resolución del Tribunal Constitucional se tome por referencia dialéctica a los razonamientos que los órganos que han dictado los acuerdos impugnados esgriman, siendo así que, hemos de recordarlo de nuevo, es a la Abogacía del Estado a quien incumbe la tarea de aportar los fundamentos constitucionales de su impugnación. Con ello, además, podría quedar prejuzgado en buena medida el fondo de esta causa para la Mesa del Parlamento y el Gobierno Vasco antes, incluso, de haberse constituido formalmente como partes en el proceso.

En otro orden de consideraciones, pero siempre de esta naturaleza preliminar, debemos advertir que en la documentación que acompaña a la impugnación no consta, como debería, que el acuerdo del Gobierno del Estado de 7 de noviembre de 2003 haya solicitado el preceptivo informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado previsto en el artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril. Como no parece que dicho informe se haya solicitado con carácter previo y en la certificación aportada nada se dice, procedería que el Tribunal solicitara la certificación del acuerdo del Gobierno de la misma fecha, 7 de noviembre, por el que se formuló la preceptiva consulta. De no haberse hecho así, el acuerdo del Gobierno del Estado sería nulo por infracción de un requisito legal necesario y la impugnación, por esta razón adicional a las que a continuación se formularán, debería ser también inadmitida.

Dicho lo anterior, se formulan las siguientes alegaciones en relación con la concurrencia o no en los acuerdos impugnados del presupuesto procesal insubsanable de constituir objetos idóneos de la impugnación regulada en el artículo 161.2 de la Constitución Española (CE).

Los acuerdos impugnados acumuladamente son, por una parte, el del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003, por el que se aprueba la





Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi en ejercicio de la facultad de iniciativa de reforma estatutaria que le reconoce el artículo 46.1.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), precepto al que el propio acuerdo se refiere explícitamente.

De otra parte, el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 4 de noviembre de 2003 por el que se califica la iniciativa como tal propuesta de reforma estatutaria, y se acuerda su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario, a salvo el requisito de la mayoría absoluta establecido por el artículo 46 en su apartado 1.b) del EAPV.

Cabe añadir la circunstancia de que este acuerdo parlamentario de 4 de noviembre fue confirmado por sendas decisiones de la Mesa del Parlamento Vasco de 25 de noviembre, que rechazaron dos escritos de reconsideración presentados por otros tantos Grupos Parlamentarios.

Una buena parte del escrito del Abogado del Estado se dedica a tratar de demostrar, contra toda evidencia, la naturaleza resolutoria de los acuerdos impugnados que, así, quedarían incardinados en el supuesto de hecho del art. 161.2 CE. Consciente del formidable escollo al que se enfrenta, la impugnación procede al acarreo de argumentos de lo más bizarro y variopinto y, sin embargo, de escasa consistencia, hasta el punto de apelar incluso al razonamiento (?) psicológico o subjetivo de la "voluntad deliberada de quebrantar" la Constitución que, con no aportar nada a favor de la supuesta naturaleza de "resolución" de los acuerdos impugnados, parece de uso más pertinente en la jurisdicción penal que en la constitucional. Se produce una verdadera retorsión del concepto de "resolución" y, sin embargo, a pesar de los ímprobos esfuerzos desplegados, éstos se muestran, naturalmente, infructuosos.

Consideramos, no obstante, que sería un error circunscribir estas alegaciones al debate sobre la naturaleza –resolutoria o de trámite- de los acuerdos impugnados, y no porque ésta sea una cuestión impertinente al objeto de la cuestión, sino porque adolece de una visión pacata que ignora, difumina o encubre las gravísimas repercusiones que para la



indemnidad de la Constitución y para el correcto funcionamiento de los sistemas democrático y autonómico tiene este asunto. Son argumentos jurídico-constitucionales de la máxima relevancia los que se oponen a la admisión a trámite de la impugnación presentada por el Gobierno del Estado, y es en este contexto en el que cobra toda su cabal dimensión el tema del carácter no resolutorio de los actos impugnados. Esta cuestión de la naturaleza o esencia de los acuerdos impugnados no deja de ser una manifestación concreta y fragmentaria –un epifenómeno- de los poderosos obstáculos de naturaleza constitucional y democrática que determinan la ineluctable inadmisión de la impugnación. Bajo la forma o apariencia de un tema técnico, "menor", de tono administrativo incluso, se están de hecho ventilando cuestiones constitucionales de altos vuelos.

Las alegaciones que a continuación se expondrán se agrupan en tres apartados trabados entre sí. En el primero, se demostrará que la impugnación es contraria, no se acomoda, al diseño constitucional de la panoplia de mecanismos de control jurisdiccional disponibles en el juego de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En un segundo apartado y como consecuencia directa de cuanto se ha expuesto en el primero, se pondrá de manifiesto que el Tribunal Constitucional no podría verificar el examen de constitucionalidad que la impugnación pretende sin violentar su papel institucional y las funciones que la propia norma fundamental le atribuye. Por último, en el tercer apartado y derivado de cuanto se lleva argumentado, se constatará que la admisión a trámite de la impugnación supondría una ruptura de la estructura autonómica constitucional al otorgar al Gobierno del Estado un veto suspensivo frente al ejercicio de la función de iniciativa legislativa en general, y de reforma estatutaria en concreto, que no está previsto en la Constitución.

I.- La impugnación del Gobierno carece de fundamento constitucional por no ajustarse a lo dispuesto en el art. 161.2 CE. La vía autónoma de impugnación del 161.2 CE y Título V LOTC está excluida del ámbito del procedimiento legislativo





1.1.- El artículo 161.2 CE fue objeto en su día de comentarios doctrinales, en general críticos, que coincidían en resaltar su falta de oportunidad por su ambigüedad y posible solapamiento con otras vías de control jurisdiccional ya dispuestas en el ordenamiento jurídico. En el presente esas dudas han quedado superadas, tanto por el desarrollo que al precepto constitucional ha dado la LOTC como por la propia jurisprudencia constitucional. Por ello, aun cuando la impugnación del artículo 161.2 sea comparativamente una vía escasamente utilizada, nadie duda ya de su existencia como vía autónoma de contornos específicos.

Conviene recordar que el artículo 161.2 CE, según pone de manifiesto la doctrina que ha examinado esta figura, se introdujo por el constituyente como compensación al mecanismo de control político de inspiración italiana que se recogía en el artículo 143 del Anteproyecto de Constitución: "1. Los textos aprobados por la Asamblea del Territorio Autónomo serán inmediatamente comunicados por el Presidente de éste al Gobierno. Éste, en el plazo de un mes, podrá solicitar de la Asamblea una segunda deliberación sobre todos o algunos de los extremos del mismo. En este caso, el texto, para ser aprobado como ley territorial, requerirá la votación favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea. 2. La ley territorial no puede ser promulgada antes de haber transcurrido el plazo fijado en el apartado anterior, salvo que el Gobierno comunicare al Presidente del Territorio Autónomo su consentimiento expreso. 3. El plazo antes indicado puede reducirse en una tercera parte, cuando el proyecto en cuestión hubiera sido declarado urgente por la Asamblea del Territorio Autónomo".

Este control netamente político del Anteproyecto desapareció definitivamente de la Constitución y a cambio surgió el actual artículo 161.2 que, dentro de la confusión que inicialmente generó según ya se ha indicado, sí tenía, no obstante, un claro carácter jurisdiccional:

"El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión



de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses".

Posteriormente, la LOTC hizo un desarrollo ciertamente generoso del precepto constitucional, pues extendió la posibilidad de suspensión automática a favor del Gobierno del Estado a los recursos de inconstitucionalidad y a los conflictos positivos de competencia que presentara, bastando para ello la invocación del artículo y, además, reguló la impugnación como un cauce procesal específico y propio en su Título V (arts. 76 y 77) "De la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 de la Constitución". Esta vía impugnatoria ha quedado perfilada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

"Los arts. 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional configuran [...] un procedimiento que, aun cuando coincidente en sus trámites con el conflicto positivo de competencias (por remisión del art. 77 a los arts. 62 a 67 de la Ley Orgánica), encuentra sustantividad propia precisamente en supuestos, como el presente, en los que el Gobierno imputa a una disposición sin fuerza de ley de Comunidad –o, en su caso, a una resolución de alguno de sus órganos- un vicio de inconstitucionalidad que, no consistiendo en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no podría ser, en razón del rango infralegal de la disposición impugnada, eficazmente denunciado a través del recurso de inconstitucionalidad únicamente procedente contra "disposiciones normativas o actos con fuerza de ley" [art. 2.1.a) de la LOTC], ni se avendría tampoco, en razón del objeto de la pretensión deducida, a los límites del conflicto positivo de competencias, legalmente contraído a las controversias que opongan al Estado y a las CC.AA. o a éstas entre sí acerca de las "competencias asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas (art. 59 LOTC)" (STC 64/1990, F.1º.).





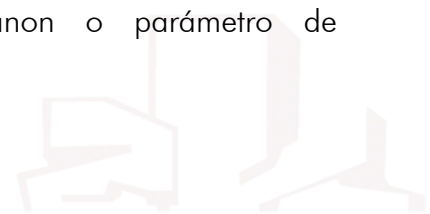
De otra parte, recayendo esta vía impugnatoria sobre disposiciones y actos infralegales, en lo que coincide tanto con el conflicto constitucional de competencias como con el control por la jurisdicción contencioso-administrativa, art. 153 c) CE, su especificidad reside en el canon o parámetro a emplear en cada caso. Así:

"... este TC debe señalar que su competencia se circunscribe al examen de la constitucionalidad y no de la legalidad, y habiéndose alegado motivos de mera ilegalidad no procede entrar en el examen de los mismos, pues al efecto la vía procedente sería la judicial ordinaria y, dentro de ésta, la contencioso-administrativa, de acuerdo con lo establecido en el art. 153 c) de la CE, ..." (STC 54/1982, F.7º).

En el conflicto positivo de competencia así como en la impugnación del Título V LOTC, el parámetro a utilizar será, en ambos casos, constitucional, sólo que en el primero tiene un carácter más específico, circunscrito a una infracción del orden competencial, y en el caso de las impugnaciones es más amplio y general, se trata de examinar cualquier posible motivo de inconstitucionalidad salvo, justamente, los de carácter competencial:

"Así, en tanto que mediante el recurso de inconstitucionalidad cabe residenciar en este Tribunal cualquier infracción del bloque de la constitucionalidad con fuerza de ley, en el proceso regulado por el Título V de la LOTC y dirigido frente a normas y actos autonómicos carentes de juerza de ley se excluye la impugnación basada en la conculcación del orden de competencias, que, en cambio, constituye el único objeto posible de los conflictos competenciales" (STC 148/1992, F.1º).

En resumen, la fuerza de ley de la disposición o acto recurrido es la que discrimina el recurso de inconstitucionalidad de los otros dos procedimientos. Por el otro extremo, el canon o parámetro de

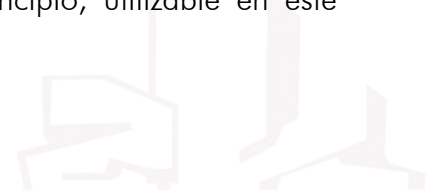




constitucionalidad que se emplea en el control jurisdiccional es el que diferencia los conflictos de competencia y la impugnación del 161.2 de la CE del control de las normas y actos infralegales por la jurisdicción contencioso-administrativa. A su vez, en el conflicto positivo de competencia se dirime siempre la titularidad de una competencia, en tanto que en la impugnación los vicios de inconstitucionalidad esgrimibles son todos menos los competenciales. Como ha indicado la doctrina, la vía autónoma de impugnación del 161.2 CE constituye un cauce procesal de carácter residual o de cierre del sistema de control sobre las Comunidades Autónomas.

1.2.- El Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre ejerciendo su facultad de iniciativa de reforma estatutaria reconocida en el art. 46.1.a) EAPV, y el de la Mesa del Parlamento Vasco de 4 de noviembre por el que se califica tal iniciativa y se acuerda su admisión a trámite constituyen, con toda evidencia, los dos actos primeros o inaugurales de un procedimiento legislativo particularmente largo y complejo, en consonancia con la peculiar rigidez de los Estatutos de Autonomía. Esto significa que el texto articulado que en su caso resultara aprobado por mayoría absoluta de la Cámara vasca aún no sería una norma en absoluto, resultando en todo análogo a una iniciativa legislativa ante las Cortes Generales como la que cualquier Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma puede presentar por tener reconocida con carácter general dicha facultad (art. 87.2 CE), con dos relevantes especialidades: que en el caso de la reforma estatutaria la aprobación por el Parlamento autonómico es un trámite insoslayable, y que en el tramo final, tras la intervención de las Cortes Generales aprobando la reforma mediante ley orgánica se requeriría, además, la aprobación por referéndum.

La impugnación presentada por la Abogacía del Estado acogándose al art. 161.2 de la CE responde a la siguiente lógica: como, por definición, todos los actos que integran el procedimiento legislativo anteriores a la votación final de aprobación –dejando ahora al margen la cuestión de la sanción, promulgación y publicación- son actos de fuerza y valor infralegal, la vía de impugnación del 161.2 CE es, en principio, utilizable en este





procedimiento, bastando a tal efecto, con detectar en ese iter legislativo algún acto del que, con mayor o menor dificultad, quepa predicar su naturaleza resolutoria.

Nuestro planteamiento es justamente antitético. El que frente a las disposiciones y actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas la Constitución sólo haya previsto y establecido el recurso de inconstitucionalidad significa o implica, también, por pura y elemental coherencia que queda constitucionalmente descartada cualquier otra vía de control jurisdiccional en el precedente procedimiento legislativo. Cuando se trata del control de la potestad legislativa consustancial a la autonomía política consagrada por la Constitución, la Norma fundamental ha dispuesto exclusivamente un control jurisdiccional y a posteriori concentrado en el Tribunal Constitucional. Resultaría irrisorio y, sobre todo, contrario a la Constitución, afirmar que contra las disposiciones y actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas sólo cabe el recurso de inconstitucionalidad para añadir a continuación que, sin embargo, sí que cabe otro control previo en el procedimiento legislativo antecedente.

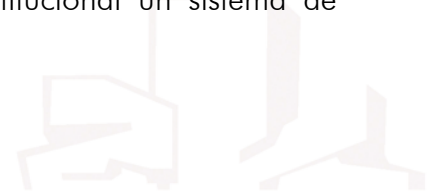
Por matizar, aún más, lo que se sostiene, añadiríamos dos precisiones. En primer lugar, que no cabe excluir en absoluto un control de constitucionalidad de ciertos actos del procedimiento legislativo en cuanto puedan suponer violaciones de derechos fundamentales, especialmente de facultades reconocidas a los parlamentarios y que conforme a una acrisolada jurisprudencia constitucional podrían ser recurribles en amparo por violación del derecho a la participación política contemplado en el art. 23 de la CE. En segundo lugar, no se puede negar que el 161.2 de la CE desempeña algún papel en la vía del recurso de inconstitucionalidad (y en la del conflicto positivo de competencia) pues, como es conocido, el Gobierno del Estado puede invocar dicho precepto y conseguir así que la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad conlleve la suspensión automática de la ley autonómica recurrida en los términos en él previstos. Por tanto, el 161.2 sí juega este papel en el recurso de inconstitucionalidad, pero éste es todo su papel: Concluido el procedimiento legislativo y aprobada una ley autonómica el 161.2 sí puede



ser invocado por el Gobierno del Estado. Lo que no cabe, empero, es que el 161.2 sea invocado también autónomamente al inicio del procedimiento legislativo o, incluso, que se lo considere como un recurso en manos del Gobierno utilizable en cualquier momento del procedimiento parlamentario con sólo alegar una supuesta naturaleza resolutoria del acto sobre el que se traba la impugnación.

El recurso de inconstitucionalidad y la impugnación del 161.2 de la CE no son dos mecanismos igualmente ejercitables por el Gobierno del Estado que sólo se distinguirían por el momento del *iter* legislativo en que se vuelven operativos. Por decirlo de otro modo, no son dos vías procesales que simplemente se suceden en el tiempo, esto es, el recurso de inconstitucionalidad no es el recurso que "toma el relevo" a la impugnación una vez que ésta ya no es viable por haber concluido el procedimiento legislativo. El razonamiento es más bien el inverso: en el ejercicio de la potestad legislativa la Constitución sólo ha instituido el recurso de inconstitucionalidad, que está situado una vez que el procedimiento legislativo democrático se ha cerrado, lo que significa, pues, que dicho procedimiento parlamentario queda vedado para los mecanismos de control jurisdiccional existiendo para ello poderosas razones constitucionales y democráticas.

El propio legislador orgánico lo vio así cuando derogó los recursos previos de inconstitucionalidad contra los estatutos de autonomía y leyes orgánicas que, sin estar previsto expresamente en la Constitución pero al amparo formal de su artículo 161.1.d), creó la LOTC. Aquel recurso previo, a pesar de recaer sobre proyectos ya votados definitivamente por el Congreso de los Diputados, creaba importantes distorsiones en las relaciones entre los distintos poderes y cosechó la crítica generalizada de la doctrina, lo que determinó finalmente su eliminación. El modelo francés desde el que se importó este recurso previo casaba mal con el diseño constitucional que implantaba un control posterior. Así se afirmaba en el preámbulo de la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, que deroga el Capítulo II del Título VI de la LOTC: "Efectivamente, el título IX de la Constitución ordena, a través del Tribunal Constitucional un sistema de





control legislativo <a posteriori> y de carácter no suspensivo, ajeno a todo control previo cuya aceptación, al exceder de las garantías constitucionales, no tiene otro fundamento que la propia Ley Orgánica que lo regula.

Expuesta en síntesis, la tesis quedaría formulada así: La determinación constitucional de que contra las disposiciones normativas y actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas sólo cabe el recurso de inconstitucionalidad con la posible –y en la práctica casi indefectible- invocación del 161.2 de la CE significa de manera consecuente la exclusión de cualquier otra vía de control jurisdiccional, y en concreto, de la impugnación del procedimiento legislativo antecedente.

Sustentando esta tesis hay múltiples argumentos no sólo técnicos, sino de rango constitucional y de primordial importancia para el sistema democrático. Siendo esto así, las arduas, y a la postre insuperables, dificultades con que se encuentra la Abogacía del Estado para demostrar la naturaleza resolutoria de los acuerdos impugnados, no son sino una manifestación de la palmaria inadecuación constitucional de plantear la impugnación del art. 161.2 de la CE en el inicio del procedimiento legislativo.

1.3.- Antes de que una ley nazca y se integre en el ordenamiento jurídico hay una pléyade de actos de distintos sujetos y órganos que se articulan en distintas fases o etapas constitutivas del procedimiento legislativo. El procedimiento legislativo es un procedimiento de sustancia política y de una importancia capital, fundamental e insustituible para la democracia en cuanto que a través de ella se hace realidad el derecho a la participación política de los ciudadanos. Sólo desde una perspectiva formal y externa es posible la equiparación entre el procedimiento legislativo y cualquier otro procedimiento administrativo. El primero, que es un procedimiento parlamentario, es siempre un ámbito de deliberación y debate público presidido en todo momento por criterios o principios de oportunidad política en el que no sólo están en cuestión las consideraciones técnicas referentes a los medios, sino que entran en discusión con normalidad los propios objetivos o fines que se persiguen por la política legislativa.





El procedimiento legislativo parlamentario es, en este sentido, omnipotente por cuanto él es el que crea la norma. En su inicio no hay normas sino meros proyectos o proposiciones que ni siquiera tienen un valor provisional o precario y que no alteran ni modifican un ápice el ordenamiento jurídico. El resultado del procedimiento legislativo, por otra parte, es aleatorio porque el ámbito de la discusión no está acotado, de tal suerte que la iniciativa legislativa que se haya presentado puede ser rechazada, sustituida por otro texto, alterada radicalmente o sufrir modificaciones de intensidad y extensión variable. Todo es posible máxime cuando, como en el presente caso, el Gobierno Vasco carece de la mayoría parlamentaria y además se trata de un procedimiento –según se ha visto- que en todo caso tendría que continuar ante las Cortes Generales.

El procedimiento legislativo parlamentario no se explica pues como un mero trámite técnico o burocrático, sino que es un elemento capital de la democracia, esencial para la validez jurídica de la norma a la que dota de legitimidad. Justamente porque las leyes se discuten y aprueban en el parlamento, órgano democrático y representativo por antonomasia, es por lo que la ley es expresión de la voluntad general o popular. Como se ha señalado por la doctrina, el parlamento no sólo es un órgano del Estado que adopta decisiones normativas en forma de leyes, es también una institución que representa el pluralismo político de la sociedad y, en cuanto tal, un foro de debate y participación política. Ambos momentos, el del debate plural y público y el de la síntesis o decisión a través de la votación de las leyes, son necesarios y se alimentan recíprocamente. La creación de leyes que regulen y satisfagan necesidades sociales es una de las principales responsabilidades de un parlamento, y al propio tiempo, la discusión, el contraste y la negociación que se produce en el procedimiento legislativo, sin descartar su funcionalidad para la mejora técnica de la ley, tienen sobre todo un alcance político de legitimación democrática de la norma que finalmente sea aprobada.

Con la excepción ya indicada de los eventuales recursos de amparo, fundamentalmente por posible vulneración del derecho a la participación



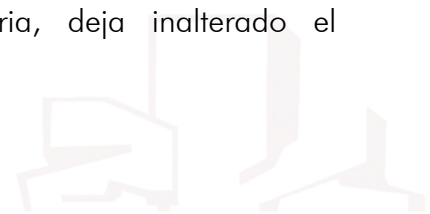


de los parlamentarios y de los ciudadanos a los que representan (art. 23 de la CE), la intervención del Tribunal Constitucional en el curso del procedimiento legislativo queda excluida. Su papel, de acuerdo con la Constitución, está reservado a un momento posterior, una vez finalizado el procedimiento legislativo parlamentario. El Tribunal Constitucional no interfiere ni se inmiscuye en el debate parlamentario, vale decir, en el debate político –no podría hacerlo en cuanto Tribunal-, sino que concluida esta etapa definitivamente y adoptada la decisión, esto es, creada ya una nueva ley que se integra en el ordenamiento jurídico, es entonces, justamente, cuando puede producirse su intervención en cuanto defensor de la Constitución, o si se quiere en cuanto garante del poder constituyente frente a la obra de los poderes constituidos. En este momento, cerrado el debate político, es cuando puede verificarse el control abstracto entre normas en que consiste el recurso de inconstitucionalidad.

Éste es cabalmente el núcleo del que dimanan todos los insuperables problemas a que se enfrenta la impugnación presentada por el Gobierno estatal y el marco o contexto en el que encuentran su cabal significado.

1.4.- Los acuerdos impugnados, tanto el del Gobierno Vasco de 25 de octubre, como el de la Mesa del Parlamento Vasco de 4 de noviembre, no son resoluciones. En el caso de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi estamos ante una decisión netamente política, en ejercicio de la facultad de iniciativa de reforma estatutaria que tiene reconocida el Gobierno Vasco por el art. 46.1.a) EAPV. Por una parte, no se trata de una disposición normativa aunque el texto articulado que propone aspira a convertirse en tal una vez que supere la larga y compleja tramitación que le aguarda. De otra parte, un acuerdo que se sitúa precisamente en el inicio mismo del procedimiento legislativo no puede ser calificado en modo alguno de resolución.

El ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa por el Gobierno Vasco, en este caso bajo la modalidad especialmente relevante de la facultad de iniciativa de la reforma estatutaria, deja inalterado el





ordenamiento jurídico, no lo modifica en nada. La iniciativa podrá tener una gran trascendencia política, pero jurídicamente resulta inane por cuanto nada prejuzga o determina ni provisional ni definitivamente. Tras la adopción del Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre, el ordenamiento jurídico sigue siendo, a estos efectos, exactamente el mismo, idéntico al de la víspera de su adopción, y, además, puede seguir siéndolo después, por ejemplo, si resulta rechazado por el propio Parlamento Vasco.

El único efecto jurídico atribuible al ejercicio de esta facultad de iniciativa de la reforma estatutaria por el Gobierno Vasco es abrir el procedimiento legislativo. La propia expresión facultad de iniciativa resulta sumamente reveladora de la verdadera y única virtualidad jurídica de su ejercicio: iniciar un procedimiento legislativo en este caso, el que corresponde a la larga y compleja tramitación de la reforma estatutaria. Por ende, estamos en el supuesto antitético de un acto de resolución: es un acto de inicio, inaugural.

El acuerdo del Gobierno Vasco impugnado tiene pues un único efecto jurídico atribuible –iniciar el procedimiento legislativo pertinente– que se despliega exclusivamente en el ámbito interno del Parlamento Vasco en este primer momento. Nos situamos así en el ámbito de las relaciones Gobierno-Parlamento que constituyen la médula del sistema parlamentario, y que, como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional, quedan al margen de su férula.

En este sentido, el Tribunal Constitucional tiene declarado que "no toda actuación del Gobierno, (...), está sujeta al Derecho Administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está en general la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el Título V de la Constitución, o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de ley, u otras semejantes, a través de las cuales el Gobierno cumple también la función de dirección política que le atribuye el mencionado art. 97 de la Constitución" (STC 49/1990, F.2º). Lo que se complementa con la siguiente declaración: "Tales actos producidos en el seno de las citadas relaciones entre Gobierno y Parlamento agotan por lo





general sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de instrumentos de control político" (STC 196/1990, F.6).

Por lo que hace referencia al acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, su falta de carácter resolutorio es evidente. La Mesa, en efecto, lo que hace no es sino dar entrada en el ámbito parlamentario a la iniciativa del Gobierno, procediendo a su calificación y estableciendo la tramitación que le corresponde. El acuerdo de la Mesa tiene un carácter complementario al del Gobierno, como el propio escrito de la Abogacía del Estado reconoce al presentar una impugnación contra ambos acuerdos acumuladamente. Nos encontramos, pues, en los trámites iniciales de un largo procedimiento legislativo que nada definitivo deciden ni predeterminan y cuyos únicos efectos jurídicos se contraen al ámbito estrictamente parlamentario, disponiendo la publicación de la iniciativa en el Boletín de la Cámara y la apertura del plazo de presentación de enmiendas. El acuerdo de la Mesa constituye así el umbral a partir del cual se abre el debate público y la negociación inherentes al procedimiento parlamentario y que cualquiera que sea su resultado (rechazo, aprobación, alteración radical de la propuesta, modificación...) resulta en sí mismo un elemento central del sistema democrático. En definitiva, el acuerdo de la Mesa no sólo no pone fin a ningún procedimiento sino que lo abre o inicia, con lo que la situación es antitética al supuesto de hecho resuelto en la STC 16/1984. En aquella ocasión la impugnación del 161.2 de la CE se planteó contra una resolución del Presidente del Parlamento Foral de Navarra, y se decía:

"Por otro lado, tampoco puede admitirse que el acto del Parlamento Foral sea de mero trámite, dado que culmina el procedimiento a seguir por la Comunidad Foral –dotada de personalidad jurídica-, al que pone fin. Por ello se configura como un acto de carácter resolutivo, sin perjuicio de que, dada la naturaleza de acto compuesto que tiene el nombramiento, la decisión de la comunidad pase a integrarse en tal acto, del que forma parte" (F.4º).

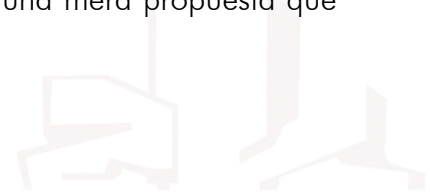




A mayor abundamiento y por utilizar los mismos términos en los que se expresa el art. 107.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, es imposible predicar del acuerdo de la Mesa de 4 de noviembre que decida directa o indirectamente el fondo del asunto, o que determine la imposibilidad de continuar el procedimiento –antes al contrario-, o que produzca indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

1.5.- Acaso en una libre adaptación al caso de lo dispuesto en el citado art. 107.1 LRJAP-PAC, sostiene el escrito de impugnación una curiosa teoría según la cual la naturaleza resolutoria de un acto está en correlación directa con la magnitud y gravedad de la infracción o violación constitucional reprochada. En este contexto cobran todo su sentido los reproches referentes a la deliberada voluntad de quebrar la Constitución. El argumento vendría a ser que son tantos y tan graves los vicios de inconstitucionalidad en que incurre la Propuesta de Estatuto que su adopción no puede obedecer sino a un deliberado designio de ruptura de la Constitución. Según se afirma en el escrito –aunque se reconoce que se trata de una expresión gráfica no del todo exacta jurídicamente- "la infracción crea la resolución". Y para apuntalar tan audaz tesis el escrito de impugnación dedica abundantes páginas a poner de relieve, "en una breve demostración", las innumerables inconstitucionalidades de la propuesta.

El argumento incurre claramente en una petición de principio e invierte, además, el proceso lógico de razonamiento. Los acuerdos impugnados, viene a decirse, tienen naturaleza resolutoria porque incorporan o admiten a trámite una propuesta de reforma de contenido manifiestamente inconstitucional. Pero la realidad es justamente la contraria: cabalmente porque no tienen naturaleza resolutoria, porque constituyen, en un caso, el ejercicio de la facultad de reforma estatutaria y, en el otro, su admisión a trámite en la Cámara, y, en definitiva, porque en ambos casos son los actos que dan inicio al procedimiento legislativo parlamentario, es por lo que no es posible sostener la achacada inconstitucionalidad. Tratándose como se trata de una mera propuesta que



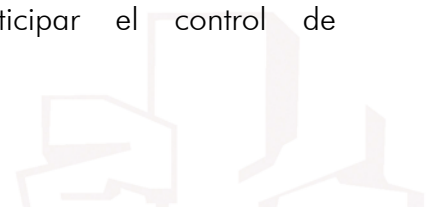


tiene que ser debatida parlamentariamente y cuyo resultado final está expuesto a todas las posibilidades, y ni siquiera concluye tras su eventual tránsito de aprobación en el Parlamento Vasco, la inconstitucionalidad está descartada de raíz.

La circularidad del razonamiento contenido en la impugnación es evidente. Los acuerdos son resolutorios porque incurren en graves infracciones constitucionales, pero sólo es posible que se produzcan esas graves violaciones en tanto los acuerdos son resolutorios. En el mismo movimiento por el que se prueba el carácter resolutorio de los acuerdos va incluida su inconstitucionalidad y, por ende, viene prejuzgada la sentencia. En los términos empleados por el escrito de impugnación se hace imposible deslindar y separar dos cuestiones que, sin embargo, son claramente diferentes. En primer lugar, que los actos impugnados sean o no "resoluciones". En segundo lugar, que, supuesto que sean resoluciones, incurran en vicios de inconstitucionalidad. En el presente caso, al parecer, los dos momentos son inescindibles, de manera que la aceptación de la idoneidad procesal de los acuerdos impugnados, por ser de naturaleza resolutoria, presupondría su manifiesta inconstitucionalidad. Si así fuera, la admisión a trámite de la impugnación equivaldría a tanto como a una anticipación de la sentencia estimatoria a la que indefectiblemente abocaría.

El argumento empleado por la Abogacía del Estado pone de manifiesto dos graves obstáculos constitucionales que se oponen a la admisión a trámite de la impugnación. De una parte, el prematuro control de constitucionalidad que requiere, y por otra parte, su carácter virtual o potencial y no sustentado en vicios inconstitucionales reales y efectivos.

1.6.- Por más que lo niegue, lo cierto es que la impugnación presentada por el Abogado del Estado incorpora y requiere una anticipación del control de constitucionalidad de las leyes. Aunque sea para negarlo, el escrito de impugnación es muy consciente de la dificultad a que se enfrenta y que, de hecho, no puede sortear. Porque, en efecto, la vía del Título V de la LOTC no puede servir de mecanismo para anticipar el control de





constitucionalidad de las leyes lo que, como muy bien indica, constituiría "no ya un recurso previo de inconstitucionalidad (...), sino un control de constitucionalidad de meras propuestas de reforma estatutaria ...". Pero eso es justamente lo que acontece cuando la naturaleza resolutoria de los acuerdos impugnados –y por ende su idoneidad para ser objeto de impugnación- se hace descansar sobre la manifiesta y radical inconstitucionalidad de la propuesta que aprueban. No es por casualidad que, en contradicción con sus afirmaciones, sea el propio Abogado del Estado quien entre a analizar los vicios de inconstitucionalidad de la propuesta, a lo que dedica una buena parte de su escrito impugnatorio.

En el mismo sentido, es esta inconstitucionalidad material de la propuesta de reforma estatutaria la que, en definitiva, se reprocha al acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco. Así, se viene a reconocer paladinamente en la página 42 de la impugnación: "Pues el acuerdo de la Mesa supondría un ejercicio disconforme a Derecho de la potestad de calificar y admitir, aun si estuviera dentro de la competencia de la Mesa el decidir sin previa reforma del RPV o sin resolución presidencial integrativa, sencillamente porque la clamorosa inconstitucionalidad de la PEPCE presentada por el Gobierno Vasco obligaba a la Mesa a no admitirla". En resumen, era la Mesa la que tenía que haber anticipado la inconstitucionalidad de la propuesta y haber rechazado su tramitación, lo que, por cierto, está en abierta contradicción con la última línea de la jurisprudencia constitucional plenamente consolidada desde hace años y según la cual salvo que el Reglamento parlamentario, la Constitución o el bloque de la constitucionalidad limiten materialmente una iniciativa parlamentaria, sea legislativa o de control, la Mesa debe limitar la verificación de su admisibilidad a un examen formal, cuidando únicamente de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad.

Esto es exactamente lo que declara la Mesa del Parlamento Vasco en su acuerdo de 25 de noviembre por el que rechaza el escrito de reconsideración del Grupo Parlamentario Popular Vasco contra su anterior acuerdo de 4 de noviembre: "Tal pretensión no es de recibo, ya que la

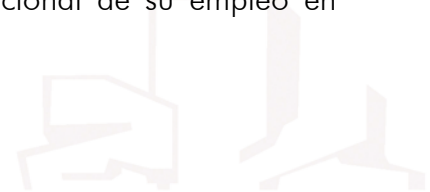


reiterada doctrina del Tribunal Constitucional en la materia (SSTC 38/1999, FJ3; 107/2001, FJ3.b; 203/2001, FJ3; 177/2002, FJ3; y, recientemente, la 40/2003) no permite a las mesas de las cámaras realizar ningún juicio sobre la constitucionalidad del contenido de las iniciativas legislativas que se les presentan". Lo que vale, obviamente, para las de reforma estatutaria.

La impugnación presentada por el Gobierno del Estado frente al ejercicio de la facultad de iniciativa de reforma estatutaria por el Gobierno Vasco y contra el acuerdo de la Mesa por el que se califica y admite a trámite tal iniciativa se transforma así en un auténtico control anticipado o preventivo de la constitucionalidad de los simples proyectos de norma, en este caso de una mera propuesta de reforma estatutaria cuya discusión parlamentaria ni siquiera se ha iniciado. Tal control no sólo representa un ejercicio en buena medida estéril, sino que implica también un control, no ya previo, sino prematuro, intempestivo y radicalmente incompatible con el papel institucional y las atribuciones que tiene encomendados el Tribunal Constitucional, además de perturbar gravemente el correcto funcionamiento del sistema democrático y del Estado de las Autonomías.

Si, como anteriormente indicábamos, constituía una grave perversión constitucional considerar el recurso de inconstitucionalidad y la impugnación del 161.2 de la CE como dos vías igualmente a disposición del Gobierno que se diferenciarían entre sí en función del momento del iter legislativo en que pueden ser utilizadas, ahora este error queda plenamente corroborado al constatarse que la impugnación del 161.2 CE en este contexto del procedimiento legislativo supone una suerte de extravagante recurso preventivo de inconstitucionalidad que, por su carácter prematuro, vuelve imposible un auténtico control jurisdiccional, siempre de carácter posterior al debate político-parlamentario.

1.7.- Este carácter prematuro de la impugnación del art. 161.2 de la CE tiene un carácter estructural y necesario cuando se pretende usarla en el ámbito del procedimiento legislativo, lo que, una vez más, es una demostración de la radical inadecuación constitucional de su empleo en





este ámbito. En efecto, al concluir el procedimiento legislativo sus frutos serán siempre disposiciones y actos con fuerza de ley que por definición constitucional no admiten su impugnación. Pero si, en consecuencia, la impugnación del 161.2, por lo mismo que no cabe contra disposiciones y actos con fuerza de ley, tiene que adelantarse y presentarse en el inicio o en el curso del procedimiento legislativo parlamentario, entonces recae sobre simples proyectos o propuestas, esto es, sobre textos que aspiran a ser normativos (legales) pero que aún no lo son y que pueden no llegar a serlo; en definitiva, recaen sobre normas *in fieri* e interfieren inevitablemente en el debate parlamentario.

Corolario inevitable de lo anterior es que los vicios de inconstitucionalidad achacados constituyen propiamente infracciones hipotéticas, potenciales o de futuro y no de carácter real y efectivo como exige una doctrina constante del Tribunal Constitucional respecto de todos los tipos de procesos que le toca conocer en consonancia con la función reparadora y no preventiva que le es propia.

Por su proximidad, bástenos ahora con la jurisprudencia constitucional referente al conflicto positivo de competencias.

"Este Tribunal ha elaborado ya una copiosa jurisprudencia sobre los llamados conflictos preventivos. Al respecto se ha dicho que el conflicto es un cauce reparador, sin que pueda utilizarse con funciones meramente preventivas frente a posibles o futuras actuaciones viciadas de incompetencia. Por ello este Tribunal ha exigido la afirmación de un efectivo y real ejercicio de la competencia por el ente territorial invasor que genera una correlativa vindicatio potestatis por el ente invadido que se ve despojado de su competencia, sin admitir planteamientos meramente preventivos, cautelares, virtuales o hipotéticos (...)" (STC 101/1995, F.6º).

También con ocasión de recursos de inconstitucionalidad se puede estar dirimiendo materialmente una verdadera controversia competencial como lo viene a reconocer el art. 67 de la LOTC. Si utilizásemos la misma



lógica que la empleada por el Gobierno para plantear esta impugnación, igualmente habría que admitir que el conflicto positivo de competencia podría trabarse frente al mero ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa por un Gobierno autonómico. No es necesario desplegar muchos argumentos para apreciar de inmediato la falta de adecuación constitucional de semejante despropósito. Planteado frente a una iniciativa legislativa el conflicto adolecería de un carácter hipotético, preventivo y cautelar, y cuando de una manera real y efectiva se materializara la invasión competencial –al aprobarse la ley- entonces la vía obligada ya no sería el conflicto de competencias, sino el recurso de inconstitucionalidad. *Mutatis mutandis*, el mismo razonamiento es de aplicación a la impugnación del 161.2 de la CE.

1.8.- Sostiene el escrito del Abogado del Estado que el carácter de resolución impugnable del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 4 de noviembre es mucho más sencillo de justificar que –se supone- el Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre. Probaría esta afirmación el que pasen de la veintena las sentencias del Tribunal Constitucional resolviendo procesos contra acuerdos de Mesas de Cámaras legislativas. Este dato, empero, nada demuestra y como argumento incurre en un *quid pro quo*. En efecto, las sentencias que se aportan se han dictado todas ellas en el curso de procesos de amparo constitucional contra acuerdos de Mesas de Parlamentos que no admitían a trámite determinadas iniciativas presentadas por los Grupos Parlamentarios o por los representantes a título individual y a las que, consiguientemente, se les achacaba la vulneración del derecho a la participación política del artículo 23 de la Constitución. En todos los casos nos encontramos en el supuesto contemplado en el artículo 42 LOTC:

"Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes".





Es evidente que este precepto sirve de soporte a un proceso, el amparo constitucional, que no guarda ninguna relación lógica ni jurídica con la impugnación del Título V LOTC. Son tantas y tan evidentes las disparidades entre un proceso y otro que la falta de lógica del argumento es palmaria.

Para empezar, el recurso de amparo se establece como garantía y defensa de los derechos fundamentales, en tanto que la impugnación del 161.2 de la Constitución se inserta en el sistema de mecanismos de control entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por eso mismo los legitimados para plantear el recurso de amparo serán casi siempre los parlamentarios o sus Grupos –en alguna ocasión también ciudadanos de una comisión promotora de una iniciativa legislativa popular- y se puede vaticinar que el derecho presuntamente vulnerado será indefectiblemente el de participación política del art. 23 de la CE. En el caso de la impugnación, solamente es el Gobierno del Estado quien puede presentar la impugnación. Hay que advertir otras dos circunstancias sumamente significativas. El recurso de amparo siempre se plantea contra un acuerdo de la Mesa que rechaza la admisión de una iniciativa, dado que es imposible lesionar el derecho de los parlamentarios a la participación política cuando se admiten sus iniciativas. Por el contrario, la impugnación del 161.2 de la CE, por definición, siempre se enderezaría contra un acuerdo de admisión a trámite como en el presente supuesto se plantea. Por otra parte, el recurso de amparo se puede plantear contra el acuerdo de cualquier Mesa parlamentaria, incluidas las del Congreso de los Diputados y el Senado, en tanto que la impugnación del 161.2 de la CE sólo sería viable contra los acuerdos de las Mesas de los parlamentos autonómicos.

Es patente, pues, que la posibilidad por nadie discutida de que contra los acuerdos –denegatorios- de las Mesas de los parlamentos quepa el recurso de amparo constitucional nada dice acerca de su condición de resolución impugnabile por el Gobierno del Estado en la vía del 161.2 de la CE.





No se puede hacer en este punto un análisis en abstracto y de alcance general, sino que habrá que estar al tipo de acuerdo que la Mesa adopte y al procedimiento constitucional de que se trate en cada caso. En este sentido, ni siquiera negamos que acuerdos de una Mesa parlamentaria puedan constituir un supuesto de resolución de un órgano de Comunidad Autónoma impugnabile con arreglo al Título V de la LOTC. Como ha señalado alguna doctrina, ésta sería una de sus utilidades específicas al posibilitar controlar por vicios de inconstitucionalidad actos sin valor de ley que, por proceder de un órgano parlamentario, no podrían residenciarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa. De hecho, ya existe un precedente de un acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco contra el que el Gobierno del Estado planteó una impugnación sobre la base del 161.2 de la CE, bien que con carácter subsidiario al conflicto positivo de competencia. Nos referimos al acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 9 de febrero de 1999, por el que se autorizó al Parlamento del Kurdistán en el exilio a celebrar sesiones de trabajo en la sede del Parlamento Vasco. Nada se objetó en aquella ocasión sobre la idoneidad de que la invitación de la Mesa pudiera ser objeto de la impugnación del 161.2 de la CE, puesto que se trataba de una decisión definitiva que producía efectos jurídicos concretos y reales.

Este precedente, sin embargo, tampoco demuestra que en el presente caso el acuerdo de la Mesa sea impugnabile. No se trata de plantear en abstracto si los acuerdos de las Mesas parlamentarias como categoría abstracta y sin mayor precisión –aunque necesariamente habría que especificar que en todo caso se trataría de las Mesas de los Parlamentos autonómicos- son susceptibles de impugnación, sino de demostrar que el acuerdo por el que una Mesa admite, de manera formalmente correcta, una iniciativa legislativa –en el presente caso, de reforma estatutaria- por quien está legitimado para ello –el Gobierno Vasco, en virtud del art. 46.1.a) del EAPV-, puede ser impugnado por el Gobierno del Estado con arreglo al 161.2 de la CE y Título V de la LOTC.





En este caso, según se viene arguyendo, el acuerdo de la Mesa es un acto de trámite que abre el procedimiento legislativo, esto es, un procedimiento parlamentario de debate público entre todas las fuerzas políticas representativas en el que éstas deliberan, negocian y deciden mediante votación sin ningún límite, en el sentido de que pueden rechazar, alterar radicalmente, modificar o aprobar en sus propios términos la iniciativa presentada. Es evidente que el acto de la Mesa, en este contexto, ni es resolución ni tiene otro efecto que el de dar paso a un proceso capital e insustituible en democracia como es el debate parlamentario. La impugnación por el Gobierno del Estado, además de no adecuarse a lo dispuesto en la Constitución produciría, en el improbable caso –que sólo a efectos dialécticos se contempla- de ser admitida por el Tribunal Constitucional, el perverso y democráticamente devastador efecto de cercenar la discusión parlamentaria y suplantarla por un estrambótico control de constitucionalidad.

II. La admisión a trámite de la impugnación presentada por el Gobierno resulta incompatible con el papel y las funciones que la Constitución encomienda al Tribunal

II.1.- El Tribunal Constitucional, "intérprete supremo de la Constitución" según el art. 1.1 de la LOTC, es el órgano que asume de manera prevalente y ordinaria la defensa de la Norma Fundamental. La existencia de la justicia constitucional, como ha señalado la doctrina, constituye una garantía o sistema de defensa de la Constitución en cuanto hace jurídicamente eficaz su supremacía jerárquica y preserva su rigidez. Desde otra perspectiva analítica, garantiza la operatividad de la cesura poder constituyente-poderes constituidos. Cuando el Tribunal declara la nulidad de algún precepto legal por infracción de la Constitución, lo que hace es aplicar el valor supremo de la norma constitucional, impedir que las leyes ordinarias alteren, modifiquen o desconozcan sus disposiciones sin proceder previamente a su reforma explícita por el cauce específicamente dispuesto para ello, por último, y frente a teorías ya periclitadas sobre la soberanía del Parlamento, vela porque las Cámaras respeten su condición





de poderes constituidos. Éste es el contexto en el que cobra su sentido cabal el recurso de inconstitucionalidad de las leyes.

Presupuesto para que pueda operar el recurso de inconstitucionalidad es, naturalmente, la existencia de una ley, una disposición o un acto con fuerza de ley (art. 31 de la LOTC) y como ya se ha señalado anteriormente las leyes en democracia se aprueban tras su debate, deliberación y negociación por los representantes democráticamente elegidos por los ciudadanos a partir de una iniciativa presentada por quien esté constitucional o estatutariamente habilitado para ello. Este procedimiento legislativo parlamentario es un elemento fundamental e insoslayable en un sistema democrático, no sólo para que la ley nazca, sino también para que sea legítima, esto es, expresión de la voluntad popular. Antes del momento de síntesis que representa la votación que decide no solamente no existe la ley, sino que además estamos en el momento del pluralismo democrático, del debate público de la discusión política. La votación con que concluye el procedimiento legislativo no sólo crea la norma sino que, además, cierra el debate y permite superar las opiniones encontradas y polémicas de las distintas fuerzas políticas que quedan, por así decir, "abolidas", "pacificadas" o trascendidas en la voluntad superior del Parlamento que hace legítima la clásica definición de la ley como expresión de la voluntad popular.

Que el recurso de inconstitucionalidad se ubique una vez finalizado el procedimiento legislativo no sólo responde a la elemental circunstancia de que hasta que no concluye no hay ley, sino también a que el procedimiento legislativo en el parlamento es la arena en la que se miden, se enfrentan, pactan y negocian las fuerzas políticas, y por ende, ningún tribunal está habilitado para intervenir salvo que, renunciando a su papel, se inmiscuya en el debate político. Por eso el control jurisdiccional estructuralmente es un control posterior, máxime si, como viene declarando constantemente el Tribunal Constitucional, su jurisdicción tiene una función reactiva y reparadora y no preventiva.





En definitiva, la intervención anticipada del Tribunal Constitucional en el procedimiento legislativo –dejando al margen la ya referida cuestión de los recursos de amparo contra los acuerdos de la Mesa y los vicios en el procedimiento- no sólo entra en contradicción con su competencia en los recursos de inconstitucionalidad, sino que, además, implica necesaria y objetivamente al órgano en el debate político, lo "politiza", e interfiere en el normal discurrir del debate parlamentario, que es un momento esencial e insustituible tanto para la existencia de la ley como para el correcto funcionamiento del sistema democrático. Todo lo que propicie una intervención del Tribunal Constitucional en el procedimiento legislativo le conduce irremisiblemente a inmiscuirse en el debate político del Parlamento, comprometiendo así su independencia con respecto a los demás órganos constitucionales (art. 1.1 de la LOTC) y desterrando el principio de separación de poderes. Que el Tribunal Constitucional pueda considerarse el "guardián" de la Constitución o el "comisionado" del poder constituyente no le exime, sino al contrario, le obliga a respetar los ámbitos propios de actividad de cada uno de los poderes constituidos.

La clásica idea Kelseniana del juez constitucional como "legislador negativo" resulta muy ilustrativa al respecto. El Tribunal Constitucional expulsa del ordenamiento a aquellas leyes que adolezcan de vicios de inconstitucionalidad, pero no aprueba ninguna ley, ni interviene en su elaboración.

Cuanto se lleva expuesto es de plena aplicación a la impugnación presentada por el Gobierno del Estado. A pesar de todas sus protestas en contrario, lo que finalmente se está pidiendo al Tribunal es que entre a examinar la constitucionalidad de una mera propuesta de reforma estatutaria (una simple iniciativa legislativa), adelantando la verificación del control a un momento tan prematuro como el inicio mismo del procedimiento parlamentario. Con ello se está invitando a este Tribunal a que baje a la arena política y a que lo haga, además, de una manera tan drástica y grave como es impedir el debate parlamentario. El mecanismo procesal empleado tiene el agravante, además, de que es tan poco dúctil que la simple admisión a trámite de la impugnación desencadenaría



automáticamente estas graves y democráticamente irreparables consecuencias.

II.2.- El control de constitucionalidad al que se quiere conducir al Tribunal sería un control inútil, superfluo, irrespetuoso con el Parlamento y los principios democráticos, y de carácter preventivo o profiláctico. Inútil, en primer lugar, si se piensa que la propuesta de reforma estatutaria puede que no sea aprobada nunca o lo sea en términos distintos a los empleados en la propuesta. Superfluo, también, porque cualquiera que fuese ahora el resultado del control de constitucionalidad, ello no inmunizaría a la futura norma que pudiera aprobarse frente a eventuales recursos de inconstitucionalidad. Quiere decirse que, aun en el supuesto de que el Tribunal, una vez admitida a trámite la impugnación la rechazara en la sentencia, ello no avalaría la constitucionalidad de la futura ley. Irrespetuoso con el Parlamento y los principios democráticos porque, además de impedir el debate parlamentario como consecuencia directa y automática de la admisión a trámite, las consideraciones que se hicieran sobre el fondo del asunto necesariamente limitarían el libre proceso de formación de la voluntad del legislador. De carácter preventivo o profiláctico porque, aun aceptando a los sólo efectos dialécticos, que la impugnación estuviese fundada, no estaríamos en presencia de unas infracciones constitucionales actuales y efectivas, sino meramente hipotéticas o de futuro y que, en ningún caso, son de producción inexorable por cuanto según su procedimiento le aguardan hasta tres debates parlamentarios (en el Parlamento Vasco, en el Congreso de los Diputados y en el Senado) donde, sin duda, los vicios de inconstitucionalidad que el Abogado del Estado achaca a la propuesta serán esgrimidos.

Cuando el debate político-parlamentario aún no se ha cerrado - justamente se acaba de abrir- los órganos jurisdiccionales deben permanecer en reposo. Lo contrario supondría otorgar al Tribunal Constitucional una función "tutelar" sobre el debate político expresiva de una profunda desconfianza hacia los valores y principios propios de un sistema democrático digno de tal nombre. Los principios democráticos implican aceptar y asumir sus "riesgos" o "peligros" sin renunciar por ello a



la defensa del sistema cuando realmente resulta transgredido. Por lo demás, el procedimiento legislativo es, ya lo hemos indicado, el momento del pluralismo, de las libertades (de expresión, de participación, de opinión...), y donde es conceptualmente imposible que se produzcan infracciones constitucionales que no sean hipotéticas y de futuro. Es éste también, sin duda, un momento en el que puede resultar útil, provechoso y hasta preceptivo conocer la opinión perita en derecho, pero ésta será la de los informes y dictámenes de los órganos consultores y de otros expertos. El Tribunal Constitucional no es órgano consultivo, no emite opinión, sino que dicta sentencias, lo que en esta fase resultaría intempestivo y contrario al juego democrático.

Como hemos recordado en este mismo escrito, el Anteproyecto de Constitución en su art. 143 contemplaba un control político sobre los textos aprobados por las Asambleas de Territorio Autónomo. Resultaría irónico que la eliminación de dicho control y su "compensación" por un control jurisdiccional como el de la impugnación del 161.2 de la CE acabara sirviendo para introducir un control preventivo, no ya sobre un texto definitivamente aprobado por el Parlamento, sino sobre la simple iniciativa depositada en la Cámara para su tramitación, deliberación y eventual aprobación.

En este mismo orden de ideas hay que recordar la L.O. 4/1985, de 7 de junio, que derogó el recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de Autonomía y de Leyes Orgánicas. Una vez más, resulta muy ilustrativa la lectura del preámbulo:

"La experiencia acumulada por más de tres años de justicia constitucional ha venido a mostrar que este recurso previo se ha configurado como un factor distorsionador de la pureza del sistema de relación de los poderes constitucionales del Estado, con consecuencias inesperadas y metaconstitucionales en la última fase de procedimiento de formación de la Ley.

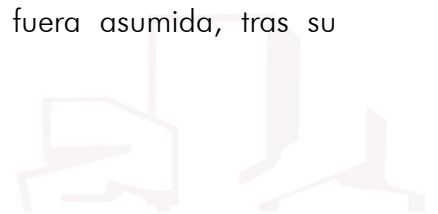




El Estado configurado en la Constitución se fundamenta en un inmediato equilibrio de poderes que se caracterizan por la demarcación estricta del ámbito de actuación política y jurídica de cada uno de éstos, sin interferencias que desequilibren su relación armónica. Pero la configuración del recurso previo de inconstitucionalidad puede suponer una grave fisura en este equilibrado sistema de relaciones con incidencia negativa del Poder Legislativo y del Tribunal Constitucional. Las Cortes Generales, en efecto, pueden ver interferida su acción legislativa en cualquier fase del procedimiento de creación normativa, lo que no permite la plena conformación de la voluntad del órgano parlamentario. Puede incidirse así, y de forma negativa, en el ejercicio de la potestad legislativa que el artículo 66.2 de la Constitución atribuye sin limitaciones a las Cortes Generales. El Tribunal Constitucional, por su parte, órgano jurisdiccional, y, por tanto, alejado de los avatares políticos de la práctica parlamentaria, se ve lanzado a una función que no responde al sistema de relación de poderes que la Constitución establece, interviniendo en el procedimiento de formación legislativa aún antes de que la voluntad mayoritaria se haya configurado definitivamente".

Las razones que ya advirtió sabiamente el legislador orgánico en 1985 conservan plenamente su valor para el presente caso, máxime si se repara que la impugnación presentada por el Gobierno se refiere a la propuesta normativa con que se abrirá el procedimiento parlamentario.

II.3.- En su afán por demostrar la realidad presente y efectiva de las infracciones constitucionales recurre el Abogado del Estado a la idea del fraude de ley, en el sentido de señalar que la Propuesta del Gobierno Vasco presupone, implica o conlleva la de la Constitución, siendo así que éste carece de facultad para iniciar la reforma constitucional. Esta tesis argumentada con cierta confusión es una versión interesadamente sesgada de los verdaderos términos de la cuestión (además de ser rigurosamente incierto que el Gobierno Vasco no puede plantear una propuesta de reforma constitucional, que en el caso de que fuera asumida, tras su



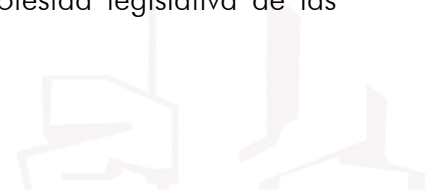


tramitación, debate y aprobación por el Parlamento Vasco se trasladaría a las Cortes Generales, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 166 y 87.2 de la CE).

Pero ésta no es una cuestión de fraude de ley, ni de incumplimiento del procedimiento de reforma constitucional o de falta de habilitación del Gobierno Vasco para aprobar la iniciativa de reforma constitucional. Expuesto sin tergiversaciones y en sus justos términos, lo que se reprocha a la iniciativa de reforma estatutaria es que alberga contenidos inconstitucionales y que por ello debe intervenir el Tribunal Constitucional desde esta fase de iniciativa para impedir de cuajo todo debate. No otro es el reproche que se hace al acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco y es para ello, en definitiva, para lo que se le requiere al Tribunal. Aun asumiendo –una vez más, a los sólo efectos dialécticos- que la reforma estatutaria propuesta sea gravemente inconstitucional en su contenido, ¿debe quedar por ello excluido su debate parlamentario? ¿Debería la Mesa haber rechazado su admisión a trámite y, en otro caso, tendría ahora que impedirlo el Tribunal Constitucional? Venturosamente, es el propio Tribunal Constitucional quien ha despejado de manera contundente la cuestión, cierto que por relación a las proposiciones de ley (como cabía esperar por tratarse de amparos contra acuerdo de inadmisión de las Mesas), pero cuya doctrina en lo sustancial es aplicable al presente caso (bastaría al respecto con indicar que la misma propuesta de reforma estatutaria podría ser presentada por quince parlamentarios según el art. 46.1.a) del EAPV), y que, en cualquier caso, aunque se trate de una iniciativa del Gobierno, estaría en juego el mismo derecho de los parlamentarios a la participación bajo la forma del ejercicio de sus facultades para enmendar, discutir, negociar y finalmente votar la iniciativa.

Veamos la doctrina expuesta en la STC 124/1995, de 18 de julio (en el mismo sentido, la STC 98/1999):

"Las proposiciones de Ley promovidas por los Grupos Parlamentarios no sólo son una forma –sin duda, la más señalada y expresiva- de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las



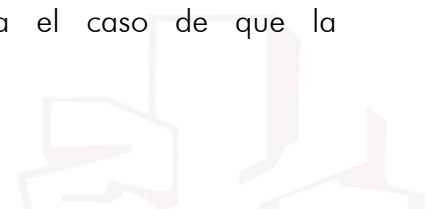


Cámaras parlamentarias. Son también un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento operando como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el Pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que éste se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración.

Con independencia, pues, de que la iniciativa prospere ante el Pleno y llegue a ser un primer texto de trabajo para la elaboración de la futura Ley, su sólo debate en el plenario cumple la muy importante función de permitir a los ciudadanos representados tener conocimiento de lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia, así como sobre la oportunidad o no de su regulación legal, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquéllos asumen o se separan de lo manifestado en sus respectivos programas electorales". (F.3º).

En el caso resuelto por la Sentencia que se cita el acuerdo de inadmisión de la Mesa parlamentaria contra el que se recurría había justificado su decisión en que la iniciativa no recaía sobre una materia de competencia de la Cámara, y frente a ello, tras aclarar el concepto de "competencia de la Asamblea", añade algo con una mayor relevancia para el presente caso:

"... aún en la hipótesis de que la proposición de Ley recayese sobre una materia respecto de la cual aquella Comunidad Autónoma careciese de competencia, correspondería al Pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir, pese a ello su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo. Más aún: para el caso de que la





proposición de Ley eventualmente inconstitucional alcanzase la forma definitiva de Ley y perdurasen esos eventuales vicios de inconstitucionalidad, sólo a este Tribunal Constitucional, cuando los sujetos legalmente legitimados para ello así lo demandasen, correspondería pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de esta futura Ley. Razón que explica por qué en este proceso constitucional destinado a la protección de los derechos fundamentales nada debe decir este Tribunal sobre el debate suscitado entre las partes en torno a la supuesta inconstitucionalidad de la proposición de Ley presentada, en su conexión con el denominado bloque de la constitucionalidad y las competencias que ostenta aquella Comunidad Autónoma en materia de régimen local. Lo contrario supondría tanto como convertir al recurso de amparo constitucional en un indirecto cauce a través del cual reimplantar una suerte de recurso previo de inconstitucionalidad contra lo que no es más que un incipiente documento de trabajo para, en su caso, la hipotética elaboración de una Ley". (F.4º).

La sentencia, que recogía el parecer unánime de los integrantes a la sazón de la Sala Primera, es clara, concluyente y plenamente coherente con el papel tanto del propio órgano jurisdiccional como con los valores democráticos: 1) Reconocimiento de que además de ejercer la potestad legislativa las Cámaras tienen una función representativa fundamental para hacer efectivo el derecho a la participación política de los ciudadanos y para conformar una opinión pública democrática; 2º Reconocimiento del papel insoslayable del debate parlamentario; 3º Intervención siempre posterior del Tribunal Constitucional sobre leyes y no sobre propuestas ("documentos de trabajo" en expresión de la sentencia); 4º Negativa a subvertir el recurso de amparo constitucional –y la impugnación del 161.2 de la CE, matizaríamos en este momento- y transformarlo en una "suerte de recurso previo de inconstitucionalidad".

II.4.- Como ha declarado este Tribunal en su reciente sentencia 48/2003 de 12 de marzo, "en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de 'democracia militante'..." (F.7º). El escrito de impugnación,



sin embargo, responde abiertamente a tal concepción del ordenamiento constitucional pues, en resumidas cuentas, viene a sostener que es de tal magnitud, gravedad y claridad el reto o la provocación que plantea a la Constitución que es preciso conjurar desde la raíz el desafío. En tal sentido, hay una no disimulada invitación al Tribunal para que se ponga a la vanguardia de la defensa de la Constitución tan deslealmente atacada, aunque para ello tenga que apurar o extremar los límites de la misma Constitución y de su jurisprudencia. En el escrito de la Abogacía del Estado hay una invitación, apenas soslayada, para que a una situación de excepcional peligro se le dé desde el Tribunal una respuesta también excepcional. Todo ello no es sino la inevitable consecuencia de haber planteado una impugnación prematura; la línea de defensa de la Constitución se ha puesto en un lugar tan avanzado y en un momento tan intempestivo que, objetivamente y de manera ineluctable, conduce a un modelo militante de democracia en el que el Tribunal Constitucional, debiendo ser el último mecanismo de defensa de la Constitución, pasa a encabezar la partida de cuantos (partidos políticos e instituciones varias) se oponen a la propuesta aprobada por el Gobierno Vasco.

Los términos en que se expresa el escrito de impugnación son meridianos: "Si mediante el somero examen se demuestra que la inconstitucionalidad de la PROPUESTA es manifiesta, evidente y clamorosa, de manera que no ha podido pasar inadvertida al Gobierno Vasco, la consecuencia no podrá ser más que la invalidez del acto o resolución que (la) aprobó ..." (pág. 9); "...el hecho mismo de que el Parlamento Vasco deba ocuparse en discutir un texto deliberadamente creado en voluntaria contradicción con la Constitución por el Gobierno de esa Comunidad Autónoma sitúa necesariamente el debate parlamentario fuera de los márgenes de la norma suprema, y patentiza así ante el pueblo de la Comunidad Autónoma vasca que la Constitución Española tiene en ella una suerte de primacía o vigor que, en el mejor de los casos, cabría calificar de meramente condicional" (pág. 9); "En suma: el acuerdo del Gobierno Vasco crea por sí sólo una situación de inconstitucionalidad radical ('desde la raíz') en un procedimiento legislativo, que puede y debe ser invalidada desde su mismo principio por el Tribunal que garantiza la



supremacía de la Constitución" (págs. 9-10); "Casi cabría decir gráficamente, aunque no con total exactitud jurídica, que la infracción crea la resolución..." (pág. 11); "...el acuerdo de la Mesa supondría un ejercicio disconforme a derecho de la potestad de calificar y admitir, (...), sencillamente porque la clamorosa inconstitucionalidad de la PECPE presentada por el Gobierno Vasco obligaba a la Mesa a no admitirla" (pág. 42); "Tienen también todos y cada uno de los parlamentarios vascos el derecho a ejercer sus funciones en materia de reforma constitucional sobre un texto redactado con el propósito de sujetarse a la Constitución o, al menos, de no infringirla deliberadamente..." (pág. 44).

Este Tribunal debe, sin embargo, rechazar con toda firmeza esa invitación a una respuesta de carácter excepcional que no se ajusta a la Constitución, contradice su propia jurisprudencia y le abocaría a una posición poco airosa y jurídicamente insostenible. No cabe defender la Constitución sino sujetándose estrictamente a lo en ella dispuesto, y es de todo punto evidente que no cabe la impugnación preventiva que el Gobierno del Estado ha ideado en un mal truco de prestidigitación constitucional. Un sistema democrático maduro como el que diseña la Constitución es reluctante a mecanismos profilácticos por lo que tienen de menosprecio y desconfianza con respecto a los valores y principios democráticos. Por más que el escrito del Abogado del Estado dibuje una situación poco menos que de emergencia, las respuestas deben acomodarse y fundarse en todo momento en la Constitución.

Dado que la propuesta aprobada por el Gobierno Vasco y admitida a trámite por la Mesa del Parlamento es simplemente una iniciativa –esto es, un texto que inicia un largo y complejo procedimiento que en cualquier momento puede truncarse si así se decide por mayoría democrática-, la infracción constitucional como realidad presente y efectiva es jurídicamente imposible. Por otra parte, ver en ella un ataque a la Constitución no es concebible en un ordenamiento constitucional que, como el español, no responde al modelo de democracia militante.





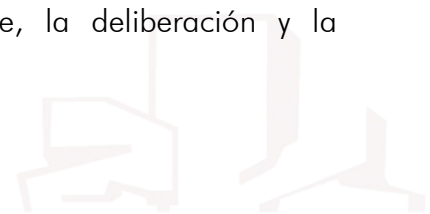
Si esto es así, ¿por qué el Gobierno del Estado pretende escudarse tras el Tribunal Constitucional? ¿Por qué elude su responsabilidad y trata de impedir por todos los medios el debate parlamentario, público y democrático en el Parlamento Vasco en primer lugar y, si prosperara en esta sede, en las propias Cortes Generales? ¿Por qué se trata de colocar al Tribunal Constitucional en una posición tan comprometida y delicada forzando para ello las propias disposiciones constitucionales?

El Tribunal Constitucional es, en efecto, el defensor de la Constitución, no su profiláctico, y por ello no debe admitir a trámite la impugnación presentada por el Gobierno del Estado. El busilis de la cuestión estriba en que, como expondremos a continuación, con la admisión a trámite de la impugnación, el Tribunal crearía *ex novo* un veto suspensivo a favor del Gobierno del Estado que alteraría gravemente el delicado equilibrio del Estado de las Autonomías.

III. La admisión a trámite de la impugnación pondría a disposición del Gobierno del Estado un veto suspensivo contra el ejercicio de la iniciativa legislativa por los ejecutivos autonómicos que no está previsto en la Constitución y que alteraría gravemente el modelo del Estado de las Autonomías

III.1.- No cabe minusvalorar la gravedad y trascendencia que tendría la eventual admisión a trámite de la impugnación planteada por el Gobierno del Estado. Por comparación, la sentencia que pudiera recaer sobre el fondo del asunto sería de importancia menor o anecdótica, pues el Gobierno del Estado ya habría obtenido previamente con la admisión los efectos políticos, en buena medida irreversibles, que buscaba en el presente caso y de paso se encontraría con un nuevo y formidable recurso a su disposición en el juego de relaciones y equilibrios con las Comunidades Autónomas.

La gravedad de la decisión deriva del efecto suspensivo fatalmente anudado a la admisión a trámite que impediría el normal desenvolvimiento del sistema parlamentario impidiendo el debate, la deliberación y la





votación de una iniciativa legislativa en el Parlamento. Incluso en el supuesto de que la suspensión se levantara en algún momento posterior, el efecto para el funcionamiento del sistema democrático y autonómico sería devastador. Convendrá, sin embargo, que dediquemos algunas reflexiones a las situaciones aberrantes a que estaríamos abocados en supuestos semejantes.

La suspensión del 161.2 de la CE tiene inicialmente el carácter de una medida de control y sólo cuando con posterioridad el Tribunal se plantea –para el supuesto de que no haya recaído ya sentencia- el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión, o su prórroga más allá del inicial plazo máximo de cinco meses, ésta puede asumir el carácter de una medida cautelar. Ahora bien, la suspensión del debate parlamentario sobre una iniciativa legislativa –en este caso una propuesta de reforma estatutaria- sólo puede tener un carácter controlador dado que por definición el decurso del procedimiento legislativo carece de efectos jurídicos extramuros de la Cámara y de carácter irreversible. En último término, si el procedimiento legislativo culminara, siempre quedaría a disposición del Gobierno el presentar un recurso de inconstitucionalidad con invocación del art. 161.2 de la CE. Se produce así una primera aporía: Una medida de control como la suspensión que en este caso nunca podría asumir el valor de una medida procesal cautelar. En efecto, cómo podría plantearse siquiera el Tribunal el mantenimiento o la prórroga de la suspensión de unos actos si está descartado de raíz que puedan producir graves e irreparables perjuicios: forzosamente debería levantar la suspensión y, además, hacerlo cuanto antes. Pero, si esto es así, entraría en contradicción con la admisión a trámite de una impugnación que constitucionalmente lleva aparejada la suspensión. ¿Qué debería hacer el Tribunal? ¿Admitir a trámite la impugnación e inmediatamente a continuación acordar el levantamiento de la suspensión? Sin embargo, por tratarse de una aporía, también cabe el razonamiento antitético. Si en este caso la suspensión de los acuerdos tiene una naturaleza de puro control y queda excluida *a limine* una función cautelar, ¿por qué habría de levantarla el Tribunal al cabo de unos meses? En todo caso, resulta imposible escapar del laberinto de contradicciones.





Pero las contradicciones se acumulan porque en cuanto el Tribunal acordara el levantamiento de la suspensión el caso de diluiría, la impugnación iría rápidamente perdiendo su fundamento y sustancia. En efecto, la reanudación del procedimiento legislativo deja sin sentido el caso. Pensemos en algunos de los posibles avatares: la propuesta de reforma estatutaria fracasa por ser rechazada en alguna fase de su tramitación; o bien, se altera en su contenido como consecuencia de las enmiendas presentadas y de los acuerdos alcanzados; o también, la iniciativa se transmuta y deja de ser la propuesta del Gobierno para ser el dictamen de la Comisión o, finalmente, se convierte en ley y, en este caso, tendría que ser, en su caso, objeto de un recurso de inconstitucionalidad. En este caso, el consustancial carácter dinámico del procedimiento legislativo impelería a mantener la suspensión de los acuerdos impugnados porque sólo la paralización del debate parlamentario guardaría coherencia con la decisión de admitir a trámite una impugnación suspensiva contra los actos de inicio de la tramitación de una iniciativa legislativa en la Cámara.

Todas estas situaciones aberrantes no son sino la manifestación del problema sustancial: la radical inadecuación de la vía del Título V de la LOTC para impugnar el ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa, en su especie de reforma estatutaria, por el Gobierno de una Comunidad Autónoma, así como el acuerdo de la Mesa por el que se admite a trámite.

III.2.- No cabe minimizar la severa trascendencia de una eventual admisión a trámite de la impugnación del Gobierno, dado que inevitablemente proyectaría su eficacia sobre el conjunto de las Comunidades Autónomas. Si el Tribunal acepta en esta ocasión la impugnación de una iniciativa de reforma estatutaria del Gobierno Vasco, no habría ninguna razón –sino todo lo contrario- para no admitir futuras impugnaciones contra otros proyectos de otros ejecutivos autonómicos (y de los correspondientes acuerdos de las Mesas parlamentarias admitiéndolos a trámite). Lo importante, lo trascendente, es que se habría establecido el principio de que el ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa por los Gobiernos



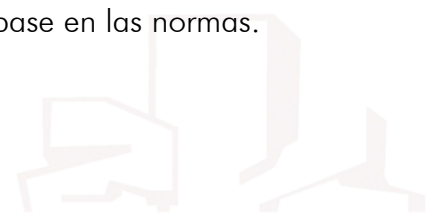


autonómicos es impugnabile por la vía del 161.2 de la CE y Título V de la LOTC.

Expresado en otros términos, la admisión a trámite de esta impugnación conllevaría reconocer al Gobierno del Estado un veto suspensivo sobre las iniciativas legislativas autonómicas sin apoyo expreso en preceptos constitucionales. Tal interpretación del 161.2 de la CE supondría una impropia mutación constitucional en cuanto rompe abruptamente con las ideas que imperaban, hasta el presente pacíficamente y con estabilidad, en la "sociedad abierta de los intérpretes de la Constitución" (Häberle), donde, en efecto, nadie había postulado que el 161.2 de la CE permitiera un control previo en fase tan prematura del procedimiento legislativo.

Este veto suspensivo en manos del Gobierno, su sola existencia, le otorga una formidable capacidad de presión e influencia sobre la orientación política de los distintos ejecutivos autonómicos, dado que en todo momento estaría en condiciones de alterar, condicionar y finalmente desbaratar su programa legislativo. Con ello, todo el entramado constitucional del Estado de las Autonomías se vería gravemente trastocado. En definitiva, el principio de la autonomía política padecería un profundo deterioro y quedaría rebajado a mera descentralización administrativa.

Porque, además, una vez admitida la impugnación en este caso en el que se plantea una propuesta de reforma estatutaria, ¿qué razón habría para no admitirla contra cualquier otra iniciativa legislativa? ¿Y qué razón habría para no aceptar también la impugnación contra las proposiciones de ley que los grupos parlamentarios presentaran en sus respectivos Parlamentos autonómicos? La inconstitucionalidad no admite grados jurídicamente (aunque políticamente la trascendencia puede ser efectivamente muy distinta), y si se admite que cabe la impugnación del 161.2 de la CE contra una simple iniciativa legislativa, no es posible tratar de acotar a continuación esta vía, porque no hay criterios jurídicos para ello, salvo el puro decisionismo de la voluntad sin base en las normas.





III.3.- En el escrito de impugnación –ya lo hemos señalado- hay una indisimulada invitación a instalarse en el discurso de la excepción. Serían las particulares circunstancias del caso, sus singularmente graves vicios de inconstitucionalidad, la magnitud del ataque a la Constitución lo que justificaría para el caso la vía del 161.2 de la CE. Late la idea, apenas velada, de que es debido a esta situación de auténtica emergencia constitucional por la profundidad del desafío recibido, lo que lleva al Gobierno a recurrir a este mecanismo y a recabar del Tribunal una respuesta también excepcional. Por tanto, se hace una llamada a rebato para acudir en defensa de la Constitución, acaso forzando los propios preceptos constitucionales como se acaba tácitamente reconociendo, pero con la sugerencia implícita de que no se recurrirá a esta vía de manera habitual.

Pero una justicia de excepción y para el caso no es justicia, de la misma manera que sólo respetando la Constitución se la puede defender, por lo que debe rehusarse esta llamada a la respuesta de emergencia, porque una vez tomada no es posible limitar sus consecuencias.

En el presente caso, creemos que la admisión a trámite de la impugnación supondría la creación *ex novo* de un veto suspensivo a favor del Gobierno del Estado con una poderosa incidencia sobre los programas legislativos de los ejecutivos autonómicos que trastocaría el entero edificio del Estado de las Autonomías. A este respecto, de nada servirían los compromisos de usar con mesura y circunspección este mecanismo, de reservarlo sólo para casos verdaderamente excepcionales, porque si con temeridad constitucional se ha creado un mecanismo de control que no se acomoda a la Constitución, huelgan las protestas de que se actuara con prudencia y moderación.

Por todo lo expuesto, a ese Tribunal





SUPLICO que teniendo por presentado este escrito y atendiendo a las alegaciones presentadas rechace la admisión a trámite de la impugnación presentada por el Abogado del Estado contra el acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003, por el que se aprueba la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, y el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 4 de noviembre de 2003, por el que se califica la iniciativa como tal propuesta de reforma del Estatuto.

Es justicia que pido en Vitoria-Gasteiz para Madrid, a veintidós de diciembre de dos mil tres.

El Letrado del Parlamento Vasco

