

Los procesos de inconstitucionalidad (I): el Recurso de Inconstitucionalidad

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS COMO SUJETOS LEGITIMADOS PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.—2.1. La legitimación y adopción del acuerdo de interposición del Recurso de Inconstitucionalidad en la Asamblea de Madrid.—2.2. Tramitación.—2.2.1. Plazo.—2.2.2. La demanda y sus requisitos.—2.2.3. La admisión a trámite.—2.2.4. Los efectos de la admisión a trámite del Recurso de Inconstitucionalidad: la suspensión de las leyes, disposiciones y demás actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas.—III. LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS COMO SUJETOS PASIVOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—3.1. Adopción del acuerdo para personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad en la Asamblea de Madrid.—3.2. Tramitación.

I. INTRODUCCIÓN

La configuración de la representación de los Parlamentos autonómicos ante el Tribunal Constitucional está determinada, en gran medida, por la naturaleza y finalidad del recurso correspondiente. Por este motivo, conviene analizar brevemente el concepto de recurso sobre el que versa el presente trabajo y las diferentes modalidades de representación de la Asamblea a lo largo de la tramitación del mismo.

En el artículo 27.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) se define dicho procedimiento del siguiente modo:

«Mediante los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad regulados en este título, el Tribunal Constitucional garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados».

Por lo tanto, el Recurso de Inconstitucionalidad es aquel que tiene por objeto la determinación en abstracto de la inconstitucionalidad de una norma. Consiste en un control abstracto de normas, que se origina no en función

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

de un conflicto de intereses concreto, para cuya solución es necesario dilucidar con carácter previo el acomodo a la Constitución de la norma de decisión, sino simplemente por una discrepancia abstracta sobre la interpretación del Texto Constitucional en relación con su compatibilidad con una ley singular.

Por estos motivos, la doctrina alemana habla de un proceso objetivo, en el que los órganos que lo han iniciado no adoptan, en su calidad de titulares de intereses públicos, la posición procesal estricta de recurrentes, actuando, en cierto modo, como defensores abstractos de la Constitución. Por lo tanto, en estos casos estamos ante un procedimiento unilateral, no de contienda; es un procedimiento sin partes o sin litigantes¹.

Todo lo expuesto se puede predicar de la representación del Parlamento autonómico² como sujeto legitimado para la interposición del Recurso de Inconstitucionalidad. Sin embargo, la concepción de la representación varía en el trámite de alegaciones previsto en dicho procedimiento, ya que, en este caso, se está cuestionando la constitucionalidad de una norma de la Comunidad Autónoma correspondiente y en muchas ocasiones de leyes aprobadas por el correspondiente Parlamento. Por lo tanto, en este supuesto sí es mayor la probabilidad de que surja un relación litigiosa.

Por esos motivos, es conveniente analizar la representación de la Asamblea de Madrid ante el Tribunal Constitucional atendiendo a los dos supuestos en los que a lo largo de la tramitación de dicho recurso puede intervenir:

- La Asamblea como sujeto legitimado para la interposición del Recurso de Inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 162.1.a) de la Constitución Española y 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- La Asamblea como sujeto al que se le da traslado de la demanda por el Tribunal Constitucional en el caso de que el objeto del recurso fuera una ley o disposición con fuerza de ley dictada por la Comunidad Autónoma de Madrid, a fin de que pueda personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estime oportunas (art. 34.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

II. LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS COMO SUJETOS LEGITIMADOS PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

El Recurso de Inconstitucionalidad constituye, y así lo ha entendido el propio Tribunal Constitucional, un procedimiento cuya operatividad se pone

¹ Fernández Segado, *El sistema constitucional español*, Dykinson, 1992.

² Aunque de forma matizada, como veremos más tarde, tras la limitación de la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad de los Parlamentos autonómicos a las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía (art. 32.2 de la LOTC).

en manos de cualificados órganos de rango constitucional o fracciones de ellos a los que, por su elevada posición, se les encomienda tal función de vigilancia sobre la constitucionalidad de las leyes y disposiciones o actos con fuerza de ley.

Así, se observa cómo, a diferencia del derecho a la jurisdicción ordinaria que se configura en el artículo 24 de la CE como un derecho fundamental, atribuible en abstracto a cualquier persona física o jurídica, el derecho a la jurisdicción constitucional cuando su objeto es la declaración de inconstitucionalidad aparece constitucionalmente reservado a ciertos órganos públicos estatales o autonómicos, quedando excluidos los ciudadanos³.

Por lo tanto, como sostiene el propio Tribunal Constitucional, la facultad de promover el Recurso de Inconstitucionalidad no la otorga la Constitución en atención a un interés propio de quienes la reciben, sino en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional. No se defiende mediante este recurso ningún interés o derecho propio, sino el interés general y la supremacía de la Constitución; de manera que el *ius agendi* en que tal facultad consiste, sin conexión alguna con los derechos de que es titular la persona que lo ejerce, forma parte de las competencias que corresponden al órgano que se ocupa, o del haz de facultades propias de la representación política que se ostenta (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2).

En el proceso constitucional, la legitimación no se establece en términos abstractos, sino que se formula para un actor concreto (por ejemplo, órgano o fracción de órgano), en relación con un determinado tipo de acción (por ejemplo, Recurso de Inconstitucionalidad o conflicto de competencia), referida, a su vez, a una clase concreta de actos o normas⁴.

De conformidad con el artículo 162.1 de la Constitución Española:

«Están legitimados:

- a) *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».*

³ Almagro Nosete y Saavedra Gallo, *Justicia constitucional. Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Valencia, 1989.

⁴ «Partiendo de este supuesto es pertinente examinar la relación entre los artículos 162.1.a) de la Constitución y el 32.2 de la Ley Orgánica, de un lado, y los artículos 161.1.a) de la Constitución y el 27.2 de la referida Ley Orgánica, de otro. En el artículo 161.1.a) de la Constitución se define genéricamente el objeto del recurso de inconstitucionalidad; en el artículo 27.2 de la Ley Orgánica se concretizan mediante su enumeración las clases de normas que pueden ser objeto de recurso. En paralelismo u homología con los mencionados preceptos, el artículo 162.1.a) de la Constitución enumera los órganos o fracciones de órganos legitimados para la interpretación del recurso de inconstitucionalidad, y en el artículo 32.2 de la Ley Orgánica se especifica la conexión entre los titulares de la acción de inconstitucionalidad y los posibles objetos de éste, con lo cual el concepto de legitimación que el texto constitucional formula en términos muy amplios o genéricos adquiere su sentido técnico concreto» (STC 25/1981).

El modelo de control de la constitucionalidad, como dice Antonio Bar Cendón⁵, establecido por nuestro sistema constitucional coloca a los Parlamentos autonómicos en una posición semejante a la del Parlamento del Estado, las Cortes Generales. Esta asimilación de ambos tipos de órganos parlamentarios se manifiesta en lo siguiente:

- a) La legitimación pasiva de los Parlamentos autonómicos es prácticamente igual a la de las Cortes Generales, con la diferencia de que los Parlamentos Autonómicos sólo pueden personarse en el caso de que el objeto del recurso fuera una Ley o disposición con fuerza de Ley dictada por la correspondiente Comunidad Autónoma.
- b) Respecto a los objetos sometidos a pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Así, quedan sometidos a la revisión del mismo:
 - 1) A través del Recurso y la Cuestión de Inconstitucionalidad, las leyes, reglamentos internos y disposiciones normativas con fuerza de ley (art. 27.2 de la LOTC).
 - 2) A través del recurso de amparo, las decisiones y actos sin valor de ley (art. 42 de la LOTC).

Y, en ambos casos, tanto los de los Parlamentos autonómicos como los de las Cortes Generales.

- c) Y por lo que se refiere a la jurisprudencia emanada por el Tribunal Constitucional sobre esta materia, efectivamente la jurisprudencia de éste emanada en materia de Derecho Parlamentario, tanto sobre las Cortes Generales, por un lado, como sobre los Parlamentos autonómicos, por otro, es prácticamente trasladable de uno a otro ámbito con mínimas excepciones y ello no sólo porque el tipo de actuación es el mismo, sino porque el régimen jurídico es también similar, al haber tomado las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas como modelo el Reglamento del Congreso de los Diputados.

Sin embargo, dicha asimilación varía notablemente en cuanto a la legitimación activa para interponer el recurso objeto de análisis, al limitarse la de los Parlamentos autonómicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.2 de la LOTC, a las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía:

Artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

«Uno. Están legitimados para el ejercicio del Recurso de Inconstitucionalidad cuando se trate de Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánicas o en cualesquiera de sus formas, y disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autó-

⁵ Antonio Bar Cendón, «Los Parlamentos autonómicos ante el Tribunal Constitucional», en Francesc Pau i Vall (coord.), *Parlamento y justicia constitucional*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Aranzadi, 1997.

nomas con fuerza de Ley, Tratados Internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales:

- a) *El Presidente del Gobierno.*
- b) *El Defensor del Pueblo.*
- c) *Cincuenta Diputados.*
- d) *Cincuenta Senadores.*

Dos. Para el ejercicio del Recurso de Inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto».

Como se puede observar en un primer momento, en la Constitución se recoge una cláusula de carácter general en la que no se establece ningún tipo de distinción respecto a la legitimación de los órganos estatales y los autonómicos. Sin embargo, posteriormente, en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se limitó la legitimación para interponer el Recurso de Inconstitucionalidad de los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, siendo únicamente posible contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.

Esta limitación plantea, como señala Espín Templado⁶, algunos problemas en el sistema de control de constitucionalidad, porque, como ha destacado la doctrina, dicha limitación origina dos lagunas en dicho sistema, ya que el Recurso de Inconstitucionalidad es el único instrumento directo de depuración del ordenamiento de disposiciones legislativas tanto en el aspecto sustantivo como en el aspecto competencial. De modo que dichas lagunas consisten en: por un lado, la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan impugnar las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley de las restantes Comunidades Autónomas y, por otro, la imposibilidad de que sujetos de cada Comunidad Autónoma puedan recurrir las leyes, disposiciones y actos de la propia Asamblea, medida esta que afecta tanto a los Gobiernos como a las minorías parlamentarias.

Por lo que se refiere a la imposibilidad de impugnar leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley de otras Comunidades Autónomas hay que tener en cuenta que a cada Comunidad sólo le queda el conflicto de competencias como único recurso frente a posibles excesos de las demás Comunidades Autónomas.

Según Garrido Falla⁷, con esta medida la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha enturbiado definitivamente el problema de trazar los límites entre el Recurso de Inconstitucionalidad y el conflicto de competencias, de modo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.2 de la

⁶ Eduardo Espín Templado, «Comentario al artículo 32 de la LOTC», en Juan Luis Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, BOE, Madrid, 2001.

⁷ Garrido Falla, «Comentario al artículo 162 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed., 2001.

citada Ley, la confusión entre este recurso y el conflicto de competencias resulta inevitable, porque no se puede olvidar que, según el artículo 61 de la LOTC, el conflicto puede plantearse con motivo de «disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado», expresión que obviamente, como dice el citado autor, cubre las leyes (que son disposiciones) emanadas de las Cortes (que son órganos del Estado). El Tribunal Constitucional se ha referido en diversas ocasiones a la distinta naturaleza del recurso de inconstitucionalidad y del conflicto de competencias (SSTC 25 y 32/1981, 45/1986, etc.).

Por otro lado, la limitación material del artículo 32 de la LOTC a las leyes relativas al ámbito propio de la autonomía de cada Comunidad Autónoma ha originado una amplia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ya que la restricción ha sido interpretada por éste de forma variable, entendiéndola primero en un sentido estrictamente competencial y luego de una manera mucho más abierta, que, de hecho, ha diluido, como ha señalado la doctrina, el efecto limitador de la previsión legal.

De este modo, en la STC 25/1981, de 14 de julio, el Tribunal Constitucional definió el ámbito propio de autonomía con referencia explícita y directa al ámbito competencial⁸. En dicha sentencia se examinaba el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento Vasco contra la Ley Orgánica 11/1980, que regulaba los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la CE. El Tribunal examina la legitimación del Parlamento *ex* artículo 32.2 y va rechazando que los preceptos impugnados afecten a competencias propias de la Comunidad Autónoma. Posteriormente, en la

⁸ Cuatro Magistrados formularon un voto particular en el que defendían la tesis contraria, que posteriormente fue acogida por el Tribunal Constitucional:

«2. El artículo 162.1.a) de la CE establece que están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad “los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso —esto es, cuando existan—, las Asambleas de las mismas”, que de este modo participan en la defensa del más alto interés general: la primacía de la Constitución.

En conexión con el 162.1.a) de la CE, el artículo 32.2 de la LOTC especifica que los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad contra Leyes del Estado siempre que éstas “puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”, precepto que significa que la Ley en cuestión será impugnabile por una Comunidad Autónoma siempre que potencialmente concierna (es decir, no sólo cuando afecte —art. 63.1 de la LOTC—, sino cuando “pueda afectar”) a su ámbito de autonomía, expresión esta más amplia que la suma o serie de competencias asignadas en el correspondiente Estatuto y en la Constitución a la Comunidad, pues abarca también la defensa de sus intereses políticos específicos. Con tal de que se dé este punto de conexión exigido por el artículo 32.2 de la LOTC, las Comunidades Autónomas podrán impugnar una Ley del Estado y al hacerlo estarán actuando no en defensa de una competencia cuya presuntamente vulnerada, lo que constituye la esfera propia del conflicto positivo de competencia (arts. 60 y sigs. de la LOTC), sino en defensa del orden constitucional.

3. Cuando el artículo 137 de la Constitución reconoce a las Comunidades autonomía para “la gestión de sus respectivos intereses” comprende los intereses jurídico-administrativos (competencias en sentido estricto) y los intereses políticos consagrados en la Constitución y en sus respectivos Estatutos: iniciativa legislativa (art. 87.2 de la CE); reforma constitucional (art. 166); representación directa en el Senado (art. 69.5); planificación de la actividad económica (art. 131.2). En todos estos casos no se restringe la defensa de sus intereses peculiares, sino que actúan en colaboración con otros órganos constitucionales del Estado, promoviendo los intereses generales. Cualquier norma que pudiera incidir en este ámbito determina la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad» (Voto particular formulado por los Magistrados Latorre, Díez de Velasco, Tomás y Valiente, y Fernández Viagas a la STC25/1981, de 14 de julio).

STC 84/1982, de 23 de diciembre, el Tribunal inició una clara rectificación de dicha posición al advertir con claridad, los problemas a que conducía la anterior vía interpretativa: «Si las Comunidades Autónomas sólo pueden acudir al Recurso de Inconstitucionalidad para defender sus propias competencias y los preceptos que invaden competencias de una Comunidad Autónoma (aunque no quizá de otras) no pueden ser declarados inconstitucionales, pues valen (aun en ésta) al menos como Derecho supletorio, es obvio que la vía del Recurso de Inconstitucionalidad les está absolutamente cerrada, en contra de lo que disponen los artículos 161.1.a) de la CE y 32.2 de la LOTC» (FJ 1). Aunque esto no sería exactamente así, pues la Comunidad impugnante siempre obtendría en el supuesto de autos la no aplicabilidad directa de la norma, es claro que para los sujetos autonómicos se reduciría el Recurso de Inconstitucionalidad, en exclusiva, a una suerte de conflicto de competencia frente a leyes.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional, ya en esta Sentencia 84/1982, afirma con claridad 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 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».

En los años 1986 y 1987 se consolida definitivamente la nueva orientación, formulándose de una manera más clara, aunque la línea jurisprudencial se remonta a la Sentencia 84/1982. Así, en la STC 199/1987, de 16 de diciembre, se rechaza la posible interpretación del artículo 32.2 que conduzca a una «reducción de la legitimación de las Comunidades Autónomas que no está justificada por el texto del propio precepto legal ni por otras consideraciones (STC 26/1987)». Finalmente, en la STC 199/1987, el Tribunal Constitucional concluye que «la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el Recurso de Inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico, y, en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales, como por el hecho de que el artículo 32.2 de

la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los Recursos de Inconstitucionalidad frente a leyes estatales que establece el artículo 162.1 de la Constitución. Por ello, la exigencia específica de posible afectación “a su propio ámbito de autonomía” no puede ser interpretada de forma restrictiva, sino en favor del reconocimiento de la legitimación»⁹.

2.1. La legitimación y adopción del acuerdo de interposición del Recurso de Inconstitucionalidad en la Asamblea de Madrid

El carácter institucional que se ha dado a la legitimación activa, vinculada a unos órganos o fracciones de órganos concretos, plantea el problema de la manifestación de la voluntad de los mismos en torno al ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. Cuando se trata de un órgano unipersonal es suficiente la simple manifestación de voluntad del mismo ante el Tribunal Constitucional, directamente o a través de representante, para entender ejercida la acción; pero cuando se trata de órganos colegiados, como es el caso de las Asambleas Legislativas, el ejercicio de la acción requiere la previa formación de la voluntad impugnatoria de acuerdo con las reglas de procedimiento interno propias del órgano en cuestión. De modo que, como sostiene el Tribunal Constitucional, el recurso no será admisible cuando no se acredite la preexistencia de tal voluntad. En esta línea, sostiene el Tribunal Constitucional que ni siquiera cabe la posibilidad de que la acción sea intentada por su propia cuenta por quien ostente la representación legal o procesal habitual del órgano, siendo, por lo tanto, siempre exigible el acuerdo previo del correspondiente Parlamento (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2)¹⁰. Por otro lado, hay que tener en cuenta, como ha sostenido el Tribunal Constitucional, que, siendo la legitimación para la acción de inconstitucionalidad una potestad atribuida directamente por la Constitución a determinados órganos o miembros de órganos representativos y no una facultad que derive del derecho del que se es titular, es claro que no puede ser delegada ni transmitido el poder para ejercerla y que, en consecuencia, la decisión de impugnar no puede ser adoptada en términos genéricos, habi-

⁹ Esta tesis ha sido posteriormente reiterada (STC 28/1991, de 14 de febrero) y sobre todo asumida y no cuestionada por los restantes sujetos que intervienen en los procesos de inconstitucionalidad.

¹⁰ «Éste es, efectivamente, el requisito que la LOTC (art. 32.2) impone para la interposición del recurso de inconstitucionalidad por parte de los órganos ejecutivos colegiados o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, únicos órganos colegiados que en el referido precepto se contemplan. No cabe duda de que tales órganos colegiados tienen la capacidad suficiente para ejercer la acción de inconstitucionalidad o, si se quiere, la legitimatio ad processum. A falta de ese acuerdo previo que el mencionado precepto exige, la acción intentada en su nombre, incluso por quien ostente en términos irreprochables su representación procesal, no puede conducir a un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión cuando, de oficio o a instancia de parte, se advierte su defecto. En cuanto que en el tenor literal del artículo tan repetidamente citado se enlaza la existencia del acuerdo previo con la legitimación del órgano, parece razonable pensar que ésta es concebida más como condición de la acción que como mero requisito procesal, mas, sea cual fuere la construcción doctrinal que a partir de los textos se haga, queda fuera de toda duda que la acción de inconstitucionalidad intentada por un órgano colegiado requiere la preexistencia de un acuerdo del mismo» (STC 42/1985, de 15 de marzo).

litando a delegados, apoderados o mandatarios para interponer o no la acción de inconstitucionalidad, según su propio criterio, contra las leyes que en el futuro se vayan promulgando. Esta conclusión, a la que igualmente conduce el elemental razonamiento de que no cabe adoptar la decisión de impugnar una ley mientras tal ley no exista, aparece consagrada por el tan citado artículo 32.2 de la LOTC, que no sólo exige «acuerdo previo», sino que también éste haya sido «adoptado al efecto» (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2).

Por otro lado, en relación con la legitimación de los Parlamentos autonómicos, el Tribunal Constitucional ha advertido que la LOTC no admite la posibilidad de que el Recurso de Inconstitucionalidad sea interpuesto por una fracción de miembros de la Cámara Autonómica ni frente a Leyes del Estado ni de la propia Comunidad Autónoma (STC 17/1990).

En el caso de la Asamblea de Madrid la legitimación y el procedimiento para adoptar el correspondiente acuerdo para la interposición del Recurso de Inconstitucionalidad están regulados, además de lo previsto en los artículos 162.1 de la Constitución y 32 de la LOTC, anteriormente examinados, en los artículos 16.3.g) de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM), y 222 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), que disponen lo siguiente:

Artículo 16.3.g) del EAM:

«Corresponde, igualmente, a la Asamblea:

- g) *La interposición del Recurso de Inconstitucionalidad y la personación ante el Tribunal Constitucional, en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».*

Artículo 222 del RAM:

«De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, llegado el caso, el Pleno, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, o, en su caso, la Diputación Permanente, podrán acordar interponer Recurso de Inconstitucionalidad, personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

Del examen de estos preceptos podemos extraer las siguientes conclusiones:

- 1) En la Asamblea de Madrid, como en la mayoría de los Parlamentos autonómicos¹¹, el órgano competente para la adopción de los acuerdos para la interposición del Recurso de Inconstitucionalidad es el Pleno y, al igual que en la mayoría de las Cámaras, durante la expi-

¹¹ Así lo establecen los Reglamentos de los Parlamentos de Andalucía (art. 170.1), Aragón (art. 223.1), Asturias (art. 237), Baleares (art. 179.2), Castilla-La Mancha (art. 203.1), Castilla y León (art. 161), Cataluña (art. 141.1), Extremadura (art. 163.1), Galicia (art. 164.1) y La Rioja (art. 158).

ración del mandato o disolución de la Asamblea, se extiende dicha competencia a la Diputación Permanente:

Artículo 82 del RAM:

«Corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Asamblea entre los períodos de sesiones ordinarias y en los supuestos de extinción del mandato, al caducar el plazo o disolverse la Asamblea y, especialmente:

2.º *En los supuestos de extinción del mandato, al caducar el plazo o disolverse la Asamblea:*

- c) *Interponer Recurso de Inconstitucionalidad y personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, previo acuerdo adoptado por mayoría absoluta».*

- 2) Respecto a la mayoría exigida para acordar la interposición del recurso tenemos que tener en cuenta que la que se necesita en el Pleno es distinta a la que se exige en la Diputación Permanente.

Así, vemos como en el artículo 222 no se exige mayoría absoluta en el Pleno para la adopción de dicho acuerdo, a diferencia de la mayor parte de los Reglamentos de otros Parlamentos autonómicos en los que sí se exige mayoría absoluta, como Andalucía (art. 170.1.1.º), Aragón (art. 223.1), Asturias (art. 237.5), Baleares (art. 179.2), Castilla-La Mancha [art. 203.1.a)], Castilla y León (art. 161), Cataluña (art. 141.1), Extremadura [art. 163.1.3.c)], Galicia (art. 164.1), La Rioja (art. 158), Valencia (art. 165). En este punto el RAM coincide con el Reglamento del Parlamento de Canarias (art. 188), Murcia (art. 191) y Navarra (art. 205), en los que es suficiente la mayoría simple. Sin embargo, en los Reglamentos de estos Parlamentos no se exigen diferentes mayorías para la adopción del acuerdo tanto en el Pleno como en la Diputación Permanente. Pero, en el caso de la Asamblea de Madrid en el artículo 82 del RAM se exige mayoría absoluta para la adopción de dicho acuerdo en la Diputación Permanente.

- 3) El RAM circunscribe la facultad de proponer el acuerdo para la interposición del Recurso de Inconstitucionalidad a la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces. Sin embargo, en otros Parlamentos se amplía dicha facultad a los grupos parlamentarios y a un número determinado de Diputados; en otros casos la propuesta sólo la pueden formular los grupos parlamentarios o éstos y los Diputados, existiendo diversas modalidades¹² al respecto.

¹² En otros Parlamentos, de conformidad con sus respectivos Reglamentos, la propuesta la pueden realizar además de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los Diputados (Baleares, art. 179.1) o un grupo parlamentario (Aragón, art. 223.1; Castilla y León, art. 161); en otros la capacidad de propuesta la tienen solamente los grupos parlamentarios,

- 4) En el RAM no se establece un procedimiento específico para la tramitación de dichas propuestas; sólo unos pocos Reglamentos de Parlamentos autonómicos regulan un procedimiento específico:

Asturias, que se remite al procedimiento de las proposiciones no de ley (art. 237.4); Cataluña, que prevé la presentación y debate de propuestas alternativas de tres grupos parlamentarios o una quinta parte de la Cámara (art. 142.2) y además se advierte que será preceptivo el dictamen previo del Consejo Consultivo, al que se refiere el artículo 41 del Estatuto de Autonomía (art. 141 del Reglamento); Extremadura, que establece que la iniciativa para interponer el recurso se ajustará a lo dispuesto en el artículo 121 del Reglamento, para las proposiciones de ley y ordena la creación de una Comisión no permanente (art. 163); y Murcia, que somete la propuesta a informe de la Comisión de competencia legislativa (arts. 190 a 195).

En cualquier caso, aunque no este previsto en el Reglamento de la Asamblea de Madrid un procedimiento específico sobre la tramitación de estas propuestas, hay que tener en cuenta que las mismas, como se establece en los artículos 16.3.g) del EAM y 222 del RAM, han de ajustarse a lo dispuesto en la LOTC. Por lo tanto, hay que respetar lo siguiente en cuanto a la tramitación de la propuesta para interponer el Recurso de Inconstitucionalidad por parte de la Asamblea de Madrid, como sujeto legitimado para ello:

El RAM se limita a decir en el artículo 222 que la propuesta para interponer el Recurso de Inconstitucionalidad la formula la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces. Por lo tanto, en el mismo no se hace ninguna referencia al contenido de la propuesta; pero, pese a que no se diga nada expresamente en el RAM, a diferencia de lo que se hace en los Reglamentos de otras Comunidades Autónomas, dicha propuesta deberá tener un contenido mínimo¹³, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 33 y 85.1 de la LOTC, consistente en concretar, en todo o en parte, la ley, disposición o

pudiendo hacerlo uno solo (Asturias, art. 237.1), y en otros la facultad de propuesta se atribuye no sólo a los grupos, sino también a los Diputados, siguiendo diversas modalidades: dos grupos o una décima parte de los Diputados (Cataluña, art. 141.1.8 de la Ley 1/1981, del Consejo Consultivo de Cataluña), un grupo o un Diputado con la firma de otros dos [Extremadura, arts. 163.1.3.a) y 121 del Reglamento] y un grupo o una quinta parte de los Diputados (Murcia, art. 191.1 del Reglamento).

¹³ La ausencia de la mención de la norma impugnada, así como la del precepto o preceptos constitucionales infringidos y de los fundamentos y argumentos en que se basa tal infracción, que como *petitum* y *causa petendi* concretan la acción de inconstitucionalidad, vicia sustancialmente la demanda (véase página 333 y ss. del presente trabajo). Por lo tanto, en la documentación que ha de acompañar al escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad se ha de incorporar el correspondiente acuerdo del Pleno o de la Diputación Permanente en el que han de constar la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley que se pretende impugnar, y el precepto o preceptos constitucionales que se entienden infringidos.

acto con fuerza de ley que se pretende impugnar, y precisar el precepto o preceptos constitucionales que se entienden infringidos¹⁴. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el Pleno o, en su caso, la Diputación Permanente se pronunciarán sobre el conjunto de la propuesta de interposición del recurso y su contenido mínimo, de forma global, acordando o no la interposición del Recurso de Inconstitucionalidad por las mayorías exigidas en el RAM.

2.2. Tramitación

El proceso directo de inconstitucionalidad se caracteriza por las siguientes notas¹⁵:

- El interés público de defensa de la supremacía de la Constitución del proceso directo de inconstitucionalidad se proyecta en todas y cada una de las fases y actos procesales que lo integran.
- En líneas generales, el proceso directo de inconstitucionalidad está presidido por los principios inquisitivos, preclusión y escritura.
- El proceso constitucional se desarrolla mediante una serie de actos concatenados en el tiempo con una finalidad objetiva que les da un sentido unitario: la conclusión normal del proceso, y, con ello, la satisfacción de la pretensión procesal.
- En los actos que integran el proceso constitucional deben concurrir, para que éste sea válido y eficaz, una serie de circunstancias (jurídicas o fácticas, subjetivas u objetivas) que constituyen los requisitos procesales cuya adecuación a las exigencias legales que los establecen y regulan conduce a la admisibilidad del acto procesal en cuestión y, en consecuencia, a la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda entrar a ver el fondo de la pretensión.

Finalmente, hay que tener en cuenta que, como dispone el artículo 80 de la LOTC, en los procedimientos de inconstitucionalidad se aplicarán, con carácter supletorio de la presente Ley, los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en materia de comparecencia en juicio, recusación y abstención, publicidad y forma de los actos, comunicaciones y actos de auxilio jurisdiccional, día y horas hábiles, cómputo de plazos, deliberación y votación, caducidad, renuncia y desistimiento, lengua oficial y policía de estrados.

Conviene advertir que, en el presente trabajo, en relación con la tramitación del Recurso de Inconstitucionalidad, nos vamos a referir, exclusivamente, a los aspectos que puedan afectar a la Asamblea de Madrid.

¹⁴ En relación con este requisito conviene recordar, como ha dicho el Tribunal Constitucional, que la demanda no puede fundarse autónomamente en la violación de la doctrina del Tribunal Constitucional, sino sólo en la disconformidad con la Constitución de las leyes, disposiciones o actos impugnados, en los términos que disponen los artículos 27 y 28 de la LOTC (STC 239/1992, FJ 2).

¹⁵ María Asunción García Martínez, *El recurso de inconstitucionalidad: el proceso directo de inconstitucionalidad*, Estudios Trivium, 1992.

2.2.1. Plazo

De conformidad con el artículo 33.1 de la LOTC, el Recurso de Inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley impugnado. Respecto a su naturaleza, como el propio Tribunal Constitucional ha sostenido, el plazo es de caducidad.

En efecto, el artículo 33 de la LOTC establece un plazo de tres meses a partir de la publicación de una ley o acto con fuerza de ley para su impugnación y no fija a su transcurso excepciones de ninguna índole. Este plazo debe entenderse de caducidad y no admite, por tanto, interrupciones; tal tesis resulta abonada por el mismo hecho de que corran durante el período de vacaciones los plazos señalados para iniciar todos los procesos constitucionales (art. 2 del Acuerdo del Pleno de 15 de junio de 1982 sobre funcionamiento en el período de vacaciones); y esa misma ha sido la posición mantenida por el Tribunal Constitucional respecto de otros procesos constitucionales y en especial del recurso de amparo y el plazo del artículo 44.2 de la LOTC; incluso, aunque de forma incidental, ha habido ya ocasión de sostener con anterioridad que «el plazo para el ejercicio de la acción directa y su transcurso hacen caducar tal acción» (STC 11/1981, FJ 2); por último, y por si todo ello no fuera bastante, debe ponerse de manifiesto que el plazo del artículo 33 se aprecia de oficio aunque no lo aleguen las partes y protege un interés general (la garantía de la Constitución), características que se corresponden con las propias de los plazos de caducidad (ATC 547/1989, de 15 de noviembre, FJ 2).

El recurso debe presentarse ante el propio Tribunal Constitucional, considerándose como fecha de interposición del mismo la fecha de entrada en el registro. Por lo tanto, es esta fecha la que determina si se ha presentado o no dentro del plazo. Hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de presentar el recurso en el Juzgado de Guardia de Madrid, considerándose dicha fecha como la de interposición del mismo¹⁶. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, a diferencia de lo admitido en algún supuesto excepcional para el recurso de amparo, no ha aceptado la presentación en oficinas de Correos o en órganos administrativos¹⁷. El Tribunal justifica esta medida en la remisión que se hace en

¹⁶ «Antes de entrar en el fondo es preciso despejar la objeción procesal alegada por el Gobierno de Canarias, conforme a la cual la acción de inconstitucionalidad sería extemporánea. Dicha excepción no puede prosperar porque, aun cuando es cierto que el plazo de tres meses dispuesto por el artículo 33 de la LOTC ha de computarse a partir de la publicación de la Ley en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias (ATC 620/1989), tampoco lo es menos que no puede estarse a la fecha en que la demanda fue recibida en el Registro de este Tribunal Constitucional, sino a la de la presentación en el Juzgado de Guardia (STC 31/1983, Fundamento Jurídico 1), dies ad quem este último, de 5 de noviembre de 1985, que sí se encontraba dentro del plazo de caducidad, el cual expiraba el siguiente día 6» (STC 148/1991, FJ 2).

¹⁷ El lugar ordinario de presentación de los recursos de inconstitucionalidad es la sede del propio Tribunal Constitucional y, por ende, la fecha que se ha de considerar, en principio, como de interposición del recurso es la de su entrada en el Registro General. Que esta regla general quede atemperada, según admite la legislación procesal, por la posibilidad de presentar los escritos de recurso ante el Juzgado

el artículo 80 de la LOTC a la legislación procesal ordinaria sobre esta materia, que dispone que la presentación de los recursos debe hacerse en el Tribunal competente y, por lo tanto, el Tribunal Constitucional considera que la presentación en estas dependencias no ostentan el valor jurídico procesal que proporciona la correspondiente diligencia de registro extendida por un Secretario de Justicia, ya del propio Tribunal Constitucional (art. 101 de la LOTC), ya, por excepción, del que lo sea del correspondiente Juzgado de Guardia (art. 283.1 de la LOPJ) (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 1).

Según el artículo 31 de la LOTC, el Recurso de Inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley podrá promoverse a partir de su publicación oficial. Los principales problemas que se han planteado en relación con el precepto expuesto son los de determinar respecto a las leyes¹⁸ de las Comunidades Autónomas qué fecha se ha de tener cuenta, al publicarse éstas tanto en el *Boletín Oficial* de la correspondiente Comunidad Autónoma como en el *Boletín Oficial del Estado*, y respecto a los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos¹⁹ sucede algo semejante,

de Guardia (STC 148/1991) no permite, claro está, concluir en que igual eficacia procesal tendrá la presentación de aquél ante cualesquiera oficinas públicas ni, en concreto, ante las mencionadas en el artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo (STC 341/1993, de 18 de noviembre FJ 1).

¹⁸ «... en el ámbito de cada Comunidad su diario oficial asume una posición que marca el punto de partida de todos los efectos jurídicos de la norma general con rango de ley —sin que sea admisible esa distinción territorial de efectos que pretenden los recurrentes—, mientras la segunda publicación en el BOE tiene unos efectos simplemente instrumentales o para reforzar la publicidad material. Y no puede razonablemente sostenerse que la “publicación” en un diario oficial, aunque sea el de una Comunidad Autónoma, no satisfaga las exigencias del principio constitucional de “publicidad” de las normas que se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución, y, a fortiori, si se trata parte de un órgano constitucional, como ocurre con los legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad, donde no puede estimarse que configure una carga excesiva la lectura de los diarios oficiales, y especialmente si se recuerda la doctrina sentada por este Tribunal en materia de emplazamientos por edictos que aparecen en diarios provinciales y la graduación de esa carga y de la debida diligencia de acuerdo con los respectivos sujetos; por lo demás, la práctica ya generalizada de la segunda publicación en el BOE refuerza —como se ha dicho— su publicación, pero no obsta a que deba singularizarse el dies a quo desde que la Ley entró en vigor por su mismo carácter de norma general.

A mayor abundamiento, carecería de sentido subordinar los efectos propios de la Ley autonómica a su publicación en el BOE, pues esto supondría condicionar su plena eficacia a un organismo ajeno a la Comunidad Autónoma, quien incluso podría posponer la facultad de ordenar la inserción o prolongar el tiempo que deba transcurrir, disponiendo a su antojo del mismo plazo de impugnación prevenido en el artículo 33 de la LOTC. Este último riesgo debe acabar por hacer evidente la necesidad de otorgar efectos a la publicación en el diario de cada Comunidad también en el proceso constitucional.

En suma, la publicación en los boletines de cada una de las Comunidades Autónomas es el medio de publicación ordinario de las Leyes autonómicas, cumple con el requisito de publicidad de las normas que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución y configura una condición suficiente para la validez y eficacia de estas disposiciones y debe, por tanto, valer también para iniciar el cómputo del plazo que regula el artículo 33 de la LOTC, tanto si se trata de un órgano de la Comunidad Autónoma, como si se trata de un caso de miembros del Senado, a los que corresponde también la carga, como recurrentes, de atender a la fuente ordinaria de publicación. En consecuencia, al haber computado erróneamente los recurrentes el dies a quo desde la fecha de publicación en el Boletín Oficial del Estado y no desde la fecha de publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, han promovido el recurso de inconstitucionalidad de manera extemporánea, sin que una interpretación de la norma favor actionis pueda llevar a otro resultado» (ATC 579/1989, de 28 de noviembre).

¹⁹ «Por tanto, y a los efectos del presente recurso, no cabe considerar que constituya publicación suficiente la inserción del Reglamento de la Cámara en un Boletín de carácter interno, sino que será necesaria su inclusión en el instrumento oficial previsto para la publicación de las normas generales de la Comunidad Foral, esto es, el Boletín Oficial de Navarra... 5. La naturaleza del Reglamento parlamentario autonómico, pues, de mayor relevancia y alcance que

al publicarse en el *Boletín Oficial* del correspondiente Parlamento. Ambas cuestiones fueron resueltas por el Tribunal Constitucional al especificar que la fecha que ha de tenerse en cuenta en ambos casos es la de la publicación de los mismos en el *Boletín Oficial* de la correspondiente Comunidad Autónoma.

El cómputo de plazos, así como la determinación de los días y horas hábiles se debe hacer de acuerdo con los artículos 182 a 185 de la LOPJ, y 130 a 136 de la LEC, en virtud de la remisión del artículo 80 de la LOTC. De todas formas, el problema de los cómputos se ha planteado con más frecuencia y relevancia respecto a los Recursos de Amparo que de los de Inconstitucionalidad, que al computarse por meses sólo plantea el problema, por otra parte perfectamente previsto, de la conclusión del plazo en día inhábil, en cuyo caso se prorroga al siguiente día hábil.

2.2.2. La demanda y sus requisitos

El artículo 33.1 de la LOTC establece que el recurso se formulará mediante la presentación ante el Tribunal Constitucional de la correspondiente demanda que habrá de reunir los siguientes requisitos:

- a) Circunstancias de identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción y, en su caso, de sus comisionados.
- b) Concreción de la ley, disposición o acto impugnado en todo o en parte.
- c) Precisión del precepto constitucional que se entiende infringido.

En relación con la presentación de la demanda, el artículo 85.1 de la LOTC establece que la iniciación de un proceso constitucional deberá hacerse por escrito fundado, en el que se fijará con precisión y claridad lo que se pida. Como señala Fernando de Mateo Menéndez²⁰, con este precepto se está haciendo referencia a dos circunstancias:

1. La primera de ellas es que el Tribunal Constitucional no puede iniciar de oficio ninguno de los procesos constitucionales, es preciso la intervención previa de alguno de los sujetos legitimados y, así, en el caso concreto habrá de estarse a lo dispuesto en los artículos 32 y 33 de la LOTC.

un mero reglamento interno, y por ende recogido entre las normas que pueden ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, según el artículo 27.2.f) de la LOTC (recurso previsto por el art. 161 de la CE como reservado a normas con fuerza de ley), exige, para su conocimiento, constancia y certeza, su publicación en el instrumento oficial destinado a la publicidad de las disposiciones generales, para que pueda producir efectos fuera del ámbito interno de la Cámara. En consecuencia (e independientemente de lo que la norma disponga respecto de su entrada en vigor a los efectos meramente internos de la Cámara), será la fecha de inserción en tal instrumento la que ha de tomarse como punto de referencia para el cómputo de plazos relativos a esos efectos externos, entre los que se cuenta, evidentemente, la interposición, por el Gobierno de la Nación, del recurso de inconstitucionalidad. Procede, por lo dicho, rechazar la excepción de extemporaneidad interpuesta por el Parlamento de Navarra» (STC 179/1989, de 2 de noviembre).

²⁰ «Comentario al artículo 85 de la LOTC», en Juan Luis Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, BOE, Madrid, 2001.

2. La segunda circunstancia es que la LOTC exige que los procesos constitucionales sean esencialmente escritos. Según Almagro Nosete, el principio de escritura en que se inspira dicha ley no puede considerarse desacertado dada la naturaleza del proceso y las precisiones técnicas que exigen sus actos, que han llevado a concebirlo como un proceso «profesionalizado» que requiere la intervención preceptiva de abogado y procurador para las partes actuantes.

Circunstancias de identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción y, en su caso, de sus comisionados:

La demanda tiene que incluir la identidad del sujeto legitimado, del comisionado, en su caso, y de los Letrados que ostenten la representación del sujeto legitimado. Lo dispuesto en el artículo 33.1 de la LOTC se completa con lo previsto en el artículo 82 de la misma que dispone lo siguiente:

«Uno. Los órganos o el conjunto de Diputados o Senadores investidos por la Constitución y por esta Ley de legitimación para promover procesos constitucionales actuarán en los mismos representados por el miembro o miembros que designen o por un comisionado nombrado al efecto.

Dos. Los órganos ejecutivos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, serán representados y defendidos por sus Abogados. Por los órganos ejecutivos del Estado actuará el Abogado del Estado».

En un principio, la Asamblea de Madrid y el resto de Parlamentos autonómicos han de considerarse incluidos en el primer supuesto²¹ de dicho precepto, pero en la práctica la solución es muy distinta y se equipara a la prevista en el apartado 2 del mismo. Así, vemos como, en contraste con una primera etapa, más ajustada a la letra del artículo 82.1, durante la cual los Presidentes de las Cámaras asumían su representación, en la actualidad se puede hablar²² de un de una modificación *de facto* del artículo 82.1, porque los Parlamentos autonómicos, a pesar de estar inmersos en su inicial ámbito subjetivo de aplicación, al final, han terminado abandonando el mismo para equipararse a los Consejos de Gobierno, en la medida en que, como éstos, también pueden promover mediante sus Letrados los procesos constitucionales para los que estén legitimadas como sujetos activos.

Por lo tanto, los Letrados de los Parlamentos autonómicos han terminado por absorber íntegramente toda actuación procesal de sus respectivas Cámaras ante el Tribunal Constitucional. De este modo, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas actúan representadas por sus Letrados en los procesos que ellas mismas promueven y en aquellos que no han promovido (trámite de alegaciones en los Recursos y Cuestiones de Incons-

²¹ Por este motivo en diversos Reglamentos de los distintos Parlamentos autonómicos está prevista la designación de los miembros que les han de representar a los que hace referencia el artículo 82.1 de la LOTC (Murcia, art. 191; Valencia, art. 165, etc.).

²² Alberto Arce Janáriz, «Comentario al artículo 82 de la LOTC», en Juan Luis Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, BOE, Madrid, 2001.

titucionalidad y en los Recursos de Amparo), no siendo necesario que éstos estén colegiados²³ como abogados, a diferencia de lo que sí se les exige a los abogados que asuman la representación de personas físicas o jurídicas tal como se establece en el artículo 81 de la LOTC.

En el caso de la Asamblea de Madrid se ha de tener en cuenta lo previsto en el artículo 24.1.i) del Estatuto de Personal, aprobado por el Pleno de la Asamblea el 28 de noviembre de 2001, que establece como función específica de los Letrados, entre otras, *en los casos y forma en que proceda, la defensa de la Cámara ante el Tribunal Constitucional y demás órganos jurisdiccionales*. Dicho precepto está en consonancia con lo dispuesto en la Disposición Adicional 3.^a de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, que establece lo siguiente: *«La presente Ley no será de aplicación a la representación procesal de la Asamblea ante cualquier orden jurisdiccional, incluido el Tribunal Constitucional; ni al Cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid»*.

Concreción de la ley, disposición o acto impugnado en todo o en parte:

Como se establece en el artículo 85.1 de la LOTC, la iniciación de un proceso constitucional deberá hacerse por escrito fundado en el que se fijará con precisión y claridad lo que se pida. Estamos, en este caso, ante una exigencia básica, porque la norma o acto impugnado constituye el elemento esencial de la pretensión del recurrente, que es la declaración de inconstitucionalidad de los mismos. El Tribunal Constitucional considera que la precisión, por la posición actora, de los textos en que se aprecia la inconstitucionalidad acota al objeto del proceso, salvo razones de conexión o consecuencia, en los términos del artículo 30.1 de la LOTC. Por ello, el ar-

²³ «La Ley de Colegios Profesionales señala en su artículo 3, como finalidad de los mismos, la ordenación del ejercicio de las profesiones, sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional, lo que permite ya sostener que, en determinadas situaciones atinentes a la defensa de los entes públicos, pueden ceder exigencias establecidas con carácter general, o no serles las mismas de aplicación. Más en concreto, por lo que importa a la defensa de los entes autonómicos, o de sus órganos, está legalmente consagrada la calificación de los mismos como "Administración Pública", y así lo proclama —por lo que a este recurso afecta— el artículo 43.1 del Estatuto de Andalucía, expresivo de que la Comunidad Autónoma es Administración Pública a los efectos de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo que es tanto como decir —en el aspecto que aquí importa— que, en cuanto a la defensa del ente, cabrá que la misma sea asumida por la Abogacía del Estado liberado éste, por supuesto, de la exigencia de su adscripción a un Colegio de Abogados para lograr la debida habilitación legal, pues así resulta del artículo 46.2 del Decreto de 27 de julio de 1943, aprobatorio del Reglamento de la Dirección General de lo Contencioso del Estado y del Cuerpo de Abogados del Estado, expresivo de que, por el hecho de su nombramiento, destino y posesión, quedan habilitados, tanto en la Administración como en los Tribunales, para el ejercicio de todas las funciones y para el desempeño de todos los servicios propios de su cargo.

En realidad cabe decir que la relación funcional que vincula, en supuestos como el de autos, a quienes defienden como Letrados a estos entes, viene a privar de la razón de ser del sometimiento a una organización colegial justificada en los demás casos, con lo que, en definitiva, interpretando en tal sentido la normativa a todo ello atinente, es permisible dar en este aspecto a la defensa de las Comunidades Autónomas un tratamiento parejo a la del Estado.

En suma, se estima que el artículo 50 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 21 de julio de 1983, permite reputar cumplidas las exigencias relativas a la habilitación del Letrado al que se encomiende la defensa, y que en otro caso en que la interpretación contraria afecte a la efectiva dispensación de la tutela judicial establecida en el artículo 24.1 de la CE, como puede ser la privación de un recurso ante un Tribunal Superior, será tanto como vulnerar ese derecho fundamental» (STC 69/1985, de 30 de mayo, FJ 2).

título 85.1 de la propia LOTC exige que el escrito que inicia un proceso constitucional deberá fijar con claridad y precisión lo que se pida, y expresa la necesidad de que la determinación precisa de los textos normativos que se impugnan en un Recurso de Inconstitucionalidad como el presente constituya elemento esencial del *petitum*, a especificar en el escrito de iniciación (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 3).

En relación con este requisito hay que tener en cuenta lo siguiente:

— *El Recurso de Inconstitucionalidad tiene por objeto enjuiciar, exclusivamente, los textos legales y las fórmulas legislativas que no se encuentren expresamente derogados:*

El Recurso de Inconstitucionalidad no lo establecen la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal como una impugnación dirigida contra un bloque o una parte del sistema normativo o del ordenamiento jurídico, de suerte que para decidir la legitimidad constitucional haya que enjuiciar los criterios de aplicación del Derecho. La función del recurso es más modesta pero más clara. Se trata de enjuiciar, exclusivamente, los textos legales y las fórmulas legislativas que no se encuentren expresamente derogados (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4).

Según el Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad por omisión sólo existe «cuando la Constitución impone al Legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el Legislador no lo hace» (SSTC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 3; 24/1982, FJ 3, y 74/1987, FJ 4).

— *No pueden ser objeto de Recurso de Inconstitucionalidad las peticiones genéricas:*

Como explica el Tribunal Constitucional, cuando el recurrente pretende la depuración del ordenamiento jurídico, tiene la carga de colaborar con la justicia de este Tribunal, concretando los preceptos impugnados y aduciendo y analizando de forma pormenorizada los motivos en los que se pretende fundar tan grave resultado. No pueden convertirse, pues, en objeto de Recurso de Inconstitucionalidad peticiones genéricas, como la referida en este caso a los preceptos concordantes, que no concretan los preceptos impugnados ni las razones de la supuesta inconstitucionalidad (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1).

— *El objeto del Recurso de Inconstitucionalidad no es obtener declaraciones preventivas:*

El Tribunal Constitucional debe pronunciarse respecto a los preceptos impugnados, no sobre eventuales e hipotéticas interpretaciones de los mismos propuestas por los recurrentes, sino sobre si se oponen a los mandatos constitucionales, sin que procedan, por tanto, pronunciamientos preventivos referidos a posibles y aún no producidas aplicaciones de los preceptos legales que no resulten necesariamente derivadas de las mismas, y que, de producirse, habrán de ser combatidas, en su caso, con los medios que ofrece nuestro ordenamiento, tanto ante el Tribunal Constitucional como ante otros órganos jurisdiccionales (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 4).

Por otro lado, como sostiene el Tribunal Constitucional, no será legítimo la utilización del Recurso de Inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas en la CE y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía (STC 49/1985).

— *El control de constitucionalidad no es un control de oportunidad:*

El juicio de constitucionalidad no puede confundirse con un juicio de intenciones políticas, sino que tiene por finalidad el contraste abstracto y objetivo de las normas legales impugnadas con aquellas que sirven de parámetro de su constitucionalidad. Sin perjuicio de la competencia del Tribunal Constitucional para apreciar si la norma enjuiciada se ajusta a los valores y principios constitucionales, el concreto objeto político que con ella pretenda conseguir el Legislador no es cuestión que incumba al Tribunal Constitucional, sino más bien problema de simple valoración política, que debe plantearse y debatirse en otros momentos y en otros foros, conforme a las reglas democráticas de la acción y la crítica política (STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 2).

— *El juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa:*

El Tribunal Constitucional no es, en modo alguno, juez de la corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes (porque «el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa», STC 109/1987). El Tribunal Constitucional ha indicado en diversas ocasiones que las omisiones o deficiencias técnicas no representan en sí mismas tachas de inconstitucionalidad (SSTC 341/1993 y 273/2000).

Finalmente, hay que tener en cuenta que, en el caso de que tenga lugar un cambio legislativo durante la tramitación de dicho proceso, el Tribunal Constitucional ha distinguido entre el Recurso y la Cuestión de Inconstitucionalidad como manifestaciones procesales distintas aunque con un sustrato común, ya que ambas tienen por objeto el enjuiciamiento de normas, en un caso mediante su impugnación directa e indirecta en el otro (STC 385/1993, de 23 de diciembre, FJ 2). Así, en las Cuestiones de Inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable dicha norma en el proceso *a quo* y de su validez dependa la decisión a adoptar en éste (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2; 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 3; 385/1993, citada, FJ 2). En cambio, por lo que al Recurso de Inconstitucionalidad se refiere, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por el Tribunal Constitucional para apreciar si la misma conlleva la exclusión de toda la aplicabilidad de la ley, pues si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no

puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 de la LOTC) (STC 199/1987, citada, FJ 3). Por ello, carece de sentido, tratándose de un Recurso de Inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo Legislador ha expulsado ya del ordenamiento. Como concluía el Tribunal Constitucional en la STC 196/1997, de 13 de noviembre: «la regla general en el ámbito de los Recursos de Inconstitucionalidad es, pues, que la derogación extingue su objeto» (FJ 2) (STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 3). Por otro lado, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, en un Recurso directo de Inconstitucionalidad como es el que aquí se examina, los criterios para enjuiciar la constitucionalidad de una norma deben deducirse de las normas vigentes en el momento en que este Tribunal procede a dicho enjuiciamiento y no de las vigentes en el momento de dictarse la norma impugnada (SSTC 87/1985, 137/1986, 27/1987, 213/1988, 147/1992 y 146/1993).

Precisión del precepto constitucional que se entiende infringido:

La demanda, además de dirigirse en términos concretos contra una ley o acto, especificando los preceptos que se impugnan (si no lo son todos), ha de basar la impugnación en la directa y actual contradicción del objeto de la misma con los preceptos constitucionales. Esta exigencia refleja la necesidad de que la demanda recoja el fundamento de la pretensión o *causa petendi*. Con la misma, la LOTC persigue, junto con la anterior exigencia, evitar el vicio de posibles demandas genéricas, en este caso por no estar fundadas en argumentaciones que no señalen violaciones constitucionales concretas. Así, como dice el Tribunal Constitucional, cuando el recurrente pretende la depuración del ordenamiento jurídico, tiene la carga de colaborar con la justicia de este Tribunal, concretando los preceptos impugnados y aduciendo y analizando de forma pormenorizada los motivos en los que se pretende fundar tan grave resultado. No pueden convertirse, pues, en objeto de Recurso de Inconstitucionalidad peticiones genéricas, como la referida, por ejemplo, a los preceptos concordantes, que no concretan los preceptos impugnados ni las razones de la supuesta inconstitucionalidad.

Además, el Tribunal Constitucional exige que la demanda sea congruente con la pretensión que se formula, por lo tanto, una obvia razón de congruencia impone un ajuste entre la impugnación y el contenido de la disposición impugnada, para evitar que puedan ser objeto de recurso y de declaración jurisdiccional cuestiones o materias no reguladas por la ley recurrida, sino por otras que a la recurrida sirven sólo de presupuesto (STC 24/1982).

Por último, en relación con este requisito, hay que tener en cuenta que, como ha dicho el Tribunal Constitucional, la demanda no puede fundarse autónomamente en la violación de la doctrina del Tribunal Constitucional, sino sólo en la disconformidad con la Constitución de las leyes, disposiciones o actos impugnados, en los términos que disponen los artículos 27 y 28 de la LOTC (STC 239/1992, FJ 2).

2.2.3. La admisión a trámite

El trámite de admisión tiene por finalidad que el Tribunal Constitucional pueda apreciar si la demanda reúne, *prima facie*, los requisitos formales necesarios y que, en consecuencia, tiene capacidad para surtir los efectos que le son propios, como es la apertura del proceso de inconstitucionalidad. Pero el problema que se plantea en relación con el Recurso de Inconstitucionalidad es que la LOTC no regula de forma explícita un trámite de admisión, a diferencia de lo que hace con la Cuestión de Inconstitucionalidad en el artículo 37.1 y, sobre todo, con el recurso de amparo en el artículo 50.

En algún caso, la doctrina ha justificado la no previsión de una fase de admisión basándose en la finalidad objetiva del recurso y en la naturaleza política de los sujetos legitimados. Sin embargo, otros autores, como Eduardo Espín Templado, consideran que ni el hecho de que el Recurso de Inconstitucionalidad tenga por objetivo la depuración del ordenamiento, en vez de dilucidar intereses subjetivos de las partes, ni el que congruentemente con lo anterior los sujetos legitimados sean de naturaleza política son argumentos contrarios a la necesaria fiscalización de los requisitos procesales formales del Recurso de Inconstitucionalidad. Como continúa diciendo el citado autor, aunque la LOTC no configura una fase inicial de admisión, sí permite interpretar que dicha fase existe al decir al principio del artículo 34 «admitida a trámite la demanda...», este inciso permite entender, en efecto, que hay un control previo de admisión. Lo cual, como explica el citado autor, encuentra su correlato en el artículo 86.1, que de forma genérica establece que «la decisión del proceso constitucional se producirá en forma de sentencia. Sin embargo, las decisiones de no admisión inicial, desistimiento y caducidad adoptarán la forma de auto salvo que la presente Ley disponga expresamente otra forma». De este modo, la regulación legal puede interpretarse en el sentido de que el Recurso de Inconstitucionalidad puede ser no admitido a *limine* mediante Auto, el cual puede ser recurrido en súplica por el recurrente en virtud de lo dispuesto, también con carácter genérico, en el artículo 93.2 de la LOTC. Esta línea interpretativa es la que ha seguido el Tribunal Constitucional desde un principio, así, vemos cómo en la STC 42/11985, de 15 de marzo, sostiene lo siguiente: «En el Recurso de Inconstitucionalidad no ha arbitrado la Ley Orgánica de este Tribunal, a diferencia de lo que dispone respecto de otros procedimientos constitucionales, un trámite de admisión que nos permita resolver, antes de oír las alegaciones sobre el fondo de la cuestión debatida, acerca de la existencia o inexistencia de los indispensables requisitos procesales. Esa peculiaridad de la regulación legal no autoriza a concluir, como es evidente, que se pueda dispensar en este género de contiendas el cumplimiento de tales requisitos, cuya ausencia, advertida de oficio o a instancia de parte, determina necesariamente el contenido posible de nuestra Sentencia, siempre que, antes de ésta, no pueda ser subsanado, haciendo uso para ello de las facultades que nos otorga el artículo 94 de la LOTC²⁴.

²⁴ Artículo 94 de la LOTC: «El Tribunal, a instancia de parte o de oficio, deberá, antes de pronunciar sentencia, subsanar o convalidar los defectos que hubieran podido producirse en el procedimiento».

Es obvio, por tanto, que en casos como el presente, en los que los órganos que defienden la constitucionalidad de la norma impugnada alegan la falta de requisitos procesales, es esta alegación la que debe ser considerada en primer lugar, pues de ser atendida, se cierra el paso a todo pronunciamiento sobre el fondo»²⁵.

Posteriormente el Tribunal Constitucional, de conformidad con la práctica seguida desde un principio, terminó formalizando la existencia de una auténtica fase de admisión al mantener en el ATC 620/1989, de 19 de diciembre, lo siguiente: *«Ha de sostenerse la pertinencia, en los Recursos de Inconstitucionalidad, de los incidentes previos sobre admisibilidad, ya que, aunque la Ley Orgánica del Tribunal no contenga una mención expresa a los mismos —a diferencia de lo que ocurre con las Cuestiones de Inconstitucionalidad o con los Recursos de Amparo—, no los excluye. Así, en cuanto el artículo 34.1, al supeditar el traslado a las demás partes de las demandas a su previa admisión a trámite, presupone la verificación por el Tribunal de la concurrencia de los requisitos necesarios para ello y la eventual tramitación de incidentes previos —de hecho frecuentes en la práctica procesal del Tribunal— tendentes a subsanar determinados defectos detectados en las demandas, bien por falta de documentación imprescindible o por no acreditarse fehacientemente la voluntad concreta de recurrir en supuestos de grupos de Diputados o Senadores recurrentes, u otros similares».*

Por lo tanto, el Tribunal Constitucional, apoyándose en la regulación anteriormente citada de la LOTC, no sólo acepta la existencia de una fase preliminar que se resuelve mediante Auto en el caso de no admisión en aplicación de lo dispuesto en el artículo 86.1²⁶, sino que también admite el recurso de súplica contra el Auto de no admisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 93.2²⁷. Así, el citado Auto del Pleno 620/1089, de 19 de diciembre, en el que se hace justificación expresa del trámite de no admisión, se dicta, precisamente, como respuesta a un recurso de súplica interpuesto contra un Auto previo de no admisión, sin que se ponga en tela de juicio la pertinencia de tal recurso²⁸.

En relación con esta cuestión hay que tener en cuenta, como veremos posteriormente al analizar la fase de alegaciones, que en el artículo 84 de

²⁵ Como sostiene Eduardo Espín Templado [«Comentario al artículo 34 de la LOTC», en Juan Luis Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, BOE, Madrid, 2001]: *«Este pronunciamiento dejó ya sentado que el examen de tales requisitos tiene prioridad sobre el estudio del fondo, al cual no podría llegarse en el caso de que aquéllos no hayan sido observados. Y esto se habría de producir, llegado el caso, en la correspondiente sentencia, cuyo fallo, como el de la citada STC 42/1985, de 15 de marzo, sería una declaración de inadmisibilidad del recurso».*

²⁶ Artículo 86.1 de la LOTC: *«La decisión del proceso constitucional se producirá en forma de sentencia. Sin embargo, las decisiones de no admisión inicial, desistimiento y caducidad adoptarán la forma de auto salvo que la presente Ley disponga expresamente otra forma. Las otras resoluciones adoptarán la forma de auto si son motivadas o de providencia si no lo son, según la índole de su contenido».*

²⁷ Artículo 93.2 de la LOTC: *«Contra las providencias y los autos que dicte el Tribunal Constitucional sólo procederá, en su caso, el recurso de súplica, que no tendrá efecto suspensivo. El recurso podrá interponerse en el plazo de tres días y se resolverá, previa audiencia común de las partes por igual tiempo, en los dos siguientes».*

²⁸ También existe alguna resolución parcialmente contradictoria con esta interpretación; así, por ejemplo, el ATC 10/1996, de 16 de enero, rechaza la procedencia del recurso de súplica contra un auto de no admisión por no estar previsto tal recurso en otros procedimientos en los que la LOTC sí establece expresamente una fase de no admisión, como sucede con el recurso de amparo.

la LOTC se faculta al Tribunal Constitucional para apreciar la eventual existencia de motivos distintos de lo alegados con repercusión en la admisión o no admisión y, en su caso, en la estimación o no de la pretensión constitucional. Ello da lugar a un tratamiento diferenciado de los dos supuestos de no admisión de la demanda: en fase previa a través de un Auto y de no estimación de la pretensión en la sentencia por falta de requisitos procesales no subsanables. Dicho tratamiento diferenciado se proyecta, también, en las distintas posibilidades de reacción de los interesados frente a la decisión del Tribunal. Así, frente al Auto de no admisión del Recurso de Inconstitucionalidad sólo cabe el recurso de súplica que únicamente puede ser planteado, en la fase previa a la admisión de la demanda, por los recurrentes ante la ausencia del trámite de admisión propiamente dicho que prevea alguna participación de los interesados pasivamente. Sin embargo, frente a la Sentencia no cabe recurso alguno. De modo que la desestimación en la sentencia del recurso por defectos procesales que en otra fase habría dado lugar a la no admisión de la demanda tiene, según García Martínez²⁹, un tratamiento claramente discriminatorio respecto al supuesto anterior.

Finalmente, como se desprende del la STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 1), también se examinan en fase de admisión el ámbito material del recurso y la competencia del propio Tribunal.

En la configuración³⁰ que el Tribunal Constitucional ha efectuado de la fase de admisión ha distinguido entre requisitos subsanables y no subsanables. Por lo tanto, la comprobación de la inobservancia de un requisito no subsanable determina la no admisión del recurso. Sin embargo, cuando se trata de requisitos subsanables el Tribunal Constitucional otorga un plazo de subsanación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 85 de la LOTC. También se hace uso de esta posibilidad en el caso de que, pese a tratarse de un requisito no subsanable, existan dudas sobre su cumplimiento con la finalidad de que el recurrente pueda acreditar en dicho plazo la efectiva verificación del mismo³¹.

En relación con lo expuesto, hay que tener en cuenta que, como ha sostenido reiteradamente el Tribunal Constitucional, una de las características de los procesos constitucionales en general y del proceso de inconstitucionalidad en particular es la de ser procesos que se arbitran no en interés de una parte, sino de la primacía de la Constitución, teniendo como consecuencia una marcada falta de formalismo, tanto en la actuación como en la interpretación que el propio Tribunal Constitucional hace de la LOTC en cuanto a la regulación de su actividad como de los requisitos que deben

²⁹ María Asunción García Martínez, *El recurso de inconstitucionalidad: el proceso directo de inconstitucionalidad*, Estudios Trivium, 1992.

³⁰ Eduardo Espín Templado, «Comentario al artículo 29 de la LOTC», en Juan Luis Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, BOE, Madrid, 2001.

³¹ Así, en el ATC 547/1989, de 15 de noviembre (FJ 4), se otorgó un plazo de diez días para acreditar la presentación en plazo del recurso de inconstitucionalidad, requisito insubsanable, pero sobre cuyo incumplimiento existían dudas.

revestir los actos de los procesos constitucionales³². Por lo tanto, como indica García Martínez³³, la primacía del interés público en los procesos de inconstitucionalidad se traduce en unas amplias posibilidades del Tribunal Constitucional para subsanar, de oficio o a instancia de parte, los defectos que pudieran viciar el acto defectuoso. Como continúa exponiendo la autora citada, las posibilidades de subsanación de los actos defectuosos están conectadas, por una parte, con el tipo de irregularidad que determina el defecto en cuestión; así, la falta de un requisito esencial, de estricto orden público, determina la nulidad del acto, la privación de sus efectos y, por lo tanto, su no admisión, al afectar el vicio a la esencia misma del proceso, pudiendo ser invocada dicha nulidad en cualquier momento del proceso. Por otro lado, cuando el defecto no revista aquella gravedad sólo puede dar lugar a la anulabilidad del acto viciado, que únicamente puede invocarse dentro de los plazos legalmente establecidos, porque, una vez haya transcurrido el mismo, adquiere firmeza. Aunque en principio sólo este segundo tipo de actos puede ser subsanable, el Tribunal Constitucional, por razones de economía procesal, de conservación de las actuaciones en la medida de lo posible y por el interés general que prevalece en esta clase de procesos, posibilita la subsanación de vicios que en principio acarrearían la nulidad del acto, siempre que no afecten a cuestiones de orden público procesal.

Como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no establece de forma expresa ningún criterio de clasificación de los actos subsanables o no y dado que la diferencia entre ellos reside en la gravedad del vicio del que adolece en razón de su repercusión en la esencia del acto procesal respecto del proceso al que está ordenado, como indica García Martínez, a la hora de estructurar los dos tipos de actos sólo es posible una clasificación casuística:

- A) Existen diversos supuestos de defectos en los que el Tribunal Constitucional ha declarado que eran de naturaleza subsanable, entre los que destacan:
 - 1. La falta y ausencia de representación y defensa. En los procesos en los que está previsto que se inicie el procedimiento mediante acto de petición o demanda de parte pública o privada, es donde se han planteado los supuestos de inadmisibilidad del proceso generalmente basados en la carencia de representación o asistencia letrada por parte de los recurrentes.

³² En atención a dicha falta de formalismo la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de su Ley Orgánica ha sido, como ha reconocido el mismo, «conscientemente flexible»: «*Todo ello de acuerdo con una interpretación flexible de nuestra Ley Orgánica, que es la que inspira en general las actuaciones de este Tribunal, y que se justifica, además, en lo que ahora importa, por la conveniencia de que las cuestiones promovidas por los órganos judiciales encuentren, siempre que sea posible y sin menoscabo de los presupuestos procesales que son de orden público, una solución por Sentencia, al objeto de contribuir a la depuración del ordenamiento jurídico de preceptos presuntamente inconstitucionales, extendiendo así la fuerza vinculante de la Constitución gracias a una imprescindible cooperación entre órganos judiciales y el Tribunal Constitucional*» (STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 1).

³³ María Asunción García Martínez, *El recurso de inconstitucionalidad: el proceso directo de inconstitucionalidad*, Estudios Trivium, 1992.

La ausencia de representación y defensa se ha considerado por el Tribunal como un defecto subsanable; así lo ha expresado de manera reiterada en los AATC 47/1980, de 13 de octubre (FJ 1); 105/1981, de 28 de octubre (FJ 4); 94/1982, de 17 de febrero (FJ 2); etc.

El Tribunal Constitucional ha admitido que se pueda subsanar la falta de representación mediante el otorgamiento de poder al procurador dentro del plazo de diez días concedido al efecto por el Tribunal como se desprende de la STC 10/1981 [FJ 1, A)].

Respecto a otros vicios, como la falta de acuerdo impugnatorio previo y expreso el Tribunal Constitucional, ha permitido su subsanación en un plazo fijado por el Tribunal Constitucional, de forma que, transcurrido sin que se aporten los documentos acreditativos de la subsanación, la demanda se convertiría en no admisible o el recurso se desestima por sentencia. Por lo tanto, la demanda se convierte en no admisible por falta de legitimación activa (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 3). Por otro lado, no cabe duda de que son perfectamente subsanables los requisitos referidos a la identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción y, en su caso, de sus comisionados, máxime, como indica García Martínez, si se tiene en cuenta que, como acabamos de ver, el Tribunal Constitucional ha extendido esta posibilidad de subsanación incluso a la ausencia o insuficiencia de acuerdo expreso, en los casos en que es necesario. Finalmente, hay que tener en cuenta que, siendo la legitimación activa para interponer el Recurso de Inconstitucionalidad una legitimación de tipo institucional, junto a las circunstancias de identidad personal de los legitimados deberá constar la condición del o de los impugnantes, ya que su legitimación depende de aquella condición pública (STC 42/1985, de 15 de marzo).

2. Vicios subsanables en el escrito o acto de iniciación del proceso constitucional. Tienen naturaleza subsanable aquellos vicios referentes al escrito de iniciación del proceso constitucional, bien por sí mismos o por la falta de documentos que se deben acompañar.

B) También existe una serie de defectos que no son subsanables, así, podemos destacar los siguientes:

1. La ausencia de la mención de la norma impugnada, así como la del precepto o preceptos constitucionales infringidos y de los fundamentos y argumentos en que se basa tal infracción, que como *petitum* y *causa petendi* concretan la acción de inconstitucionalidad, vicia sustancialmente la demanda y debe plantearse la nueva admisión del recurso, sin posibilidad de subsanación, aunque resulta dudoso que esta imposibilidad se pueda extender

- a los casos de insuficiencia o error en las especificaciones normativas, y que, desde luego, a la vista de la jurisprudencia constitucional no puede aplicarse cuando la insuficiencia se refiere solamente a la argumentación de la pretendida inconstitucionalidad (STC de 8 de abril de 1981 y ATC 152/1984, de 5 de abril).
2. Existe otro defecto formal del recurso claramente insubsanable como es el de la presentación de la demanda fuera del plazo de tres meses previsto en el artículo 33 de la LOTC como hábil para ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, al configurarse como un plazo de caducidad.
 3. También es un defecto insubsanable la falta de adecuación del objeto o del *petitum* al proceso directo de inconstitucionalidad, por lo tanto, siendo el Recurso de Inconstitucionalidad un recurso cuyo objeto es la impugnación de leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley, es evidente que la impugnación de una norma con rango inferior a la ley supone necesariamente la no admisión del recurso por falta de jurisdicción del Tribunal Constitucional³⁴. Un segundo supuesto insubsanable de no admisión de la acción de inconstitucionalidad es el que resulta de la falta de adecuación del *petitum* al proceso que se solicita del Tribunal Constitucional (SSTC de 29 de abril de 1981, de 14 y 21 de julio de 1981 y 84/1982, de 23 de diciembre).

2.2.4. *Los efectos de la admisión a trámite del Recurso de Inconstitucionalidad: la suspensión de las leyes, disposiciones y demás actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas*

La primera cuestión que se plantea en relación con esta fase es la de determinar si puede implicar la suspensión de las leyes, disposiciones y demás actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas objeto del recurso que estamos analizando. En relación con los posibles efectos suspensivos del Recurso de Inconstitucionalidad hay que tener en cuenta que la mera formalización de dicho recurso no implica por sí misma la suspensión de la disposición o acto impugnado. Aunque la Constitución no dice nada al respecto, la LOTC ha extendido al Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra disposiciones y actos de las Comunidades Autónomas la suspensión automática prevista en el artículo 161.2 de la Constitución, al establecer en el artículo 30 que «la admisión de un recurso o de una Cuestión de Inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 de la Constitución para impug-

³⁴ Pérez Gordo, *Los actos defectuosos y su subsanación en el proceso constitucional*, Barcelona, 1989.

nar, por medio de su Presidente, leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas». Conforme a la interpretación y a la práctica seguida desde sus orígenes por el Tribunal Constitucional, la suspensión prevista por el artículo 161.2 de la CE se ha configurado como una potestad del Gobierno estrictamente tasada a los supuestos expresamente previstos (ATC 462/1985) y de carácter excepcional, tanto por su alcance limitativo (ATC 139/1981), como por ser contraria al principio de presunción de legitimidad de la norma (STC 66/1985, FJ 3).

Así, hay que tener en cuenta que la suspensión de las leyes tiene carácter excepcional, ya que, como dijo Ignacio de Otto³⁵, del principio del Estado democrático deriva una presunción de constitucionalidad a favor las leyes. En este sentido, el Tribunal Constitucional considera que es evidente que los actos o las normas que emanan de poderes legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad que si bien puede ser cuestionada por quien entienda sus derechos vulnerados por aquéllos o éstas, obliga a considerar como excepcional la posibilidad de suspender su vigencia o ejecutoriedad. Esta presunción es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del Legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad. Como el Legislador está vinculado por la Constitución, la constatación de que la ley la ha infringido destruye la presunción y priva de todo valor a la ley; pero mientras tal constatación no se haya producido, toda suspensión de la eficacia de la ley, como contraria a dicha presunción, ha de ser considerada excepcional (STC 66/1985, de 23 de mayo).

El requisito esencial para que se acuerde la suspensión inicial es que en el escrito de interposición de la demanda, el Presidente del Gobierno solicite la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados mediante la invocación del artículo 161.2 de la Constitución. Es ineludible que la invocación se efectúe en el escrito de interposición del Recurso de Inconstitucionalidad, puesto que en ningún caso la invocación extemporánea tendrá efectos suspensivos (AATC 231/1985, 350/1985 y 568/1985). Además, el carácter automático con que se configura la suspensión inicial supone que no es necesario que se incluyan los motivos que, a juicio del recurrente, puedan justificar la suspensión de la ley autonómica³⁶.

La suspensión se extiende a la totalidad del precepto o preceptos objeto del recurso³⁷.

Finalmente, hay que recordar que el automatismo con el que se ha configurado la suspensión supone que en la misma providencia en la que la

³⁵ Ignacio de Otto, *Derecho Constitucional, sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987.

³⁶ Según F. Caamaño Domínguez, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, 2.ª ed., McGraw-Hill, Madrid, 2000, esta falta de motivación, en la práctica y ante el desconocimiento de las razones que pudieron mover al Presidente del Gobierno a pedir la suspensión, implica una dificultad para los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas a la hora de defender su posición en el correspondiente incidente sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión.

³⁷ «Invocado expresamente por el Abogado del Estado el artículo 161.2 de la CE, al interponer, en la representación que ostenta, recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único, apartado 1.º, de la Ley del Parlamento Vasco

sección acuerda la admisión del recurso se disponga la suspensión de la vigencia de las concretas disposiciones legales impugnadas. Hay que tener en cuenta que, aunque la suspensión se acuerde en la providencia de admisión del recurso, los efectos de la misma no se producen *ex nunc*, sino que se retrotraen, respecto a las partes en el Recurso de Inconstitucionalidad, al momento de la formalización de la demanda, es decir, desde el momento que tiene entrada en el registro del Tribunal Constitucional el escrito de interposición del recurso. Respecto a los terceros, el Tribunal Constitucional considera que los efectos se producen desde la publicación en el *Boletín Oficial Estado* del acuerdo de suspensión.

Aunque en principio corresponde al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión una vez transcurridos los cinco meses del artículo 161.2 de la Constitución, desde el ATC 375/1982, el Tribunal Constitucional ha seguido la práctica de conceder a las partes un plazo común de cinco días para que aleguen lo que estimen oportuno respecto al sentido de la decisión a adoptar³⁸. Como sostiene el Tribunal Constitucional, el mantenimiento de la suspensión —en cuanto excepción a la regla general que debe ser el mantenimiento de la vocación de vigencia y eficacia que toda ley posee— requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen (AATC 29/1990 y 78/1997). En relación con la suspensión, la cuestión más relevante es la de la posibilidad de acordar el levantamiento anticipado de la misma en el caso de los Recursos de Inconstitucionalidad. Así, vemos como, en este sentido, se ha producido una notable evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional, desligando la suspensión en los Recursos de Inconstitucionalidad de la interpretación dada por el mismo al artículo 65.2 de la LOTC, al considerar como doctrina consolidada (ATC 417/1997) la siguiente:

«Está fuera de duda que la Comunidad Autónoma autora de la ley recurrida puede solicitar anticipadamente —vale decir, antes de transcurridos los cinco meses a que se refiere el art. 161.2 de la CE— el levantamiento de la suspensión acordada. El tenor literal del artículo 161.2 de la CE indica claramente, por otro lado, que cabe a este Tribunal levantar la suspensión acordada antes del transcurso de los cinco meses inicialmente previstos:

11/1998, de 20 de abril, la consecuencia obligada fue que en nuestra providencia de 29 de agosto pasado se acordara, en lo que aquí importa, “la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados”.

En el recurso de súplica interpuesto por el representante del Gobierno vasco contra la citada providencia se solicita que se circunscriba la suspensión del precepto impugnado a los términos y límites en los que se ha planteado el conflicto. Sin embargo, el recurso de inconstitucionalidad se ha interpuesto contra el referido apartado 1.º del artículo único de la Ley antes mencionada y, por tanto, es claro que en este momento procesal la suspensión de la vigencia y aplicación establecida por el artículo 161.2 de la CE, que hemos calificado de “automática” (ATC 355/1989, FJ 1), alcanza a dicho precepto legal, sin que este Tribunal pueda modificarla y limitar el efecto suspensivo de la vigencia del precepto impugnado, todo ello sin perjuicio de lo que este Tribunal pueda resolver en el momento de ratificar o levantar la suspensión» (ATC 243/1998, de 11 de noviembre).

³⁸ El Tribunal Constitucional sostiene que el acuerdo de ratificación o levantamiento de la suspensión puede ser revocado como consecuencia de un cambio de las circunstancias (AATC 509/1986, 26/1990, 128/1993, etc.).

la expresión, utilizada por el texto constitucional, “plazo no superior a cinco meses” establece que los cinco meses son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, y que se incluye entre las potestades de este Tribunal ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo. El artículo 30 LOTC no impide que este Tribunal acuerde el levantamiento de la suspensión inicialmente acordada sin agotar el precitado plazo de cinco meses».

La admisión de la demanda abre la vía del proceso de inconstitucionalidad. Se produce mediante providencia dictada por la Sección del Pleno a la que le corresponde conocer sobre el asunto. Mediante dicha providencia además de ordenar la publicación de la interposición del recurso en el *Boletín Oficial del Estado* y en los *Diarios Oficiales* de las Comunidades Autónomas se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 34.1 de la LOTC, que vamos a analizar en el siguiente epígrafe.

III. LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS COMO SUJETOS PASIVOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como hemos expuesto anteriormente, la primera consecuencia de la admisión de la demanda en la tramitación de los Recursos de Inconstitucionalidad es la de proceder al emplazamiento de los sujetos legitimados pasivamente, tal como se establece en el artículo 34.1 de la LOTC:

«Admitida a trámite la demanda, el Tribunal Constitucional dará traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y, en caso de que el objeto del recurso fuera una ley o disposición con fuerza de ley dictada por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas».

Como vemos, la Ley Orgánica distingue entre los sujetos del Estado, como son el Congreso, el Senado y el Gobierno, a los que en todo caso se les da traslado, y los sujetos de las Comunidades Autónomas, como son sus Parlamentos y Gobiernos, a los que sólo se les da traslado en el caso de que el objeto del recurso fuera una ley o disposición con fuerza de ley dictada por una Comunidad Autónoma. Así, vemos cómo, de nuevo, en relación con las Comunidades Autónomas, la LOTC sigue la misma línea restrictiva que en la regulación de la legitimación activa, acotando su ámbito de intervención a sus propios intereses. En este sentido, sólo se admite la personación de los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma afectada por la impugnación; según Eduardo Espín Templado, la opción del Legislador es lógica, aunque discutible, porque se podría argumentar que un instrumento al servicio de la depuración objetiva del ordenamiento jurídico debería dar cabida en todos los procesos de inconstitucionalidad al máximo de los sujetos políticos legitimados para incoar dichos

procesos, ya que siempre podrían aportar más argumentos sobre la cuestión debatida. Por otro lado, como continúa exponiendo el citado autor, una solución contraria a la recogida en la LOTC podría suponer un incentivo a la litigiosidad constitucional.

Respecto a la intervención de terceros coadyuvantes, la ley no ha previsto la intervención de éstos, ni siquiera para los propios legitimados para recurrir, ya que no podrán intervenir en el proceso si no ejercieron su acción en el plazo oportuno. Así el propio Tribunal Constitucional, en el ATC 18/1985, de 15 de enero (FJ 3), sostiene lo siguiente: «La Ley Orgánica de este Tribunal, al regular los Recursos de Inconstitucionalidad, no conoce la figura de la intervención adhesiva de terceros, que no hayan sido recurrentes y que no hayan esgrimido la acción dentro del plazo específicamente establecido para ello. Por consiguiente, la pretensión de que en este momento tengamos por adheridos al recurso a Diputados que en el momento inicial no manifestaron voluntad alguna y que, por tanto, no ejercitaron la acción de que estaban asistidos, no es, por la citada razón, procedente, por cuanto que en el momento actual tratan de adherirse a un proceso abierto por otros sin haber ejercitado ellos mismos, en el plazo debido, la acción de que estaban asistidos y sin que, por tanto, ese indirecto camino, no reconocido por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, les permita remediar la situación que creara su pasividad»³⁹.

³⁹ Desde el ATC 172/1995, de 6 de junio, se admite que las Comunidades Autónomas intervengan como coadyuvantes en defensa de Leyes estatales que afecten a su ámbito de autonomía:

«5. La personación de las Comunidades Autónomas en los recursos de inconstitucionalidad sí está prevista en los artículos 162.1 de la CE y 32.2 de la LOTC, aunque no lo esté expresamente en el artículo 34 de la LOTC.

Es cierto que este último precepto silencia la intervención de las Comunidades Autónomas como partes demandadas fuera del supuesto de que fueran las autoras de la disposición impugnada, pero tampoco lo es menos que el artículo 34.1 no se ocupa del trámite de la intervención adhesiva, sino única y exclusivamente de la personación y contestación a la demanda de las partes principales en el recurso de inconstitucionalidad.

El único precepto que expresamente contempla la legitimación de las CCAA es el artículo 32.2 que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 162.1.a) de la CE, dispone que “para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto”.

Del tenor literal del precepto se desprende que las Comunidades Autónomas pueden, con observancia del plazo previsto en el artículo 33, interponer un recurso de inconstitucionalidad contra disposiciones con rango de Ley, siempre y cuando “puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”, estando facultadas para comparecer y sostener la pretensión de inconstitucionalidad en calidad de partes demandantes.

Pues bien, si la Constitución [art. 162.1.a)] y la LOTC (art. 32.2) facultan a las CCAA, mediante el recurso de inconstitucionalidad, a impugnar las disposiciones con fuerza de Ley y ostentan, dentro de él, legitimación activa para comparecer como partes principales en orden a obtener la anulación por inconstitucionalidad de la norma, forzoso se hace convenir en que la misma legitimación se les ha de reconocer a tales Comunidades Autónomas para personarse, como partes secundarias o subordinadas de las demandadas, en punto a coadyuvar en la defensa de la constitucionalidad de la norma cuando el recurso planteado contra ella tenga el carácter competencial a que antes aludíamos, esto es, siempre y cuando se trate de disposiciones que inequívocamente afecten a su propio ámbito de autonomía y sin que, en ningún caso, dicha intervención adhesiva pueda suponer la modificación del objeto procesal, el cual ha de quedar definitivamente delimitado por las alegaciones exclusivamente formuladas por las partes principales contempladas en los artículos 32.1 y 34 de la LOTC debiendo quedar circunscrita su intervención a formular alegaciones sobre dicho objeto y a ser oída por este Tribunal.

Por lo tanto, sólo las partes personadas, tras el llamamiento efectuado por el Tribunal, pueden presentar alegaciones después de la admisión a trámite y antes de la deliberación y fallo por parte del Pleno del Tribunal Constitucional.

Por otro lado, la interposición del recurso implica la delimitación y fijación de los términos del debate, que son aquellos que quedan planteados en la demanda. Además, el Tribunal Constitucional ha dejado claro que, con posterioridad, no se pueden introducir nuevas cuestiones por parte del recurrente, como puede ser la ampliación del número de preceptos impugnados o el de disposiciones objeto del recurso, porque, como indica el Tribunal Constitucional, dicha posibilidad no está prevista en la LOTC, además advierte que no se ha de recurrir en estos casos a la aplicación como norma supletoria de la legislación civil porque tal omisión de la LOTC no se debe ni a una falta de previsión del Legislador ni a laguna normativa alguna⁴⁰.

En relación con esta cuestión hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional mantiene la misma postura también en el caso de que se pretenda ampliar el objeto de la demanda como consecuencia de que se hayan dictado nuevas leyes por el Legislador sobre materias conexas que, a juicio de las partes, puedan incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad:

«En efecto, el problema que se plantea en el escrito del recurrente consiste únicamente en que una vez interpuesto, admitido y abierto trámite de alegaciones en un Recurso de Inconstitucionalidad contra una Ley, el Legislador ha dictado nuevas Leyes sobre materias conexas que, a su juicio, también incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad. Pues bien, si el recurrente quería impugnarlas ante el Tribunal Constitucional y, además, por razones de economía procesal deseaba que se resolviese en una misma Sentencia o, en otras palabras, instar un pronunciamiento único del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de todas estas normas con fuerza de ley, lo que procedía era impugnar en nuevos recursos las Leyes posteriormente promulgadas y, una vez admitidos los recursos,

6. La aplicación de la anterior doctrina al caso que nos ocupa ha de llevarnos a acceder a la solicitud de intervención adhesiva de la Generalidad de Cataluña, pues la reforma operada por la LO 16/1994 incide sobre una Ley Orgánica, como lo es la del Poder Judicial, perteneciente al bloque de la constitucionalidad, y, en lo que aquí interesa, debido al juego de la cláusula subrogatoria del artículo 18.1 de su Estatuto de Autonomía, la decisión del presente recurso de inconstitucionalidad puede afectar a la esfera de su competencia en materia de justicia, tal y como, por lo demás, lo corrobora la simple lectura de los preceptos impugnados».

⁴⁰ «Conviene empezar por señalar que se solicita una ampliación del objeto del recurso, esto es, en relación con los artículos 161.1.a) de la CE y 27.2 de la LOTC, que se proceda a declarar no sólo la inconstitucionalidad de la disposición impugnada en el recurso, sino también la de otras dos normas con fuerza de Ley. Se pretende ampliar, pues, el objeto de la declaración de inconstitucionalidad de normas con el mismo rango y formalmente independientes. El recurso dirigido contra una disposición pasaría a estar dirigido, así también, contra otras dos del mismo rango, igualmente impugnables en la vía de control de constitucionalidad por los mismos sujetos.

Debemos partir de la constatación de que la LOTC no contempla la figura de la ampliación de la demanda o del objeto de la demanda, ni de forma directa, ni tampoco por remisión a la legislación supletoria (art. 80), para ninguno de los procesos constitucionales. En concreto, con referencia al recurso de amparo, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse repetidamente en contra de la posibilidad de admitir una ampliación de la demanda (SSTC 74/1985, 2/1987, 30/1988 y ATC 131/1986); respecto a los demás procesos constitucionales, no ha habido, hasta el momento, ocasión de pronunciarse sobre tal petición» (ATC 72/1991, de 26 de febrero, FJ 2).

instar la acumulación de los procesos justificando que se trataba de objetos conexos, en favor de la unidad de tramitación y decisión. Esta acumulación de procesos es la que expresamente regula el artículo 83 de la LOTC y, de oficio o a instancia de parte, viene acordando en muy numerosas ocasiones este Tribunal Constitucional, tanto para Recursos de Inconstitucionalidad, como para otros procesos constitucionales» (ATC 72/1991, de 26 de febrero, FJ 2).

Finalmente, conviene tener en cuenta, desde el punto de vista práctico, como sostiene Bar Cendón⁴¹, esta segunda dimensión de la relación Parlamentos autonómicos-Tribunal Constitucional es especialmente relevante, porque el objeto sometido a la decisión del Tribunal Constitucional en el recurso que estamos analizando y en el resto de los previstos en la Ley y la jurisprudencia que de ellos nace se refieren a la estructura, facultades, actuación de los Parlamentos autonómicos y, en última instancia, a la fijación de su perfil jurídico.

3.1. Adopción del acuerdo para personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad en la Asamblea de Madrid

De acuerdo con el artículo 222 del RAM⁴², de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, llegado el caso, el Pleno, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, o, en su caso, la Diputación Permanente podrán acordar personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid exige para la adopción del acuerdo correspondiente para personarse y formular alegaciones los mismos requisitos que para la interposición del Recurso de Inconstitucionalidad:

- Propuesta de la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces.
- Adopción del acuerdo en el Pleno por mayoría simple y, en su caso, en la Diputación Permanente⁴³ por mayoría absoluta.

⁴¹ Antonio Bar Cendón, «Los Parlamentos autonómicos ante el Tribunal Constitucional», en Francesc Pau i Vall (coord.), *Parlamento y justici constitucional*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Aranzadi, 1997.

⁴² El Reglamento de la Asamblea de Madrid es uno de los pocos, junto a los de Castilla-La Mancha, Murcia y Navarra, que regula de forma expresa la adopción de los acuerdos relativos a su posible personación ante el Tribunal Constitucional en los recursos de inconstitucionalidad frente a una ley o disposición con fuerza de Ley dictada por la correspondiente Comunidad Autónoma; ya que con frecuencia la mayoría de los Reglamentos omiten este supuesto concreto o lo contemplan de forma fragmentaria (Ángel J. Sánchez Navarro, *La actividad de las Cortes Generales en defensa de la constitucionalidad de las Leyes*, Colección CIPC, Minim, 2004).

⁴³ Artículo 82 del RAM: «Corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Asamblea entre

Por lo tanto, una vez recibida en la Asamblea la comunicación del Tribunal Constitucional sobre la admisión a trámite del correspondiente Recurso de Inconstitucionalidad frente a una ley o disposición con fuerza de ley dictada por la Comunidad de Madrid, la Mesa de la Asamblea decidirá si ésta se ha de personar y formular alegaciones; en el caso de que la decisión sea afirmativa, de conformidad con el artículo 222 del RAM, la Mesa ha de acordar proponer a la Junta de Portavoces la inclusión en el orden del día del correspondiente Pleno, la propuesta del Pleno de la Asamblea de Madrid para personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional. Finalmente el Pleno decidirá sobre esta propuesta por mayoría simple, en el caso de la Diputación Permanente, ésta decidirá por mayoría absoluta. En el supuesto contrario, la Mesa de la Asamblea toma conocimiento de la comunicación del Tribunal Constitucional y acuerda no proponer a la Junta de Portavoces la inclusión en el orden del día del correspondiente Pleno, dicha propuesta del Pleno de la Asamblea de Madrid para personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional⁴⁴.

El principal problema que plantea esta equiparación de trámites, tanto para la interposición del recurso como para personarse en el caso de que sea admitido por el Tribunal Constitucional un Recurso de Inconstitucionalidad frente a una ley o disposición con fuerza de ley dictada por la Comunidad de Madrid, es el de que los plazos son distintos, ya que en el primer caso se cuenta con tres meses y en el segundo sólo quince días, es cierto que la relevancia y las consecuencias de uno u otro acuerdo son distintas, pero también es cierto que, en este último caso, el plazo de quince días resulta excesivamente breve para que se realicen todos los trámites previstos, como son: la previa reunión de la Mesa, su posterior acuerdo con la Junta de Portavoces y el acuerdo final en la correspondiente sesión plenaria o de la Diputación Permanente, porque hay que tener en cuenta que dentro de dicho plazo, una vez adoptado el acuerdo para personarse por el órgano competente, se ha de elaborar el correspondiente escrito de personación y formulación de alegaciones por los Servicios Jurídicos de la Cámara. Por este motivo y sin olvidar lo que hemos dicho anteriormente respecto a la relevancia y consecuencias de uno u otro acuerdo, resulta más adecuada

los períodos de sesiones ordinarias y en los supuestos de extinción del mandato al caducar el plazo o disolverse la Asamblea y, especialmente:

2.º *En los supuestos de extinción del mandato, al caducar el plazo o disolverse la Asamblea:*

c) *Interponer recurso de inconstitucionalidad y personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, previo acuerdo adoptado por mayoría absoluta».*

⁴⁴ Hasta ahora, tras el análisis de los antecedentes que constan en la Cámara, se observa la tendencia de la Asamblea de Madrid a personarse en los recursos de inconstitucionalidad frente a una ley o disposición con fuerza de ley dictada por la Comunidad de Madrid (se ha personado en seis de los ocho recursos planteados). Por otro lado, los datos de la jurisprudencia constitucional revelan que prácticamente todos los Parlamentos Autonómicos en los procedimientos que han puesto en duda la constitucionalidad de sus Leyes han adoptado desde un principio el criterio de personarse y, en muchos casos, formular alegaciones en defensa de las mismas (Ángel J. Sánchez Navarro, *La actividad de las Cortes Generales en defensa de la constitucionalidad de las Leyes*, Colección CIPC, Minim, 2004).

la solución adoptada en otros Parlamentos⁴⁵, consistente en que el Acuerdo se adopte siguiendo un procedimiento distinto al previsto para la interposición del recurso, que sea más ágil y sencillo.

3.2. Tramitación

En el apartado segundo del artículo 34 de la LOTC se recogen las dos fases que integran la tramitación del Recurso de Inconstitucionalidad una vez admitida a trámite:

- La fase de personación y de alegaciones por parte de los sujetos a los que se ha dado traslado de la demanda.
- La de sentencia.

Así, de conformidad con el artículo 34.2, la personación y la formulación de alegaciones deberán hacerse en el plazo de quince días. De dicho precepto se deduce que las partes emplazadas pueden efectuar en dos momentos distintos la personación y la formulación de alegaciones, o bien hacerlo en un único trámite, pero teniendo en cuenta que el plazo improrrogable para cumplimentar ambos actos es de quince días⁴⁶.

⁴⁵ En el artículo 204 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha se establece un procedimiento bastante sencillo: «1. Admitido a trámite por el Tribunal Constitucional un recurso de inconstitucionalidad contra una Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha, la Mesa podrá acordar personarse en el recurso y formular, en su caso, las alegaciones que estime pertinentes».

En el artículo 205.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra se recoge una solución semejante: «2. La Mesa de la Cámara, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, podrá acordar la comparecencia y personación del Parlamento, de acuerdo con lo establecido en la citada Ley Orgánica, en los demás procesos constitucionales, con excepción de aquellos a los que se refiere el artículo siguiente» (el art. 206 se refiere al recurso de amparo).

En el artículo 192 del Reglamento de Murcia se regula minuciosamente dicho procedimiento:

«1. Ante la admisión a trámite por el Tribunal Constitucional de una demanda de inconstitucionalidad contra una ley de la Asamblea Regional, ésta acordará personarse o no en el recurso y formular, en su caso, las alegaciones que estime pertinentes. A tal efecto, la Comisión de Competencia Legislativa será convocada en el plazo más breve posible, una vez se reciba la comunicación en que el Tribunal Constitucional ponga en conocimiento de la Asamblea Regional la admisión del recurso.

2. Para la adopción del acuerdo a que se refiere el apartado anterior se presumirá que la mencionada Comisión posee una competencia permanentemente delegada por el Pleno y que sus acuerdos tienen la consideración de acuerdos de toda la Cámara, siempre que dos grupos parlamentarios, la Junta de Portavoces o un tercio del total de miembros de la Asamblea no reclamen la devolución de tal competencia al Pleno.

3. Reunida la Comisión, o el Pleno si la competencia le hubiere sido devuelta conforme a lo previsto en el apartado precedente, se procederá a designar una ponencia integrada por dos de sus miembros para examinar el problema y elaborar el correspondiente informe, a la vista del cual la Comisión o el Pleno de la Asamblea, en su caso, volverá a reunirse con la antelación suficiente para adoptar la decisión definitiva de personarse o no en el recurso. Si decidiere personarse, la designación de quienes hayan de ostentar la representación de la Cámara habrá de hacerse a favor de uno o de varios miembros de la ponencia, letrados o especialistas externos a la Cámara, a cuyo cargo hubiere corrido desde un principio el análisis o informe técnico sobre el tema, salvo propuesta en contrario conteniendo el nombre de otros candidatos y avalada por un tercio de miembros de la Asamblea. Quienes hubieren quedado habilitados comparecerán en el proceso antes de que se agote el plazo de quince días previsto en el artículo 34.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

⁴⁶ En relación con esta cuestión, considera Eduardo Espín Templado que es posible plantearse las consecuencias de una personación sin posterior presentación de alegaciones o la presentación de las mismas de forma extemporánea. Según el citado autor, en este caso, la personación sería válida, pero

Como señala García Martínez, las actuaciones que se desarrollan a lo largo de un proceso tienen la finalidad de posibilitar y ayudar al Tribunal a que se forme un juicio sobre la pretensión deducida en dicho proceso; sin embargo, la naturaleza de la pretensión objeto del proceso directo de inconstitucionalidad lo condiciona de modo fundamental en su desarrollo y en la actividad que lo integra, de forma que los actos procesales que pueden producirse a partir de la fase de alegaciones son eventuales y, desde luego, no constituyen la regla común de este proceso.

Así, el Tribunal, como establece el artículo 83 de la LOTC, podrá, a instancia de parte o de oficio en cualquier momento, y previa audiencia de los comparecidos en el proceso constitucional, disponer la acumulación de aquellos procesos con objetos conexos que justifiquen la unidad de tramitación y decisión. La audiencia se hará por plazo que no exceda de diez días. Por lo tanto, los Parlamentos autonómicos, cuando comparezcan como partes interesadas en el Recurso de Inconstitucionalidad, podrán pedir la acumulación siempre que se reúnan los siguientes requisitos:

- Es necesario que exista una conexión⁴⁷ entre los procesos que se pretenden acumular. Dicha conexión tiene que darse entre los objetos procesales y, además, tiene que ser relevante en orden a la tramitación y decisión unitaria (ATC 280/1982, de 29 de septiembre, FJ 1). Sin embargo, no es necesaria la conexión subjetiva, aunque pueda existir (ATC 122/1983, de 23 de marzo, FJ 1). Hay que tener en cuenta, en relación con este requisito⁴⁸, que conexión no es sinónimo de identidad, aunque debe ser directa. Además, para que haya conexión, tampoco es necesario que exista entre los actos objeto de los distintos procesos una relación de confirmación o de ejecución (ATC 68/1983, de 17 de febrero, FJ 1). Es suficiente que sean análogos (AATC 248/1984, de 25 de abril, FJ único, y 740/1985, de 24 de octubre, FJ único) que entre ellos haya una cierta relación o semejanza (ATC 728/1984, de 22 de noviembre, FJ único), siempre y cuando tal circunstancia justifique la unidad de tramitación y de decisión.
- Aunque la acumulación puede producirse en cualquier momento previo a la decisión final del proceso es preciso que los procesos que se pretenden acumular se encuentren en fases procesales, si no coe-

las alegaciones, de existir y ser extemporáneas, carecerían de eficacia, por lo que el Tribunal habría de dictar sentencia sin conocer las argumentaciones de esa parte.

⁴⁷ El artículo 83 está previsto para todos los procesos constitucionales (ATC 728/1984, de 22 de noviembre), pero hay que tener en cuenta que, en un primer momento, con alguna excepción (ATC 642/1983, de 20 de diciembre), el Tribunal Constitucional se negó a acumular procesos heterogéneos (AATC 423/1985, de 27 de junio; 527/1985, de 19 de julio, y 665/1985, de 3 de octubre), basándose en el argumento de que, para que la acumulación sea procedente, el contenido procesal y las consecuencias materiales de los procesos deben ser los mismos. Pero a partir de 1989 el Tribunal Constitucional comenzó a admitir la acumulación de procesos heterogéneos; después esta práctica se ha generalizado (AATC 173 a 178/1989, de 4 de abril; 284/1989, de 23 de mayo, y STC 133/1997, de 16 de julio).

⁴⁸ Joaquín Huelin Martínez de Velasco, «Comentario al artículo 83 de la LOTC», en Juan Luis Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, BOE, Madrid, 2001.

táneas, sí cercanas. Si su situación procesal, en cuanto al tiempo, es muy diferente, la acumulación no procede. En tales casos es aconsejable, como recuerda Joaquín Huelin Martínez de Velasco, no acumular, para evitar que parezcan dilaciones del proceso cuya tramitación se encuentra más avanzada (AATC 460/1985, de 4 de julio, FJ 1; 528/1985, de 19 de julio, FJ 2; 667/1985, de 3 de octubre; 710/1985, de 17 de octubre, y 712/1985 a 724/1985, de 17 de octubre).

- Como indica la doctrina⁴⁹, la acumulación de procesos a que se refiere el artículo 83 de la LOTC es la llamada sucesiva, es decir, la de acciones que son ejercidas en distintos procesos para pasar a serlo en uno solo. En dicho precepto no se contempla, sin embargo, la llamada acumulación inicial, que se produce *ab initio*, por el propio demandante que ejercita varias acciones en un mismo proceso. Lo cual no impide que en los procesos constitucionales se admita la acumulación inicial, siempre que exista una conexión que justifique la unidad de tramitación y de decisiones (ATC 50/1980, de 15 de octubre, FJ 1).

Por otro lado, las cuestiones que se plantean en el proceso directo de inconstitucionalidad sin conexión con un supuesto concreto son cuestiones de índole más jurídica que fáctica; este hecho repercute en que una de las actividades procesales típicas, la prueba, pasa en este tipo de procesos a un segundo plano⁵⁰. No obstante, en el proceso constitucional como en todo proceso, de conformidad con el artículo 89 de la LOTC, el Tribunal, de oficio o a instancia de parte, podrá acordar la práctica de prueba cuando lo estimare necesario y resolverá libremente sobre la forma y el tiempo de su realización, sin que en ningún caso pueda exceder de treinta días. Con mayor frecuencia, aunque, como indica García Martínez, tampoco puede considerarse trámite habitual en el proceso de inconstitucionalidad, se presenta la facultad que otorga el artículo 88 al Tribunal Constitucional de recabar de los Poderes Públicos y de los órganos de cualquier Administración Pública la remisión del expediente y de los informes y documentos relativos a la disposición o acto origen del proceso constitucional. En relación con esta facultad del Tribunal Constitucional, hay que tener en cuenta que éste defiende una interpretación extensiva de la misma, al sostener que, literalmente entendido, tal precepto se limita a contemplar una documentación que es anterior a la disposición o acto que ha dado origen al proceso, que no puede ser nunca la documentación utilizada para adoptar la decisión de recurrir. Sin embargo, los deberes de colaboración entre los órganos del Estado a que se ha hecho referencia en el apartado anterior hacen admisible una interpretación de carácter extensivo del precepto. Con ello se pueden comprender en el artículo 88 de la LOTC todos los documentos que existan

⁴⁹ Joaquín Huelin Martínez de Velasco, Comentario al artículo 83 de la LOTC», en Juan Luis Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, op. cit.

⁵⁰ Almagro Nosete y Saavedra Gallo, *Justicia constitucional. Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, op. cit.

en manos de los Poderes Públicos o de los órganos de cualquier Administración Pública, que puedan esclarecer la cuestión que se somete al Tribunal (AATC 221/1984, de 5 de abril, FJ 2, y 200/1985, de 14 de marzo).

Por otro lado, aunque el artículo 88.1 de la LOTC no lo especifica, esta facultad que el Tribunal Constitucional tiene de oficio puede ser ejercida a instancia de parte (ATC 223/1984, de 9 de abril). Tampoco especifica dicho precepto el momento procesal en el que se puede recabar dicha documentación, pero la clara diferenciación que ha hecho el Tribunal Constitucional de su facultad para recabar documentación de la de acordar la práctica de la prueba lleva a la posibilidad de cotejar los artículos 88 y 89 de la LOTC, como reguladores de dos trámites procesales diferentes; así, mientras que la práctica de la prueba sólo se puede acordar tras la fase de alegaciones, el Tribunal Constitucional puede recabar la documentación pertinente en cualquier momento del proceso incluso en el momento inicial (ATC 221/1984, de 5 de abril, FJ 2).

En el supuesto de que el Tribunal Constitucional haga uso de la facultad prevista en el artículo 88.1, éste, como dispone dicho precepto, habilitará un plazo para que el expediente, la información o los documentos puedan ser conocidos por las partes para que éstas aleguen lo que a su derecho convenga. Además, el Tribunal Constitucional, en su caso, dispondrá las medidas necesarias para preservar el secreto que legalmente afecte a determinada documentación y el que por decisión motivada acuerde para determinadas actuaciones.

Otro posible trámite procesal es el previsto en el artículo 84 de la LOTC, que dispone lo siguiente: «El Tribunal, en cualquier tiempo anterior a la decisión, podrá comunicar a los comparecidos en el proceso constitucional la eventual existencia de otros motivos distintos de los alegados, con relevancia para acordar lo procedente sobre la admisión o inadmisión y, en su caso, sobre la estimación o desestimación de la pretensión constitucional. La audiencia será común, por plazo no superior al de diez días, con suspensión del término para dictar la resolución que procediere». Como indica Joaquín Huelin Martínez de Velasco⁵¹, el artículo 84 facilita la controversia mediante la introducción en el debate de cuestiones no suscitadas por las partes (STC 1/1981, de 26 de enero, FJ 1), pero debe quedar a salvo la garantía de la contradicción. Precisamente, la salvaguarda de este principio impide al Tribunal Constitucional estimar una pretensión de inconstitucionalidad con fundamento en preceptos distintos de los invocados por las partes sin oírlos, porque con ello se atribuiría un papel que no le corresponde, sustituyendo a los legitimados en el proceso constitucional para plantear sus dudas o afirmaciones. Por otro lado, en relación con este último punto, es necesario distinguir entre la pretensión —que el Tribunal no podría alterar— y el argumento o razonamiento jurídico en virtud de cuál se decide si la pretensión debe ser estimada, punto este último en el que el Tribunal

⁵¹ «Comentario del artículo 84 de la LOTC» en Juan Luis Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, *op. cit.*

no está vinculado ni por las alegaciones del actor, ni por las de las otras partes (STC65/1983 FJ 4). Así el Tribunal Constitucional no puede configurar una pretensión distinta de la ejercitada por el recurrente (ATC 648/1984, de 14 de noviembre, FJ 1). Por último, en relación con este trámite hay que tener en cuenta que el destinatario de este precepto es el Tribunal Constitucional y no las partes. Por lo tanto, este artículo no puede ser invocado por el demandante para obtener una ampliación de la demanda o una alteración de su fundamentación⁵².

El Tribunal Constitucional puede hacer uso de esta facultad del artículo 84 en cualquier momento del proceso antes de adoptar su decisión. Puede hacerlo al principio para plantear la no admisión de la demanda y puede hacerlo al final para suscitar nuevos motivos de estimación o no e, incluso, de no admisión, ya que la admisión inicial de la demanda no impide al Tribunal Constitucional su no admisión una vez que haya sometido a las partes nuevas razones (SSTC 2/1984, FJ 1; 352/1993, FJ 1; 107/1995, FJ 2, y ATC 206/1993, FJ 1) y, por otro lado, nada impide⁵³ que éste haga uso más de una vez en un mismo proceso de dicha facultad (STC 329/1993, de 12 de noviembre).

Finalmente, una vez transcurrido el plazo para la personación y la formulación de alegaciones, el Tribunal dictará sentencia en el plazo de diez días, salvo que, mediante resolución motivada, el propio Tribunal estime necesario un plazo más amplio que, en ningún caso, podrá exceder de treinta días. Como recuerda Espín Templado, desde sus inicios al Tribunal Constitucional le ha resultado imposible dictar sentencia dentro de estos plazos establecidos en el artículo 34.2 de la LOTC, superándolos no en días, sino también en años.

⁵² Respectivamente, SSTC 74/1985, de 18 de junio (FJ 1), y 131/1986, de 29 de octubre (FJ 1); AATC 360/1990 (FJ 1) y 29/1992 (FJ 3).

⁵³ Joaquín Huelin Martínez de Velasco, «Comentario del artículo 84 de la LOTC», en Juan Luis Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, op. cit.