

Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional

Sumario: I. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL MARCO DE UN ESTADO AUTONÓMICO.—II. EL CONTROL ABSTRACTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. EL RECURSO Y LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.—III. EL RECURSO DE AMPARO POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—IV. LOS CONFLICTOS CONSTITUCIONALES DE COMPETENCIAS.—V. LA IMPUGNACIÓN DEL TÍTULO V DE LA LOTC.—VI. EL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL.—VII. LA COMUNIDAD DE MADRID Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

I. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL MARCO DE UN ESTADO AUTONÓMICO

Los Tribunales Constitucionales europeos han estado, desde su creación en el constitucionalismo de entreguerras, esencialmente ligados a la articulación territorial del Estado. Así, el artículo 13 de la Constitución de Weimar de 11 de agosto de 1919, el artículo 138 de la Constitución Austriaca de 1 de octubre de 1920 o el artículo 121 de la Constitución de la Segunda República Española de 9 de diciembre de 1931¹.

Por ello, la Constitución Española de 1978, además de establecer al Tribunal Constitucional, como no podía ser menos, como garante de la constitucionalidad de las leyes (la *Judicial review* del Tribunal Supremo norteamericano), no dudó en atribuirle la resolución de los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los de éstas entre sí.

De esta forma, las competencias (de las más amplias de entre los distintos Tribunales Constitucionales)² se podrían agrupar en tres grandes grupos:

* Letrado de la Comunidad de Madrid.

¹ Dichas Constituciones, al igual que otras del período de entreguerras, pueden consultarse en la revista electrónica de la Universidad de Oviedo *Historia Constitucional*, núm. 5, junio de 2004 (<http://hc.diris.es/05/indice.html>).

² Germán Fernández Farreres, «El Tribunal Constitucional», en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, 1998, p. 734.

de un lado, estaría el control abstracto de la constitucionalidad de la ley a través del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad; por otra parte, los conflictos de competencias, ya sean éstos entre órganos constitucionales del Estado, entre Estado-Comunidades Autónomas o entre éstas entre sí, y el conflicto en defensa de la autonomía local introducido en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril; y, por último, estaría el recurso de amparo para la protección de los derechos fundamentales.

Junto a estos tres grandes bloques no quedaría sino la competencia, un tanto residual, del control previo de la constitucionalidad de los tratados y ello pese a las dos importantes decisiones del Tribunal a este respecto, como son la Declaración 1/1992, de 1 de julio, sobre el Tratado de la Unión Europea, que dio lugar a la Reforma Constitucional de 13 de agosto de 1992, y la reciente Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, sobre el Tratado por el que se establece una Constitución Europea.

La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional resulta tan esencial que no se ha dudado por la doctrina en calificar a nuestro modelo como un «estado jurisdiccional autonómico»³. Es por ello que consideramos de especial importancia para entender el complejo modelo de Estado que resulta de la Constitución del 1978 el analizar la actuación de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional.

Éste es el objetivo que pretende abarcar esta colaboración centrándose en analizar los distintos aspectos problemáticos suscitados en cada una de las «vías procesales» mediante las cuales las Comunidades actúan ante el Tribunal Constitucional, más que en un recordatorio de la estricta tramitación de cada una de dichas vías, para concluir con un breve estudio de la actuación de la Comunidad de Madrid ante el Tribunal Constitucional.

II. EL CONTROL ABSTRACTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. EL RECURSO Y LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Ambas figuras se caracterizan por su objeto común, esto es, el análisis de la adecuación de un precepto de rango legal a la Constitución, pero mientras que en el recurso dicho análisis se hace de un modo abstracto, en la cuestión se hace en el seno de un proceso cuya decisión depende de la constitucionalidad o no de la ley (art. 163 de la CE). Esta distinción tiene una especial trascendencia a la hora de establecer los efectos de la sentencia, pero no es óbice a que el Tribunal Constitucional haya reconocido la identidad teleológica entre ambas figuras, así SSTC 17/1981, 94/1986 y 238/1992.

Por lo que respecta al recurso de inconstitucionalidad debemos, en primer lugar, aludir a la legitimación para interponerlo. Ésta se recoge en el

³ Así, Manuel Aragón, citado por Luis López Guerra, «Las controversias competenciales en la jurisprudencia constitucional», en *El funcionamiento del Estado Autonómico*, MAP, Madrid, 1998, p. 401.

artículo 162.1.a) de la CE, conferida al Presidente del Gobierno, al Defensor del Pueblo, a 50 diputados o 50 senadores y a los órganos ejecutivos y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo al efecto. A este respecto el Tribunal Constitucional ha establecido que se trata de un *numerus clausus* —AATC 6/1981 y 320/1995— que se confiere, como recuerda la STC 42/1985 con cita de la STC 5/1981, a dichos órganos o personas «... en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional».

El problema surge por cuanto el artículo 32 de la LOTC repite la misma legitimación, pero en el caso de las Comunidades Autónomas exige además «que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía» y al mismo tiempo sólo contra leyes o actos con fuerza de ley «del Estado».

Estas limitaciones suponen una evidente restricción de la Ley Orgánica respecto a la Constitución y la segunda de ellas ha dado lugar tanto a críticas doctrinales⁴ como a una interesante jurisprudencia constitucional.

La exigencia de que se trate de normas estatales supone que las Comunidades Autónomas, para impugnar normas legales de otras Comunidades, deberán esperar a que exista un desarrollo reglamentario de las mismas o bien actos de ejecución que abran la vía del conflicto de competencias y, dentro de dicho conflicto, invocar el artículo 67 de la LOTC. Por el contrario, no existe ninguna vía para que el Ejecutivo autonómico o colectivos de Parlamentarios autonómicos impugnen leyes de su propia Asamblea. En cuanto a estos últimos, es evidente que el Legislador no quiso que el Tribunal pudiera verse saturado por un uso excesivo de esta posibilidad, habida cuenta de la existencia de diecisiete Parlamentos autonómicos, pero en el caso del Ejecutivo autonómico tiene menor justificación y, de hecho, en el Proyecto de Ley se recogía esa posibilidad que desapareció en la tramitación parlamentaria⁵.

La segunda limitación se refiere a que las Comunidades Autónomas sólo pueden impugnar aquellas normas legales que se refieran a su ámbito propio de autonomía. En la STC 25/1981, el Tribunal conectó dicha expresión con las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su Estatuto, si bien ya en dicha sentencia se produjo un voto particular de cuatro magistrados que dio lugar a un replanteamiento de la cuestión en la STC 84/1982. En ella, aun invocando la anterior resolución, el Tribunal entiende que «la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al

⁴ Así, Raúl Canosa Usera, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Trivium, Madrid, 1992, p. 61, y María Luisa Balaguer Callejón, *El recurso de inconstitucionalidad*, CEPC, Madrid, 2001, p. 82.

⁵ Pablo Pérez Tremps, «La legitimación de los Ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su Comunidad Autónoma: crónica de un precepto perdido», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 305, 1997, pp. 1-5. A lo largo del presente trabajo se podrá comprobar cómo existía una cierta prevención por parte del Legislador de 1981 hacia el posible abuso que pudieran realizar las Comunidades Autónomas de las vías de impugnación ante el TC.

ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, 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. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía, es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional. Como es evidente, esta pretensión sólo podrá generalmente fundamentarse con éxito en la vulneración de normas constitucionales no delimitadoras de competencia, pues estas normas delimitadoras son en nuestro sistema normas particulares, referidas a las distintas Comunidades Autónomas y, en consecuencia, su infracción, como ya se indicó en nuestra Sentencia de 13 de febrero de 1981 (RI 189/1980) no afecta a su validez (Fundamento núm. 27, in fine). De ahí, como se indica en nuestra Sentencia ya citada de 14 de julio de 1981, el carácter complementario del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencia».

Esta doctrina se consolida en sentencias como las SSTC 99/1986, 74/1987, 199/1987 (que niega la vinculación del Tribunal a sus sentencias anteriores, el llamado principio del *stare decisis*), 28/1991 o, la más reciente, 96/2002.

Por tanto, queda claro que las Comunidades Autónomas tienen en el recurso de inconstitucionalidad un mecanismo de defensa de sus intereses (que no han de coincidir estrictamente con sus competencias) frente a las disposiciones con rango de ley. Este carácter y la elevada conflictividad competencial que se ha suscitado entre el Estado y las Comunidades Autónomas han hecho que la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, introduzca la posible ampliación del plazo de interposición a nueve meses en los recursos de inconstitucionalidad competenciales condicionada a la reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación y al acuerdo de iniciación de negociaciones en el plazo de tres meses desde la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley, dándose conocimiento del mismo al Tribunal y publicándose en los Boletines Oficiales del Estado y de la Comunidad Autónoma.

Esta previsión no puede dejar de considerarse acertada. Del informe de cooperación del Ministerio de Administraciones Públicas del año 2002, de un total de ocho reuniones celebradas en las Comisiones Bilaterales de Cooperación con la Comunidad Foral de Navarra y Andalucía se resolvieron las discrepancias respecto a tres leyes y se acordó la iniciación de negociaciones respecto a dos. Si bien no son resultados espectaculares se puede considerar como el inicio de un mayor diálogo entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En la cuestión de inconstitucionalidad, el problema que se plantea estriba en la interpretación del artículo 37 de la LOTC, al disponer esta norma que se dará traslado de la cuestión a los órganos legislativo y ejecutivo autonómicos «en caso de afectar a una ley o a otra disposición con fuerza de ley dictadas por una Comunidad Autónoma». La cuestión a determinar es si debe entenderse en el estricto sentido de que se cuestione la constitucionalidad de una ley autonómica o si comprendería los supuestos en que, no enjuiciándose una

norma autonómica, la sentencia que se dicte afecta a dichas normas. El Tribunal Constitucional se ha inclinado claramente por la primera opción en los AATC 172/1986 y 349/1995, en un claro intento de evitar múltiples personaciones que complicasen la tramitación procesal.

En cualquier caso, la cuestión de constitucionalidad es un elemento claramente distorsionador del sistema de distribución de competencias. Si, como hemos visto, en el recurso de inconstitucionalidad se trata de evitar que los procesos lleguen al Tribunal mediante la utilización de fórmulas de negociación, no es extraño que en materias pacíficas entre el Estado y las Comunidades Autónomas se planteen por órganos judiciales cuestiones que descansan en la distribución de competencias, con lo cual existe una continua indefinición del sistema normativo, que en cualquier momento puede ser declarado inconstitucional. Si a ello añadimos el elevado número de órganos judiciales que pueden plantear la cuestión, no es de extrañar que en ocasiones el Tribunal Constitucional tenga que dictar autos de inadmisión tan rotundos como el ATC 208/2000. Además, si uno de los requisitos es que de la constitucionalidad de la norma dependa el fallo —el llamado «juicio de relevancia»—, el Tribunal Constitucional no ha dudado en ocasiones en inadmitir la cuestión cuando no estaba clara dicha dependencia, así, el ATC 238/2001, que, a propósito del Jurado Autonómico de Expropiación de Cataluña y respecto de la constitucionalidad o no de la integración de un magistrado en el mismo, recuerda que *«la impugnación de dicha resolución judicial se centra, exclusivamente, en la falta de justificación, según la apelante, de los criterios que el Juzgado ha aplicado para llegar a esa modificación del justiprecio. De suerte que, para resolver esta concreta cuestión en el recurso de apelación del que conoce la Sala, carece de relevancia entrar a considerar si una situación ajena al debate judicial en dicho recurso, como es la validez de la fijación del justiprecio en atención a la composición del referido Jurado, es o no conforme con la Constitución por integrarse en dicho órgano administrativo un Magistrado»*.

Además debe tenerse presente que el planteamiento de la cuestión determina que el órgano judicial suspenda el proceso⁶, con lo cual, habida cuenta el tiempo de resolución de las cuestiones en el Tribunal Constitucional, puede originar en supuestos en que la resolución afecta a un gran número de litigios, importantes problemas en cuanto a la dilación de los procesos. De ahí la especial cautela que los órganos judiciales han de tener a la hora de plantear la cuestión.

Dejando a un lado la necesidad o no de oír a las partes en el proceso *a quo* en la tramitación ante el Tribunal Constitucional⁷, el aspecto más

⁶ El ATC 313/1996 recuerda que, una vez admitida a trámite, el órgano jurisdiccional pierde toda facultad de disposición sobre ella, quedando vinculado a lo que resuelva la sentencia constitucional.

⁷ Pese a la Sentencia de 23 de junio de 1993, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso *Ruiz Mateos c. España*), el Tribunal Constitucional ha seguido excluyendo a dichas partes de la tramitación por cuanto considera que la doctrina del TEDH se refirió a la persona afectada por una ley singular; así, ATC 178/1996 (con el voto particular de tres magistrados). De igual forma se ha rechazado la posible intervención de los que ni siquiera fueron parte en el proceso de instancia (ATC 239/1999).

problemático de los procesos de control constitucional es el de los efectos de la sentencia.

La declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal exige la restauración del ordenamiento constitucional vulnerado por dicha norma⁸, esa restauración puede venir por medio de su anulación con la consiguiente expulsión del ordenamiento jurídico —STC 166/1994—. Ahora bien, la declaración de nulidad, en ocasiones, es inapropiada para la tutela constitucional perseguida (piénsese en inconstitucionalidad por omisión o por defecto, así STC 192/1990); en otras ocasiones, la anulación origina un vacío legislativo contrario a la seguridad jurídica del artículo 9.1 de la CE, por lo que el Tribunal Constitucional ha optado por declarar la reviviscencia de la normativa anterior a la derogada, así STC 61/1997, a propósito de la declaración de inconstitucionalidad de la práctica totalidad del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992.

Si bien el Tribunal señaló en la STC 45/1989 que no está facultado para aplazar o diferir el momento de efectividad de la nulidad, en la STC 195/1998, tomando como modelo el Derecho austriaco, difiere los efectos de la nulidad de la norma legal impugnada al momento en que la Comunidad Autónoma titular de la competencia ejerza la misma, de tal forma que no queden desprotegidos los intereses medioambientales objeto de protección.

El artículo 39 de la LOTC establece que la declaración de inconstitucionalidad conllevará la nulidad de los preceptos impugnados, yendo más allá de lo que establece el artículo 164 de la CE, que tan sólo establece que tendrán el valor de cosa juzgada y producirán plenos efectos frente a todos. El problema de la equiparación inconstitucionalidad-nulidad radica en que conlleva la derogación de la norma, no desde que se dicta la sentencia (o más estrictamente desde el día siguiente a aquel en que se publica en el BOE —art. 164 de la CE—), sino desde el mismo momento de su promulgación de acuerdo con la tradicional regla —*quod nullum est nullum effectum producit*—. Como señala Jiménez Blanco⁹, se produce así una «visión casi mítica del vicio de inconstitucionalidad como vicio “originario” y de la potestad de anular como poder taumatúrgico hacia el pasado: invalidez ex origine (SSTC 14/1981 y 60/1986) y efectos ex tunc de la declaración de nulidad (STC 171/1985)».

Que el problema es extremadamente complejo¹⁰ lo demuestran sentencias como la reciente STC 254/2004, de 22 de diciembre, que al enjuiciar

⁸ La declaración de inconstitucionalidad de una ley supone una ruptura con el dogma tradicional roussoniano de primacía de la ley de tal calado que Javier Jiménez Campo, «Qué hacer con la ley inconstitucional», en *La sentencia sobre la constitucionalidad de la ley*, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional-CEC, Madrid, 1997, p. 19, la compara con los regicidios revolucionarios.

⁹ *Op. cit.*, p. 42.

¹⁰ Véase el excelente análisis que del problema realiza Ángel J. Gómez Montoro en el comentario al artículo 39 de la LOTC dentro de la obra colectiva *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, en Juan Luis Requejo Pagès (coord.), Tribunal Constitucional-BOE, Madrid, 2001, pp. 587 y ss.

la Ley 4/1994, de 6 de junio, de Horarios Comerciales de la Comunidad de Madrid, concluye en la inconstitucionalidad de la misma por cuanto, al promulgarse, la Comunidad de Madrid carecía de competencias normativas en materia de mercado interior. El Tribunal entiende que la citada Ley se enmarca en dicho título competencial y no en otros, más o menos cercanos, y considera, asimismo, que el Real Decreto Ley 22/1993 no da cobertura a la promulgación de dicha ley por Comunidades Autónomas que carezcan de competencias normativas en materia de comercio interior.

El problema surge por cuanto la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de modificación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, otorga a ésta competencias exclusivas en la materia de comercio interior —art. 26.3.2 del EACAM—. Por ello, el Tribunal llega a la conclusión —FJ 8— de declarar la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados «con el efecto de su inaplicabilidad por el órgano judicial en el proceso a quo...». Por tanto, el Tribunal no declara la nulidad de la norma privándola de efectos, sino exclusivamente en el seno de los procesos en los que se suscita la duda de la constitucionalidad. Esta solución, si bien un tanto escasa en cuanto a su fundamentación en la sentencia, no puede sino calificarse de acertada por cuanto, ajustándose estrictamente a la letra del artículo 164 de la CE, evita los problemas que generaría una declaración de nulidad de los mismos. En cualquier caso, la solución no es unánime, ya que cuenta con un voto particular del Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, que defiende la declaración de nulidad de los preceptos impugnados en virtud de lo dispuesto en el artículo 39 de la LOTC, criticando el que se pueda dar lugar a dos criterios diferentes en cuanto al canon de enjuiciamiento para los recursos y las cuestiones de inconstitucionalidad. Entiende dicho Magistrado que debería revisarse la jurisprudencia del Tribunal respecto a los efectos del *ius superveniens* en los recursos de inconstitucionalidad¹¹ para establecer un régimen uniforme en cuanto a que la declaración de inconstitucionalidad conllevaría, en todo caso, la nulidad de los preceptos impugnados. A mi juicio, tal solución conllevaría soluciones no deseables y contrarias a valores constitucionalmente protegidos tales como la seguridad jurídica, cuando precisamente en otros ámbitos, como el de la nulidad de las normas reglamentarias, se comienzan a defender por la doctrina soluciones favorables a la subsanación de los reglamentos ilegales¹².

¹¹ Véase, por todas, la reciente STC 14/2004, de 12 de febrero, al indicar: «Ambos Reales Decretos deben ser tenidos en cuenta en nuestro enjuiciamiento, ateniéndonos a nuestra doctrina según la cual “la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales en los que se controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la regularidad constitucional de los preceptos recurridos (SSTC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 3, y todas las reseñadas en esta última resolución). Resulta por ello evidente que ha de servir de marco de enjuiciamiento en este proceso el *ius superveniens* representado por la legislación básica del Estado vigente en este momento” (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 9)».

¹² Así, el estudio de Gabriel Doménech Pascual, *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

III. EL RECURSO DE AMPARO POR PARTE DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El recurso de amparo aparece configurado en nuestro sistema constitucional como un mecanismo de protección, en sede constitucional, de los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la CE cuando las vías ordinarias de protección han resultado insatisfactorias y, de otro lado, la defensa objetiva de la CE, como fin que trasciende de lo singular —STC 1/1981—.

El problema que se suscita es si las Comunidades Autónomas, en cuanto personas jurídico públicas, pueden hacer uso de esta vía procesal al ponerse en duda el que dichas personas puedan ser titulares de derechos fundamentales.

En Alemania, donde se inició esta discusión, el Tribunal Constitucional Federal ha establecido que las personas jurídico públicas carecen de derechos fundamentales y, por tanto, de legitimación para interponer el recurso de amparo, si bien con dos excepciones: de un lado, los derechos al juez legal y a ser oídos en un proceso y, de otro, las instituciones de naturaleza estatal por medio de las cuales se ejercen determinados derechos fundamentales, como sería el caso de las Universidades y los medios de comunicación social públicos¹³.

En España, la cuestión, en un primer momento, no se planteó, toda vez que la STC 4/1982 admitió un recurso de amparo del Fondo Nacional de Riesgos de Circulación por una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, criterio que posteriormente fue confirmado por las SSTC 19/1983 y 64/1988 al indicar: *«En un sentido más general la STC 137/1985, de 17 de octubre de 1985, ha reconocido la titularidad de derechos fundamentales a las personas jurídicas de Derecho Privado, especialmente en lo que concierne al derecho del artículo 18.2 y, con carácter general, siempre que se trate, como es obvio, de derechos que, por su naturaleza, puedan ser ejercitados por este tipo de personas. A la misma conclusión puede llegarse en lo que concierne a las personas jurídicas de Derecho Público, siempre que recaben para sí mismas ámbitos de libertad, de los que deben disfrutar sus miembros, o la generalidad de los ciudadanos, como puede ocurrir singularmente respecto de los derechos reconocidos en el artículo 20 cuando los ejercitan corporaciones de Derecho Público.*

Por lo que se refiere al derecho establecido en el artículo 24.1 de la Constitución, como derecho a la prestación de actividad jurisdiccional de los órganos del Poder Judicial del Estado, ha de considerarse que tal derecho corresponde a las personas físicas y a las personas jurídicas, y, entre estas últimas, tanto a las de Derecho Privado como a las de Derecho Público, en la medida en que la prestación de la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales tiene por objeto los derechos e intereses legítimos que les corresponden. Y así ha sido establecido por una extensa doctrina jurisprudencial de este Tribunal, que no es necesario examinar aquí con detalle. Sin embargo, por lo

¹³ Véase el comentario de Mercè Barceló i Serralera al artículo 46 en los *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, op. cit., pp. 753 y ss.

que concierne a este último derecho, este Tribunal ha dicho que no se puede efectuar una íntegra traslación a las personas jurídicas de Derecho Público de las doctrinas jurisprudenciales elaboradas en desarrollo del citado derecho fundamental en contemplación directa de derechos fundamentales de los ciudadanos. Por ello, hay que entender que, en línea de principio, la titularidad del derecho que establece el artículo 24 de la Constitución corresponde a todas las personas físicas y a las personas jurídicas a quienes el ordenamiento reconoce capacidad para ser parte en un proceso y sujeta a la potestad jurisdiccional de Jueces y Tribunales, si bien en este último caso el reconocimiento del derecho fundamental debe entenderse dirigido a reclamar del órgano jurisdiccional la prestación a que como parte procesal se tenga derecho».

Se llega así a una solución jurisprudencial esencialmente semejante a la del Derecho Constitucional alemán, al partirse del principio general de la carencia de derechos fundamentales por parte de las personas jurídico-públicas, así, ATC 19/1993 (libertad de expresión), STC 16/1996 (principio de igualdad), sin perjuicio de determinadas excepciones como la libertad de expresión —STC 190/1996— de los medios públicos de comunicación social (RTVE) o el derecho a la autonomía universitaria, así, STC 103/2001, entre otras muchas.

A ello habría que añadir el derecho de las personas jurídico públicas a no padecer indefensión en cuanto titulares del derecho a la tutela judicial efectiva en su manifestación de derecho de acceso al proceso, tal y como resulta de la STC 176/2002, que estima un recurso de amparo interpuesto por la Comunidad de Madrid¹⁴, y de sentencias posteriores como la STC 58/2004.

IV. LOS CONFLICTOS CONSTITUCIONALES DE COMPETENCIAS

El Estado autonómico diseñado por la Constitución de 1978 descansa sobre la idea de la descentralización, frente a lo que había sido el Estado centralista de inspiración francesa que había caracterizado nuestro sistema.

Se reconoce, así, la autonomía de las regiones y nacionalidades en el artículo 2, dando lugar a tres conceptos básicos en nuestro Estado territorialmente compuesto: unidad, autonomía y solidaridad. Todos ellos se basan en la aparición de una nueva categoría de Entes territoriales, diferentes de provincias y municipios, como son las Comunidades Autónomas —STC 16/1984—.

El sistema de distribución de competencias entre esos Entes se recoge esencialmente en el título VIII de la Constitución y en las normas que configuran el llamado bloque de la constitucionalidad (Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes del art. 150 de la CE). La indefinición de gran parte

¹⁴ Véase el artículo de Rocío Guerrero Ankersmit, «Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de octubre de 2002», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 14, septiembre-diciembre de 2002, pp. 203-219. Esta revista es accesible también desde Internet en la web de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (http://www.madrid.org/pres_serv_juridicos/).

de estas normas ha dado lugar a un gran número de conflictos competenciales, siendo clave la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la hora de solucionarlos y establecer criterios interpretativos que suplan la indefinición de dichas normas.

Al problema estrictamente jurídico se sumaba otro de naturaleza política y es que, al resolverse conflictos competenciales, se pone fin, en palabras de Tomás y Valiente¹⁵, «a lo que en lenguaje metajurídico bien se pueden calificar como disputas por parcelas de poder objetivo entre poderes políticos».

La Constitución recoge en el artículo 161.1.c) la competencia del Tribunal Constitucional para conocer de los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los de éstas entre sí. A éstos la LOTC añadió, sobre la base del artículo 161.1.d) de la CE, los conflictos de competencias entre órganos constitucionales del Estado, artículos 59.3 y 73-75, y, tras la modificación operada por Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, el conflicto en defensa de la autonomía local.

A su vez, los conflictos entre Estado y Comunidades Autónomas pueden ser positivos o negativos según reclamen o rechacen ambos la competencia. Dada la naturaleza «metajurídica» a la que aludíamos citando a Tomás y Valiente, es comprensible que los conflictos negativos hayan sido poco menos que inexistentes y en los contados casos que han llegado a conocimiento del Tribunal, todos ellos planteados por particulares; por cuanto el Estado no ha hecho nunca uso de la facultad que le atribuye el artículo 71.1 de la LOTC de plantear este tipo de conflictos a las Comunidades Autónomas que no ejerciten, previo requerimiento, sus competencias, hayan terminado con declaraciones de éste declarando su falta de jurisdicción por no existir discusión en cuanto a la titularidad de la competencia, en palabras del Tribunal —ATC 357/1990—: «una doble denegación de la competencia derivada de una diferente interpretación de preceptos constitucionales o estatutarios o de leyes orgánicas y ordinarias de las que delimitan ámbitos competenciales, según exige el artículo 69.2 de la LOTC para que este Tribunal pueda entender planteado el conflicto». En el mismo sentido, los AATC 303/1994 y 268/1994 y las SSTC 37/1992 y 156/1990.

Se ha criticado por la doctrina¹⁶ que la LOTC no permita plantear a las Comunidades Autónomas conflicto frente al Estado en los casos en que éste no ejercite sus competencias y, de hecho, el Tribunal Constitucional rechazó, en las SSTC 155/1990, 178/1990, 179/1990, 193/1990 y 201/1990, los conflictos planteados por la Comunidad Autónoma de Galicia frente al Estado por la no aprobación por el Gobierno de la Nación de varios decretos de traspasos.

Por ello nos centraremos en el conflicto positivo de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

¹⁵ Francisco Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 151.

¹⁶ Javier García Roca en el comentario al artículo 60 de la LOTC en la obra colectiva *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, op. cit., p. 971.

Las sujetos legitimados de esta vía procesal son, claro está, el Estado y las Comunidades Autónomas, negándose la legitimación a las Entidades Locales, así AATC 1021/1987 y 1147/1987, si bien en algún supuesto se admitió la personación de Entidades Locales en conflictos de competencias en calidad de coadyuvantes, así, ATC 55/1988, que admitió la personación del Ayuntamiento de Barcelona como coadyuvante del Estado indicando como doctrina general que, *«según reiterada doctrina de este Tribunal, establecida en los AATC 124/1981, de 19 de noviembre; 459/1985, de 4 de julio; 173/1986, de 20 de febrero, si bien la figura del coadyuvante no se encuentra prevista en los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en que el debate de la titularidad de la competencia controvertida afecta exclusivamente a los intereses públicos de uno u otras, la intervención de coadyuvantes puede admitirse en aquellos casos en que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 de la LOTC, en el proceso constitucional haya que decidir además sobre actos y situaciones de hecho o Derecho creadas por el acto determinante del conflicto, en las que existan intereses concretos y directos de terceros que pretenden comparecer como tales coadyuvantes»*. Este carácter restrictivo y la necesidad de dar una mayor protección constitucional a la garantía constitucional de la autonomía local llevaron a la implantación del conflicto en defensa de la autonomía local, al que más adelante nos referiremos.

El objeto del conflicto es lo que le diferencia del recurso de inconstitucionalidad, mientras este último sólo procede frente a leyes o actos con fuerza de ley, el conflicto procede contra «disposiciones, resoluciones y actos».

Por tales se entienden las disposiciones generales de rango inferior a la ley, es decir, los reglamentos, tal y como han entendido las SSTC 59/1984, 5/1987 y 45/1991. El término «actos» se ha interpretado en un sentido muy amplio, así, la STC 143/1985 recuerda que *«el contenido de la expresión “actos” ha de entenderse como comprensiva de los actos administrativos, procedentes del ejercicio no reglamentario de las potestades o facultades que le están atribuidas a la Administración Pública, y cuyo vario contenido es evidente, aunque una de sus más trascendentales manifestaciones doctrinales diferencie los “actos resolutorios” que ponen fin a los procedimientos administrativos, de los “actos de trámite” que instrumentan el procedimiento, al ordenar sus fases previas de diferente condición, pero necesarias todas ellas para hacer viable la resolución definitiva, pudiendo unos y otros originar conflictos de competencias al no existir ningún límite expreso que restrinja dicho concepto y que rebaje su alcance natural, ni tampoco razón alguna para distinguir dentro de los actos de simple trámite, los que sean de trámite cualificado de los que no tengan tal condición»*.

De una manera amplia, el Tribunal Constitucional ha admitido los conflictos en relación con circulares e instrucciones —STC 57/1983—, comunicados de colaboración —STC 137/1989—, comunicaciones entre administraciones —STC 220/1992—, partiendo siempre de la idea de que lo importante no es la naturaleza de lo impugnado, sino el hecho de que dé lugar a una controversia competencial —STC 101/1995— incluyendo las actuaciones en vía de hecho, así STC 132/1996.

Establecido, así, el carácter antiformalista del objeto del conflicto de competencias, más complicado resulta identificar la causa *petendi*, es decir, lo que persigue el planteamiento del conflicto. En un primer momento, el Tribunal entendió que, para que procediera el conflicto, era necesaria una *vindicatio potestatis* que permitiese al fallo establecer la titularidad de la competencia y secundariamente anular el acto —STC 110/1983—, pero a partir de la STC 11/1984 entiende que basta para plantear un conflicto que se ejercite una competencia lesionando, al no respetar el orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, las competencias del Estado o de la Comunidad Autónoma, de tal forma que es suficiente para plantear el conflicto un menoscabo competencial —STC 104/1988— o el condicionamiento de las competencias propias —STC 11/1984—. Como recuerda la STC 195/2001 (uno de los escasísimos supuestos de conflicto entre dos Comunidades Autónomas): «No obstante, este Tribunal ha dicho con reiteración respecto del objeto procesal de los conflictos constitucionales de competencia, según se recuerda en la STC 243/1993, de 15 de julio, que en este tipo de procesos no resulta indispensable que quien los formaliza recabe para sí la competencia ejercida por otro y basta con la alegación de que una disposición o acto emanados de otro Ente no respeta el orden de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad y, en el caso de las Comunidades Autónomas, además, que aquélla o éste afecta al ámbito de su autonomía condicionando o configurando sus competencias de forma que juzgue contraria a ese esquema. Pues bien, dicho esto no se nos oculta que la *vindicatio potestatis*, aun cuando característica de los conflictos de competencia, no es su único y exclusivo elemento definidor si se lee con atención nuestra doctrina al respecto. Así, en su ámbito procesal propio cabe no sólo la reivindicación de la titularidad del acto controvertido, sino también la denuncia de los excesos en el ejercicio de una competencia ajena siempre que vulneren el sistema de distribución de competencias diseñado en el bloque de la constitucionalidad, añadíamos en la citada STC 243/1993».

Por el contrario, el Tribunal ha sido rotundo al rechazar los posibles conflictos preventivos, así, STC 101/1995.

Una particularidad de las Comunidades Autónomas en el planteamiento de conflictos de competencias frente al Estado es la necesidad de formular un requerimiento previo de incompetencia al Gobierno de la Nación o, en su caso, frente al órgano ejecutivo superior de otra Comunidad Autónoma —art. 63 de la LOTC—.

Dicho requerimiento aparece como un requisito imprescindible sin que sea posible su subsanación una vez formalizado el conflicto —STC 96/1986—, en tanto que para el Estado tiene un carácter potestativo. No se aciertan a comprender plenamente las razones de ese trato desigual, ya que si se pretende disminuir la conflictividad mediante esa fórmula de autocomposición, los beneficios de ese requerimiento preceptivo se darían igualmente en los conflictos planteados por el Estado.

Dicho requerimiento debe realizarse en el plazo de dos meses desde la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto, debiendo el órgano requerido aceptarlo o rechazarlo en el plazo de un mes. Dentro

del mes siguiente al rechazo expreso o al término de dicho plazo podrá plantearse el conflicto.

Es importante a estos efectos resaltar la STC 57/1982, que estableció que el rechazo expreso extemporáneo deja sin efecto el rechazo presunto y, por tanto, permite computar el mes para interponer el conflicto desde dicho momento. No obstante, la prudencia procesal, especialmente recomendable en materia de plazos, aconseja no hacer uso de esta facultad más que cuando no quede otro remedio.

Cuestión distinta es la exigencia del artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, en cuanto a la consulta del Gobierno de la Nación a dicho órgano en los conflictos de competencias frente a Comunidades Autónomas.

La STC 192/2000 entendió que no era un requisito de admisibilidad procesal por cuanto del propio artículo resulta su carácter «previo o posterior» y además el Tribunal sólo está vinculado a su Ley Orgánica, que no impone dicho requisito.

Si dicho requisito no es esencial para el Gobierno, entendemos que no es en modo alguno necesario para las Comunidades Autónomas, pese a que el artículo 23 de la LOCE establezca que el dictamen será preceptivo para las mismas cuando hayan asumido las competencias correspondientes, por cuanto éstas ya disponen de un mecanismo para evitar el planteamiento del conflicto como es el requerimiento, a lo que hay que sumar que los supuestos de dictamen preceptivo del Consejo de Estado para las Comunidades Autónomas tienen explicación cuando se trata de materias de competencia estatal, así contratación pública, procedimiento administrativo común o el régimen jurídico de las Administraciones Públicas en el que se basa la STC 204/1992, pero no cuando se trata de una cuestión de formación de la voluntad de sus órganos de autogobierno, especialmente en un aspecto con un marcado carácter político como es el planteamiento de un conflicto de competencia, en el que no debería admitirse ninguna injerencia estatal, siendo competencia exclusiva autonómica, así, artículo 26.1.1 del EACAM.

Por ello en la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, al introducirse la exigencia de dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico en el conflicto en defensa de la autonomía local, se inserta dicha exigencia en la propia LOTC.

Si bien éste es un problema que en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas ha perdido importancia por cuanto se han dotado de órganos consultivos propios, sí presenta trascendencia en aquellas Comunidades que no se han dotado todavía de dicho órgano consultivo.

Una característica especial de los conflictos de competencia radica en la posibilidad de acordar la suspensión de la disposición o acto recurrido. Mientras que la suspensión a instancia de las Comunidades Autónomas requiere la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación —art. 64.3 de la LOTC—, la solicitada por el Estado con invocación del artículo 161.2 de la CE supone la suspensión automática.

En el primer caso, la solicitud de suspensión requiere que la parte que solicite la suspensión acredite dichos perjuicios (AATC 166 y 167/1982), entendiéndose por tales el que la situación perjudicial que se trata de evitar sea mayor que los perjuicios causados por la suspensión (ATC 183/1982), debiendo ponderarse, asimismo, la afectación de los intereses generales (ATC 355/1984). Como recuerda el ATC 282/2001: «Sobre este tipo de incidentes de suspensión existe una consolidada doctrina constitucional, según la cual para su resolución es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentren afectados, tanto el general y público, como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o lanzamiento de la suspensión. Esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. En este sentido, ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere no sólo la invocación de aquellos perjuicios, sino que “es preciso demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse, en principio, de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (AATC 472/1988, 589/1988, 285/1990, 266/1994, 267/1994, 39/1995 y 156/1996, entre otros)” (ATC 156/1996, de 11 de junio, FJ 1)». Por ello, este Auto rechaza la suspensión solicitada mediante la alegación de los daños que se causarían en la competencia autonómica por la aplicación de los preceptos impugnados y la privación de su ejercicio por la Comunidad Autónoma al entender que no se trata de un daño real, actual y efectivo, sino meramente hipotético, por lo que no se acredita que exista ni, mucho menos, que sea irreversible e irreparable (AATC 156/1996 y 162/2001).

En cambio, el planteamiento del conflicto por el Estado con invocación del artículo 161.2 de la CE conlleva la suspensión automática¹⁷ durante un plazo no superior a cinco meses, produciendo efectos para las partes desde la formulación del conflicto y para terceros desde la publicación en el *BOE* (AATC 434/1990 y 74/1991) sin que pueda pedirse la suspensión después de formalizado el conflicto (esto es, después de la demanda) como recogen los AATC 231/1985 y 350/1985.

Por último, la sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida como contenido principal —art. 66 de la LOTC—, pudiendo además declarar la nulidad del acto o disposición objeto de conflicto. En cuanto a esta última hay que destacar que la STC 96/1984 señaló que la nulidad no debería alterar las situaciones de hecho o de Derecho que se hubieren podido crear al amparo de la norma impugnada, a lo que habría que añadir lo ya expuesto sobre las sentencias con eficacia diferida en el tiempo.

Por otra parte, hay que indicar que el control constitucional coexiste con el de la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁸. En la STC 88/1989,

¹⁷ Esta suspensión es objeto de especial estudio por Amelia Pascual Medrano, «La suspensión de actos y normas de las Comunidades Autónomas en la jurisdicción constitucional: el artículo 161.2 de la Constitución Española», *Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Pamplona, 2001.

¹⁸ Aspecto estudiado por Héctor López Bofill, *Conflictos de competencia y jurisdicción ordinaria*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

el Tribunal entendió que si la controversia surgía no tanto de determinar en abstracto la titularidad de la competencia, como de establecer el ejercicio de la misma en un determinado supuesto fáctico, la competencia correspondería a la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, el Tribunal corrigió esa doctrina, de tal forma que ha entrado a conocer disputas competenciales esencialmente basadas en supuestos fácticos, así SSTC 147/1992, 243/1993 y 87/1997.

En este sentido, no es infrecuente que los Tribunales contenciosos conozcan de recursos en los que se impugna normativa autonómica que vulnera la legislación básica en la materia. Así ocurre en el recurso resuelto por la Sentencia de 16 de julio de 2003 de la Sala de lo Contencioso (Sección 8.ª) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que declaró nulo un reglamento autonómico por considerar que vulneraba la legislación estatal. La Sala entiende que no procede el conflicto de competencias toda vez que por la Administración General del Estado no se cuestionaba la competencia de la Comunidad de Madrid, cuando lo cierto es que el Abogado del Estado en su demanda entendía que se había producido una extralimitación competencial. A nuestro juicio, determinar la existencia o no de tal extralimitación es algo que exige definir el contenido de la competencia, función que debería corresponder exclusivamente al Tribunal Constitucional. Habría que distinguir entre meras vulneraciones de la legalidad (por ejemplo, una desviación de poder, una infracción del principio de legalidad o infracciones procedimentales) y lo que serían infracciones competenciales (falta de competencia, extralimitación en el ejercicio de una competencia propia) cuyo conocimiento debería corresponder al Tribunal Constitucional¹⁹.

V. LA IMPUGNACIÓN DEL TÍTULO V DE LA LOTC

Los artículos 76 y 77 de la LOTC suponen el desarrollo legislativo de la previsión del artículo 161.2 de la CE en cuanto a la impugnación por el Gobierno de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, añadiendo la suspensión automática a la que ya hemos aludido.

La articulación de un procedimiento específico para esta previsión constitucional fue criticada por alguna doctrina que entendió que el único contenido del artículo 161.2 de la CE sería establecer una suspensión automática de las disposiciones o resoluciones autonómicas, como una forma de sustituir

¹⁹ Así lo entiende igualmente Jesús García Torres, *Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, t. II, Ministerio de Justicia-BOE, Madrid, 1993, p. 415.

Véase, a estos efectos, la interesante Sentencia de 19 de enero de 2005 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo que, en un conflicto entre Comunidades Autónomas, anula una Orden si bien no tanto por motivos competenciales, como por vicios de legalidad.

el derecho de veto que sobre normas autonómicas se concede al Gobierno de la Nación en alguna Constitución como la italiana de 1947.

Frente a ello, la LOTC procedió a desarrollar el artículo 161.2 de la CE mediante una específica vía procesal cuyo objeto serían disposiciones normativas sin fuerza de ley o simples resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas. Se produce así una evidente concurrencia de esta vía procesal y la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 106 de la CE y 1.1 de la LJCA) especialmente por cuanto el artículo 77 de la LOTC indica que procederá esta impugnación «sea cual fuere el motivo». Pese a ello es evidente que sólo procederá la impugnación ante el Tribunal Constitucional por motivos de inconstitucionalidad diferentes de los aspectos competenciales, que tienen su vía específica, como son los conflictos de competencias por más que el artículo 77 de la LOTC establezca que esta impugnación se sustanciará por los trámites de los conflictos.

Esta configuración ha sido confirmada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al entender que esta impugnación procede frente a normas autonómicas de rango inferior a la ley por razones no competenciales —STC 44/1986— (si bien la STC 184/1996 resuelve sorprendentemente una impugnación por esta vía, relativa a la titularidad de una competencia), la impugnación ha de basarse en «materia constitucional» —STC 16/1984— y no debe fundarse en infracciones legales, sino constitucionales —STC 54/1982—.

Esta vía procesal ha cobrado recientemente una especial relevancia con motivo de la impugnación, por parte del Gobierno de la Nación al amparo del artículo 161.2 de la CE, del Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003, de aprobación y remisión al Parlamento Vasco de la «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» (el llamado «Plan Ibarreche») y el Acuerdo de 4 de noviembre de 2003 de la Mesa del Parlamento Vasco que lo admite a trámite.

La impugnación del Gobierno fue respaldada por los informes de los catedráticos Tomas Ramón Fernández, que considera que dichos actos, pese a que pudieran considerarse de trámite, eran susceptibles de impugnación y que la Mesa del Parlamento Vasco debía haber rechazado la propuesta por inconstitucional —apoyándose en las SSTC 76/1994 y 40/2003—; Pedro González-Trevijano, que defiende la impugnación apoyándose en el Derecho Constitucional Comparado y el proceso de elaboración del artículo 161.2 de la CE, en cuanto se trataría de una modalidad de control sobre la actuación de las Comunidades Autónomas; y Juan Alfonso Santamaría Pastor, que entiende que no se trata de verdaderos actos de trámite y considera que, aun cuando lo fuesen, serían plenamente recurribles conforme la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 20 de noviembre de 1992, 15 de diciembre de 1992 o 26 de febrero de 1996), que admite la recurribilidad directa y autónoma de los actos de trámite que vulneren derechos fundamentales, y del Tribunal Constitucional (SSTC 37/1982, 67/1982, 23/1984, 32/1985 y 84/1987), respecto de los recursos de amparo.

Pese a ello, la impugnación del Gobierno de la Nación fue inadmitida por el ATC 135/2004, de 20 de abril. Este Auto considera que la principal cuestión a resolver es si los acuerdos impugnados pueden considerarse «resoluciones» a los efectos de los artículos 161.2 de la CE y 76 de la LOTC. En este sentido y partiendo de la doctrina contenida en la STC 16/1984, el Tribunal considera que dichos actos no podrían ser objeto de impugnación, por cuanto no culminan ni ponen fin al procedimiento de reforma estatutaria. Si bien el Tribunal reconoce que ha admitido conflictos respecto a actos de trámite, lo cierto es que se trataba de *«expresiones indubitadas de una asunción de competencia que la contraparte procesal tenía por inconstitucionalmente fundada»*. No sucedería eso en el presente caso, sino que se trataría de un acto por el cual el Gobierno Vasco propone una reforma a su Parlamento autonómico, considerando el Tribunal que no debe condicionarse anticipadamente la suerte de dicho debate *«so pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tuteladas inaceptables»*. De esta forma entiende el Tribunal que *«la necesaria defensa jurisdiccional del ordenamiento no puede verificarse sino cuando cabe hablar propiamente de infracciones normativas, sólo susceptibles de ser causadas, obviamente, por normas y nunca por proyectos o intenciones normativas que, en cuanto tales, pueden tener cualquier contenido»*.

Por último concluye que no se puede trasladar a la impugnación del artículo 161.2 de la CE la posibilidad existente para el recurso de amparo de impugnar los acuerdos de calificación y admisión a trámite habida cuenta que el artículo 42 de la LOTC establece como objeto de recurso *«las decisiones o actos sin valor de Ley»*, mientras que el artículo 76 de la LOTC se refiere a *«las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones»*. Además de esa diferencia terminológica, lo esencial estriba en las distintas finalidades de ambos recursos, mientras el recurso de amparo busca preservar el derecho de participación de los legitimados en el procedimiento parlamentario, el proceso del título V de la LOTC se inserta en el marco de las relaciones y mecanismos de control entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Como era previsible, esta decisión fue fuertemente contestada dentro del propio Tribunal, llegando cinco magistrados a formular votos particulares. Las críticas se apoyan en la transcripción parcial de la STC 48/2003 que realiza dicho Auto, omitiendo lo establecido en dicha sentencia en cuanto a que los principios constitucionales vinculan a todos los poderes públicos incluso cuando postulen la reforma o revisión de la Constitución, revisión que sólo procederá por alguno de los procedimientos del título X (Manuel Jiménez de Parga); la consideración de los actos impugnados como verdaderas resoluciones entendiendo que la Mesa del Parlamento Vasco debía haber rechazado el proyecto por su manifiesta inconstitucionalidad (Pablo Cachón) y lo sostenido por el voto particular más extenso que considera que debía haberse admitido toda vez que la inadmisión en estas impugnaciones y en los conflictos de competencia debe limitarse a supuestos de flagrante falta de requisitos procesales, considerando que los dos acuerdos impugnados serían verdaderas «resoluciones» en cuanto decisiones políticas

que ponen fin a una fase del procedimiento legislativo de reforma estatutaria y, en el caso del Acuerdo del Parlamento Vasco, se considera que no habría que diferenciar entre las resoluciones recurribles en amparo y las impugnables conforme el título V salvo en lo relativo a la legitimación para su impugnación, en tanto que en la vía del título V la vulneración constitucional no se restringe a los derechos fundamentales, sino que abarca cualquier infracción constitucional (Guillermo Jiménez, Roberto García-Calvo y Jorge Rodríguez-Zapata).

VI. EL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Los artículos 137 y 140 de la CE reconocen la autonomía de los municipios y provincias. Esta autonomía tiene el carácter en nuestro Derecho de ser una garantía institucional, utilizando el concepto elaborado por Karl Schmitt y recogido en nuestro ordenamiento por autores como Parejo Alfonso²⁰.

Sin embargo, como recogió la STC 5/1981, la autonomía local es cualitativamente inferior a la de las Comunidades Autónomas, por cuanto, como indica Parejo, la autonomía de las nacionalidades y regiones alcanza un contenido político en cuanto asumen la potestad legislativa, en tanto que los Entes locales son un poder de autogobierno en el marco de las leyes. Por ello, desde un punto de vista negativo, el autogobierno local está limitado al campo de lo administrativo en cuanto ejecución o aplicación de las leyes, lo cual implica que estén sujetas a un control de las instancias territoriales superiores con contenido político pleno, y desde un punto de vista positivo la autonomía local conlleva la libre decisión sobre los términos del ejercicio de las competencias propias, pudiendo desarrollarlas con plena independencia de criterio, excluyendo cualquier tipo de control de oportunidad sin perjuicio de la existencia de controles de legalidad.

No obstante, la Constitución no reconoce a las Entidades Locales ningún derecho reaccional específico frente a las inmisiones en su autonomía, si bien Parejo consideraba que tenían la posibilidad de recurrir en amparo (vía difícil como ya hemos expuesto anteriormente) y, naturalmente, el recurso contencioso-administrativo contra los actos y reglamentos que considerasen que podrían vulnerar su autonomía.

En cualquier caso, era más que evidente que en el caso de normas legales, ya fueran estatales o autonómicas, las Entidades Locales carecían de acción ante el Tribunal Constitucional, más allá de la posible vía indirecta de impugnar ante la jurisdicción contenciosa algún acto o reglamento dictados en aplicación o desarrollo de dicha normativa legal y solicitar el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Otra vía indirecta era la recogida en los artículos 63.3 y 119 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, por

²⁰ Luciano Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.

la cual las Entidades Locales Territoriales, a través de la Comisión Nacional de Administración Local, podían solicitar a los órganos constitucionalmente legitimados la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estimasen lesivas para la autonomía local.

La insuficiencia de estas vías y lo dispuesto en el artículo 11 de la Carta Europea de Administración Local, en cuanto a que las Entidades Locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto al principio de autonomía local, llevaron a que se reclamara la posibilidad de acceso directo de los municipios y provincias al Tribunal Constitucional, acceso que se logra con la reforma de la LOTC por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, mediante la que se introduce en dicha ley el conflicto en defensa de la autonomía local.

A diferencia de los conflictos positivos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los de éstas entre sí, el presente conflicto tiene por objeto normas con rango de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Otro aspecto a destacar, y sin duda constituye la principal característica de este conflicto, son las rigurosas condiciones de legitimación exigidas, por cuanto el artículo 75 ter de la LOTC la atribuye al municipio o provincia, único destinatario de la ley, a un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito de aplicación de la norma legal y que representen, como mínimo, un sexto de la población oficial del ámbito correspondiente o bien a un número de provincias que supongan la mitad de las existentes en el ámbito territorial y que representen, como mínimo, la mitad de la población oficial.

Si bien las condiciones de legitimación pueden parecer draconianas, lo cierto es que la existencia en España de más de ocho mil municipios, así como de las Diputaciones Provinciales en todas las provincias menos en las Comunidades Autónomas uniprovinciales hacían necesario un criterio de legitimación estricto para evitar que un gran número de conflictos colapsara el Tribunal Constitucional.

Los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional a propósito de este nuevo conflicto ya han puesto de manifiesto las dificultades de lograr las condiciones de legitimación.

Así, el conflicto en defensa de la autonomía local planteado contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, fue inadmitido por el ATC 418/2003, recurrido en súplica y ratificado por el ATC 46/2004.

El Tribunal inadmite el conflicto al no reunirse la séptima parte de los municipios de todo el territorio español, partiendo de la cifra del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Públicas que cifra en 8.108 (a la fecha de inicio del conflicto) los municipios españoles frente a los 8.110 que consideraban los recurrentes a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística.

Si bien el conflicto planteado superaba la cifra necesaria, el Tribunal Constitucional pasa a examinar si todos los acuerdos municipales planteando el conflicto han sido adoptados por el órgano plenario con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, tal y como exige el artículo 75 ter.2 de la LOTC. Es en este requisito donde fracasa el conflicto planteado, ya que 77 municipios no habían adoptado tal acuerdo, se limitaban a rechazar la ley, carecían de legitimación o no adoptaron el acuerdo con la mayoría exigida.

A ello suma el Tribunal el requisito de la petición de dictamen al Consejo de Estado o al órgano autonómico en el plazo de tres meses conforme el artículo 75 quater de la LOTC. Considera el Tribunal que el acuerdo municipal ha de adoptarse dentro de dicho plazo y no antes con un carácter preventivo.

A propósito de esta consulta hay que destacar que, en este caso, el Dictamen de 20 de junio de 2002 de la Comisión Permanente del Consejo de Estado fue desfavorable al planteamiento del conflicto. En cambio, el Dictamen de 31 de noviembre de 2000 fue favorable a la posibilidad de que el Ayuntamiento de Gijón plantease el conflicto frente al artículo 24.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro.

Parece evidente que este conflicto será difícilmente planteable frente a leyes del Estado, pero no parece tan complejo si se trata de Comunidades Autónomas, especialmente si son uniprovinciales.

Como ejemplo, en la Comunidad de Madrid, el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Públicas recoge, a fecha de julio de 2002, un total de 179 municipios, por lo que bastarían 25 para formalizar el conflicto. Ahora bien la exigencia de un sexto de la población oficial hace que, habida cuenta la extrema diferencia de población del Ayuntamiento de Madrid respecto a los demás municipios, no sea fácil el cumplimiento de dicho requisito sin el concurso del Ayuntamiento de la capital.

VII. LA COMUNIDAD DE MADRID Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Señala Jiménez de Parga²¹ que el repaso a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en los asuntos en los que ha estado implicada la Comunidad de Madrid revela una «clara lealtad constitucional». Sin duda, el anterior Presidente del Tribunal Constitucional alude a la escasa conflictividad entre el Estado y la Comunidad de Madrid frente a lo que es habitual en otras Comunidades Autónomas.

Sin dejar de reconocer que la Comunidad de Madrid es una autonomía escasamente propensa al conflicto, en realidad, la causa estaría, más bien,

²¹ Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, «Tribunal Constitucional y Estatuto de la Comunidad de Madrid», en Enrique Arnaldo Alcubilla (coord.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, Madrid, 2003, p. 34.

en el bajo nivel competencial en el que hasta la reforma del Estatuto de Autonomía por las Leyes Orgánicas 10/1994, de 24 de marzo, y 5/1998, de 7 de julio, se ha movido la Comunidad de Madrid y en el hecho de que, tradicionalmente, haya habido una identidad de partido gobernante en ambas Administraciones.

Con la excepción de recursos de amparo planteados por particulares frente a actuaciones de la Comunidad no pasan de quince las sentencias referidas a la Comunidad de Madrid.

Además, la Comunidad de Madrid ha hecho uso siempre que ha podido de vías alternativas al planteamiento de conflictos o recursos contra el Estado. Así, en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y la Comunidad de Madrid²², se lograron acuerdos que evitaron la interposición de recursos por parte del Estado frente a las Leyes de la Comunidad de Madrid 9/2000, de 30 de junio, de Mutualidades de Previsión Social, y 2/2001, de 18 de abril, de Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales.

A su vez y respecto del Real Decreto 174/2001, de 23 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo y Asistentes Sociales, se solicitó una reunión previa a la constitución de la Comisión Bilateral por considerar que vulneraba las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de Corporaciones de Derecho Público y profesiones tituladas. En dicha reunión no se llegó a ningún acuerdo, por lo que se formuló el correspondiente requerimiento de incompetencia previo al conflicto que fue parcialmente estimado por el Consejo de Ministros. Ante la falta de acuerdo pleno se optó por interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo.

Por último, en materia de apuestas y a raíz de la Disposición Adicional 20.^a de la Ley estatal 24/2001, de 27 de diciembre, se mantuvieron reuniones con la Administración General del Estado a efectos de evitar interferencias en las competencias autonómicas sobre juego que evitaron el planteamiento de conflictos en la materia por ambas Administraciones.

En todo caso es evidente que la mayor asunción competencial por la Comunidad de Madrid y la falta de identidad política con el Gobierno central pueden acarrear un mayor nivel conflictual en los próximos años.

Por ello conviene recordar la escasa normativa de la Comunidad de Madrid en esta materia. Así, el artículo 16.3.g) del Estatuto de Autonomía recoge la legitimación de la Asamblea de Madrid a los efectos de la interposición del recurso de inconstitucionalidad y la personación ante el Tribunal Constitucional, decisión que el artículo 222 del Reglamento de la Asamblea, de 30 de enero de 1997, atribuye al Pleno, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces o, en su caso, la Diputación Permanente.

²² Seguimos en este apartado a Alicia Sánchez Cordero, «Comisión Bilateral de Cooperación-Administración General del Estado-Comunidad de Madrid», en Enrique Álvarez Conde y Florentina Navas Castillo (coords.), *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XXV Aniversario del Estatuto de Autonomía*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2003, pp. 675 y ss.

A su vez el artículo 21.l) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, encomienda al Consejo de Gobierno el acordar la interposición de recursos de inconstitucionalidad y el planteamiento de conflictos de competencia y la personación ante el Tribunal Constitucional.

La representación y defensa de la Comunidad de Madrid corresponde, conforme las previsiones genéricas de los artículos 80 de la LOTC y 551 de la LOPJ, a los Letrados de la Comunidad de Madrid de acuerdo con la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

La especial trascendencia de los asuntos ante el Tribunal Constitucional y el hecho de que se refieran habitualmente a actos o disposiciones del Consejo de Gobierno determinan que, de forma genérica, la regla XV de la Instrucción 8/1999, de 13 de abril, sobre actuación consultiva y contenciosa de los Letrados de la Comunidad de Madrid y específicamente la Orden de Servicio 1/2002, de 27 de mayo, atribuyan a estos procesos la consideración de asuntos «Clave A» debiendo obtener el visto bueno del Director General de los Servicios Jurídicos.

En suma, los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid adquieren en estos recursos y conflictos un papel clave en consonancia con su labor diaria en el seno de una Administración tan joven y tan vital como es la de la Comunidad de Madrid.