

## El último escollo de la legitimación de las Comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad español

Paloma Requejo Rodríguez

*El Tribunal Constitucional español ha venido entendiendo que de acuerdo con su Ley orgánica reguladora (LOTC) los Ejecutivos y los Parlamentos de las Comunidades autónomas solo pueden interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes y normas con rango de ley del Estado que afecten a su propio ámbito de autonomía. Por tanto, a diferencia de los órganos estatales, no pueden recurrir ni leyes ni normas con rango de ley autonómicas. Como la Constitución no hace referencia expresa a estas limitaciones, gran parte de la doctrina y algunos Magistrados del Tribunal Constitucional en sus votos particulares sugieren realizar una interpretación del art. 32.2 LOTC conforme a la norma suprema que permita superar las dudas sobre su inconstitucionalidad. Esta lectura alternativa, y en algunos casos forzada, no ha sido completamente acogida por un Tribunal que se muestra reacio a dar un último paso para extender la legitimación autonómica, que quizás corresponda al legislador.*

### 1. Introducción

La legitimación de las Comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional español siempre ha sido un tema polémico y ha servido de ejemplo de su posición desventajosa en comparación a la del Estado. La Constitución sienta las bases de una equiparación entre ambos en el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y normas con rango de ley, objeto de esta reflexión, pero la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), encargada de concretar sus preceptos, introduce restricciones para las Comunidades autónomas. No son la únicas. En los llamados

conflictos negativos de competencia, es decir, los generados por una inhibición a actuar por razón de incompetencia, la LOTC confiere legitimación al Estado sin que establezca un procedimiento para que las Comunidades autónomas puedan activarlos, y en los positivos, si bien permite también a estas impugnar a través de sus Ejecutivos normas y actos infralegales del Estado o de otras Comunidades que invadan o menoscaben sus competencias, les exige que efectúen un requerimiento previo obligatorio que tan solo es potestativo para el Estado.

Tras recordar en la esfera del recurso de inconstitucionalidad ese desajuste entre la regulación constitucional y legal de la legitimación, su valoración por la doctrina y los motivos que lo provocan, se analizará cómo el Tribunal Constitucional ha intentado y logrado salvar algunas de las limitaciones que la LOTC ha incorporado y cómo se ha mostrado reacio a hacerlo con otras igual de cuestionables o incluso más. A pesar de las críticas recibidas, nunca ha reconsiderado su postura en relación a estas últimas. Aun así, o precisamente por ello, la imposibilidad de que las Comunidades autónomas recurran leyes y normas con rango de ley autonómicas sigue siendo un asunto pendiente. Todo un “clásico” que periódicamente recobra actualidad al hilo de la interposición de recursos de inconstitucionalidad que podrían dar pie al Tribunal a cambiar de parecer. De este modo, entienden muchos, su jurisprudencia sobre el art. 32 LOTC se adecuaría no solo a la evolución del modelo de organización territorial, sino al tenor, en cualquier circunstancia, de las disposiciones constitucionales que se refieren a la legitimación y a la naturaleza objetiva y abstracta del recurso de inconstitucionalidad, así como a la posición de las Comunidades autónomas. En otro plano, contribuiría a solventar las controversias que en el marco de un sistema parlamentario de gobierno pudieran surgir entre Ejecutivo y Parlamento autonómico a causa de una ley o de una norma con rango de ley que alguno de los dos hubiera aprobado<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> P. PÉREZ TREMPES, *La legitimación de los ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su Comunidad autónoma: crónica de un precepto perdido*, en *Actualidad jurídica Aranzadi*, 305, 1997, p. 1 (consultado en: <https://insignis.aranzadidigital.es>, fecha: 19.10.2020) y L. GONZÁLEZ DEL CAMPO, *La legitimación de los Ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su propia Asamblea: un conflicto interpretativo entre Constitución y Ley orgánica del Tribunal Constitucional doblemente resuelto a favor de esta. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 176/2019*,

Aunque en los casos más relevantes que ha resuelto el alto Tribunal es el Ejecutivo autonómico el que pretende impugnar sin conseguirlo una ley o el Reglamento de la Asamblea legislativa de su Comunidad, el problema es idéntico a la inversa. Estas Cámaras tampoco pueden atacar las normas con rango de ley dictadas por los Consejos de Gobierno de sus Comunidades, a las que las últimas reformas estatutarias les han otorgado mayor presencia, sumando en algunas de ellas los Decretos leyes a los ya existentes Decretos legislativos<sup>2</sup>. La actual fragmentación parlamentaria y los Gobiernos en minoría favorecen que se planteen estas hipótesis y la respuesta debe ser coincidente. No obstante, la cuestión no queda ahí. Ni unos ni otras tienen ocasión de recurrir leyes y disposiciones con rango de ley del resto de Comunidades autónomas, por mucho que afecten al ámbito de su autonomía, sea cual sea el sentido que quiera dársele a esta expresión, sin que de nuevo la Constitución les niegue esta opción. Problema distinto suscita la ausencia de legitimación de las minorías parlamentarias autonómicas para oponerse a las leyes y normas con rango de ley de su Comunidad, porque no aparecen citadas en la Constitución a diferencia de lo que sucede con las minorías estatales. La oportunidad de su inclusión resulta evidente por su lugar en un Estado democrático y por su peso en la función de control, pero a nuestro juicio requeriría una reforma constitucional innecesaria en los supuestos anteriores<sup>3</sup>.

*de 18 de diciembre, Recurso de inconstitucionalidad núm. 1195-2019 (BOE núm. 21, de 24 de enero de 2020), en Revista de las Cortes Generales, 108, 2020, pp. 371-373.*

<sup>2</sup> J.F. SÁNCHEZ BARILAO, *La falta de legitimación de las Comunidades autónomas para promover el control de validez de leyes propias, en especial tras las últimas reformas estatutarias*, en *Revista general de Derecho Constitucional*, 8, 2009, p. 16 (consultado en: <https://www.iustel.com>, fecha: 09.03.2021), califica de «auténtica carencia» la imposibilidad de que los órganos autonómicos recurran sus propias normas y más cuando tras los últimos cambios los Estatutos han «profundizado en la autonomía».

<sup>3</sup> J. M<sup>º</sup>. CASTELLÁ ANDREU, *La diferente posición del Estado y de las Comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional*, en M.Á. GARCÍA HERRERA (Coord.), *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003, Volumen II*, Bilbao Universidad el País Vasco-CEPC, 2005, pp. 529-530 y J. F. SÁNCHEZ BARILAO, *La falta de legitimación de las Comunidades autónomas para promover el control de validez de leyes propias, en especial tras las últimas reformas estatutarias*, cit., p. 31, también estiman imprescindible una reforma constitucional si se quieren sumar las minorías parlamentarias autonómicas a los legitimados. Sin embargo, J.A. MONTILLA MARTOS, *La minoría parlamentaria en el recurso de inconstitucionalidad*, en J. CANO BUESO (Coord.), *El*

Una de las últimas ocasiones que ha tenido el Tribunal de superar su doctrina ha sido la STC 176/2019, de 18 de diciembre. Su empecinamiento en la constitucionalidad de un 32.2 LOTC, que en su opinión claramente niega a los órganos autonómicos la impugnación de normas autonómicas, no impidió que se sugirieran otras alternativas. Con distintos argumentos quieren expandir la legitimación, manteniendo la letra de la LOTC y asumiendo el Constitucional la solución de un problema que no ha generado. Suele darse por hecho que le corresponde esta tarea, aun a riesgo de rebasar los límites de su función hermenéutica, cuando lo que habría que preguntarse, y así lo haremos, es si, pese a los inconvenientes procesales que origina, no sería más adecuado que se hubiera decantado por inaplicar la ley y por aplicar la Constitución a la espera de que el legislador hable en los términos que al propio Tribunal se le aconseja.

## ***2. La regulación constitucional y legal de la legitimación autonómica ante el Tribunal Constitucional español en el recurso de inconstitucionalidad***

El art. 162.1.a) CE señala que están legitimados «para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas»<sup>4</sup>. Acostumbrados a un texto constitucional con un alto grado de

*Parlamento de Andalucía*, Granada, Comares, 2004, pp. 115-123, reconociendo igualmente las ventajas de esta incorporación, por razones prácticas -dificultad de convencer a los legitimados estatales de que recurran- y por razones teóricas -vinculación del recurso a la "democracia pluralista"-, considera que bastaría con modificar la LOTC e I. SORIANO SORIANO, *¿Pueden las minorías parlamentarias autonómicas incoar recurso de inconstitucionalidad? (Un supuesto de control parlamentario en el Estado autonómico)*, en AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 928-931, incluso solo los Reglamentos parlamentarios autonómicos.

<sup>4</sup> Como afirman, entren otros, J. CORCUERA ATIENZA, *Autonomía y recurso de inconstitucionalidad (Legitimación de los órganos de las Comunidades autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad)*, en *Revista vasca de Administración pública*, 1, 1981, p. 196, M. SÁNCHEZ MORÓN, *La legitimación activa en los procesos constitucionales*, en *Revista española de Derecho Constitucional*, 9, 1983, p. 16 y R. CANOSA USERA, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Madrid, Trivium, 1992, pp. 60-61, la expresión «en su caso», referida a la legitimación de los Parlamentos autonómicos, obedece a que la Constitución solo impone en su art. 152 la existencia obligada de estas Asambleas en aquellas Comunidades que accedieron a la

apertura y de abstracción, aquí ofrece un listado cerrado y detallado de los sujetos estatales y autonómicos que pueden iniciar el procedimiento indicado, sin disparidades en cuanto a las normas recurribles por ellos dentro de las que el art. 161.1.a) CE menciona, «leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley».

Por tanto, existe unanimidad entre la doctrina en que el art. 162.1.a) CE establece un *numerus clausus*. Al ser tan taxativo y claro, para algunos incluso no necesita de mayor especificación y buena prueba sería que el apartado 2 de ese precepto dice que solo «en los demás casos», esto es, en procedimientos distintos al recurso de inconstitucionalidad y al recurso de amparo a los que se refiere su apartado 1, «la ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados»<sup>5</sup>. Pero, así todo, muchos admiten que el legislador puede llevar a cabo su concreción. Las divergencias surgen a la hora de determinar hasta dónde; aun dando por buena la adición de algún requisito para ser parte activa en el proceso, se suele desechar cualquier tipo de diferencia restrictiva que la norma suprema no contempla entre los sujetos mencionados<sup>6</sup>.

Esas precisiones del art. 162.1.a) CE serían factibles gracias a la cobertura del art. 165 CE, que remite a una ley orgánica la regulación del «funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el

autonomía a través del procedimiento previsto en el art. 151 CE, no así en las demás, aunque hayan terminado por tenerlas.

<sup>5</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA, T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid Civitas, 1988, pp. 175-176.

<sup>6</sup> Con la intención de reflejar esa diversidad doctrinal, varios ejemplos. F. RUBIO LLORENTE, M. ARAGÓN REYES, *La jurisdicción constitucional*, en A. PREDIERI, E. GARCÍA DE ENTERRÍA (Dir.), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Civitas, 1980, pp. 832-833, ven en el art. 162.1.a) CE una cláusula general que el legislador puede desarrollar tal y como lo ha hecho. Para R. CANOSA USERA, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, cit., pp. 59-62 y 84, es posible una concreción técnica de un precepto nada ambiguo, pero entiende que ha sido resuelta insatisfactoriamente en el art. 32.2 LOTC al primar ese talante restrictivo. Por su parte, P. PÉREZ TREMPES, *La legitimación de los ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su Comunidad autónoma: crónica de un precepto perdido*, cit., p. 7, en un intento de ofrecer una lectura constitucional de la LOTC, mantiene que el art. 162.1.a) CE agota la regulación de la legitimación y que el art. 32.2 LOTC «no tendría voluntad de desarrollar globalmente la previsión constitucional, sino solo de introducir exigencias concretas ante algunos supuestos específicos de esa legitimación», contraponiendo aquellos casos en que estas exigencias no existen, esto es, cuando los recurrentes son órganos estatales, y aquellos otros en que sí existen, esto es, cuando los órganos legitimados son autonómicos y pretenden recurrir normas estatales.

procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones». Estos últimos aspectos se utilizan para justificar que la LOTC en su art. 32 realice una sistematización de los legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad. Si los órganos estatales se libran de cualquier traba, atacando leyes, normas y actos con fuerza de ley estatales y autonómicos, la legitimación autonómica parece restringida en su objeto y en el motivo que la explica. Los Gobiernos y Parlamentos autonómicos, de una parte, recurrirán leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley «del Estado» y, de otra, estos habrán de «afectar a su propio ámbito de autonomía».

Son varias las causas de esta deriva reduccionista de la LOTC. Como apunta Sánchez Morón<sup>7</sup>, la incertidumbre en el momento de su aprobación sobre cuál terminaría siendo la evolución del modelo autonómico habida cuenta de su apertura constitucional; las suspicacias hacia unas Comunidades autónomas que con una legitimación amplia llevarían al Tribunal sus controversias; o el interés que ellas mismas demostraron en que otras no impugnasen sus normas o aquellas que les afectan. Sin embargo, caben otras razones de mayor calado cuyo hilo conductor no es la desconfianza; una concepción diferente de la descentralización, según pone de relieve a nuestro juicio acertadamente Canosa Usera, más próxima al federalismo en el diseño constitucional de la legitimación y más próxima al regionalismo en el de la LOTC, situándose en un punto intermedio la posterior jurisprudencia constitucional al respecto<sup>8</sup>.

Lo cierto es que si se defiende que la Ley orgánica nada puede decir, salvo reiterar la regulación constitucional de la legitimación, el art. 32.2 LOTC es inadmisibles en términos constitucionales. Si, por el contrario, se acepta que puede desarrollar el art. 162.1.a) CE, lo que habrá que plantearse es si resulta constitucional la opción elegida por el legislador. En principio la mayor polémica recayó sobre la exigencia de que la disposición recurrida por los órganos autonómicos debe afectar a su ámbito de autonomía. En ella se veía una reconducción de las Comunidades a la protección de sus intereses propios, identificados a la baja

<sup>7</sup> M. SÁNCHEZ MORÓN, *La legitimación activa en los procesos constitucionales*, cit., pp. 13-15.

<sup>8</sup> R. CANOSA USERA, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, cit., pp. 85, 93-94.

solo con sus competencias, dejando el interés general y su defensa primordialmente, cuando no en exclusiva, en manos del Estado y de sus órganos<sup>9</sup>. Esta lectura parecía tener el aval del art. 137 CE, que afirma que las Comunidades «gozan de autonomía para la gestión de sus intereses», pero en otros preceptos la Constitución también las llama a participar y a colaborar con el Estado en tareas ligadas al interés general -iniciativa legislativa y de reforma constitucional (arts. 87.3 y 166 CE), participación en el Senado (art. 69 CE), por ejemplo<sup>10</sup>. Por otro lado, el recurso de inconstitucionalidad nunca es un instrumento que busca defender intereses particulares, sino un procedimiento de control abstracto y objetivo de normas con rango de ley para salvaguardar la supremacía constitucional<sup>11</sup>. Todo esto acentúa la contradicción de hacer depender la legitimación autonómica para ponerlo en marcha de la afectación de intereses subjetivos, cuando en realidad aquella trae causa, al igual que en el resto de supuestos, de la signficada «posición constitucional» de las Comunidades por las funciones que tienen encomendadas<sup>12</sup>. Solo

<sup>9</sup> M. ARAGÓN REYES, *Art. 162. Legitimación en los procesos constitucionales*, en O. ALZAGA VILLAAMIL (Coord.), *Comentarios a la Constitución española de 1978, Tomo XII*, Madrid, Cortes Generales/Editoriales de Derecho reunidas, 1999, p. 261.

<sup>10</sup> En el plano doctrinal M. SÁNCHEZ MORÓN, *La legitimación activa en los procesos constitucionales*, cit., pp. 19-20 y 16 lo puso de manifiesto, recordando, como habían hecho otros administrativistas, que «no puede confundirse autonomía de gestión con legitimación procesal» y que la Constitución «ni prohíbe... que las Comunidades autónomas colaboren en la tutela de intereses generales», ni restringe el recurso a la defensa de sus competencias. Entre los constitucionalistas, bien pronto J. CORCUERA ATIENZA, *Autonomía y recurso de inconstitucionalidad (Legitimación de los órganos de las Comunidades autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad)*, cit., pp. 197, 199-201 o M. GERPE LANDÍN, *La legitimación de los órganos de las Comunidades autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad, Comentario a la sentencia de 14 de julio de 1981*, en *Revista jurídica de Catalunya*, 4, 1982, p. 1010, implicaron a los órganos autonómicos en «la defensa del orden constitucional» y del interés general, señalando como ejemplo su intervención en las funciones y órganos que se indican en el texto. Incluso R. CANOSA USERA, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, cit., p. 56 extiende la «defensa de intereses generales» por parte de las Comunidades autónomas no solo cuando «colabora[n] en la adopción de decisiones comunes», sino también cuando ejercen «competencias propias» para «la gestión de intereses particulares», porque aquí están «coadyuvando en el cumplimiento de un objetivo constitucional de interés común: el buen funcionamiento del sistema de distribución de competencias».

<sup>11</sup> M. SÁNCHEZ MORÓN, *La legitimación activa en los procesos constitucionales*, cit., pp. 20-22.

<sup>12</sup> I. TORRES MURO, *La legitimación en los procesos constitucionales*, Madrid, Ed. Reus, 2007, p. 34; R. CANOSA USERA, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, cit., p. 44.

una interpretación del precepto conforme a la norma suprema permitirá afirmar una constitucionalidad a primera vista más que dudosa<sup>13</sup>. Pero lo mismo ocurre con que no se incluya la posibilidad de que los Ejecutivos y los Parlamentos autonómicos impugnen normas de su Comunidad o de otras y el art. 32.2 LOTC tan solo se refiera a normas estatales. Si en el apartado 1 del art. 32 se menciona a los órganos y fracciones de órgano estatales como los sujetos que pueden recurrir normas estatales y autonómicas, lo lógico es pensar que el apartado 2 no solo pretende incorporar una “exigencia” para un “caso específico”, sino que su única alusión a las normas estatales en relación a la impugnación que pueden llevar a cabo los órganos autonómicos descarta a las normas autonómicas. Esta negativa es admitida por algunos, en tanto evita «la instrumentación del recurso de inconstitucionalidad como vía para plantear problemas derivados de agravios comparativos»<sup>14</sup> y que el Tribunal Constitucional se convierta «en el escenario de una guerra de taifas entre las Comunidades»<sup>15</sup>, no pareciendo incluso demasiado grave tal restricción, puesto que hay otras alternativas para que las leyes y normas con rango de ley autonómicas que vulneren la Constitución o el bloque constitucional no queden “impunes” -que las recurran en inconstitucionalidad los órganos legitimados estatales, aunque obviamente no están obligados; que los Ejecutivos autonómicos las impugnen indirectamente, siempre que sean de otra Comunidad, a través de un conflicto de competencias contra reglamentos que las desarrollen o actos que las apliquen lesionando o menoscabando sus competencias; que los Consejos Consultivos autonómicos realicen un control preventivo no jurisdiccional de constitucionalidad/estatutariedad de los proyectos o

<sup>13</sup> M. SÁNCHEZ MORÓN, *La legitimación activa en los procesos constitucionales*, cit., pp. 19-24, a partir de estos argumentos considera inconstitucional esa limitación que introduce el precepto. Sin llegar a ese extremo I. SERRANO BLANCO, *La legitimación activa de las Comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad y la reforma de los Estatutos*, en *Revista jurídica de Castilla y León*, 24, 2011, p. 127 estima que el «engranaje» de la afectación al propio ámbito de autonomía «chirría», como lo hace el que se comentará a continuación que impide a las Comunidades recurrir normas autonómicas.

<sup>14</sup> M. ARAGÓN REYES, *Art. 162. Legitimación en los procesos constitucionales*, cit., p. 260.

<sup>15</sup> F. RUBIO LLORENTE, M. ARAGÓN REYES, *La jurisdicción constitucional*, cit., p. 833.

proposiciones de normas legales de su Comunidad...<sup>16</sup>. Otros, a nuestro juicio más acertadamente, lo consideran inaceptable. Los órganos autonómicos deben poder recurrir leyes, normas y actos con fuerza de ley estatales y autonómicos, propios y ajenos, porque la Constitución no lo impide y por la naturaleza ya comentada de un recurso que persigue la depuración objetiva del ordenamiento<sup>17</sup>.

El debate doctrinal descrito se reproduce en el seno del Tribunal Constitucional. También aquí se pone de manifiesto esas diferencias a la hora de interpretar no tanto el art. 162.1.a) de la Constitución, como el papel del art. 165 CE y el tenor del art. 32.2 LOTC.

El Tribunal Constitucional ha mantenido el carácter taxativo del art. 162.1.a) CE, que impediría a la ley orgánica, por mucho que el art. 165 remita a ella, eliminar a los sujetos que allí se mencionan o introducir otros nuevos. Señal de esto último es el artificioso conflicto en defensa de la autonomía local, incorporado precisamente para lograr que municipios y provincias al menos indirectamente provoquen la expulsión del ordenamiento de las leyes y normas con rango de ley estatales y autonómicas que vulneren la autonomía local, ante la imposibilidad de que puedan ser legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad salvo reforma constitucional. Hasta dónde puede llegar el reenvío que efectúa el art. 165 a la LOTC ya es otra cosa. Para la mayoría respaldaría

<sup>16</sup> M. ARAGÓN REYES, *Art. 162. Legitimación en los procesos constitucionales*, cit., pp. 260-261; J.Mª, CASTELLÀ ANDREU, *La diferente posición del Estado y de las Comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional*, cit., p. 530; I. SERRANO BLANCO, *La legitimación activa de las Comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad y la reforma de los Estatutos*, cit., pp. 138-145, se refieren, con distinto nivel de crítica, a estas opciones.

<sup>17</sup> Entre muchos, J. CORCUERA ATIENZA, *Autonomía y recurso de inconstitucionalidad (Legitimación de los órganos de las Comunidades autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad)*, cit., p. 197; P. PÉREZ TREMPES, *La legitimación de los ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su Comunidad autónoma: crónica de un precepto perdido*, cit., p. 7, cree necesaria una interpretación del precepto que permita a las Comunidades recurrir frente a normas autonómicas; R. CANOSA USERA, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, cit., p. 62 afirma igualmente la conveniencia de «juridificar todas las hipótesis litigiosas»; J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La falta de legitimación de las Comunidades autónomas para promover el control de validez de leyes propias, en especial tras las últimas reformas estatutarias*, cit., pp. 17-18, 26 ve en esta carencia «un déficit en la garantía de la Constitución y de los Estatutos» y un serio riesgo de que estos últimos se vean devaluados o I. SERRANO BLANCO, *La legitimación activa de las Comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad y la reforma de los Estatutos*, cit., p. 138 no duda en calificar de «espacio de impunidad y de indefensión» sobre todo la negativa a que las Comunidades puedan recurrir normas de otras.

cualquier concreción que respete el marco constitucional. Esta posición a lo largo de los años ha encontrado reticencias, plasmadas en los votos particulares de diversos Magistrados, que han visto en el art. 162.1.a) CE un precepto completo, lo suficientemente claro como para no necesitar de desarrollo por parte de la LOTC y menos aún de carácter restrictivo. Sin embargo, antes de considerar que el art. 32.2 LOTC es inconstitucional, al introducir «un tratamiento diferencial ... de la legitimación que la Constitución establece en términos indiferenciados»<sup>18</sup>, se intentará salvar su constitucionalidad, buscándole un sentido compatible con la Constitución que no cuestione ni la supremacía de esta ni la posterior aplicación de aquel, ya que, según dispone el art. 1 LOTC, el Tribunal está sometido a la Constitución y a la LOTC.

Habrà que valorar si las interpretaciones que han terminado por imponerse o aquellas otras que se sugieren sin fortuna no llegan a vaciar de contenido algo que la LOTC expresamente dice o hacen decir a la LOTC algo que expresamente no dice, de tal manera que el Tribunal puede acabar excediéndose de su función. Por muy loable que sea y por mucho empeño que ponga en “resintonizar” la LOTC con la Constitución<sup>19</sup>, toda interpretación conforme tiene un límite, el respeto a la literalidad, y cuando para llegar a ella no hay otro camino que pasarlo por alto, al legislador le corresponde esa adecuación y al Constitucional afirmar que la Constitución le obliga más que la LOTC y actuar en consecuencia.

### ***3. La distinta respuesta del Tribunal Constitucional***

El Tribunal Constitucional ha dado una contestación bien diferente cuando ha tenido que enfrentarse a las exigencias a las que el art. 32.2 LOTC sujeta a los Ejecutivos y Parlamentos autonómicos para recurrir en inconstitucionalidad.

Recordemos que, sin que la Constitución establezca explícitamente tal restricción, el artículo indica que ambos están legitimados para ejercer el

<sup>18</sup> Voto particular a la STC 223/ 2006, de 6 de julio, del Magistrado Conde Martín de Hijas, al que se adhieren los Magistrados Delgado Barrio y García-Calvo y Montiel.

<sup>19</sup> No puede ser más expresiva la frase de R. CANOSA USERA, cuando afirma que «si las Cortes generales rectifican al constituyente, el Tribunal Constitucional rectifica al legislador y enlaza con el primero». *Ibidem*, p. 85.

recurso contra leyes o normas con rango de ley que puedan «afectar a su propio ámbito de autonomía». Parece evidente que el legislador orgánico piensa que, dentro de su libertad de configuración, puede precisar las razones que justifican que los órganos autonómicos estén facultados para impugnar una ley o una norma con rango de ley, acotándola solo a una y convirtiéndola en un elemento indispensable para recurrir.

La indeterminación de esta expresión facilitó que el Tribunal Constitucional fuera modificando su alcance a lo largo de los años. En un primer momento, en la STC 25/1981, de 14 de julio, optó por una lectura estricta que solo aceptaba la interposición del recurso si la norma invadía competencias autonómicas, lo que fue muy criticado en la esfera doctrinal, según se ha indicado, y en el Tribunal. En un voto particular a esta sentencia, suscrito por los Magistrados Latorre, Díez de Velasco, Tomás y Valiente y Fernández Viagas, se defendía identificar los intereses incumbidos no solo con los «jurídico-administrativos», es decir, los competenciales, sino con los «intereses políticos» y, como se deduce de la Constitución, entender que la legitimación se entrega a estos órganos en último extremo para proteger la supremacía constitucional. A partir de la STC 84/1982, de 23 de diciembre, el Tribunal moduló su postura y acabó con la confusión recurso de inconstitucionalidad/conflicto de competencias vigente hasta esa fecha<sup>20</sup>, ofreciendo una lectura más amplia, *pro actione*, característica cuando interpreta normas procesales<sup>21</sup>. La legitimación autonómica se expande fuera de la «defensa de sus competencias» a la esfera «de los intereses peculiares» que «se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado». De ahí que se admita que para recurrir resulte suficiente con que haya un punto de conexión material entre la ley que se desea impugnar y las competencias autonómicas. El ámbito de autonomía que ha de verse concernido remite, dirá la STC 30/2011, de 16 de marzo, «a la posición institucional que en el ordenamiento os-

<sup>20</sup> M. GERPE LANDÍN, *La legitimación de los órganos de las Comunidades autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad, Comentario a la sentencia de 14 de julio de 1981*, cit., p. 1013.

<sup>21</sup> R. CANOSA USERA, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, cit., p. 65.

tentan las Comunidades autónomas», lo que engloba sus «competencias», sus «facultades» y las «garantías... que preservan dicha autonomía». La STC 199/1987, de 16 de diciembre, destaca un aspecto capital; la legitimación autonómica está al servicio «de la depuración del ordenamiento jurídico», por lo que la exigencia que estamos comentando «no puede ser interpretada de forma restrictiva, sino en favor del reconocimiento de la legitimación». En cierto modo se termina por asumir que las Comunidades autónomas están tan interesadas como el resto de entes públicos en provocar la expulsión del ordenamiento de las leyes y normas con rango de ley inconstitucionales. Esta progresión<sup>22</sup> conduce a consentir en la mayoría de los casos la legitimación autonómica frente a las leyes y normas con rango de ley estatales, dejando prácticamente sin efecto la restricción expresa e inequívocamente formulada en la LOTC. Raro es el supuesto en que con una lectura tan laxa no es posible encontrar esa ligazón material, porque al final a las Comunidades autónomas poco por no decir nada les es ajeno<sup>23</sup>. La contraposición interés particular/interés general presente en las primeras sentencias pasa a un segundo plano o se elude en favor del vínculo legitimación-finalidad nomofiláctica del recurso<sup>24</sup>. La necesaria invasión competencial para recurrir se explicaba desde la perspectiva estrecha de que las Comunidades solo pueden velar por unos intereses particulares, coincidentes con sus competencias, que son «la esfera y límite de su actividad», mientras que los órganos estatales, al tener encomendada «la tutela de los intereses públicos generales», pueden impugnar cualquier norma de las que son objeto de enjuiciamiento por cualquier razón de inconstitucionalidad

<sup>22</sup> Entre muchos, I. TORRES MURO, *La legitimación en los procesos constitucionales*, cit., pp. 86-91, R. CANOSA USERA, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, cit., pp. 65-83 o A. ALLUÉ BUIZA, *Legitimación de las Comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1992, pp. 9-11, 35-45, ofrecen una descripción de esta evolución jurisprudencial en torno a la afectación del ámbito de autonomía.

<sup>23</sup> De esta opinión es I. TORRES MURO, *La legitimación en los procesos constitucionales*, cit., p. 91 y, del mismo autor, *Problemas de legitimación en los procesos constitucionales*, en *Revista de Derecho Político*, 71-72, 2008, p. 619.

<sup>24</sup> Para R. CANOSA USERA, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, cit., p. 75, el Tribunal, más que admitir explícitamente que las Comunidades autónomas puedan «colaborar en la promoción de intereses generales», reconoce a sus órganos «la titularidad en la defensa del interés jurídico supremo cual es la tutela de la primacía de la Constitución».

(STC 25/1981, de 14 de julio). Implicar a las Comunidades en la defensa de la supremacía constitucional, considerando suficiente para recurrir que se satisfaga una condición de tan fácil cumplimiento como la existencia de esa mera conexión material, implícitamente supone, creemos, implicarlas en la defensa del interés general, pues no hay otro mayor que la salvaguarda de la Constitución.

En definitiva, para dar por buena en términos constitucionales la restricción de que los órganos autonómicos solo pueden atacar normas que incidan en el propio ámbito de autonomía, el Tribunal opta por desactivarla casi por completo con una interpretación amplia que la diluye, puesto que en la práctica acaba pareciendo que la autonomía se ve afectada con la existencia en el ordenamiento de una norma inconstitucional<sup>25</sup>. Nada que objetar respecto del fondo de la decisión y de su propósito; neutralizándolo, el requisito es acorde con la naturaleza del recurso y con la posición de las Comunidades autónomas como entes públicos que no se sitúan de espaldas al interés general, pero formalmente es más idóneo que el legislador elimine esta exigencia y no que el Tribunal Constitucional adelgace progresivamente su contenido para propiciar su inoperancia.

Distinta es la respuesta del Tribunal al origen estatal de las normas impugnables por las instituciones autonómicas. En sentencias como la STC 223/2006, de 6 de julio, defiende que el art. 32.2 LOTC precisa de manera palmaria que las instituciones autonómicas solo pueden recurrir normas estatales. Tal concreción limitativa es considerada constitucional, sin más explicaciones que el aval que dispensa a la LOTC la remisión del art. 165 CE, por lo que otra interpretación resulta a su juicio innecesaria e incluso imposible, en tanto la literalidad del precepto no deja margen alguno. Sin embargo, de ser así, una vez más habría un obstáculo no previsto en la Constitución, que además choca con la ya señalada finalidad del recurso de inconstitucionalidad, porque el objetivo de perseguir la depuración del ordenamiento pasa por poder instar la expulsión de toda

<sup>25</sup> I. TORRES MURO, *La legitimación en los procesos constitucionales*, cit., p. 91 y, del mismo autor, *Problemas de legitimación en los procesos constitucionales*, cit., p. 619 resalta que sin «poner de manifiesto las dudas de inconstitucionalidad ... el resultado final consiste ... en que resultaría muy difícil negar la legitimación a un órgano autonómico en prácticamente cualquier ley estatal».

norma, estatal o autonómica, presuntamente inconstitucional<sup>26</sup>. Por ello es extraño que la mayoría del Tribunal asuma la constitucionalidad del precepto sin cuestionarla siquiera y sin abundar en ella. Más lógico hubiera sido explorar una interpretación conforme o, de no ser posible, plantearse desatender la limitación y aplicar la regulación “indiferenciada” de la legitimación que formula el art. 162.1.a) CE<sup>27</sup>. En esta dirección el voto particular a la STC 223/2006, de 6 de julio, de los Magistrados Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio y García-Calvo y Montiel, haciéndose eco de la propuesta del Ministerio Fiscal, expone que estamos ante una restricción aparente. Más que una negativa a la impugnación de normas autonómicas por los órganos autonómicos, lo que hay es un mutismo que habría que superar acudiendo al art. 162.1.a) CE. Aunque juzgan que esta interpretación «no puede considerarse directamente contraria al sentido literal del precepto, en el que no existe un contenido explícito, terminante e inequívoco, de exclusión de la legitimación en otros casos distintos de los expresamente reconocidos», a nuestro modesto entender esta apreciación no resulta del todo convincente, sobre todo si ponemos el foco en el art. 32 LOTC en su conjunto. Ambos apartados no diferencian únicamente los casos en los que no se requieren o sí se requieren exigencias adicionales para recurrir; de ser así faltaría en el apartado 1 la mención expresa a un supuesto que la Constitución permite y la LOTC, de acuerdo con el voto particular, ni niega ni somete a requisito alguno, la impugnación de normas autonómicas por órganos autonómi-

<sup>26</sup> Así lo ve, entre otros, I. TORRES MURO, *La legitimación en los procesos constitucionales*, cit., p. 97 y *Problemas de legitimación en los procesos constitucionales*, cit., p. 620, más proclive a que el Tribunal Constitucional acabe modulándolo y permitiendo que los órganos autonómicos impugnen también normas autonómicas. La causa, que apunta en *La legitimación en los procesos constitucionales*, cit., p. 93, no es otra que considera “disfuncional” que solo órganos estatales puedan recurrir leyes y normas con rango de ley autonómicas, pues con ello se corre el riesgo de que estos únicamente ataquen normas de Comunidades que no compartan su signo político y, como señala R. CANOSA USERA, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, cit., p. 62, si ven en peligro sus competencias.

<sup>27</sup> Más acorde con lo que aquí se defiende parece esta última opción. Según I. TORRES MURO, *La legitimación en los procesos constitucionales*, cit., p. 97 la respuesta del Constitucional es discutible porque «elud[e] el dato de partida de que la Constitución legitima a los órganos autonómicos para interponer el recurso de inconstitucionalidad, sin limitaciones de ningún tipo, que creemos que se deducen incorrectamente de supuestos principios constitucionales, o de la supuesta delegación a la LOTC (art. 165) para matizar lo que no necesita matización».

cos. Distinguen quiénes pueden recurrir según qué clase de normas. El apartado 1 enumera como legitimados para impugnar normas estatales y autonómicas solo a órganos y fracciones de órganos estatales. Los órganos autonómicos no aparecen<sup>28</sup>. El apartado 2, cuando señala que para recurrir normas estatales estos se hallan también legitimados, no lleva a engaño. No sólo añade una condición más que han de cumplir para poder atacarlas, que afecten a su propio ámbito de autonomía, sino que el uso de ese “también” y la ausencia de las normas autonómicas mentadas en el apartado 1 está subrayando la imposibilidad de que las impugnen. Interpretar que el art. 32.2 se limita a introducir una cortapisa cuando los órganos autonómicos recurran normas estatales, sin descartar que puedan impugnar normas autonómicas, no tiene en cuenta la literalidad del art. 32 LOTC y una lectura sistemática del mismo, sino lo que ese precepto decía tras su aprobación en las Cámaras, pero que en realidad no dice, en tanto ese tenor que daba a los Ejecutivos autonómicos la opción de recurrir al menos leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley de sus Asambleas nunca se publicó<sup>29</sup>. Tal cual quedó, el art. 32.1 deja bien claro quienes son los legitimados para impugnar sin obstáculos las leyes y las normas con rango de ley independientemente de si son estatales o autonómicas y, a falta de su inclusión en ese apartado, el art. 32.2 tampoco confiere, como debería, ese alcance a la legitimación de los órganos autonómicos, sino que le impone dos restricciones y no solo una. Por tanto, no hay un silencio constitucional de la ley que llenar con la voz de la Constitución; hay una inconstitucionalidad de la ley que fuerza a aplicar la Constitución.

<sup>28</sup> A. ALLUÉ BUIZA, *Legitimación de las Comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad*, cit., pp. 31-33 ubica en el apartado 1 y no en el 2 la «ausencia de legitimación» de los órganos autonómicos para impugnar normas autonómicas. A sensu contrario, si pudieran hacerlo, en él tendría que constar. Se podría mantener que el art. 32 en su apartado 1 se ciñe a concretar qué pueden recurrir los órganos estatales; eso explicaría que no se nombre a los órganos autonómicos. Pero entonces el apartado 2, siguiendo un lógico paralelismo, debería concretar qué pueden recurrir estos y la sola referencia a las normas estatales sería incorrecta.

<sup>29</sup> Aunque una mención a este precepto, que pudiendo haber sido no fue, aparece en prácticamente todas las obras doctrinales, puede consultarse con detalle el “incidente” de su desaparición, como él lo califica, en P. PÉREZ TREMPES, *La legitimación de los ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su Comunidad autónoma: crónica de un precepto perdido*, cit., pp. 5-6.

El voto particular a la STC 223/2006, de 6 de julio, advierte que el principio de supremacía constitucional obliga a valorar la constitucionalidad del art. 32.2 LOTC antes de aplicarlo, como por otra parte reconoce el Tribunal, aunque no lo lleve a cabo con la profundidad deseable. De haberlo hecho, puede que la conclusión hubiera sido otra. Atender a un art. 162.1.a) CE «de carácter completo y cerrado» que establece inequívocamente «la equiparación ... de los distintos sujetos legitimados», en vez de a un art. 32.2 LOTC, cuya literalidad y «claridad», tan subrayada, facilita la detección de su inconstitucionalidad, pues el art. 165 CE no permite recortar una legitimación libre de trabas. Imposible salvarla vía interpretativa, ya que no cabe derivar de un falso silencio algo que el tenor del precepto desmiente. Al no ser objeto de enjuiciamiento, la solución pasa por desoír la disposición a la espera de que el legislador la reforme ajustándola al art. 162.1.a) CE<sup>30</sup>.

#### 4. *¿Otra ocasión perdida?*

La STC 176/2019, de 18 de diciembre, ha sido la última oportunidad del Tribunal Constitucional de pronunciarse sobre la imposibilidad de que un órgano de una Comunidad autónoma recurra leyes y normas con rango de ley aprobadas en esa misma Comunidad y modificar su línea jurisprudencial. No lo ha hecho. Reitera la doctrina, ya recordada en la STC 223/2006, de 6 de julio, que rechaza la legitimación de los Gobiernos autonómicos en los recursos de inconstitucionalidad contra

<sup>30</sup> P. PÉREZ TREMPES, *La legitimación de los ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su Comunidad autónoma: crónica de un precepto perdido*, cit., p. 8, aceptando una interpretación conforme del art. 32.2 LOTC por parte del Tribunal Constitucional en el sentido que se describe en el texto, ve en ello más una solución transitoria, al afirmar que «al legislador le corresponde clarificar la cuestión mediante una reforma aditiva del art. 32 LOTC». En la misma línea se pronuncia L. GONZÁLEZ DEL CAMPO, *La legitimación de los Ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su propia Asamblea...*, cit., p. 373. Igualmente J.M<sup>a</sup>. CASTELLÁ ANDREU, *La diferente posición del Estado y de las Comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional*, cit., p. 538 considera que «la reforma de la LOTC resulta ineludible ... en el caso de la legitimación de los Gobiernos autonómicos para impugnar leyes de la propia Asamblea» o «la extensión de la legitimación para impugnar leyes de una Comunidad a órganos de otra». También I. SERRANO BLANCO, *La legitimación activa de las Comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad y la reforma de los Estatutos*, cit., pp. 162-174 apuesta por una revisión de la LOTC para equiparar la legitimación de órganos estatales y autonómicos o por una reforma de la LOTC o de los Estatutos, con la que discrepamos, si se quiere permitir la impugnación de normas autonómicas, manteniendo el requisito de que afecten al ámbito de autonomía de la Comunidad recurrente.

leyes y normas con rango de ley dictadas por su Parlamento, perdiendo de nuevo la ocasión de proceder a su corrección para adecuarla a la Constitución, tal y como reiteradamente han venido reclamando la mayoría de la doctrina constitucionalista e incluso algunos Magistrados del Tribunal Constitucional en sus votos particulares. No se tocan, por tanto, más que colateralmente, otros supuestos ajenos al caso concreto: la impugnación de normas con rango de ley autonómicas por los Parlamentos de esa Comunidad o de leyes y normas con rango de ley autonómicas por órganos de otras Comunidades.

Aquí inadmite por falta de legitimación activa un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad autónoma de La Rioja contra una Ley de protección de los animales aprobada por la Asamblea legislativa de esa Comunidad<sup>31</sup>. Una opinión compartida por el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y el Letrado del Parlamento riojano<sup>32</sup>.

El Tribunal Constitucional entiende que a la hora de decidir sobre la admisión o no de un recurso de inconstitucionalidad solo debe observar la LOTC, el art. 32.2, y con más razón cuando «tiene un contenido claro». En él no hay nada que interpretar «a partir de su literalidad» utilizando la Constitución como referencia. Siendo así, se muestra contrario a «desvincularse» de la LOTC o a «excepcionar *ad casum*» su aplicación, dado el doble sometimiento a la Constitución y a la LOTC que pesa sobre él. Causa sorpresa que la claridad de la LOTC parece resultar determinante y no tanto la conformidad con la Constitución de lo que se dice claramente. Cierto es que pone de manifiesto el motivo que sostiene a su juicio la constitucionalidad del art. 32.2 LOTC que ha de aplicar, aunque sin detenimiento y eludiendo el problema de fondo. El legislador, señala, con

<sup>31</sup> En la posterior STC 81/2020, de 15 de julio, el Tribunal Constitucional estima parcialmente un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 50 senadores del Grupo popular contra esta Ley y rechaza que el Consejo de Gobierno de la Rioja pueda adherirse al mismo, reiterando que carece de legitimación activa, aunque admite con base en el art. 34.1 LOTC que formule alegaciones. Los Magistrados Xiol Ríos y Balaguer Callejón muestran su discrepancia en lo que respecta a dicha ausencia de legitimación y el Magistrado Enríquez Sancho se aparta de la sentencia por no haber calificado como escrito de alegaciones el presentado por el Ejecutivo riojano.

<sup>32</sup> L. GONZÁLEZ DEL CAMPO, *La legitimación de los Ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su propia Asamblea...*, cit., pp. 357-361 analiza pormenorizadamente la posición defendida por el recurrente y el resto de personados.

base en la remisión del art. 165 CE, se ha decantado a la hora de concretar la legitimación autonómica formulada en el art. 162.1.a) CE por una «de las diversas opciones a las que da cobertura el marco constitucional y con respeto a los límites que el mismo impone», sin que «sea relevante su contradicción con lo dispuesto en el Estatuto de autonomía de La Rioja»<sup>33</sup>, «formalmente ley orgánica», pero no aquella a la que se refiere el art. 165 CE, la LOTC. En su art. 32, sin apartarse del «sistema de *numerus clausus*, taxativo y riguroso» instaurado en el art. 162.1 CE y de acuerdo con «otras normas de la misma, relativas al régimen de las autonomías y a su respectivo alcance», especifica «la conexión entre los titulares de la acción de inconstitucionalidad y los posibles objetos de este, con lo cual el concepto de legitimación que el texto constitucional formula en términos muy amplios o genéricos adquiere su sentido técnico concreto». Aun reconociendo la participación de las Comunidades autónomas «en la vida general del Estado» y que no son «ajenas al interés general», el Tribunal incide en la tradicional vinculación autonomía-gestión de sus respectivos intereses y sigue atribuyendo la defensa de los generales a los órganos estatales, por lo que ve “coherente” que a ellos les ataña la legitimación para interponer el recurso «frente a cualquier clase de leyes o disposiciones con valor de ley», mientras que los órganos autonómicos solo impugnen las normas que afecten a «las facultades correspondientes a sus intereses peculiares», «que trascienden siempre, a estos efectos, de las diferencias o controversias, políticas o jurídicas, que puedan llegar a existir entre unos u otros órganos de la misma Comunidad autónoma». Esta vuelta a los intereses propios, prescindiendo del interés común en la defensa de la Constitución y del bloque constitucional, no deja de suponer un paso atrás y encaja mal en este caso, ya que de estar relacionados con alguna de las dos restricciones del art. 32.2 LOTC, parecerían más cercanos a la afectación del ámbito de autonomía, que no es descartable que pueda provenir de normas autonómicas.

Pero ¿se puede afirmar que el legislador orgánico disfruta de una plena libertad de configuración? Nada le impide, si lo desea, enlazar los datos constitucionales sobre quiénes son los legitimados y cuáles son las

<sup>33</sup> En su art. 24 confiere al Gobierno la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional sin prever ninguna limitación.

normas impugnables. No obstante, el Tribunal Constitucional recuerda que la «libertad no es absoluta»; «tiene límites materiales y formales» que derivan de las reservas constitucionales, de lo dispuesto en el Título IX CE y de una interpretación sistemática de la Constitución. Como declara la STC 49/2018, de 10 de mayo, si el Tribunal no asegura que la LOTC respete las disposiciones constitucionales ante «un conflicto evidente e insalvable», está admitiendo «zonas inmunes a su control», lo que es injustificable, aunque se referan a una norma que le obliga, al poner en entredicho la supremacía de la Constitución. Es obvio que llegar a esta conclusión le resulta más sencillo cuando la LOTC es objeto y no parámetro de enjuiciamiento, ya que esta niega aquí a ciertos sujetos recurrir algunas normas cuando la Constitución no lo hace, sin que haya consecuencias.

El Tribunal renuncia a flexibilizar la limitación que ahora nos ocupa y con ello renuncia al «más amplio ejercicio de la acción», porque el tenor del art. 32.2 LOTC se lo impide, al reconducir la legitimación autonómica a la impugnación solo de normas estatales, en tanto su «razón de ser» es la «posición institucional de la Comunidad autónoma en defensa de su autonomía». Esto se vería comprometido si órganos de una misma Comunidad actuaran como legitimados activos y pasivos, pues al final el Tribunal estaría resolviendo un «conflicto interno entre órganos autonómicos» que no le compete, sin reparar que, más allá de la controversia interorgánica, la autonomía puede ser puesta en peligro no solo desde fuera, sino desde dentro, por ejemplo, con la aprobación de normas que no respeten las disposiciones del bloque constitucional. Conferir legitimación a un Gobierno autonómico para recurrir en inconstitucionalidad leyes aprobadas por el Parlamento de la misma Comunidad, como aquí se pretende, supondría además según el Tribunal «romper el equilibrio o paridad institucional que debe existir ... entre uno y otro órgano superior de la Comunidad autónoma para el ejercicio de [esta] acción». Se deduce entonces que el argumento serviría para negar legitimación al Parlamento autonómico que fuera a impugnar normas con rango de ley aprobadas por el Ejecutivo de su Comunidad y que, de llegar el Tribunal a cambiar de parecer, la legitimación se reconocería a ambos. Más explícito es respecto de otras situaciones igualmente extrañas al caso; que un Parlamento autonómico desee recurrir leyes de su Comunidad o

que un Parlamento o un Gobierno autonómico quieran recurrir leyes de otra Comunidad. En el primer supuesto solo podría “derogarlas” y en el segundo también sería imposible el recurso, «por mucho que invocaran un derecho subjetivo o un interés propio», al desvincular ahora «su garantía y legitimación». «Los distintos planos institucionales y funcionales en los que respectivamente se desenvuelven» los órganos estatales y los autonómicos fundamentan «el diferente alcance de su legitimación en el recurso de inconstitucionalidad». Curioso, cuando para modular el requisito de la afectación de la autonomía en un momento dado se prefirió subrayar no lo que los separa sino lo que les une: la búsqueda de la depuración del ordenamiento frente a normas inconstitucionales. No se maneja aquí ese criterio para cuestionar otras limitaciones que la LOTC agrega sin dar continuidad a una legitimación de los órganos autonómicos sin barreras en la Constitución.

Los argumentos de la sentencia son contestados en votos particulares por el Magistrado González-Trevijano Sánchez y la Magistrada Balaguer Callejón, adhiriéndose el Magistrado Enríquez Sancho al primero de ellos y el Magistrado Xiol Ríos a los dos.

El Magistrado González-Trevijano Sánchez, teniendo presente la taxatividad y la indiferenciación que caracterizan la regulación constitucional de la legitimación, pone el foco en las restricciones que el art. 32 LOTC incorpora. Si a juicio de la mayoría, que compartimos, de él se deduce inequívocamente que las instituciones autonómicas mencionadas solo pueden recurrir normas estatales y siempre que afecten a su autonomía, el Magistrado disidente señala que el Tribunal debe y puede interpretar el art. 32.2 de otro modo, como exige la supremacía de la Constitución, descartando una lectura «en un sentido excluyente» y reductor de lo que el texto constitucional consiente. La apelación a aquel tercer apartado “fantasma” del art. 32 que confería legitimación al Ejecutivo autonómico para impugnar leyes y normas con rango de ley de la Asamblea de su Comunidad y que, habiendo sido aprobado en las Cámaras, luego desapareció de la versión definitiva publicada oficialmente sin que posteriormente hubiera ninguna rectificación, no aporta nada al razonamiento, pues, si no fue publicado, ni existe ni, por tanto, obliga, como aprecia la STC 223/2006, de 6 de julio. En realidad, la idea fuerza es otra; la Constitución, en un art. 162.1 CE «que se agota en sí mism[o]», no impide

que los órganos autonómicos interpongan recurso de inconstitucionalidad frente a normas propias. El art. 32.2 LOTC tampoco lo hace en su opinión, cuando, sin «desarrollar globalmente» el precepto constitucional, se limita a introducir «previsiones concretas en determinados supuestos específicos en los que esa legitimación precise de exigencias adicionales». ¿Cuáles son? El art. 32.2 LOTC solo suma una «exigencia adicional» si los órganos autonómicos impugnan normas estatales, estas han de afectar a su ámbito de autonomía, pero calla sobre que el Gobierno autonómico pueda o no pueda impugnar normas de su Comunidad. De ello se colige que no existe ninguna prohibición en tal sentido, porque la Constitución no lo veda en un precepto que «[ni] precisa de añadido o aclaración alguna» ni tampoco necesita ser reiterado. Esta interpretación a su juicio es coherente con la naturaleza del recurso de inconstitucionalidad, en el que el recurrente «no pretende nada para sí, sino el restablecimiento de la legalidad, el interés general que se traduce en la defensa de la Constitución», con la doctrina constitucional “pro actione” y con la indiferenciación que debe regir el control de la legislación estatal y autonómica, al menos en cuanto a los sujetos legitimados, lo que no deja de ser contradictorio con haber afirmado previamente que el art. 32.2 CE establece una «exigencia adicional» que la Constitución no contempla, pero que quizás no le cuesta admitir porque ya ha sido desactivada por el Tribunal Constitucional. Una vez más se procura una aplicación directa de la Constitución, no en detrimento de un art. 32.2 LOTC inconstitucional. Una lectura alternativa y forzada esquiva el problema procesal que provocaría su inconstitucionalidad, a costa de entender que el precepto se centra solo en lo que aporta de nuevo, sin que resulte inexcusable repetir lo que la Constitución ya permite, aunque así lo haya hecho en el apartado primero. De este modo el silencio no es impeditivo ni excluyente. Cierto es que el Tribunal Constitucional, resalta el voto particular de González-Trevijano Sánchez, en uso de su «función integradora» puede «completar una incierta construcción legislativa y definir su alcance de los términos constitucionales», haciendo evolucionar su jurisprudencia. El asunto es si el apartado segundo del art. 32, teniendo en cuenta lo que dispone el primero, es incierto en este aspecto y si el Tribunal en esa tarea interpretativa respeta los límites a los que se la somete. A nuestro parecer la concreción de las disposiciones constitucionales que efectúa

el legislador se opone a lo dispuesto en ellas y el Tribunal, por mucho que se le reclame, no puede superar su incorrección sobrepasando el sentido de la literalidad de la norma.

Un discurso similar al del voto particular descrito se recoge en el de la Magistrada Balaguer Callejón. Los Ejecutivos autonómicos tienen legitimación activa *ex constitutione* para recurrir sin limitaciones las normas de sus Asambleas y el principio jerárquico impone una interpretación de las normas infraconstitucionales de acuerdo a la Constitución, pues «no encuentra acomodo constitucional» dar por bueno que el art. 32 LOTC restringe esa legitimación activa, deduciendo de la falta de «previsión expresa» «la imposibilidad de aceptar [tal] legitimación». Sin que haya ningún óbice constitucional, se cierra la puerta a que las instituciones autonómicas impugnen directamente sus normas legales propias, quedando únicamente abierta la de un recurso por «vía indirecta», siempre que algún órgano estatal legitimado esté dispuesto a activarlo por ellos, lo que solo es probable de haber sintonía política entre ambos, como repara la Magistrada, con un considerable incremento de la «diferenciación». En el escenario político actual no es descabellado pensar que «una mayoría parlamentaria circunstancialmente distinta de la que sostiene al Gobierno» apruebe una ley inconstitucional para «obstaculizar la acción de un Gobierno minoritario» o para «marcar un itinerario político distinto». Esta devendría inatacable, salvo que órganos o fracciones de órganos estatales estuvieran dispuestos a recurrir, quedando la depuración del ordenamiento que persigue el recurso seriamente tocada. Por eso es partidaria de una «interpretación amplia» «en relación con el objeto del control de constitucionalidad» que estos legitimados autonómicos pueden instar. En contra de nuestra opinión, considera que «no se trata aquí de valorar si el art. 32.2 LOTC es o no inconstitucional por haber restringido» la legitimación de los Ejecutivos autonómicos, aunque su resistencia a plantearse una no tan hipotética inconstitucionalidad parece obedecer más a razones prácticas: la inexistencia «de un mecanismo procesal adecuado para articular esa duda de constitucionalidad» cuando la norma no es lo que se recurre. Como confiesa, «esa interpretación amplia permitiría recuperar ante la inacción del legislador estatal la voluntad de ese mismo legislador puesta de manifiesto en la tramitación parlamentaria de la LOTC». Ese es el quid, creemos, de lo que al Tribunal Constitucional

se le pide que haga y se le critica que no haya hecho. Se le insta a que actúe como debiera haber actuado el legislador, dotando al precepto de un contenido, concebido en su momento por este sin que llegara a nacer, que no casa con su literalidad actual. Por eso quizás peque de optimismo pensar que la interpretación del art. 32 «podría haberse modificado sin excesiva complejidad». El voto particular aprecia que el alto Tribunal resultará «tanto más útil en el sistema de equilibrios y contrapesos entre los poderes ... cuanto más abiertos se muestran sus procedimientos a quienes la Constitución reconoce como legitimados para acceder a la justicia constitucional»; es indiscutible, pero asegurar que así sea no pasa por que el Tribunal se exceda en sus atribuciones y más cuando puede lograrlo moviéndose dentro de ellas. Solo de este modo conseguirá realmente que su «posición institucional» no se vea «perjudicada»<sup>34</sup>.

### 5. *Conclusión*

La controversia ha acompañado la regulación legal de la legitimación de los órganos autonómicos en el recurso de inconstitucionalidad desde la aprobación de la LOTC por ser más limitada que lo que la Constitución prevé y chocar con la naturaleza de este procedimiento. Aún sigue viva. Difícil papeleta para un Tribunal Constitucional sometido tanto a una como a otra norma, pero no con la misma intensidad. Ante los interrogantes que suscitan las exigencias que la ley impone, el Tribunal reacciona de manera diferente para hacerles frente y eludir el problema procesal de una posible inconstitucionalidad. Si en un caso, la necesidad de que la norma recurrida deba afectar al propio ámbito de autonomía, se decanta por ofrecer una interpretación conforme tan amplia que reduce en gran medida el efecto de las palabras del legislador con el aplauso de la doctrina, en el otro, el origen estatal de la norma impugnada, renuncia a efectuarla ante la claridad de unas palabras y de unos silencios que no le plantean dudas sobre su significado y su validez a pesar de su espíritu restrictivo. Esta negativa a expandir la legitimación de los órganos de las

<sup>34</sup> En el voto particular de la Magistrada Balaguer Callejón se afirma, por el contrario, que una interpretación conforme como la que se sugiere y se ha criticado en el texto «no habría perjudicado interés o posición institucional alguna. Ni siquiera la del propio Tribunal Constitucional».

Comunidades autónomas a las normas autonómicas recibe las críticas de los que prefieren una lectura de la LOTC más apurada aún que la anterior, porque pretende que el Tribunal ponga voz constitucional al mutismo aparente de un legislador que ya ha hablado en un sentido excluyente. Nuestra discrepancia discurre por otros derroteros. Como el Tribunal Constitucional creemos que el tenor del art. 32 LOTC impide a los órganos autonómicos atacar leyes y normas con rango de ley de su Comunidad o de otras. Como la mayoría de la doctrina y los votos particulares a las sentencias comentadas creemos que ello se opone a la regulación constitucional de la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad, a la esencia de este procedimiento y a la propia concepción de la autonomía que no es ajena ni al interés propio ni al de todos. Por lo tanto, la respuesta no puede ser la del Tribunal, considerar constitucional el precepto, pero tampoco la de sobrepasarse en su exégesis. El papel del Constitucional es salvaguardar la supremacía de la Constitución y ello le fuerza a intentar interpretar la LOTC a la luz de la Constitución. Cuando el propio enunciado lo imposibilita, solo queda inaplicar la ley y aplicar directamente la Constitución. De haberlo hecho así, se habría podido superar este escollo en la legitimación autonómica y otros equiparables. Una ocasión perdida. Quizás incluso el legislador se habría sentido impulsado a llevar a cabo una reforma en la LOTC tan deseable como necesaria. Él es el verdadero destinatario de las sugerencias que se dirigen al Tribunal Constitucional y al que le corresponde entrar en acción, eliminando unos distinguos entre legitimaciones que deberían desaparecer de una vez por todas. Devalúan la posición de las Comunidades y debilitan la defensa no solo del bloque constitucional que les confiere su autonomía, sino de la misma Constitución.