



FACULTAD DE DERECHO

**EL RECURSO PREVIO DE INCONSTITUCIONALIDAD
EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL A LA LUZ
DE LA LEY ORGÁNICA 12/2015**

¿es necesaria y útil su recuperación?

Autor: Yago Tomé Diz

5º, E3 D

Derecho Constitucional

Tutor: María Isabel Álvarez Vélez

Madrid
Junio 2018

RESUMEN

El recurso previo de constitucionalidad en la historia del constitucionalismo español, ha vivido diversas etapas. Incorporado al sistema de control constitucional a través de la Ley Orgánica 2/1979, se eliminó en 1985 debido al mal uso en la práctica. La Ley Orgánica 12/2015 ha recuperado el recurso previo contra proyectos de Estatutos de Autonomía y su modificación. Si bien el recurso previo en su primera concepción se utilizó con una finalidad obstructiva, por la suspensión del procedimiento legislativo, hay lesiones constitucionales cuya magnitud puede justificar la necesidad de usar este tipo de recurso contro un tipo de leyes determinadas, con el fin de garantizar la defensa de la Constitución. Para poder valorar si esa recuperación es necesaria, se deben analizar los caracteres propios del recurso previo, además de estudiar los factores que provocaron su incorporación, derogación y recuperación.

Palabras clave: control de constitucionalidad, recurso previo de inconstitucionalidad, control previo, Estatutos de autonomía, Tribunal Constitucional, supremacía constitucional.

ABSTRACT

The history of the prior examination of the constitutionality of the law before the law enter into force in Spain has gone through a lot of stages since the Constitution came into force in 1978. The option of the prior examination of the law was incorporated into the spanish legal system by passing the Organic Act 2/1979. However, an incorrect use of the instrument caused it elimination in 1985. With the implementation of Organic Act 12/2015 the prior examination has been reinstated only for Statutes of Autonomy and their amendment. Even though the original form of the tool was used with obstructive purposes, since it interrupted the legislative procedure, there are certain types of attacks on the Constitution of a magnitude that may justify the convenience of using such an instrument for certain type of laws, so that the supremacy of the Constitution is not damaged. In order to asses if the restoration of the prior examination of the constitutionality of such laws is necessary, one must analyse the instrument and its charactarestics, as well as study the motives which caused its incorporation, derogation and restoration.

Keywords: control of constitutionality, prior examination, Statutes of Autonomy, Constitutional Court, constitutional supremacy.

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
2.	EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.....	4
3.	EL CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD.....	8
4.	EL CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.....	11
5.	EL CONTROL PREVIO EN LA LEY ORGÁNICA 2/1979.....	13
5.1.	Debates parlamentarios.....	15
6.	DEROGACIÓN DEL RECURSO PREVIO. LEY ORGÁNICA 4/1985.....	17
6.1.	Antecedentes.....	17
6.2.	Debates parlamentarios.....	18
6.3.	STribunal Constitucional 66/1985.....	19
7.	LEY ORGÁNICA 12/2015. RECUPERA EL RECURSO PREVIO CONTRA PROYECTOS DE ESTUTATUTOS DE AUTONOMÍA Y SU MODIFICACIÓN.....	21
7.1.	Antecedentes.....	21
7.2.	Debates parlamentarios.....	23
7.3.	Contenido de la Ley Orgánica 12/2015.....	24
8.	ANÁLISIS CRÍTICO DEL RECURSO PREVIO.....	28
9.	CONCLUSIONES.....	32
10.	BIBLIOGRAFÍA.....	35

1. INTRODUCCIÓN

Todo Estado constitucional establece, en su norma suprema, un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes, a fin de evitar que otras leyes menoscaben los preceptos en ella enunciados. Galeotti¹ desarrolla una conceptualización del control constitucional que es la que se tomará como base en este trabajo. Él entiende el control constitucional como “toda manifestación del control jurídico que se presenta en el ámbito de las relaciones del Derecho constitucional”. El control constitucional es, en esencia, un sistema jurisdiccional cuya función es garantizar la primacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento².

El control de constitucionalidad en la Constitución Española de 1978 se enuncia como un control jurisdiccional *a posteriori*³, es decir, una vez han entrado en vigor las leyes, de rango inferior al texto fundamental. Sólo se prevé un control previo de constitucionalidad para el caso de tratados internacionales. Sin embargo, el precepto que lo contiene no define expresamente que ésta será la única forma de control de constitucionalidad. La puerta abierta que deja la Constitución provoca que en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, se introduzca la figura del recurso previo de inconstitucionalidad para proyectos de leyes orgánicas y proyectos de Estatutos de Autonomía. Su introducción no estuvo falta de polémica, por una serie de motivos que se expondrán más adelante en este trabajo de fin de grado.

La polémica y la conflictividad que generaba esta figura se disipó en el año 1985, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, por la que se deroga el capítulo II del título VI de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional. El uso incorrecto de la herramienta de control⁴ motivó la aprobación de la misma.

La eliminación de esta figura del sistema de control de constitucionalidad del ordenamiento jurídico español, que fue celebrada por parte de la doctrina⁵, no fue definitiva. El día 31 de enero de 2014 el Grupo Parlamentario Popular presentó, en el Congreso de los Diputados, la

¹ La traducción de la definición aparece en ARAGÓN REYES, M., “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”. Revista Española de Derecho Constitucional, 1986, n. 17, página 90 y está sacada de GALEOTTI, S., *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milán, 1963

² CRUZ VILLALÓN, P., *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad 1918-1939*. Centro de estudios constitucionales, 1987, página 26.

³ Constitución Española de 6 de diciembre de 1978, Título IX.

⁴ BOC, Diario de Sesiones, núm. 128, sesión de 25 de mayo de 1984, página 5884. El señor Sáenz Cosculluela hace alusión al uso abusivo del recurso previo entre 1982 y 1984, habiéndose utilizado para el 25 por ciento de las leyes orgánicas aprobadas en la segunda legislatura en ese espacio de tiempo.

⁵ PÉREZ ROYO, J., “Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas” en Revista española de derecho constitucional, 1986, n. 17, pp. 137-170. Pérez Royo, acaba concluyendo que la terminación de “la cadena de despropósitos” asociadas al RPI, se recibe con “evidente satisfacción”, página 170.

Proposición de Ley Orgánica número 122/000141 “de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la recuperación del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatutos de Autonomía o de su modificación”. El nuevo recurso propuesto acota su ámbito de aplicación a la aprobación de Estatutos de Autonomía y a su modificación⁶. Esta proposición de ley fructificó, consumándose la entrada en vigor de la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre de 2015, 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. El deseo de recuperar el control previo contra ese tipo de leyes orgánicas se origina debido, principalmente a la entrada en vigor de la reforma del Estatuto de Autonomía catalán en 2006, que contenía una serie de preceptos sospechosos de inconstitucionalidad. La importancia que tienen las normas institucionales básicas de las autonomías dentro del ordenamiento, y su importancia en el desarrollo del orden territorial del Estado, exigen que su adecuación a las normas constitucionales sea total. El sistema de control de constitucionalidad vigente al momento de la entrada en vigor no ofrecía garantías suficientes para preservar la supremacía constitucional frente a los Estatutos de Autonomía. La lentitud con la que se resolvió el recurso ordinario de inconstitucionalidad contra dicho estatuto, agravó la lesión que el mismo texto provocó al orden constitucional⁷.

Por otro lado, los temores asociados a la figura del recurso previo, entre los que se encuentran principalmente el uso con herramienta de obstrucción a la entrada en vigor de leyes por parte de las minorías, la politización de la función constitucional e incluso la inconstitucionalidad misma del control previo dentro del sistema de control constitucional del Estado español, desaconsejaban recuperar la figura, para evitar los errores cometidos en el pasado.

Con todo ello, el debate doctrinal acerca de la conveniencia de incluir el control previo de inconstitucionalidad, se ha vuelto a poner de actualidad.

El control previo de constitucionalidad como institución jurídica ha sufrido una evolución sustancial desde su implantación en 1979 hasta hoy y ha generado mucha polémica. La reaparición de su figura reabre el debate sobre la necesidad y la utilidad de implantar un control constitucional de carácter preventivo en el ordenamiento jurídico español. Este

⁶ En la exposición de motivos de la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, se argumenta que de esta forma “se evita así el principal reproche que mereció en el pasado esta institución jurídica cuando pudo ser utilizada por los grupos minoritarios para paralizar la entrada en vigor de normas legales, de carácter orgánico, aprobadas por las Cortes Generales”. «BOE» núm. 228, de 23 de septiembre de 2015, página 84470.

⁷ Para entender bien los sucesos que dinamitan la recuperación del debate acerca de la necesidad de recuperación véase ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., “El resurgimiento del debate sobre el control previo de constitucionalidad en España: experiencias y perspectivas” en Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, 2007, n. 8, pp. 11-17.

trabajo busca analizar la evolución figura dentro del sistema normativo español a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978.

Mediante el estudio de las diferentes etapas dentro de la evolución de esta institución jurídica se pretenden visitar las motivaciones que fueron determinantes en la toma de decisiones en cada momento. Además, se estudiará también la opinión doctrinal acerca de la misma y los dictámenes jurisprudenciales que ofrecen luz al debate. Todo ello se hará con el objetivo de determinar si su reimplantación es una decisión acertada o no.

Ahora bien, antes de entrar de lleno en el análisis del recurso previo en España, se llevará a cabo una introducción al control de constitucionalidad y su tipología. Además, se explicará de forma más detallada la figura del control previo, describiendo la forma que toma en el derecho comparado de algunos Estados que, por afinidad de su modelo constitucional, aporten información relevante para poder establecer un juicio mejor fundado acerca de la figura del recurso previo en España.

2. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

El carácter supremo de la Constitución implica que toda ley está sometida a la misma. Es por esto que se puede declarar nula cualquier ley que no se acoja al texto de la norma suprema. Por tanto, debe existir un mecanismo que garantice que las leyes no la contravengan. A partir de esta premisa surge la idea de crear un control de la constitucionalidad de las leyes. La primera forma de control jurisdiccional de constitucionalidad aparece en Estados Unidos, en los primeros años del siglo XIX, y toma la forma de un control difuso. En Europa la idea del control de constitucionalidad la desarrolla Hans Kelsen, padre del constitucionalismo continental⁸, a mediados del siglo XIX. Si bien se fundamentan sobre el mismo principio, la supremacía de la Constitución, son dos formas de control de constitucional diferentes.

La Constitución de los Estados Unidos de 1787 es el primer texto legal dónde se reconoce la primacía del texto legal con respecto a otras leyes. Su artículo seis establece que los jueces deben observar las leyes de la Constitución aunque las leyes de ese Estado sean contrarias a la misma⁹.

Aunque no se menciona expresamente que entre las labores de los jueces está la de realizar una verificación jurisdiccional de las normas de rango inferior a la Constitución, se hace una distinción, que reconoce la jerarquía normativa de la Constitución, entre normas estatales y constitucionales. Además introduce la obligación que tienen los jueces de observar el contenido de la Constitución cuando ejerzan su labor jurisdiccional.

Esta distinción jerárquica entre leyes constitucionales y leyes estatales y la incidencia que tiene en la labor de los órganos judiciales estadounidenses encuentra su máxima expresión en el caso *Marbury vs. Madison*, de 1803¹⁰. La sentencia que lo resuelve, sienta las bases del sistema de control de constitucionalidad americano y supone el primer antecedente de dicho control.

En el asunto *Marbury vs Madison* se cuestiona si una ley contraria a los preceptos de la Constitución puede convertirse en ley vigente. Ante esta pregunta el Tribunal Supremo, que presidía el Juez Marshall, se posiciona en favor del texto constitucional¹¹. La consecuencia

⁸ ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., “El Tribunal Constitucional” en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, página 539.

⁹ El texto literal del artículo 6.2 de la constitución de los Estados Unidos es el siguiente: “*Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado.*”

¹⁰ VAN ALSTYNE, W. W., & MARSHALL, J. A critical guide to *Marbury v. Madison*, Duke Law Journal, 1969, pp 16-17.

¹¹ Supreme Court, *Marbury vs Madison* Judiciary Act, 1803 (Traducción de María Virginia Andrade): “Quienes niegan el principio de que la Corte debe considerar la Constitución como la ley suprema, se ven reducidos a la necesidad de sostener que los tribunales deben cerrar los ojos a la Constitución y mirar sólo a la ley. Esta

que tiene esto es que se reconoce de manera práctica la primacía del texto constitucional, y se determina que cualquier ley contraria a la Constitución es inaplicable.

Además se confiere al Tribunal Supremo la labor de garantizar la aplicación de leyes constitucionales y de evitar la vulneración de los fundamentos recogidos en la norma suprema. En este sentido, cuando el Tribunal Supremo conoce de un caso en el que es de aplicación una ley contraria a una ley constitucional, se deberá aplicar la última.

A través de la sentencia *Marbury vs Madison* se sientan las bases de lo que se ha denominado sistema de control de constitucionalidad difuso, también conocido como *judicial review*¹². Dicho sistema se caracteriza por ejercer un control concreto de la ley, es decir, que se ejercitada en el seno de un procedimiento concreto. Esta función se atribuye a la jurisdicción ordinaria, que cuando conocen de una controversia deberán hacer un análisis de la constitucionalidad de la ley aplicable, para que en el caso de ser inconstitucional, resolver el caso conforme a lo dispuesto en la Constitución. Su eficacia es *inter partes*, pues sólo afecta a las partes que intervienen en el procedimiento judicial¹³. Además despliega efectos retroactivos.

La recepción en Europa del control de la constitucionalidad de las leyes de rango inferior a la norma suprema se produce en un momento posterior. Además, su consolidación fue más lenta que en Estados Unidos. Aunque se encuentran los primeros antecedentes en la Francia revolucionaria de finales del siglo XVIII¹⁴, y se desarrollan formas primitivas de control de constitucionalidad concentrado a mediados del siglo XIX¹⁵, no es hasta los primeros años del pasado siglo que se puede realmente vislumbrar un modelo de control constitucional autónomo.

La primera forma real de control constitucional en Europa se puede encontrar en la Constitución austriaca de 1920, que diseña un modelo de control constitucional basado en las teorías de Hans Kelsen. Kelsen es considerado el padre del control constitucional concentrado¹⁶, sistema basado en la creación de un órgano distinto al órgano jurisdiccional

doctrina subvertiría los fundamentos mismos de toda constitución escrita. Equivaldría a declarar que una ley totalmente nula conforme a los principios y teorías de nuestro gobierno es, en la práctica, completamente obligatoria.”

¹² WOOD, G. S. “The origins of judicial review revisited, or how the Marshall Court made more out of less”. Wash. & Lee L. Rev., 1999, vol. 56, p. 788.

¹³ HIGHTON, E. I., “Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad. La justicia constitucional y su internacionalización”, 2010, página 109.

¹⁴ HURTADO MARTÍNEZ, J. A. “La evolución del sistema francés como modelo de control de constitucionalidad de las leyes”, Revista de Derecho UNED, núm. 10, 2012, página 712. El autor afirma que “la Constitución de 1791 prohibía al poder legislativo hacer leyes que atentaran u obstaculizaran el ejercicio de los derechos naturales y civiles garantizados por ella”

¹⁵ Véase CRUZ VILLALÓN, P., *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad 1918-1939*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, 474 págs.

¹⁶ TROPER, M., “Kelsen y el control de constitucionalidad”, en *Derechos y libertades*, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, n. 4, 1995, pp. 308-309.

ordinario, cuya única labor es la defensa de la Constitución, es decir, la determinación de la compatibilidad de las leyes con los preceptos contenidos en la norma fundamental de un Estado de Derecho. Este tipo de control de constitucionalidad se denomina control concentrado.

Su principal característica principal del sistema concentrado, modelo de control constitucional típico de los estados constitucionalistas europeos, es que la competencia de control reside en un órgano específico creado a tal efecto. Es además un control abstracto, que se pronuncia sobre la constitucionalidad de una ley en general, y que tiene eficacia *erga omnes*¹⁷.

Al contrario que en el control difuso, no despliega efectos retroactivos, respetándose todo lo realizado en virtud de la ley, hasta que se declara su inconstitucionalidad.

Sin embargo, esta clasificación no es exhaustiva, puesto que, si bien hay similitudes entre los sistemas que se encuentran en el mismo grupo, no son exactamente iguales. Existen otros factores que determinan como es el sistema de control de constitucionalidad por el que opta un Estado constitucionalista.

En función de cuanto se ejerce la función de control constitucional se pueden identificar dos tipos de control: un control *a posteriori*, que se ejerce como consecuencia a la aplicación de una ley, con posterioridad a su entrada en vigor; y un control previo a la aplicación de la ley, antes de la entrada en vigor de la misma, adoptando un carácter preventivo¹⁸.

El control *a posteriori* puede ser atribuido a un órgano diferenciado (modelo concentrado), o a una pluralidad de órganos jurisdiccionales (control difuso). Además en función de quién ponga en marcha el mecanismo de control, se distinguen controles de constitucionalidad instados por los propios órganos jurisdiccionales (cuestión de constitucionalidad), instado por una persona que ve lesionados sus derechos fundamentales recogidos en la constitución (recurso de amparo), y finalmente, el control instado por las instituciones constitucionales de un Estado (recurso de inconstitucionalidad).

Si se aludía antes a la Francia revolucionaria como primer antecedente del control de constitucionalidad, además de por reconocerle su peso en la historia de la jurisdicción constitucional europea, es porque, en Francia el control se diseñó como un control previo, que aunque comenzase siendo en control político, pues en ese contexto revolucionario la ley era la máxima expresión de la soberanía popular, no se desconfiaba del legislador, y en

¹⁷ FERNÁNDEZ SEGADO, F., “La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano”. Pensamiento Constitucional, 2004, n.11, página 29.

¹⁸ FERNÁNDEZ SEGADO, F., “La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano” página 72.

consonancia, el juez solamente era “su obediente y fiel ejecutor”¹⁹ (de la ley). Ese recelo a los jueces, por la valoración de la ley como “Carta Magna de la Libertad”, no significaba que no se reconociese la necesidad de incluir un cierto control de constitucionalidad de las leyes, pero configurado como un control político. De esta manera se crea en 1799 un “senado conservador” que puede anular actas enviadas por el gobierno por ser inconstitucionales, pudiendo negar la promulgación a la ley remitida²⁰. Cómo se explicará en el título siguiente, este control político, se ha ido reformando convirtiéndose en un control previo jurisdiccional.

Es relevante explicar la creación del control previo en Francia, pues se vislumbra, por primera vez, uno de los temores, y que tiene que ver con la politización de la jurisdicción constitucional, temor que se manifiesta recurrentemente por la doctrina escéptica y se pone de relieve en los debates parlamentarios del Congreso de los diputados donde se discute la recuperación, derogación e inclusión del recurso previo en sistema de jurisdicción constitucional español.

¹⁹ FERNÁNDEZ SEGADO, F., “Evolución histórica y modelos de control de constitucionalidad”. Pensamiento constitucional, 1997, vol. 4, n. 4, página 169.

²⁰ GÓMEZ MONTORO, Á. J., “El control previo de constitucionalidad de proyectos de estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas”. Revista Española de Derecho Constitucional, 1988, n. 22, página 129.

3. EL CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD

Antes de entrar a realizar una descripción, cronológica, de los acontecimientos que conforman la historia de la figura del control preventivo en España es preciso, a modo ilustrativo, explicar los caracteres que componen dicha herramienta, de tal manera que el entendimiento de los diferentes argumentos que se utilizaron para moldear el recurso previo, pueda ser mayor. También es conveniente describir formas de control constitucional que están o han estado presentes en otros países, con el objetivo de incrementar el conocimiento de la figura y desarrollar una posición crítica.

El control previo de constitucionalidad se enuncia como un tipo de control constitucional que se produce con anterioridad a la entrada en vigor de una ley, interrumpiendo el curso del procedimiento legislativo y, por tanto, incidiendo de esta forma en el momento de incorporación de una norma al ordenamiento jurídico de un Estado²¹.

Es relevante volver a acudir a la distinción entre los sistemas de control difuso y concentrado, ya que la figura del control previo, como es lógico, es característica, exclusivamente, de los últimos. En un sistema de control difuso, que atribuye el control de la constitucionalidad de las leyes a tribunales ordinarios, éstos ejercen dicha función en el seno de un procedimiento judicial. Por tanto, nunca se pronunciarán acerca de la constitucionalidad de una ley no introducida en el ordenamiento, sólo lo harán cuando se ha producido una controversia que deben solucionar aplicando leyes vigentes.

El modelo concentrado, adoptado por la mayoría de Estados europeos, tiene como principal instrumento jurídico de control abstracto (salvaguardia de la Constitución en general) el recurso de inconstitucionalidad ordinario, un modelo de control de la norma jurídica *a posteriori*. En tanto que es éste el mecanismo principal de control constitucional, se entiende conveniente analizar la naturaleza del control previo, en relación con el control *a posteriori*²².

La primera gran diferencia que se ha utilizado siempre a la hora de describir ambos tipos de control es que se ha concebido el control *a posteriori* como un control puramente jurisdiccional, mientras que se ha definido el control previo como un control que, sin dejar de ser jurisdiccional, contiene notas propias del control político²³, en la medida en que interviene en el procedimiento legislativo, interrumpiéndolo, y se interpone antes de que se haya introducido una ley dentro del cuerpo normativo de un Estado, además de interponerse

²¹ MONTORO PUERTO, M., *Jurisdicción constitucional y procesos constitucionales*. Colex, 1991.

²² Véase MODERNE, F., “El control previo de constitucionalidad en la Europa contemporánea”. *Revista Chilena de Derecho*, 1993, página 410.

²³ GÓMEZ MONTORO, Á. J., “El control previo de constitucionalidad de proyectos de estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1988, n. 22, pp. 132-136. El autor afirma lo siguiente “*Sin afirmar que estamos ante un mero control político —no se puede ignorar que se articula conforme a criterios y procedimientos jurídicos—, hay que poner de relieve su carácter no estrictamente jurisdiccional*”. La cursiva no es del texto original.

como forma de evitar una futura infracción de la Constitución. Por el contrario, el control *a posteriori*, se pone en marcha una vez se ha producido una infracción de los preceptos constitucionales. La labor que adoptan los tribunales constitucionales en este caso, es la natural de todo órgano jurisdiccional, puesto que conocen de una controversia cuando ha tenido lugar y no cuando está por realizarse.

Para fundarse una opinión más contrastada acerca de la herramienta de control previo es preciso describir, como se ha utilizado la misma en derecho comparado. Así, encontramos el paradigma del control *a priori* de constitucionalidad en Francia. Otros países, cuyo sistema de control de constitucionalidad sienta las bases sobre el control *a posteriori*, también se han provisto de este mecanismo preventivo como herramienta secundaria y complementaria al control sucesivo. Es el caso de Portugal, Polonia, Italia o Austria, entre otros.

Decimos que Francia es el paradigma del control previo, porque es el único tipo de control que se prevé en su Constitución (es un sistema de control *a priori* puro). El artículo 61 de su norma suprema regula dicho mecanismo. Dicho artículo establece que, se deberán someter las leyes orgánicas, y una serie de leyes enumeradas en el artículo 11 de la misma Constitución, al examen de conformidad constitucional frente al *Conseil Constitutionnel*. También se prevé un control facultativo de las leyes ordinarias y los tratados internacionales. Lo relevante del mecanismo de control francés, es la rapidez con la que prevé que se emita el pronunciamiento. El plazo establecido para el mismo es de un mes.

En Portugal y Polonia el control previo se ha diseñado como una suerte de derecho individual que faculta al Presidente de la República la remisión a un órgano independiente de una ley antes de su entrada en vigor para que se pronuncie sobre su respeto a los principios constitucionales²⁴.

Italia es uno de esos países donde se introdujo la figura del control previo constitucional con carácter excepcional. El artículo 127 del texto constitucional establecía la posibilidad de plantear el recurso previo contra leyes regionales “Cuando el Gobierno de la República considere que una ley aprobada por el Consejo Regional excede de la competencia de la Región o se opone a los intereses nacionales o a los de otras Regiones, la devolverá al Consejo Regional en el plazo señalado para el visado. Si el Consejo Regional aprueba la ley de nuevo por mayoría absoluta de sus componentes, el Gobierno de la República podrá, dentro de los quince días siguientes a la notificación, suscitar la cuestión de legitimidad ante el Tribunal Constitucional, o la de oportunidad por oposición de intereses ante las Cámaras. En caso de duda, el Tribunal resolverá de quien es la competencia”²⁵. Ahora bien la Ley constitucional 3/2001 suprimió la figura del recurso previo, debido al cambio de la organización territorial

²⁴ MODERNE, F., “El control previo de constitucionalidad en la Europa contemporánea”. Revista Chilena de Derecho, 1993, página 413.

²⁵ Artículo 127 de la Constitución de la República Italiana, Italiana Texto originario de la Constitución de la República italiana promulgada el 27 de diciembre de 1947 y en vigor desde el 1 de enero de 1948.

del Estado que pasó a tener tintes federales²⁶. En esa misma línea se introduce el recurso en Austria²⁷.

El control preventivo, como vemos, es un instrumento introducido recurrentemente en los estados constitucionalistas europeos, también incluso en aquellos sistemas que se han configurado como sistemas de control *ex post* principalmente. Ello no implica que no existan voces contrarias²⁸ a la figura. Se han identificado factores positivos y negativos asociados al control preventivo que es preciso mencionar.

Entre los factores positivos asociados con la figura del control previo encontramos una mayor seguridad jurídica y la garantía de una mayor eficacia de la ley, evitando la aparición de lagunas legales en caso de que se determine la inconstitucionalidad de una ley o preceptos de una ley con posterioridad a su entrada en vigor, en la medida en que no habrá legislación entre dicha sentencia y la elaboración de otra ley que legisle en el asunto afectado por la inconstitucionalidad de la ley que lo regulaba²⁹.

Como factores negativos, reiterados a lo largo de la historia del constitucionalismo moderno, se identifican principalmente los siguientes³⁰: la politización de la función del tribunal constitucional, alterando, en consecuencia, la naturaleza jurisdiccional del órgano encargado de valorar la adecuación del proyecto de ley con la norma suprema estatal, sin que pueda llegar a considerarse un control político en puridad³¹. No sólo se politiza la función jurisdiccional del tribunal constitucional, sino que además se convierte en una suerte de legislador positivo, suponiendo una alteración del procedimiento legislativo propio de un Estado constitucional de Derecho³²; y el uso del control previo por las minorías parlamentarias con una finalidad obstructiva.

²⁶ VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., “El control previo de constitucionalidad de las normas con rango de ley: crónica de un escéptico”, Revista catalana de dret públic, n. 49, 2014, página 33.

²⁷ Véase el artículo 138 de la Constitución austriaca.

²⁸ Véanse SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Problemas del recurso previo de inconstitucionalidad y adición sobre la LOAPA”, Revista de derecho político, n. 18-19, 1983, pp. 177-190; También SALAZAR BENÍTEZ, O., “Sobre la inconveniencia de introducir el recurso previo de inconstitucionalidad en los procedimientos de reforma estatutaria”. En La Reforma del Tribunal Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Tirant lo Blanch, 2007. p. 459-486.

²⁹ ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., “El recurso previo de inconstitucionalidad según la Ley Orgánica 12/2015: un regreso esperado, una reforma insuficiente” en Revista de derecho político, n. 97, 2016, página 99.

³⁰ ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., “La experiencia española del recurso previo de inconstitucionalidad: de la supresión a la añoranza” Derecho Constitucional, 2011, p 17.

³¹ En este sentido se posicionan autores como GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Derecho procesal constitucional*, Civitas, Madrid, 1980, pp 269 y siguientes, SANTAOLALLA LÓPEZ, F. en “Problemas del recurso previo de inconstitucionalidad y adición sobre la LOAPA” o ALBA NAVARRO, M., “El recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Ley Orgánica”, Revista de Derecho Político núms 16, (1982-1983), pp. 167 y siguientes.

³² GÓMEZ MONTORO, Á. J., “El control previo de constitucionalidad de proyectos de estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas”. Revista Española de Derecho Constitucional, 1988, n. 22, pp. 134-135.

4. EL CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

En España, siguiendo la tradición de las constituciones europeas, se opta por un control de constitucionalidad concentrado, esto es, a través de un órgano especializado, el Tribunal Constitucional, desechando la posibilidad de introducir un control difuso, propio de los países anglosajones y del *common law*.

El control de constitucionalidad encuentra su regulación en la Constitución española de 1978 en los artículos 159 a 165 del mismo texto. También en su artículo 95 se establece una herramienta de control de la constitucionalidad para tratados internacionales. En ellos se introducen las medidas previstas para garantizar la constitucionalidad de las leyes que se integren en el ordenamiento jurídico español.

Los artículos 159 a 165 de la Constitución, que se corresponden con el Título IX de la Constitución, “Del Tribunal Constitucional”, regulan la figura del Tribunal Constitucional, órgano especializado que tendrá una serie de competencias exclusivas, reflejadas en el mismo título. Es en concreto el artículo 161 el que enumera las competencias del Tribunal Constitucional. La primera de ellas se refiere al control de constitucionalidad de normas con rango de ley. Cómo se establece en dicho precepto (161.1 a)) el instrumento utilizado para conocer de la posible inconstitucionalidad de las leyes, el recurso de inconstitucionalidad, se concibe como un recurso “contra leyes con fuerza de ley”. Es decir contra leyes que han entrado en vigor. En ese sentido, es comprensible que en la norma suprema se prevé un control jurisdiccional *a posteriori* de las normas estatales con rango de ley.

El examen de la constitucionalidad de normas y disposiciones normativas con fuerza de ley lo lleva a cabo el Tribunal a través de dos mecanismos, el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de constitucionalidad³³. El primero es un recurso directo, que lugar a un control abstracto de las normas. El segundo en cambio, es un mecanismo de control indirecto, pues surge como consecuencia de la aplicación de una norma a un caso concreto. En ambos casos se eleva al Tribunal Constitucional las dudas acerca de la constitucionalidad de una norma ya entrada en vigor. Se puede apreciar, por tanto, que no se introduce en ningún caso un mecanismo de control previo de constitucionalidad.

Ahora bien, el artículo 95 de la Constitución enuncia las medidas previstas para controlar la constitucionalidad de los tratados internacionales que celebre el Estado español. En este caso sí que se establece la posibilidad de que se lleve a cabo de forma preventiva. Se prevé la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional antes de la celebración de un tratado internacional³⁴.

³³ Constitución Española, artículo 163.

³⁴ Constitución Española, artículo 95.

Encontramos, pues, referencia al control previo dentro del texto constitucional para casos específicos. Esto implica que en ningún caso el legislador, al formular los preceptos incluidos en el título IX del texto constitucional, se olvidó del control preventivo, sino que, deliberadamente, decidió no incluir esta forma de control en el texto constitucional de 1978.

La celebración de un tratado internacional conlleva la incorporación de un Derecho nuevo, ajeno al ordenamiento jurídico, y la cesión de soberanía en lo relativo a las materias que regule el tratado que celebre ese Estado. La magnitud de esta decisión es enorme, no sólo porque se introduce un nuevo derecho, sino que además se cede la potestad legislativa de una determinada materia o parte de la misma. En este caso, las consecuencias asociadas a la celebración de un tratado son tales, que es imperativo determinar su afinidad constitucional antes de que entre en vigor. Esta decisión pone en riesgo la integridad del texto constitucional y, consecuentemente, se debe actuar de forma preventiva.

La posible vulneración de las normas con rango de ley a la Constitución, por otro lado, nunca alcanzaría la magnitud referida en el párrafo anterior. La consecuencia sería mucho menor. En este sentido, las consecuencias negativas atribuidas al control preventivo³⁵, sobre todo en un sistema de control jurisdiccional, hacen que el legislador español utilice con cautela este mecanismo. Sólo cuando la posible vulneración a la Constitución alcance una magnitud que ponga en riesgo la integridad del Estado de Derecho, es preciso introducir un mecanismo de control previo.

Aunque se ha reiterado que del texto constitucional se desprende la voluntariedad que tenía el legislador de no introducir cualquier mecanismo de control previo de constitucionalidad para normas estatales con fuerza de ley, el artículo 161.1 de la Constitución, que introduce las competencias del Tribunal Constitucional, incluye una cláusula abierta. De acuerdo con el apartado d) del citado artículo el Tribunal Constitucional podrá conocer “de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas”. Existe, por tanto, la posibilidad de ampliar las competencias del Tribunal, sin que haya prohibición expresa que imposibilite instaurar la figura del control *a priori*.

Esta es la puerta que utiliza el poder legislativo para introducir la figura del recurso previo en 1979, cuando entra en vigor la Ley Orgánica 2/1979, que desarrolla la figura del Tribunal Constitucional.

³⁵ Véase página 10

5. EL CONTROL PREVIO EN LA LEY ORGÁNICA 2/1979

Aprovechando la falta de exhaustividad que caracteriza al precepto constitucional que regula el control de constitucionalidad y a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, se incorpora en el derecho constitucional español, la figura del recurso previo de constitucionalidad.

El instrumento viene recogido en el artículo 79 de la citada ley orgánica y su redacción literal es la siguiente:

“Artículo setenta y nueve

Uno. Son susceptibles de recurso de inconstitucionalidad, con carácter previo, los proyectos de Estatuto de Autonomía y de Leyes orgánicas. El recurso tendrá por objeto la impugnación de:

a) El texto definitivo del proyecto de Estatuto que haya de ser sometido a referéndum en el territorio de la respectiva Comunidad autónoma en el supuesto previsto por el artículo ciento cincuenta y uno coma dos, tercero de la Constitución. En los demás casos, se entenderá que es texto definitivo del Estatuto de Autonomía el que, con arreglo al apartado siguiente, se establece para los demás proyectos de Leyes orgánicas.

b) El texto definitivo del proyecto de Ley orgánica tras su tramitación en ambas Cámaras y una vez que el Congreso se haya pronunciado, en su caso, sobre las enmiendas propuestas por el Senado.

Dos. Están legitimados para entablar el recurso previo de inconstitucionalidad quienes, de acuerdo con esta Ley, están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía y Leyes orgánicas del Estado. El plazo para la interposición del recurso será el de tres días desde que el texto definitivo del proyecto recurrible estuviere concluido. La interposición del recurso suspenderá automáticamente la tramitación del proyecto y el transcurso de los plazos.

Tres. El recurso se sustanciará en la forma prevista en el capítulo II del título II de esta Ley.

Cuatro. a) Cuando el pronunciamiento del Tribunal declare la inexistencia de la inconstitucionalidad alegada, seguirá su curso el correspondiente procedimiento.

b) Si, por el contrario, declara la inconstitucionalidad del texto impugnado, deberá concretar ésta y el precepto o preceptos constitucionales infringidos. En este supuesto, la tramitación no podrá proseguir sin que tales preceptos hayan sido suprimidos o modificados por el órgano competente.

Cinco. El pronunciamiento en el recurso previo no prejuzga la decisión del Tribunal en los recursos que pudieren interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de Ley del texto impugnado en la vía previa.”

Más allá de los problemas que la introducción de un recurso previo dentro del ordenamiento jurídico del Estado español pueda suscitar desde un punto de vista constitucional y político, lo primero que se puede concluir, después de la lectura del precepto, es que se trata de una figura en la que se aprecia una falta de cautela y cuidado en su elaboración³⁶.

Con respecto al momento procedimental de interposición del recurso, surgen dudas acerca de la naturaleza del mismo, debido a que el Tribunal Constitucional interviene con anterioridad a la sanción real de los textos aprobados por las cámaras y su promulgación y publicación en el Boletín Oficial correspondiente³⁷. De esta manera la acción jurisdiccional del Tribunal Constitucional, se anticipa a la entrada en vigor de la ley, dejándola en suspenso. Debido a esta circunstancia, se plantea la duda de si estamos ante una verdadera resolución jurisdiccional que toma forma de sentencia o ante un dictamen de carácter consultivo, sin que tenga fuerza vinculante.

El problema es que en virtud del apartado tres b), se aprecia la fuerza vinculante del dictamen del Tribunal Constitucional, en la medida en que, no se podrá proseguir con el procedimiento legislativo hasta que se modifiquen los preceptos de la ley, que el Tribunal Constitucional ha apreciado como inconstitucionales. Este artículo otorga al Tribunal Constitucional competencias cuasi-legislativas³⁸ dado que le confiere la capacidad de influir sobre el contenido del texto definitivo.

Además, la desafortunada inclusión del apartado quinto que niega el efecto de cosa juzgada del “pronunciamiento”³⁹ emitido por el Tribunal Constitucional, no hace más que reforzar la posición de los detractores de la figura de control objeto de análisis, generando un sentimiento de incompreensión⁴⁰ y preocupación⁴¹ en la doctrina mayoritaria. Este apartado permite al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre el mismo objeto en dos momentos diferentes. Si bien puede justificarse, la convivencia de un sistema de control *a priori* y *a posteriori*, siempre que se configure desde el respeto de un principio de exclusividad, en

³⁶ ALBA NAVARRO, M., “El recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Ley Orgánica”, página 172. El autor describe, acertadamente, la redacción como “confusa”. De hecho, afirma su disconformidad “sobre todo, con la imperfección e incorrección de su confusa redacción”.

³⁷ Véase artículo 91 de la Constitución, que recoge la última fase del proceso de elaboración normativa.

³⁸ GÓMEZ MONTORO, Á. J., “El control previo de constitucionalidad de proyectos de estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas”, pp. 122, 134, 142 y 172.

³⁹ El artículo se integra dentro del Título VI, del control constitucional, no regulándose en el título II, referente a los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad. Además, curiosamente, la redacción del mismo evita en todo momento introducir términos propios de los órganos jurisdiccionales, como son “sentencia” o “proceso”.

⁴⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, J., Derecho Procesal Constitucional, Ed. Civitas, Madrid, 1980. Página 245.

⁴¹ AROZAMENA SIERRA, J. “El recurso de inconstitucionalidad”, en *El Tribunal Constitucional*, Madrid, IEF, 1981, pp. 149-150.

ningún caso se puede tolerar que el sistema permita la acumulación de los dos instrumentos de control. Reconocer el carácter vinculante y negar el efecto de cosa juzgada al mismo tiempo es un error grave en el diseño de una figura que, por ello, se torna disfuncional⁴².

5.1. Debates parlamentarios

Los debates parlamentarios relativos a la aprobación de la Ley Orgánica 2/1979 giran en torno a la figura del recurso previo, y vierten luz sobre la posible problemática constitucional y política asociada a la misma.

Ya desde el primer momento de la tramitación de la Ley Orgánica 2/1979, surgieron una serie de dudas acerca de la inclusión del artículo 79, llegando a plantearse la posible inconstitucionalidad de dicho precepto.

Cuando se acude a la transcripción de la sesión plenaria número 23, de Julio de 1979, en la que se debate el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se aprecia que se hacen referencias continuas a que el contenido de la Constitución opta por el recurso *a posteriori*, y sólo por el recurso *a posteriori*⁴³, porque es lo que el constituyente quiso, y si hubiese querido que hubiese un control *a priori* de la constitucionalidad, lo hubiese incluido en la Constitución, como hace con el artículo 95 de la misma, en la que se prevé una consulta previa para determinados tratados internacionales. La inclusión de la consulta previa en estos casos, justificada por la consecuencia de cesión de soberanía que acarrea la aceptación de un tratado internacional, no tiene fuerza argumentativa para defender la introducción del recurso previo en el control constitucional.

Uno de los máximos defensores de la inconstitucionalidad del control previo constitucional es el profesor Peces-Barba, quien, ya desde los debates parlamentarios de la Ley Orgánica 2/1979 antes introducidos, se posiciona de manera clara contra la instauración de un control previo. Según él, el recurso de constitucionalidad es una materia que se articula en el precepto 161.1 a) de manera definitiva y taxativa de tal forma que la cláusula de cierre incluida en el 161.1 d) no afecta en ningún caso al recurso de constitucionalidad, siendo materia ya cerrada y prevista en la norma fundamental⁴⁴. Con este argumento defiende que la figura es inconstitucional al contravenir lo dispuesto en el 161.1a) que sólo prevé control constitucional *a posteriori*. El control previo no cumple con el requisito de ser

⁴² ALBA NAVARRO, M., “El recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Ley Orgánica”, página 181.

⁴³ El señor Jordi Solé Tura, uno de los siete ponentes de la Constitución española, afirma en su intervención que “cuando se hizo esta Constitución nuestra, se optó por un sistema y no por otro: se optó por el control “a posteriori, y no se optó por el control previo, y eso de una manera clara, explícita en ningún punto figura, sólo en uno, que es el caso relativo a los Tratados, y sólo para constatar si debe seguirse o no un procedimiento determinado para la revisión”. BOC, Diario de Sesiones, núm. 23, sesión de 23 de julio de 1979, página 1217.

⁴⁴ Intervención del señor Peces-Barba, diputado del Grupo Socialista, en el Congreso de los Diputados el día 23 de julio de 1979 en la sesión plenaria núm. 23, en el que se debate sobre el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. BOC, Diario de Sesiones, núm. 23, sesión de 23 de julio de 1979, pp.. 1210-1213.

necesariamente contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, o lo que es lo mismo, una vez han entrado en vigor.

Además de defender la inconstitucionalidad del recurso por contravenir los principios inspiradores de la Constitución relativos al sistema de control constitucional, los grupos parlamentarios detractores añaden un apunte acerca de la gravedad, desde un punto de vista político, que supondría su inclusión en el sistema de control de las leyes, en la medida en que se convertiría en un arma puesta al servicio de las minorías parlamentarias para obstaculizar la labor legislativa de las Cámaras⁴⁵.

Si fue una figura que generó tal rechazo, ¿en qué se apoyaron los impulsores de la inclusión del recurso previo, Unión de Centro Democrático, para justificar su introducción en el ordenamiento jurídico español? El señor Alzaga Villamil, diputado de UCD, argumenta que el sistema de competencias del orden jurídico-constitucional que se diseña en la Carta Magna es un sistema de competencias abiertas que permite su ampliación mediante leyes orgánicas, apoyándose en el apartado d) del ya tantas veces mencionado artículo 161 de la Constitución. Además apunta que el artículo 165 del mismo texto no es un artículo que enumere las materias a regular en la futura ley orgánica del Tribunal Constitucional de manera exhaustiva.

La argumentación de los impulsores de la inclusión del recurso previo es muy pobre, puesto que se fundamenta casi exclusivamente en razones formales. Según ellos, el artículo 161.1 d), abre la posibilidad a ampliar las funciones del Tribunal Constitucional, de tal forma que se legitima de esta manera, su inclusión en el sistema de control constitucional español. Apenas hacen un juicio de conveniencia. De hecho Alzaga Villamil afirma de forma definitiva, y atrevida en mi opinión, *“nosotros [UCD] prevemos un mecanismo, (...) que, evidentemente, no encierra ninguno de los riesgos políticos que aquí se han insinuado”*⁴⁶.

El grupo de Unión de Centro Democrático utilizó su mayoría parlamentaria para incorporar un mecanismo con muchos riesgos, riesgos que se materializaron en los años sucesivos.

En todo caso, con más rechazo que voces favorables, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se aprobó, conteniendo en ella el artículo 79.2, con la redacción citada anteriormente.

⁴⁵ Véase la intervención del Señor diputado Martín Toval. BOC, Diario de Sesiones, núm. 23, sesión de 23 de julio de 1979, pp. 1213-1216.

⁴⁶ BOC, Diario de Sesiones, núm. 23, sesión de 23 de julio de 1979, pp. 1220.

6. DEROGACIÓN DEL RECURSO PREVIO. LEY ORGÁNICA 4/1985

Las deficiencias descritas en el punto número cinco de este texto, salen a relucir en los años posteriores, a medida que se utiliza el recurso en la práctica. En los cuatro años de vida el uso del recurso previo dejó claras las deficiencias de un instrumento cuya cabida, *in abstracto*, dentro del compendio constitucional estaba puesta en duda, y cuya configuración legal era, no hay duda, defectuosa.

6.1. Antecedentes

El uso del recurso previo en los cuatro años que estuvo en funcionamiento fue abusivo, interponiéndose contra el 25 por ciento de las leyes orgánicas aprobadas⁴⁷ en la segunda legislatura (hasta mayo de 1984). El uso desproporcionado del recurso previo en el poco tiempo de vida del mismo generó recelo y reabrió el debate acerca del mismo.

La conflictividad de la figura había sido disipada después del primer recurso interpuesto, contra la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). Precisamente por la convulsión que generó la aprobación de esta ley durante todo el proceso parlamentario, los grupos mayoritarios estimaron conveniente acudir al Tribunal Constitucional para calmar los ánimos y verter luz sobre cómo debía configurarse esta ley orgánica⁴⁸. Fue el consenso parlamentario para su utilización y el carácter consultivo del pronunciamiento del Tribunal Constitucional dos factores determinantes dentro de este procedimiento de recurso previo, factores que no intervinieron en los sucesivos recursos previos que sucedieron al primero de todos⁴⁹. En cualquier caso la primera sentencia consecuencia de un recurso previo de

⁴⁷ PÉREZ ROYO, J. “Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas”. Revista española de derecho constitucional, 1986, n. 17, página 149.

⁴⁸ PÉREZ ROYO, J. “Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas” página 152.

⁴⁹ PÉREZ ROYO, J “Crónica de un error...”, página 153, afirma que la clave del éxito de este recurso, reconocido por muchos de los que se habían posicionado en contra del mismo en 1979, es precisamente el que se utilizase el recurso como un instrumento de consulta y no de recurso *estricto sensu*. Fue interpuesto además por las fuerzas parlamentarias mayoritarias que reconocieron la importancia de dicha ley para garantizar la integridad constitucional y del Estado de las Autonomías. Aunque el recurso previo de inconstitucionalidad contra la LOAPA demostró su utilidad como forma de evitar mayores problemas futuros, no dejaba de ser un instrumento cuya formulación, como recurso en sentido estricto (esto es, como garantía jurisdiccional que generaba una decisión vinculante), seguía adoleciendo de muchas deficiencias que, si bien no se habían materializado, lo harían eventualmente. Para utilizar sus palabras: “(...) mientras el RPI se mantuvo dentro de los límites mencionados —acuerdo prácticamente total de las fuerzas políticas en consultar al Tribunal Constitucional y sobre un tema tan central como es la construcción del Estado de las Autonomías—, que eran en buena medida los del primer proyecto de LOTC, la institución resultaba aceptable y podría haberse admitido, como excepción que confirma la regla, al lado del Recurso de Inconstitucionalidad ordinario. Sin embargo, en cuanto se traspasan esos límites, cosa que la configuración definitiva del RPI posibilitaba e incluso fomentaba, su utilización provocó trastornos de consideración en el sistema de justicia constitucional e incidió, además, de manera difícilmente tolerable en el juego político”.

inconstitucionalidad lo que si dejó claro fue que la regulación legal era insuficiente en lo relativo a los efectos y la ejecución de los fallos⁵⁰.

Los siguientes usos del recurso previo sacaron a colación la falta de cuidado en el desarrollo legal de la figura y su incongruencia con el texto constitucional, fundamentalmente en el recurso previo interpuesto contra la Ley Orgánica de Elecciones Locales⁵¹, y en el recurso contra la despenalización del aborto⁵².

En este contexto, el sentimiento general de rechazo a la figura se impuso y derivó en la presentación por el grupo parlamentario socialista, el día 4 de mayo de 1984, de una proposición de ley orgánica que tenía por objeto la derogación del Capítulo II del Título VI de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional⁵³.

6.2. Debates parlamentarios

Los debates parlamentarios que sucedieron a la proposición de ley ilustran el sentir colectivo de la mayoría de un parlamento que, si bien no niega el potencial efecto positivo que puede tener el recurso previo y que tuvo cuando se tramitó la LOAPA⁵⁴, sigue manteniendo una

⁵⁰ PAREJO ALFONSO, L., “Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1983, relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico”. Revista española de derecho constitucional, 1983, n. 9, página 148.

⁵¹ PÉREZ ROYO, J “Crónica de un error...”, pp. 153-156. Realiza una crítica bastante ilustrativa acerca del despropósito que fue ese recurso en su interposición y aceptación a trámite. Y es que se interpuso una vez ya se había publicado en el BOE, porque el artículo 79 permitía su interposición dentro de los tres días siguientes a la aprobación del texto definitivo, obviando la posibilidad de que su promulgación pudiese haber sido anterior. El Tribunal Constitucional, de esta manera deja en suspenso parte de una ley vigente.

⁵² El tema sobre el que debía pronunciarse el Tribunal Constitucional, era tan sumamente relevante y polémico, que fue difícil para el Tribunal no invadir competencias legislativas que no le eran propias. Esto, otra vez lo permitió el articulado impreciso que regulaba el RPI, que otorgaba al Tribunal Constitucional competencias amplias y ambiguas donde los límites no estaban definidos. Los votos particulares de la STC 53/1985 que resuelve sobre el asunto, se posicionan en desacuerdo con la actividad realizada por Tribunal en su fallo. El magistrado Arozamena afirma que la competencia del Tribunal Constitucional cuando conoce de un recurso previo de inconstitucionalidad debe limitarse a la determinación y sólo la determinación de la constitucionalidad o no de la ley o precepto objeto de recurso. Opina que el Tribunal Constitucional, en el fundamento 12 in fine de la Sentencia, invade competencias que no le son propias cuando explica en su Sentencia cómo debe ser el contenido del precepto, modificando él mismo o incluyendo más preceptos. Y es que, zanja el magistrado, “inferir del art. 15 (de la CE), como hace la Sentencia, que el precepto es inconstitucional por omisión de determinadas precisiones en el texto no resulta convincente.” Otros cinco magistrados, don Luis Díez-Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Ángel Latorre Seguro, don Manuel Díez Velasco Vallejo y don Francisco Rubio Llorente se posicionan en contra del fallo de la STC 53/1985 y en concreto del fundamento jurídico 12, criticando, en la misma línea que el magistrado Arozamena, “el traspaso (que hace el Tribunal) de los límites propios de la jurisdicción constitucional” en palabras de Rubio Llorente. Véase la STC núm. 53/1985 de 11 de abril.

⁵³ Véase Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, serie B, núm. 78-I, de 04/05/1984

⁵⁴ Véase BOC, Diario de Sesiones, núm. 128, sesión de 25 de mayo de 1984. En el debate transcrito el señor diputado Vizcaya Retana afirma que “Pues bien, una institución que nosotros no vimos clara en su momento, e incluso consideramos como una grave amenaza entonces para aquellas Leyes Orgánicas que eran los Estatutos de Autonomía, con el transcurso del tiempo se ha manifestado como una institución válida. Y pongo por ejemplo el supuesto del único recurso previo que presentó esta minoría a través de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que fue el recurso previo contra la LOAPA”, página 5878.

posición de rechazo a la figura, en la misma línea que se manifestó en los debates del año 1979, manifestada por el grupo parlamentario socialista. Los partidos vascos y catalanes, en este caso, cambian de parecer porque lo que tenía riesgo de convertirse en un obstáculo en la elaboración de sus estatutos de autonomía, se había convertido en un instrumento de bloqueo legislativo muy atractivo para las minorías parlamentarias.

Cómo defensor de la proposición de ley orgánica, el diputado Sáenz Cosculluela, portavoz del grupo socialista en el momento, centra su crítica al recurso previo en dos motivos que hacen que la figura deba derogarse. El primero es el de la inconstitucionalidad del recurso previo al no estar previsto expresamente en la Constitución cuando regula en control constitucional diseñado como un control jurisdiccional para leyes ya promulgadas por ser contrario al artículo 91 de la Constitución⁵⁵. El segundo argumento en el que incide mucho es el hecho de que el pronunciamiento previo del tribunal acerca de una ley no tenga carácter de cosa juzgada. Por tanto, si el tribunal desestima un recurso previo contra un determinado proyecto de ley, no impide que se pueda volver a interponer recurso a posteriori.

Este último argumento pone en duda que esta sea una herramienta necesaria dentro del sistema de control constitucional puesto que parece que realmente no amplía ni refuerza la defensa de la Constitución.

Una vez más se repiten los discursos que hace cinco años se habían defendido, si bien, en esta ocasión, la experiencia de la segunda legislatura, en la que se sufre un bloqueo real de muchos de los proyectos de ley orgánica propuestos, refuerza en gran medida la argumentación socialista, acercándose a ella la opinión doctrinal mayoritaria⁵⁶.

6.3.STC 66/1985

Paradójicamente, el último recurso previo que se interpuso fue contra el texto definitivo de la Ley Orgánica 4/1985, que derogaba la mencionada figura, pudiendo entenderse solamente en términos políticos⁵⁷. La sentencia es útil para determinar cuál es la posición del Tribunal Constitucional, órgano afectado por el recurso, permitiendo al Tribunal Constitucional, desarrollar una exposición coherente y reflexiva sobre la herramienta de control objeto de la controversia.

⁵⁵ Con respecto al artículo 91 de la CE, el diputado Sáenz Coscuella argumentó que con este recurso forzar a que “el Jefe del Estado se vea obligado a mantener sin sancionar una ley durante ese plazo se está produciendo un efecto no querido por el legislador constituyente, que al aprobar el artículo 91 de la Constitución no estableció coacciones temporales para la sanción de las Leyes.” BOC, Diario de Sesiones, núm. 128, sesión de 25 de mayo de 1984 , pp.5873-5874.

⁵⁶ Se posicionan en contra del recurso previo PÉREZ ROYO, J., en “Crónica de un error...”, o SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Problemas del recurso previo de inconstitucionalidad y adición sobre la LOAPA”.

⁵⁷ PÉREZ ROYO, J., “Crónica de un error...”, página 168.

En este sentido, la fundamentación jurídica del Tribunal deja en evidencia el oportunismo político que se busca con el recurso, contradiciendo todos y cada uno de los presupuestos en los que se basaba el recurso planteado por el grupo parlamentario popular⁵⁸. El Tribunal Constitucional deja bien claro su posición a favor de la constitucionalidad de la Ley Orgánica 4/1985 con la siguiente afirmación: “*Sea cual sea el lugar que la Ley Orgánica de este Tribunal ocupe en el llamado bloque de constitucionalidad, su contenido es disponible para el legislador y, en consecuencia, dentro del respeto a las normas constitucionales y a la independencia y función del Tribunal, puede introducir en ella los cambios o modificaciones que entienda oportunos, sin que haya de limitarse a aquellos indispensables para evitar la inconstitucionalidad o asegurar el cumplimiento de los objetivos constitucionales*”.

Un apunte importante de esta sentencia, que influirá en sucesos posteriores relacionados con el herramienta del recurso previo, es que, si bien, niega la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 4/1985 y por tanto se posiciona de manera favorable a la eliminación del recurso previo, no cuestiona la constitucionalidad de la figura, calificándola como una institución *praeterconstitucional*⁵⁹, pero no inconstitucional.

La sentencia supone un aporte de estabilidad que finaliza el irresponsable juego político que se había desarrollado en torno a este mecanismo de control, devolviendo la racionalidad y el sentido de la lógica al ordenamiento jurídico, principios que deben gobernar las actuaciones de los poderes del Estado en el ejercicio de sus competencias y en las relaciones entre sí⁶⁰.

⁵⁸ Véase la STC 66/1985, de 23 de mayo (BOE-T-1985-10382- 6 págs). En su fundamentación jurídica se delimita la labor que le corresponde al Tribunal en el ordenamiento constitucional dejando claro que el Tribunal Constitucional no puede suponer un freno, a excepción de que se vulnere la Constitución, a la labor normativa de los órganos legislativos.

⁵⁹ Véase el Fundamento Jurídico 2 de la STC 66/1985, de 23 de mayo (BOE-T-1985-10382- 6 págs).

⁶⁰ PÉREZ ROYO, J., “Crónica de un error...”, página 170.

7. LEY ORGÁNICA 12/2015. RECUPERA EL RECURSO PREVIO CONTRA PROYECTOS DE ESTUTATUTOS DE AUTONOMÍA Y SU MODIFICACIÓN

7.1. Antecedentes

El debate acerca de la conveniencia de la introducción del recurso previo y la legitimidad de su inclusión en el sistema de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, había sido apaciguado gracias a la sentencia del Tribunal Constitucional 66/1985. Sin embargo, el plan Ibarretxe (2003), aunque de forma secundaria, y, principalmente, la aprobación de del Estatuto de Autonomía catalán de 2006, agitaron de nuevo la discusión

En 2003, el grupo parlamentario popular, planteó la posibilidad de reinstaurar una forma de control constitucional *a priori* para reformas de estatutos de autonomía en concreto, con el objetivo de frenar la entrada en vigor del *Plan Ibarretxe*⁶¹. Existía temor a que los estatutos supusieran una reforma encubierta de la Constitución, mediante una suerte de refundación de las Comunidades Autónomas⁶². El Gobierno español impugnó ante el Tribunal Constitucional, en forma de recurso de amparo, la Propuesta de Estatuto elaborado por el Gobierno vasco.

Se ha dicho que fue sobre todo la aprobación del Estatuto catalán el suceso que influyó en la reaparición del debate, porque lesionó la Constitución, en gran medida, debido a su alto contenido inconstitucional. Además, el retraso en la resolución del recurso de inconstitucionalidad contra el citado texto (se tardó alrededor de cuatro años en dictarse la STC 31/2010), generó una crisis en el Estado de las Autonomías y perjudicó la relación entre las Comunidad Autónoma catalana y el Estado. Consecuencia del Estatuto catalán se emitieron una serie de propuestas en forma de enmiendas a la reforma de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que se estaba tramitando en el momento, que tenían como objetivo la recuperación de la institución del recurso⁶³. El gobierno también trató de frenar la entrada en vigor del proyecto de estatuto mediante la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

⁶¹ ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., “El resurgimiento del debate sobre el control previo de constitucionalidad en España: experiencias y perspectivas” página 12.

⁶² CONTRERAS CASADO, M. “Las reformas de los Estatutos de Autonomía. Viejos y nuevos tiempos en la construcción del Estado autonómico” en Anuario Jurídico de la Rioja, n. 11, 2006, página 21.

⁶³ ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., “El recurso previo de inconstitucionalidad según la Ley Orgánica 12/2015: un regreso esperado, una reforma insuficiente” en Revista de derecho político, n. 97, 2016, página 102.

Consecuencia de las pretensiones formuladas en 2004 y 2006 el Tribunal Constitucional dictó el auto 135/2004 de 20 de abril⁶⁴ y el auto 85/2006 de 15 de marzo⁶⁵. Además, se publicó el *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, emitido por el Consejo de Estado el 16 de febrero de 2006.

El informe emitido por el Consejo de Estado es relevante en la medida en que es una voz de autoridad dentro del entramado institucional del Estado español, que se posiciona de manera favorable al mecanismo de recurso previo⁶⁶. Su especial argumento para defender la figura se basa en la importancia que tienen los estatutos de autonomía dentro del cuerpo normativo del ordenamiento jurídico español⁶⁷, y, dada esa importancia, la lesión que pueda provocar una transgresión de la norma suprema a través de estatutos inconstitucionales puede tener consecuencias muy graves para el orden constitucional. Este mismo temor manifiesta parte de la opinión doctrinal⁶⁸.

Otro de los motivos que provocaron el deseo de recuperar la figura del control fue el relativo al tiempo empleado por el Tribunal Constitucional para resolver cualquier recurso de inconstitucionalidad. Dicha lentitud provocaba una agravación de la transgresión derivada de un estatuto inconstitucional, siendo mucho más complicado recuperar el orden constitucional.

Ante estos dos motivos principales también aparecían los temores fundados en una experiencia previa incuestionablemente negativa. Temores que se pueden resumir en la

⁶⁴ Mediante el citado auto el Tribunal Constitucional inadmitió el recurso de amparo presentado por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, por encubrir “en realidad un recurso previo de inconstitucionalidad contra una simple iniciativa de reforma estatutaria” (Fundamento Jurídico sexto), función que no entraba en su abanico de competencias desde 1985. Además, se busca anticipar el control a los primeros momentos del procedimiento legislativo. Véase Tribunal Constitucional, Pleno, Auto 135/2004, de 20 de Abril. FJ 6.

⁶⁵ Véase Tribunal Constitucional, Pleno, Auto 85/2006, de 15 de marzo. Su pronunciamiento sigue la línea de lo dispuesto en el Auto 135/2004 dos años antes y por ello no es preciso precisar nada acerca de su contenido.

⁶⁶ Véase Consejo de Estado, “Informe sobre modificaciones de la Constitución Española” febrero de 2006, página 218. En dicho informe el Consejo de Estado se pronuncia de la siguiente manera: “Aunque las eventuales transgresiones podrán siempre ser corregidas por el Tribunal Constitucional a través del recurso de inconstitucionalidad e incluso, aunque con más dificultad, a través de la cuestión de constitucionalidad o del recurso de amparo, este control a posteriori tal vez no resulte el más adecuado para fuentes normativas que, como los Estatutos, subordinados a la Constitución, ocupan bajo ella el más elevado lugar en la jerarquía normativa. Para librarlos de la sospecha de inconstitucionalidad y, a fortiori, de la acusación explícita de incurrir en ella, podría considerarse la conveniencia de reintroducir el recurso previo de inconstitucionalidad”.

⁶⁷ El artículo 147 de la Constitución otorga a estas normas el calificativo de “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”

⁶⁸ ARAGÓN REYES, M., “La construcción del Estado autonómico”. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 2006, n. 54, página 94. El autor concluye su artículo reconociendo la importancia de los estatutos autonómicos dentro de sistema normativo español y defendiendo la idoneidad del recurso previo para este tipo de leyes. En sus palabras: “(...) lo cierto es que nuestro Estado autonómico posee (...) unas condiciones singulares que cabría resumir de la siguiente manera: una extraordinaria complejidad, una alta exigencia de lealtad constitucional, una especial dependencia de reglas políticas (y no sólo de reglas jurídicas) y, en fin, una decisiva y permanente intervención del Tribunal Constitucional para reducir la complejidad y equilibrar el sistema. En relación con esto último, la posibilidad de recuperar el control previo de constitucionalidad para la reforma de los Estatutos de Autonomía (...) debería ser objeto de una ponderada reflexión”.

politización de la función del tribunal, en su utilización con una finalidad obstructiva por parte de las minorías parlamentarias⁶⁹.

A partir de estos dos sucesos de 2003 y 2006, se planta la semilla que provoca que en 2014, concretamente el día 24 de enero se registrasen dos proposiciones de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, provenientes de los dos grupos parlamentarios mayoritarios (popular y socialista) relativas a la recuperación del recurso previo de constitucionalidad, sólo para proyectos o reforma de Estatutos de Autonomía, que desembocaron en la aprobación de la Ley Orgánica 12/2015 donde se modifica la redacción del artículo 79 de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal constitucional, consecuencia de la subsunción de ambas proposiciones⁷⁰.

Es relevante traer a colación, antes de entrar a exponer los alegatos que fueron presentados en los debates parlamentarios, un argumento a favor recogido en la exposición de motivos de la proposición de ley del grupo socialista y que se basa en el choque de legitimidades que se produce cuando se aprueba un estatuto de autonomía entre Estado y Comunidad Autónoma y, en ocasiones, los electores (cuando se somete a referéndum). El grupo socialista considera que el recurso previo *“se hace necesario evitar el choque de legitimidades que implica que el texto aprobado, incluso ratificado por los ciudadanos mediante el correspondiente referéndum, sea declarado inconstitucional años más tarde, con el perjuicio en términos sociales y políticos que ello puede producir”*.

7.2. Debates parlamentarios

Dentro del debate de totalidad encontramos dos posiciones claramente enfrentadas, la de los grupos independentistas, contrarios a la instauración del recurso previo, y los grupos mayoritarios, el grupo parlamentario popular y el socialista. Ambas posturas aluden al choque de legitimidades entre el Tribunal Constitucional y la voluntad popular⁷¹. Los independentistas alegan que se produce *“una barbaridad democrática que supone que la soberanía popular expresada en referéndum pueda ser enmendada por el Tribunal Constitucional”*⁷², los grupos mayoritarios, aseguran que mediante esta figura lo que se pretende es encontrar un equilibrio entre ese choque de legitimidades.

El principal argumento de los partidos nacionalistas es, el expuesto en el párrafo anterior, relativo al choque de legitimidades. Ellos argumentan que la legitimidad democrática reside

⁶⁹ ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., “El recurso previo de inconstitucionalidad según la Ley Orgánica 12/2015: un regreso esperado, una reforma insuficiente”, página 99.

⁷⁰ ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., “El recurso previo de inconstitucionalidad según la Ley Orgánica 12/2015: un regreso esperado, una reforma insuficiente” pp. 102-105

⁷¹ Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, núm. 177, sesión de 18 de febrero de 2014, pp 5-25. Se sucede dicha alusión al choque de legitimidades a lo largo de todas las intervenciones.

⁷² Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, núm. 177, sesión de 18 de febrero de 2014, página 13.

en la ciudadanía y, citando el diputado Nuet Pujals a Jordi Solé Tura “no hay nada que pueda estar por encima de la soberanía popular”. Además añade el diputado Esteban Bravo que de esta forma, se somete el Estatuto de Autonomía a la aprobación de una Tercera Cámara, insinuando la politización de la función jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

Otros de los argumentos relevantes que traen a colación los que se oponen a la medida, es que el hecho de que el recurso previo actuaría como una especie de derecho de veto, la acumulación de recursos o la falta de mención expresa al recurso previo en la Constitución.

Por otro lado, los impulsores de la reforma de la ley, argumentaron la recuperación el recurso previo en la necesidad de introducir garantías que refuercen el control de constitucionalidad y de esa forma asegurar la preeminencia de la Constitución como norma fundamental⁷³. Además argumentas dicha recuperación dota al ordenamiento jurídico de mayor seguridad jurídica, eficacia y sencillez⁷⁴, en la medida en que se subsana una ley contraria a la Constitución antes de que despliegue efectos y tenga consecuencias para el conjunto de la población, además de no crear una laguna en el entramado normativo, en caso de apreciarse un constitucionalidad que deja sin efecto una ley en vigor.

Del mismo modo aluden a la importancia normativa del Estatuto de Autonomía, “norma cabecera de cada comunidad autónoma” que cobra una especial relevancia en el ordenamiento constitucional español⁷⁵. El señor Alonso Aranegui, diputado del grupo parlamentario popular defiende que “un Estatuto de Autonomía debe poder ser sometido a un control previo de constitucionalidad para evitar que pueda situarse al mismo nivel que la norma fundamental”.

7.3. Contenido de la Ley Orgánica 12/2015

Es interesante detenerse en el preámbulo de la Ley Orgánica 12/2015, pues expone las razones que motivaron la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Una de las motivaciones principales es, como se expuso en el apartado anterior, la posición que ocupan los estatutos de autonomía, como norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, dentro del marco jurídico-institucional del Estado. Ello provoca la necesidad de que dichas normas estén alineadas con el contenido constitucional desde su entrada en vigor⁷⁶, siendo pertinente la instauración del recurso previo contra este tipo de leyes y su modificación.

⁷³ Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, núm. 177, sesión de 18 de febrero de 2014, página 9.

⁷⁴ Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, núm. 298, sesión de 16 de julio de 2015, página 55.

⁷⁵ Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, núm. 177, sesión de 18 de febrero de 2014, página 9.

⁷⁶ Se hace además alusión al Informe del Consejo de Estado de 2006, sobre la Reforma de Estatutos de Autonomía, cuya conclusión es precisamente la que se expone en el preámbulo de la Ley.

Por medio de dicha Ley Orgánica se modifican el artículo 2 y el artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a efectos de dar cabida al mecanismo de control previo, introducido a través del artículo 79 con el siguiente contenido:

Artículo 79

Uno. Son susceptibles de recurso de inconstitucionalidad, con carácter previo, los Proyectos de Estatutos de Autonomía y las propuestas de reforma de los mismos.

Dos. El recurso tendrá por objeto la impugnación del texto definitivo del Proyecto de Estatuto o de la Propuesta de Reforma de un Estatuto, una vez aprobado por las Cortes Generales.

De estos apartados, que el recurso previo se interpondrá sobre textos definitivos de leyes orgánicas a falta de sanción, promulgación o referéndum. De esta forma se evita que el Tribunal Constitucional interfiera en el debate parlamentario. Con esto se trata de evitar la politización de la acción del Tribunal. Según Alegre Martínez⁷⁷ son actos que no se incluyen dentro de la tramitación parlamentaria, debido a que la sanción promulgación “*son requisitos para que la norma pueda alcanzar su vigencia, pero no para su existencia como tal*”. De esta forma el Tribunal no interviene en el procedimiento legislativo.

Tres. Están legitimados para interponer el recurso previo de inconstitucionalidad quienes, de acuerdo con la Constitución y con esta Ley Orgánica, están legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía.

Son los mismos que están legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad ordinario quienes pueden interponer el recurso previo. Esa legitimación implica que el recurso previo es un recurso facultativo, en el que los legitimados, cuando consideran que un proyecto de ley puede vulnerar la Constitución con su entrada en vigor, interpondrían el recurso previo. Ello, no obstante, no impediría que se utilizase para llevar a cabo maniobras políticas, en esencia, realizando lo que se criticó a las minorías cuando utilizaron éstas el recurso previo contra leyes orgánicas.

Existe también la opción de que ese control fuese preceptivo, alterando la naturaleza de recurso, pero no eliminando su naturaleza jurisdiccional⁷⁸. De hecho, el control previo preceptivo es celebrado por la doctrina, pues se considera que tiene una serie de ventajas importantes: evitaría la entrada en vigor de leyes cuyo contenido inconstitucional tuviese consecuencias muy graves dentro del orden constitucional y se atacaría el problema cuanto

⁷⁷ ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., “El recurso previo de inconstitucionalidad según la Ley Orgánica 12/2015: un regreso esperado, una reforma insuficiente” página 123.

⁷⁸ ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., “El recurso previo de inconstitucionalidad según la Ley Orgánica 12/2015: un regreso esperado, una reforma insuficiente” página 124.

antes. Además es idóneo si se quiere evitar el choque de legitimidades⁷⁹ al que tanto se aludía en los debates parlamentarios. De hecho Villaverde, va más allá y afirma que si la intención del recurso previo es evitar ese choque de legitimidades y evitar unas consecuencias fatales, es el recurso debe ser preceptivo⁸⁰.

Cuatro. El plazo para la interposición del recurso será de tres días desde la publicación del texto aprobado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales». La interposición del recurso suspenderá automáticamente todos los trámites subsiguientes.

Cinco. Cuando la aprobación del Proyecto de Estatuto o de la Propuesta de reforma haya de ser sometida a referéndum en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, el mismo no podrá convocarse hasta que haya resuelto el Tribunal Constitucional y, en su caso, se hayan suprimido o modificado por las Cortes Generales los preceptos declarados inconstitucionales.

En la línea del texto del artículo 79 de la Ley Orgánica 2/1979, se prevé, también en este caso, la suspensión de los trámites que quedan para su entrada en vigor, precisamente porque la finalidad del control previo es anticiparse una lesión de la Constitución para que así no se lesiona la misma. Estos apartados son consistentes con la naturaleza del propio control previo.

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.

Con ello acercar la figura del recurso previo al recurso ordinario, en cuanto a la actuación del Tribunal Constitucional en el ejercicio de la función de control.

Además se le da prioridad a la resolución de los recursos previos. La prioridad, junto con el plazo previsto de seis meses, que además es improrrogable, trata de evitar que se entorpezca en exceso la promulgación de la futura ley, y así eliminar el carácter obstructivo del control previo.

Siete. Cuando el pronunciamiento del Tribunal declare la inexistencia de la inconstitucionalidad alegada, seguirán su curso los trámites conducentes a su entrada en

⁷⁹ ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., “El recurso previo de inconstitucionalidad según la Ley Orgánica 12/2015: un regreso esperado, una reforma insuficiente” página 125.

⁸⁰ VILLAVARDE MENÉNDEZ, I., “El control previo de constitucionalidad de las normas con rango de ley: crónica de un escéptico”, página 31.

vigor, incluido, en su caso, el correspondiente procedimiento de convocatoria y celebración de referéndum.

Ocho. Si, por el contrario, declara la inconstitucionalidad del texto impugnado, deberá concretar los preceptos a los que alcanza, aquellos que por conexión o consecuencia quedan afectados por tal declaración y el precepto o preceptos constitucionales infringidos. En este supuesto, la tramitación no podrá proseguir sin que tales preceptos hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales.

Se hace una previsión más detallada de los efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional. Se barajan dos posibilidades: que se declare la inexistencia de constitucionalidad o que se declare la inconstitucionalidad del texto impugnado.

En el primero de los casos, lógicamente, se podrán continuar con los trámites que restan para su entrada en vigor.

El segundo artículo estipula que no podrán continuar los trámites siempre que no se corrijan los preceptos declarados inconstitucionales o se eliminen. Si bien se deja claro que es lo que ocurre cuando se declara la inconstitucionalidad de parte del texto, no se incluyen los efectos que tendría en desoír la sentencia del Tribunal Constitucional. Se echa de menos saber qué es lo que pasaría si no se han eliminado ni modificado previamente los preceptos inconstitucionales.

Nueve. El pronunciamiento en el recurso previo no prejuzga la decisión del Tribunal en los recursos o cuestiones de inconstitucionalidad que pudieren interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de ley del texto impugnado en la vía previa.

El apartado nueve se incluye porque la determinación de la inconstitucionalidad de determinados preceptos a través de un recurso previo, no impide que haya parte del texto que no se impugnó en vía previa, que pueda tener vicios de inconstitucionalidad. Además el contenido de la modificación de los preceptos declarados inconstitucionales, modificación (o eliminación) necesaria para levantar la suspensión del procedimiento legislativo, también puede vulnerar el contenido de la Constitución.

8. ANÁLISIS CRÍTICO DEL RECURSO PREVIO

Con todo lo expuesto anteriormente, es bastante fácil deducir que el recurso previo de inconstitucionalidad, su inclusión en el ordenamiento jurídico y el apoyo doctrinal han sufrido cambios, que han dependido en gran medida de motivos oportunistas. Da la impresión que las opiniones acerca de la conveniencia de dicho instrumento cambiaban como consecuencia de las acciones que una determinada mayoría no aceptaba. No se aceptó el uso abusivo de la figura durante la segunda legislatura, ni se aceptaron los atentados al texto constitucional derivados de la entrada en vigor de Estatutos de Autonomía con contenido inconstitucional. Es preciso, por tanto, tomar en consideración si los argumentos doctrinales y políticos tienen un peso suficiente e independiente al momento político para justificar la inclusión de un recurso previo, en un sistema de justicia constitucional que ya había incluido otros mecanismos de control en 1978.

Lo primero que hay que analizar es si desde un punto de vista de consistencia constitucional, es justificable su inclusión. En otras palabras, ¿se puede justificar la implantación de un control *a priori* en un modelo de justicia constitucional *a posteriori*? Quien entienda que en el momento en que un órgano jurisdiccional interrumpe el procedimiento legislativo está asumiendo una función indiscutiblemente política, perdiendo de esta forma la autonomía inherente a la institución y que le permite llevar a cabo su función de forma independiente, argumentará que no tiene cabida este tipo de control constitucional.

Del debate doctrinal se puede concluir que no se puede negar el carácter jurisdiccional del control previo⁸¹. Esto es así porque la labor del Tribunal Constitucional no se puede valorar en función del momento en el que dicho órgano ejerce el control (en ese caso, si se ejerce antes de finalizado el procedimiento legislativo, si se debería aceptar que se está ante un control político). Es control jurisdiccional el ejercido por aquellos órganos que utilizan fundamentos jurídicos de forma objetiva. El Tribunal Constitucional ejerce una función jurisdiccional independientemente de que se haya ejercido a raíz de una disputa política. La “politización” del Tribunal Constitucional no es un argumento válido en tanto en cuanto, siempre que se respeten las notas características del razonamiento jurídico⁸² como son la imparcialidad, independencia o responsabilidad, se estará ejerciendo el control jurisdiccional en toda su extensión. Si por el contrario se obvian estas notas, el control que se ejerza, ya sea previo o posterior, no será control jurisdiccional. La utilización política de la herramienta no se puede atribuir a la propia herramienta, sino más bien, a quien hace uso de la misma.

⁸¹ Así lo afirman RUBIO LLORENTE, F., “Tendencias actuales de la jurisdicción constitucional en Europa”. RUBIO LLORENTE, F. y JIMÉNEZ CAMPO, J., Estudios sobre jurisdicción constitucional, Editorial McGraw-Hill–Colección Ciencias Jurídicas, Madrid, 1998. También VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., “El control previo de constitucionalidad de las normas con rango de ley: crónica de un escéptico”, página 24.

⁸²VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., “El control previo de constitucionalidad de las normas con rango de ley: crónica de un escéptico”, página 24.

Contestada esa primera pregunta, la doctrina plantea el problema de que una decisión apriorística del Tribunal Constitucional, le convierte en un legislador positivo⁸³. De esta forma se alteraría la función legislativa prevista en la Constitución que deposita en las Cámaras esa labor de forma exclusiva. Aunque se pueda argumentar que esto es así, son muchos los ejemplos en los que se podría defender que el Tribunal Constitucional ejerce un rol de legislador positivo⁸⁴. Sin embargo esto no quiere decir que se ponga en tela de juicio la pertinencia de la existencia del Tribunal Constitucional y su función cómo órgano que garantiza la primacía de la Constitución.

Continuando con el análisis de la validez de la herramienta en España, el debate giró, en gran medida, en torno al carácter anómalo de la figura dentro de un sistema de control constitucional sólido consolidado en torno al control sucesivo de la ley *in abstracto*, como se recalcó en los debates parlamentarios⁸⁵ y en algunas opiniones doctrinales⁸⁶. Ahora bien, el Tribunal Constitucional en su sentencia 66/1985, estipuló de forma indudable que aprobar una Ley Orgánica introduciendo el recurso previo o derogándolo no era inconstitucional sino *praeterconstitucional*⁸⁷. Ello permite decir que, si bien en un sentido teórico o iusfilosófico se puede argumentar la inconstitucionalidad de la figura, la imperfección del texto constitucional, torna en constitucional la inclusión de la misma dentro del sistema de jurisdicción constitucional español. Es por tanto irrelevante debatir sobre esto, si no es en términos de reforma de la Constitución Española (del título IX en concreto).

No sólo eso, sino que además, como apunta Alegre Martínez, el Tribunal Constitucional, cuando conoció de recurso previos, ejerció su función de la misma manera que cuando conocía de recursos de inconstitucionalidad *a posteriori*. No hay diferencias en el proceder del Tribunal, conozca de un tipo u otro de recurso⁸⁸.

Después de esta reflexión y en la línea de lo que defiende Villaverde se puede concluir que el debate acerca del control previo en España no gira precisamente en torno a su validez

⁸³ GÓMEZ MONTORO, Á. J., “El control previo de constitucionalidad de proyectos de estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas”, página 135. El autor afirma que el Tribunal Constitucional “*vendría a tener funciones de auténtico legislador positivo: para que una ley llegase a ser tal sería necesario, junto a la actuación del Parlamento y de la Corona, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en favor de su constitucionalidad cuando para ello hubiere sido requerido. De aquí que se haya afirmado con frecuencia que el Tribunal vendría a ejercer en estos casos funciones de tercera Cámara*”.

⁸⁴ FERNÁNDEZ SEGADO, F., “El Tribunal Constitucional español como legislador positivo”. Pensamiento Constitucional, 2012, vol. 15, n. 15, pp. 127-192. A lo largo de este trabajo el autor identifica diferentes formas en las que el Tribunal Constitucional asume un rol positivo en el ámbito legislativo, como, por ejemplo, las sentencias interpretativas.

⁸⁵ Véase pp. 15-16.

⁸⁶ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Problemas del recurso previo de inconstitucionalidad y adición sobre la LOAPA”, página 179. El autor dedica el apartado segundo de su texto a explicar el carácter inconstitucional del recurso previo asegurando que “Un extremo tan importante como el recurso previo —que supone la paralización en la tramitación de las leyes— debería estar reconocido en la propia Constitución, o cuando menos resultar armonizable con sus disposiciones. Sin embargo, no sucede ni una cosa ni otra”.

⁸⁷ Véase página 20.

dentro de un sistema de justicia constitucional concentrado, sino más bien, en torno a su encaje técnico⁸⁹. En otras palabras, si el recurso previo de inconstitucionalidad según como está diseñado (según el momento de interposición, los plazos de resolución o los efectos que se desprenden de la utilización del mecanismo, por ejemplo) en el ordenamiento jurídico español a raíz de la Ley Orgánica 12/2015, es coherente con el control constitucional que pretendió conseguir, o si, por el contrario, su inclusión no sólo, no aporta nada a ese control, si no que pone en peligro el orden constitucional que se consiguió en 1978.

En cuanto al momento de interposición y al efecto suspensivo del procedimiento legislativo, en los debates parlamentarios⁹⁰ se reiteró la peligrosidad vinculada a la herramienta como arma puesta al servicio de las minorías para obstaculizar el papel legislativo de las Cámaras y evitar la entrada en vigor de un estatuto. De hecho, es bastante ilustrativo el problema cuando en 1984 el partido independentista vasco cambia su parecer y se posiciona en favor del recurso previo⁹¹ (porque ya se había aprobado el estatuto vasco). A este respecto, el preámbulo de la Ley Orgánica 12/2015 reitera que el recurso previo se resolverá en un plazo improrrogable de 6 meses para “impedir dilaciones indeseables en su resolución”⁹². Se elimina, por tanto (o al menos se reduce) el temor a la obstrucción parlamentaria llevado a cabo por las minorías.

En la misma línea, se quiere evitar su uso abusivo delimitando las materias objeto de recurso a la aprobación de Estatutos de Autonomía y su modificación. Con ello, se elimina la posibilidad de interponer el recurso contra el resto de leyes orgánicas. El argumento que justificaba su uso en el que caso de estatutos se basaba en la posición que tenía dicha norma dentro del ordenamiento jurídico⁹³, que por las eventuales consecuencias que pudiese tener un texto contrario a la norma suprema, convertía en pertinente el control preventivo.

Con todo ello, es preciso volver al *quid* de la cuestión: si desde un punto de vista técnico el recurso previo previsto en la Ley Orgánica 12/2015 es necesario y útil en su servicio a la finalidad del control de constitucionalidad, la defensa de la Constitución y de los principios en ella contenidos. Gran parte de la doctrina de la figura ha aceptado la reinstauración del recurso como instrumento necesario, como consecuencia de la entrada en vigor de los Estatutos de Autonomía vasco y, más particularmente, catalán, que suponen una amenaza al

⁸⁹VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., “El control previo de constitucionalidad de las normas con rango de ley: crónica de un escéptico”, página 25.

⁹⁰ Véanse página 16.

⁹¹ Véase página 19.

⁹²Véase el Preámbulo de la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, 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.

⁹³ Como norma institucional básica de las Comunidades Autónomas.

Estado Autnómico configurado en la Constitucin de 1978, si bien tambin reconoce que la misma adolece de ciertas caractersticas que cuestionan su efectividad prctica⁹⁴.

⁹⁴AGUADO RENEDO, C., "El recurso previo de inconstitucionalidad frente a proyectos de estatutos de autonoma y de su modificacin", en Teoría y realidad constitucional, n. 38, 2016, página 699.

9. CONCLUSIONES

El control previo de constitucionalidad se caracteriza por ser un control que ejerce un órgano jurisdiccional antes de la entrada en vigor de una ley, con el objetivo de eliminar los efectos dañinos que puede tener la inclusión en el ordenamiento jurídico de una ley inconstitucional, y aportar mayor seguridad jurídica al conjunto de normas integrantes de ese ordenamiento. Su inserción dentro del sistema de justicia constitucional de un Estado, depende de las características propias del mismo. El uso exclusivo de este tipo de control en Francia, se explica por el valor que se dio a la ley como expresión fundamental de la voluntad popular desde la etapa revolucionaria. En Italia su inclusión se debía a la configuración de su orden territorial regionalista. Sin embargo, la federalización del Estado, justificó su desaparición.

En España, sin embargo, la justificación de su inclusión ha sido objeto de cierto debate a lo largo de los 40 años de historia de nuestra Constitución española. Dicho debate, donde al principio reinaba el escepticismo, actualmente parece que hay más voces que aprueban el recurso previo, como instrumento de control de constitucionalidad necesario. Esto se debe a que si bien en un primer momento no había argumentos sólidos para defender el recurso previo (se basaba en la cláusula abierta del artículo 161.1d) de la Constitución), hoy la crisis del Estado autonómico ha puesto de manifiesto que hay leyes de cierta importancia dentro del orden constitucional, cuyo contenido debe controlarse de forma preventiva.

El escepticismo originario, que se debía a unos temores (obstrucción legislativa, politización del Tribunal Constitucional, o desorden del sistema de control constitucional diseñado en la Constitución), no estaba falto de razón, pues quedaron patentes en la primera etapa del recurso previo en España. Sin embargo, el uso incorrecto del recurso también ha servido para obtener más conocimiento acerca de la figura y desarrollar argumentos sólidos que justifican su utilización en determinados casos.

La posición que ocupan los Estatutos de Autonomía y las lesiones para el orden constitucional y el Estado de la Autonomías que puede traer consigo la entrada en vigor de una ley orgánica de esa relevancia, con contenido inconstitucional, es un riesgo que se tiene que eliminar. Por ello, considero que la recuperación del recurso previo contra la aprobación de Estatutos de Autonomía y su modificación es una noticia positiva, pues hace aumentar las garantías relativas a la supremacía de la Constitución, principio fundamental de todo Estado constitucional. Podemos decir que se ha tornado necesaria para garantizar el orden constitucional, debido a la tendencia de las autonomías de extralimitarse en sus competencias.

La discusión relativa al choque de legitimidades entre la soberanía popular y el Tribunal Constitucional es innecesaria. En un sistema constitucional, que se hace cada más complejo, no se puede jerarquizar la legitimidad democrática de las instituciones constitucionales. Se debe confiar en las mismas y en que ejercerán su función según se lo ha encomendado la

Constitución. El recurso previo tiene cabida constitucional en nuestro sistema constitucional precisamente por ello, porque es un mecanismo que ayuda al Tribunal Constitucional a cumplir con su finalidad última, defender la Constitución sobre el resto de normas.

Esa complejidad constitucional hace inevitable que no haya una separación de poderes pura, que las instituciones estén, en menor o mayor medida, relacionadas entre sí. Esto ocurre efectivamente cuando el Tribunal Constitucional conoce de un recurso previo y suspende el procedimiento de entrada en vigor de una ley. Pero justificar el temor a la politización del Tribunal Constitucional por este hecho, no creo que se puede sostener. Aunque se reconozca que las decisiones del Tribunal Constitucional tienen consecuencias legislativas y políticas, el Tribunal Constitucional se está limitando, y vuelvo a lo dicho en el párrafo anterior, a llevar a cabo la finalidad por la que se creó. Si bien es verdad, que en el cumplimiento de su función, el Tribunal Constitucional tiene que entorpecer mínimamente la función parlamentaria.

El nuevo recurso precisamente toma muchas medidas para minimizar la obstaculización del procedimiento legislativo. El otorgar prioridad a la resolución de los recursos previos y establecer un plazo improrrogable de seis meses que se debe aplaudir.

Aun así se debe, en mi opinión se debe precisar de manera todavía más exhaustiva, los efectos derivados de una declaración de inconstitucionalidad. En qué fase del procedimiento legislativo se debe modificar estos preceptos, se tiene que someter a votación o no, etc.

Con todo ello, es una medida necesaria (o conveniente), debido a la crisis del Estado de las Autonomías, pues minimiza los daños derivados de un estatuto inconstitucional, además de introducir medidas que garantizan el buen funcionamiento del proceso parlamentario.

Ahora bien, aunque he manifestado que la recuperación es necesaria, también me pregunto si no ha llegado un poco tarde, puesto llega en un momento en el que la crisis del Estado autonómico es una realidad (sólo hay que ver los sucesos que han ido aconteciendo en Cataluña en los últimos años) y, no creo que hoy, el recurso previo forme parte de la solución a esta crisis⁹⁵. Es cierto que un recurso así es necesario y hoy la Constitución goza del mecanismo idóneo para atacar una amenaza de esta naturaleza, pero no es útil debido al Estado de la cuestión.

Hubiese sido más útil para mantener el orden constitucional, además de incluir el recurso previo contra los estatutos de autonomía y su modificación, plantearse si existen otras leyes

⁹⁵ Este parecer se ilustra muy bien en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F., “El Tribunal Constitucional: especial referencia a sus reformas más controvertidas”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y VIDAL PRADO, C. (Coords.), *La Constitución española: 1978-2018*, Editorial Lefebvre-El Derecho, Madrid, 2018, página 232.

que, debido a su relevancia dentro del ordenamiento jurídico, deban de ser sometidos a un control de constitucionalidad de carácter previo⁹⁶.

⁹⁶ ALEGRE MARTÍNEZ así se posiciona. Para él “habría sido deseable, tal y como hemos indicado en el apartado anterior, su extensión a otras categorías normativas como leyes orgánicas, reglamentos parlamentarios, leyes tributarias y reformas constitucionales aprovechando así las ventajas que ofrece su control con carácter preventivo”. ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., “El recurso previo de inconstitucionalidad según la Ley Orgánica 12/2015: un regreso esperado, una reforma insuficiente” página 133.

10. BIBLIOGRAFÍA

Obras doctrinales

- ALBA NAVARRO, M., “El recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de ley orgánica”. *Revista de Derecho Político*, 1982, n. 16, pp.167-182.
- AGUADO RENEDO, C., “El recurso previo de inconstitucionalidad frente a proyectos de estatutos de autonomía y de su modificación”, en *Teoría y realidad constitucional*, n. 38, 2016, pp. 683-699.
- ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., “El resurgimiento del debate sobre el control previo de constitucionalidad en España: experiencias y perspectivas”. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 2007, n. 8, pp. 3-29.
- ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., “El recurso previo de inconstitucionalidad según la Ley Orgánica 12/2015: un regreso esperado, una reforma insuficiente” en *Revista de derecho político*, n. 97, 2016, pp. 89-140.
- ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., “La experiencia española del recurso previo de inconstitucionalidad: de la supresión a la añoranza” *Derecho Constitucional*, 2011, pp. 1-24.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I., “El Tribunal Constitucional” en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 539-547.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F., “El Tribunal Constitucional: especial referencia a sus reformas más controvertidas”, en ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y VIDAL PRADO, C. (Coords.), *La Constitución española: 1978-2018*, Editorial Lefebvre-El Derecho, Madrid, 2018, pp. 221-243.
- ARAGÓN REYES, M., “El control de constitucionalidad en la Constitución española de 1978”. *Revista de estudios políticos*, 1979, n. 7, p. 171-196.
- ARAGÓN REYES, M., “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1986, n. 17, pp. 85-136.
- ARAGÓN REYES, M., “La construcción del Estado autonómico”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2006, n. 54, p. 75-95.
- ARZAMENA SIERRA, J. “El recurso de inconstitucionalidad”, en *El Tribunal Constitucional*, Madrid, IEF, 1981.

- CONTRERAS CASADO, M. “Las reformas de los Estatutos de Autonomía. Viejos y nuevos tiempos en la construcción del Estado autonómico” en Anuario Jurídico de la Rioja, n. 11, 2006, pp. 11-33.
- CRUZ VILLALÓN, P., “El control previo a los veinte años de supresión”. Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional, 2006, n. 4, pp. 275-287.
- CRUZ VILLALÓN, P., *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad 1918-1939*. Centro de estudios constitucionales, 1987, 474 págs.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., “El Tribunal Constitucional español como legislador positivo”. Pensamiento Constitucional, 2012, vol. 15, n. 15, pp. 127-192.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., “Evolución histórica y modelos de control de constitucionalidad”. Pensamiento constitucional, 1997, vol. 4, n. 4, pp. 167-216.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., “La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano”. Pensamiento Constitucional, 2004, n.11, pp. 19-75.
- FIGUERUELO BURRIEZA, A., “La incidencia positiva del Tribunal Constitucional en el Poder Legislativo”. Revista de estudios políticos, 1993, n. 81, p. 47-72.
- GARAY, A. F., “La enseñanza del caso "Marbury vs. Madison"”. Academia: revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires, 2009, vol. 7, n. 13, pp. 121-136.
- GÓMEZ MONTORO, Á. J., “El control previo de constitucionalidad de proyectos de estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas”. Revista Española de Derecho Constitucional, 1988, n. 22, pp. 121-174.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Derecho Procesal Constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1980.
- HIGHTON, E. I., “Sistemas concentrado y difuso de control de constitucionalidad. La justicia constitucional y su internacionalización”, 2010, pp 107-173.
- HURTADO MARTÍNEZ, J. A. “La evolución del sistema francés como modelo de control de constitucionalidad de las leyes”, Revista de Derecho UNED, núm. 10, 2012, pp. 711-730.
- MODERNE, F., “El control previo de constitucionalidad en la Europa contemporánea”. Revista Chilena de Derecho, 1993, pp. 409-416.
- MONTORO PUERTO, M., *Jurisdicción constitucional y procesos constitucionales*. Colex, 1991.

- PAREJO ALFONSO, L., “Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1983, relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico”. *Revista española de derecho constitucional*, 1983, n. 9, p. 147-184.
- PÉREZ ROYO, J. “Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas”. *Revista española de derecho constitucional*, 1986, n. 17, pp. 137-170.
- RUBIO LLORENTE, F., “Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1992, n. 35, pp. 9-39.
- RUBIO LLORENTE, F., “Tendencias actuales de la jurisdicción constitucional en Europa”. RUBIO LLORENTE, F. y JIMÉNEZ CAMPO, J., *Estudios sobre jurisdicción constitucional*, Editorial McGraw-Hill–Colección Ciencias Jurídicas, Madrid, 1998, pp. 155-173.
- SALAZAR BENÍTEZ, O., “Sobre la inconveniencia de introducir el recurso previo de inconstitucionalidad en los procedimientos de reforma estatutaria”. En *La Reforma del Tribunal Constitucional: actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Tirant lo Blanch, 2007. p. 459-486.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Problemas del recurso previo de inconstitucionalidad y adición sobre la LOAPA”, *Revista de derecho político*, n. 18-19, 1983, pp. 177-190
- TROPER, M., "Kelsen y el control de constitucionalidad", en *Derechos y libertades Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, n. 4, 1995, pp. 307-332
- VAN ALSTYNE, W. W., & MARSHALL, J. A critical guide to *Marbury v. Madison*, *Duke Law Journal*, 1969, pp. 1-47.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., “El control previo de constitucionalidad de las normas con rango de ley: crónica de un escéptico”, *Revista catalana de dret públic*, n. 49, 2014, pp. 20-40
- WOOD, G. S. “The origins of judicial review revisited, or how the Marshall Court made more out of less”. *Wash. & Lee L. Rev.*, 1999, vol. 56, pp. 787-809.

Diarios de sesiones

- Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, núm. 23, sesión de 23 de julio de 1979, pp. 1198-1263.
- Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, núm. 128, sesión de 25 de mayo de 1984, pp. 5872-5885.

Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, núm. 177, sesión de 18 de febrero de 2014. pp. 5-25.

Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, núm. 298, sesión de 16 de julio de 2015. pp. 46-57.

Jurisprudencia

Sentencia Marbury vs Madison, 1803.

Tribunal Constitucional, STC 66/1985, de 23 de mayo (BOE-T-1985-10382- 6 págs).

Tribunal Constitucional, Pleno, Auto 135/2004, de 20 de Abril.

Tribunal Constitucional, Pleno, Auto 85/2006, de 15 de marzo.

Legislación

Constitución de la República Italiana Texto originario de la Constitución de la República italiana promulgada el 27 de diciembre de 1947 y en vigor desde el 1 de enero de 1948.

Constitución de la República Italiana Texto originario de la Constitución de la República italiana promulgada el 27 de diciembre de 1947 y en vigor desde el 1 de enero de 1948, actualizado con las modificaciones introducidas por las leyes de revisión constitucional.

Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

Constitución Española, de 6 de diciembre de 1978.

Constitución Francesa de 4 de octubre de 1958 (Texto resultante, en último lugar, de la ley constitucional de 23 de julio de 2008).

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, por la que se deroga el capítulo II del título VI de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional.

Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, 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.