

Propuestas de enmiendas que realiza el Consejo General de la Abogacía Española sobre la Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación

Se encuentra en tramitación en las Cortes Generales la Proposición de Ley Orgánica de referencia. El Consejo General de la Abogacía considera que es posible mejorar el texto proyectado y que, además, deben precisarse ciertos aspectos de la tramitación de los recursos de inconstitucionalidad, a fin de mejorar la eficacia de nuestro sistema de justicia constitucional.

Se formulan, en consecuencia, las propuestas de enmiendas que se incluyen a continuación para su puesta a disposición de los grupos parlamentarios presentes en la Cámara Alta. Antes, brevemente, han de destacarse aquellos aspectos de la Proposición de Ley Orgánica que son de interés para la formulación de tales enmiendas.

Según su Exposición de Motivos, por medio de esta Proposición “*se añade un nuevo Título VI bis y un nuevo artículo 79 (que había dejado sin contenido la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio), que es el que regula el nuevo control previo de inconstitucionalidad de los Proyectos de Estatutos de Autonomía y sus propuestas de reforma, señalando que el recurso tendrá por objeto la impugnación del texto definitivo del proyecto de Estatuto o de la propuesta de reforma de Estatuto tras su tramitación en ambas Cámaras de las Cortes Generales. Por lo demás, el procedimiento se rige por lo previsto para los recursos de inconstitucionalidad, si bien, por la naturaleza propia de este recurso, el plazo para su interposición es extremadamente breve (tres días). Y para impedir dilaciones indeseables en su resolución, se establece un plazo improrrogable de seis meses para que el Tribunal resuelva con carácter preferente. El nuevo artículo 79 precisa además los efectos de la interposición del recurso -que suspende automáticamente la tramitación del proyecto-, y de la Sentencia estimatoria del mismo, que tendrá como consecuencia la imposibilidad de seguir el procedimiento en tanto los proyectos declarados inconstitucionales no hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales*”. En relación con las cuestiones procedimentales, debe estarse al apartado seis de ese nuevo artículo 79.

Dispone el proyectado precepto de la Proposición:

<<Seis.

El recurso previo de inconstitucionalidad se sustanciará en la forma prevista en el capítulo II del título II de esta Ley y deberá ser resuelto por el Tribunal Constitucional en el plazo improrrogable de seis meses desde su interposición. El Tribunal dispondrá lo necesario para dar cumplimiento efectivo a esta previsión, reduciendo los plazos ordinarios y dando en todo caso preferencia a la resolución de estos recursos sobre el resto de asuntos en tramitación>>.

Pues bien, el citado capítulo II del Título II de la LOTC es el relativo al “recurso de inconstitucionalidad”, que agrupa los artículos 31 a 34.

En estos preceptos, la sustanciación a la que se refiere el nuevo artículo 79.seis de la LOTC se ve precedida de las reglas generales sobre el ámbito objetivo del recurso de inconstitucionalidad (artículo 31 LOTC: “*El recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones*

normativas o actos con fuerza de Ley podrá promoverse a partir de su publicación oficial”) y el ámbito de los sujetos legitimados para interponer el recurso (art.32).

Tras ello, los arts. 33 (modificado por la LO 1/2000) y 34 LOTC establecen las reglas procedimentales propiamente dichas. De ellas cabe aquí destacar que en el apartado 2 del art. 33 se introdujo por la Ley Orgánica 1/2000 un cauce de negociación entre Estado y Comunidades Autónomas orientado a la evitación de la interposición de recurso de inconstitucionalidad que, si se observan las prescripciones legales, amplía a nueve meses el plazo de interposición del recurso establecido en el artículo 31 LOTC.

Pues bien, sobre la relación entre el proyectado artículo 79.seis y esta regulación general de los recursos de inconstitucionalidad contenida en el Capítulo II del Título II de la LOTC versa la primera propuesta de enmienda. La segunda propuesta está indirectamente relacionada con ella y se formula para tratar de resolver una constante anomalía de la tramitación de los procedimientos de negociación previos a la interposición por el Estado de recursos de inconstitucionalidad.

Propuesta de enmienda nº1

Texto proyectado del artículo 79.seis:

<<Seis.

El recurso previo de inconstitucionalidad se sustanciará en la forma prevista en el capítulo II del título II de esta Ley y deberá ser resuelto por el Tribunal Constitucional en el plazo improrrogable de seis meses desde su interposición. El Tribunal dispondrá lo necesario para dar cumplimiento efectivo a esta previsión, reduciendo los plazos ordinarios y dando en todo caso preferencia a la resolución de estos recursos sobre el resto de asuntos en tramitación>>.

Propuesta de enmienda nº 1

De adición (en negrita y subrayado)

<<Seis. *El recurso previo de inconstitucionalidad se sustanciará en la forma prevista en el capítulo II del título II de esta Ley, **salvo en lo relativo al procedimiento de negociación previsto en su artículo 33.2,** y deberá ser resuelto por el Tribunal Constitucional en el plazo improrrogable de seis meses desde su interposición. El Tribunal dispondrá lo necesario para dar cumplimiento efectivo a esta previsión, reduciendo los plazos ordinarios y dando en todo caso preferencia a la resolución de estos recursos sobre el resto de asuntos en tramitación>>.*

Justificación

El proyectado artículo 79.seis no prevé si el artículo 33.2 LOTC será o no aplicable a los supuestos regulados en el precepto (art.79.Uno: “(...) *recurso de inconstitucionalidad, con carácter previo, los Proyectos de Estatutos de Autonomía y las propuestas de reforma de los mismos*”).

Se limita el art.79.seis a prever que “*el Tribunal dispondrá lo necesario para dar cumplimiento efectivo a esta previsión [la de dictar sentencia en el plazo improrrogable de seis meses desde su interposición], reduciendo los plazos ordinarios y dando en todo caso preferencia a la resolución de estos recursos sobre el resto de asuntos en tramitación*”.

Ante el silencio de la Proposición de Ley Orgánica cabe entender que la referencia a la facultad del Tribunal Constitucional para reducir “los plazos ordinarios” sólo tiene sentido en relación con los plazos mencionados en el art.33.2 o con el referido en el art.34.2 (“*La personación y la*

formulación de alegaciones deberán hacerse en el plazo de quince días, transcurrido el cual el Tribunal dictará sentencia en el de diez, salvo que, mediante resolución motivada, el propio Tribunal estime necesario un plazo más amplio que, en ningún caso, podrá exceder de treinta días”).

Las anteriores consideraciones permiten afirmar que es preciso reformular el texto de la Proposición.

Si lo que se pretende es que se aplique el régimen del art.33.2, incluso en el caso de los Proyectos de Estatutos de Autonomía y las propuestas de reforma de los mismos, así debería precisarse, teniendo en cuenta que la proyectada redacción del art.79.seis parece facultar al Tribunal Constitucional para incidir en el plazo en que habrán de desarrollarse las negociaciones entre los poderes ejecutivos estatal y autonómico. No parece lógico, sin embargo, que las negociaciones entre esos poderes estatal y autonómico puedan afectar a lo decidido por las Cortes Generales, en el bien entendido que un Proyecto de Estatuto de Autonomía aprobado por el Congreso de los Diputados de forma definitiva es un texto legal cerrado en su fase parlamentaria, sin que esté constitucionalmente permitido que otros poderes del Estado puedan incidir en dicho ámbito, a salvo la jurisdicción constitucional.

Parece más lógico que no se aplique el régimen del art.33.2 LOTC en la tramitación del recurso previo de inconstitucionalidad y así debería recogerse de manera expresa en el nuevo artículo 79 de la LOTC.

Propuesta de enmienda nº2

De adición de un nuevo apartado 4 al artículo 33 de la LOTC

Texto vigente del artículo 33 LOTC

“1. El recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley impugnado mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional, en la que deberán expresarse las circunstancias de identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción y, en su caso, de sus comisionados, concretar la Ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.

b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la

modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado. c) Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial» de la Comunidad Autónoma correspondiente.

3. Lo señalado en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de la facultad de interposición del recurso de inconstitucionalidad por los demás órganos y personas a que hace referencia el artículo 32”.

Texto que se propone añadir (en negrita y subrayado)

“4. En aquellos casos en los que, con carácter previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, haya de solicitarse el dictamen preceptivo del Consejo de Estado o de órgano consultivo autonómico equivalente, se suspenderá el plazo previsto para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, según el caso, en los apartados primero y segundo de este artículo. Esa suspensión tendrá una duración máxima e improrrogable de un mes desde la solicitud del dictamen al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente . El mencionado plazo de suspensión no se computará a los efectos de los plazos para interponer recurso de inconstitucionalidad previstos en este artículo. En el caso del apartado 2 de este artículo, la solicitud del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico equivalente sólo podrá producirse cuando haya concluido de manera infructuosa en todo o en parte el proceso de negociación que en dicho apartado se regula. Estos dictámenes no se solicitarán en el caso del recurso previo de inconstitucionalidad regulado en el artículo 79”.

Justificación

Desde su introducción en el año 2000, el proceso de negociación que regula este artículo 33.2 de la LOTC ha tenido el suficiente recorrido como para poder valorar los resultados de su implantación.

En concreto, interesa destacar que, con independencia de que se acuda o no a este mecanismo del art.33.2 LOTC, para el caso de que sea el Estado el recurrente entra en juego lo previsto en el art.22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (redacción dada por la Ley Orgánica 3/2004), que prevé que la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada con carácter preceptivo en los casos de “*Impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso*”.

La redacción de este precepto, que obliga a que se recabe el dictamen del Consejo de Estado siempre con antelación a la interposición del recurso de inconstitucionalidad por el Estado, ha motivado en la práctica que ese dictamen, ya sea porque no se acude al mecanismo del art.33.2 LOTC, ya sea porque se acuda pero el plazo de 9 meses se agote en las negociaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma concernida, se solicite en numerosísimas ocasiones con carácter de urgencia (artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1980). Esta práctica motiva que el Consejo de Estado (art. 107 de la Constitución) ejerza su función constitucional en términos que difícilmente se acomodan con su esencia y naturaleza.

La corrección de esta disfunción podría articularse de diversas maneras:

1. Que se proceda, como se propone por medio de la redacción indicada, a la inclusión en el art.33 de la LOTC de una regla que prevea la suspensión por un mes del plazo para la interposición del recurso en el caso de que el Estado o la Comunidad autónoma correspondiente solicite el dictamen del Consejo de Estado o de su respectivo órgano consultivo equivalente. De este modo, se evitará que si se prevé, como en el caso del artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, que el dictamen ha de ser previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, éste se emita de forma urgente e intempestiva. De este modo, el plazo para interponer el recurso de inconstitucionalidad, ya sea de tres meses (art.33.1), ya sea de nueve meses (art.33.2), se respetará, pero con el juego de la mencionada suspensión, que no será tomada en cuenta para el cómputo del plazo de interposición referido.
2. También cabe que se proceda, de modo alternativo, a prever únicamente en el art.33.2 de la LOTC que se procederá a la suspensión por un mes del plazo para la interposición del recurso en el caso de que el Estado o la Comunidad Autónoma correspondiente solicite el dictamen del Consejo de Estado o de su respectivo órgano consultivo equivalente. En línea con la opción 1 mencionada, puede preverse que, en ningún caso, el plazo para interponer el recurso podrá exceder del plazo de 9 meses desde la publicación de la correspondiente norma o disposición en el respectivo boletín oficial, como ya prevé el artículo 33.2 LOTC, sin que el plazo de un mes de suspensión para la emisión de dictamen sea tenido en cuenta para el cómputo del plazo de interposición referido.
3. En definitiva, podría preverse una regla general aplicable a ambos supuestos (33.1 y 33.2) o una específica para cada caso, si bien se considera más adecuada la primera opción.

Junto a lo anterior, como resulta de la redacción propuesta:

- El dictamen de Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente sólo se solicitará cuando haya concluido de manera infructuosa el período de negociaciones previsto en el art.33.2 LOTC.
- El dictamen no se solicitará en el caso de los recursos previos de inconstitucionalidad del art.79 LOTC. Debe tenerse en cuenta que el artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980 sólo prevé la intervención del Consejo de Estado en relación con la “Impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso”. En el caso del recurso previo no habrá “disposición” que impugnar, sino proyectos o propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía, por lo que en su interpretación literal la Ley Orgánica 3/1980 excluirá su aplicación de los casos del nuevo artículo 79 de la LOTC.