

IMPUGNACIÓN POR EL GOBIERNO DE DISPOSICIONES Y ACTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR MOTIVOS DE INCONSTITUCIO- NALIDAD NO COMPETENCIALES.

PEDRO J. TENORIO SÁNCHEZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional.
Letrado del Tribunal Constitucional.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL ARTÍCULO 161.2 CE COMO FUNDAMENTO DEL TÍTULO V DE LA LOTC. 3. OBJETO DEL PROCESO. 4. FUNDAMENTO DE LA IMPUGNACIÓN. 5. LEGITIMACIÓN. 6. PARÁMETRO DE LA DECISIÓN. 7. PLAZO PARA IMPUGNAR. 8. FORMA DE PLANTEAMIENTO DEL CONFLICTO. 9. EFECTOS DEL PLANTEAMIENTO DE LA IMPUGNACIÓN. 9.1. Necesaria invocación del artículo 161.2 CE. 9.2. Naturaleza. 9.3. Duración. 9.4. Resolución respecto del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. 9.5. Resolución relativa a la continuación de la suspensión y sentencia resolutoria del fondo del asunto. 10. BIBLIOGRAFÍA. 11. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA.

IMPUGNACIÓN POR EL GOBIERNO DE DISPOSICIONES Y ACTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR MOTIVOS DE INCONSTITUCIO- NALIDAD NO COMPETENCIALES

POR

PEDRO J. TENORIO SÁNCHEZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional.
Letrado del Tribunal Constitucional.

1. INTRODUCCIÓN

Bajo el título «Impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas» el Título V de la LOTC regula un proceso que encuentra su fundamento en el art. 161.2 CE. El título mencionado se compone tan solo de dos artículos, el 76¹ y el 77².

¹ Según el art. 76 LOTC, “Dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su publicación o, en defecto de la misma, desde que llegare a su conocimiento, el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas”.

² Según el art. 77 LOTC, “La impugnación regulada en este Título, sea cual fuere el motivo en que se base, se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto en los artículos 62 a 67 de esta Ley. La formulación de la impugnación comunicada por el Tribunal producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida hasta que el Tribunal resuelva ratificarla o levantarla en plazo no superior a cinco meses, salvo que, con anterioridad, hubiera dictado sentencia”.

El primero dispone que el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su publicación o, en defecto de la misma, desde que llegare a su conocimiento.

Según el art. 77, la impugnación sea cual fuere el motivo en que se base, se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto en la Ley para los conflictos positivos de competencias. La formulación de la impugnación comunicada por el Tribunal, se añade, producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida hasta que el Tribunal resuelva ratificarla o levantarla en plazo no superior a cinco meses, salvo que, con anterioridad, hubiera dictado sentencia.

2. EL ARTÍCULO 161.2 CE COMO FUNDAMENTO DEL TÍTULO V DE LA LOTC

Dice el artículo 161.2 CE³ que el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. Añade que la impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

El art. 161.2 CE, como en su momento puso de relieve G. Fernández Farreres⁴, no es sino la resultante de un sustancial cambio que, tras el informe de la Ponencia constitucional, se produjo en el inicial artículo 143 del Anteproyecto de Constitución⁵, que incorporaba un sistema de control

³ "El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses".

⁴ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: "El sistema de conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista española de Derecho Constitucional* n.12, 1984 pp. 105 y ss.

⁵ El art. 143 del Anteproyecto decía, en concreto, que:

"1. Los textos aprobados por la Asamblea del Territorio Autónomo serán inmediatamente comunicados por el presidente de éste al Gobierno. Éste, en el plazo de un mes, podrá solicitar de la Asamblea una segunda deliberación sobre todos o algunos de los extremos del mismo. En este caso, el texto, para ser aprobado como Ley Territorial, requerirá la votación favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.

por el Gobierno de la Nación de las Leyes de las Comunidades Autónomas prácticamente coincidente con la prevista en el art. 127 de la Constitución Italiana de 1947.

En efecto, según el mencionado art. 127⁶, se estableció un visto bueno de un Comisario y se añadía que el Gobierno de la República podía, cuando considerara que una ley aprobada por el Consejo Regional excedía la competencia de la región o se oponía a los intereses nacionales o a los regionales, devolver la ley al Consejo Regional para que, en su caso la volviera a aprobar por mayoría absoluta. Y aún en este caso se establecía la posibilidad posterior de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

Por su parte, el art. 143 del Anteproyecto decía, en concreto, que los textos aprobados por la Asamblea del Territorio Autónomo serían inmediatamente comunicados por el presidente de éste al Gobierno. Y añadía que éste, en el plazo de un mes, podría solicitar de la Asamblea una segunda deliberación sobre todos o algunos de los extremos del mismo. En este caso, el texto, para ser aprobado como Ley Territorial, requeriría la votación favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.

Así pues, la técnica de control consistía, en esencia, en reconocer al Gobierno de la Nación una potestad de veto de las normas o disposiciones legales emanadas de las Asambleas Regionales para su reconsideración

2. La Ley Territorial no puede ser promulgada antes de haber transcurrido el plazo fijado en el apartado anterior, salvo que el Gobierno comunicare al presidente del Territorio Autónomo su consentimiento expreso.

3. El plazo antes indicado puede reducirse en una tercera parte, cuando el proyecto en cuestión hubiera sido declarado urgente por la Asamblea del Territorio Autónomo."

⁶ Art. 127: "Toda ley aprobada por el Consejo Regional se pondrá en conocimiento del Comisario que, salvo en caso de oposición por parte del Gobierno, deberá dar el visto bueno en plazo de treinta días a partir de la comunicación.

La ley se promulgará a los diez días de su visto bueno, entrando en vigor no antes de los quince días de su publicación. Si una ley es declarada urgente por el Consejo Regional, y el Gobierno de la República lo admite, tanto la promulgación como la entrada en vigor no estarán subordinadas a los términos indicados.

El Gobierno de la República, cuando considere que una ley aprobada por el Consejo Regional excede la competencia de la Región o se opone a los intereses nacionales o a los regionales, lo remitirá al Consejo Regional dentro del plazo fijado para que la vise.

En el caso de que el Consejo Regional la aprobara nuevamente por mayoría absoluta de sus miembros, el Gobierno de la República estará facultado, dentro de los quince días de la comunicación, para promover la cuestión de legalidad ante el Tribunal Constitucional, o la de competencia por discrepancia de intereses ante las Cámaras. En caso de duda dicho Tribunal decidirá a quién corresponde la competencia."

por las mismas, exigiéndose, en caso de persistir la Asamblea en el mantenimiento del texto inicial, que su aprobación lo fuera, en segunda lectura, por mayoría absoluta. Este artículo 143 del anteproyecto elaborado por la Ponencia constitucional, que procedía del texto presentado por los representantes de UCD, quedaría, sin embargo, suprimido tras el trámite subsiguiente del informe de la Ponencia constitucional, siendo sustituido por el entonces art. 154.2 que, prácticamente sin cambios ni variaciones, ni apenas discusión parlamentaria, se convertiría a la postre en el art. 161.2 del vigente texto constitucional.

Nuestros constituyentes se distanciaron del modelo italiano del momento (dicho sea entre paréntesis, también Italia ha abandonado aquel modelo, toda vez que la ley constitucional n. 3 de 2001 ha reformado todo el Título V de la Constitución Italiana en sentido descentralizador y ha suprimido tanto el control previo como el de oportunidad en manos del Gobierno respecto de la actividad legislativa de las Regiones). Ahora bien, la supresión del sistema de veto suspensivo quedó atemperada con la introducción del art. 161.2 CE, a través del cual se posibilitaba la suspensión automática, por un plazo máximo de 5 meses, de la eficacia de las disposiciones y resoluciones que el Gobierno de la Nación impugna ante el Tribunal Constitucional.

Se ha discutido la virtualidad del art. 161.2 CE:

- a) Algunos lo consideraron un precepto vacío. En este sentido, señalaban F. Rubio Llorente y M. Aragón Reyes⁷ que la impugna-

⁷ «Este apartado tiene dos proposiciones distintas. La última de ellas establece el efecto suspensivo de la impugnación por el Estado de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas. La primera, a su vez, parece facultar al Gobierno para llevar a cabo ante el Tribunal Constitucional tales impugnaciones.

A diferencia de los dos casos antes comentados, la vaciedad semántica no es en éste quizá aparente; no deja de ser por ello, sin embargo, menos real. La impugnación ante el Tribunal Constitucional de las disposiciones y resoluciones de los órganos de las comunidades autónomas no supone, en efecto, más que la vía para instrumentar los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas a que se refiere el apartado 1º, c) del mismo artículo. Cuando la medida de la Comunidad Autónoma objeto de ataque tenga rango legal, la vía procedente será la del recurso de inconstitucionalidad; cuando, por el contrario, se trate de disposiciones o resoluciones de rango infralegal, pero el motivo de la impugnación no sea la inconstitucionalidad de las medidas, sino la de su ilegalidad, la vía de la impugnación será la contencioso-administrativa, según establece el artículo 153, c). Las disposiciones que sin tener rango legal sean atacadas por inconstitucionales, sólo pueden ser, en consecuencia, aquellas mediante las cuales las comunidades autónomas se interfieran en el ámbito de la competencia

ción ante el Tribunal Constitucional de las disposiciones y resoluciones de los órganos de las comunidades autónomas no suponía, más que la vía para instrumentar los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas a que se refiere el apartado 1.º, c) del mismo artículo. Cuando la medida de la Comunidad Autónoma objeto de ataque tenga rango legal, la vía procedente sería la del recurso de inconstitucionalidad; cuando, por el contrario, se tratara de disposiciones o resoluciones de rango infralegal, pero el motivo de la impugnación no fuera la inconstitucionalidad de las medidas, sino la de su ilegalidad, la vía de la impugnación sería la contencioso-administrativa, según establece el artículo 153, c). Las disposiciones que sin tener rango legal fueran atacadas por inconstitucionales, sólo podían ser, en consecuencia, aquellas mediante las cuales las comunidades autónomas se interfirieran en el ámbito de la competencia estatal, violando con ello el Estatuto, que, aunque la Constitución no lo precise, es evidente que ha de ser uno de los parámetros utilizados por el Tribunal Constitucional para apreciar la constitucionalidad de los actos del poder.

- b) En parecido sentido, aunque destacando la relevancia del efecto suspensivo, se pronunció F. Garrido Falla⁸:

estatal, violando con ello el Estatuto, que, aunque la Constitución no lo precise, es evidente que ha de ser uno de los parámetros utilizados por el Tribunal Constitucional para apreciar la constitucionalidad de los actos del poder.

Si la impugnación a que se refiere el apartado 2.º se plantea, pues, como un conflicto de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas, es evidente que la proposición aparentemente significativa de dicho apartado no lo es, pues ni la facultad del Estado para impugnar las disposiciones y resoluciones de las comunidades deriva de esa norma, sino de la contenida en el apartado 1.º, c) del mismo artículo, ni es tampoco en modo alguno una facultad exclusiva del Estado, pues también las comunidades podrán, como es claro, impugnar las disposiciones y resoluciones del Gobierno. La única norma significativa es, por tanto, la contenida en la segunda proposición de este apartado, al establecer para el Estado un privilegio del que no gozan las Comunidades Autónomas.» (RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M, "Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad", *Revista de Estudios Políticos* n. 7 (1979), pp.161 y ss.

⁸ "O sea, que frente a la regla general de que los recursos no tienen efectos suspensivos, en estos casos la mera impugnación suspende. Se trata, pues, de poner en manos del gobierno —en forma más o menos indirecta— una facultad de suspensión que no poseen, sin embargo, el resto de las personas legitimadas por el artículo 162 para acudir al Tribunal Constitucional." [Comentario al art. 161.2 CE, en Garrido Falla, Fernando (Director) *Comentarios a la Constitución*, segunda edición, Civitas, Madrid, 1985, p 2638]

- c) Algunos autores, (G. Fernández Farreres, L. Tolivar Alas) manifestaron su perplejidad ante el hecho de que el precepto abriera la posibilidad de impugnar las disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas «por cualquier motivo», no refiriéndose por tanto sólo a las violaciones constitucionales sino incluyendo las de legalidad, lo que por otra parte suponía una superposición con las facultades de la jurisdicción contencioso-administrativa. Al respecto, se propuso la compatibilización entre el art. 153, c) CE («El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias») y 161.2 CE sobre la fase de configurar el recurso contencioso-administrativo contra disposiciones reglamentarias y el recurso del art. 161.2 ante el Tribunal Constitucional como sucesivos (T.R. Fernández.). Pero tal postura no fue acogida ni doctrinal ni legislativamente. Pronto se señalaría que con base en el art. 161.2 sólo se podrían proponer impugnaciones por vulneración de la Constitución (García de Enterría, S. Muñoz Machado). En concreto, para este último autor⁹, la línea divisoria entre los dos recursos, y entre las dos jurisdicciones, la administrativa y la constitucional, hay que buscarla en el parámetro de que cada una de ellas se sirve para enjuiciar la validez de las normas. El Tribunal Constitucional se limita a confrontarlas con la Constitución. La jurisdicción contencioso-administrativa debe tener en cuenta el parámetro constitucional, pero enjuiciará en particular la validez de los reglamentos confrontándolos con la legalidad vigente.

⁹ “La línea divisoria entre los dos recursos, y entre las dos jurisdicciones, la administrativa y la constitucional, hay que buscarla en el parámetro de que cada una de ellas se sirve para enjuiciar la validez de las normas. El Tribunal Constitucional se limita a confrontarlas con la Constitución y no puede pedírsele más; no se le puede convertir en un juez de la legalidad. La jurisdicción contencioso-administrativa debe tener en cuenta el parámetro constitucional, pero enjuiciará en particular la validez de los reglamentos confrontándolos con la legalidad vigente. Atendiendo a esta distinción es claro que el recurso del artículo 161.2 no es utilizable, por razón de que la norma que se impugna haya sido dictada con infracción de procedimiento o por cualquier violación de la legalidad, sino por razón de haberse vulnerado directamente la Constitución. Para que el Tribunal pueda conocer de las pretensiones de una parte sobre otra, aquéllas deben estar fundadas en una concreta relación jurídica constitucional. Fuera del círculo del Derecho constitucional (*ausserhalb des Verfassungsrechtskreiss*), el Tribunal no actúa ni puede pretenderse que extienda su competencia.” (MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, Civitas, Madrid, 1984, pp. 304 y ss.)

- d) La promulgación de la LOTC arroja sobre la cuestión datos que han de tenerse en cuenta en lo sucesivo. Dota, en concreto, al art. 161.2 CE de una doble virtualidad. Por un lado, lo erige en fundamento de un procedimiento con sustantividad propia (el del Título V de la propia ley). De otro lado, dota de eficacia suspensiva a las impugnaciones por parte del Estado de disposiciones de las Comunidades Autónomas, ya se trate de recursos de inconstitucionalidad, de conflictos de competencia, o de procedimientos del Título V LOTC. (Esta extensión de la virtualidad suspensiva de las impugnaciones sería criticada, hasta propugnarse, con el tiempo, una reforma de la Ley Orgánica que limitara los efectos suspensivos a los procedimientos del título V LOTC —L. López Guerra— 10).

En efecto, en virtud del art. 30 LOTC aunque, como regla, la interposición del recurso de inconstitucionalidad no produce ni conlleva la suspensión de la vigencia y aplicación de la ley recurrida, trátese de ley estatal o de ley dictada por una Comunidad Autónoma, cuando el presidente del Gobierno de la Nación presente recursos de inconstitucionalidad contra una ley autonómica, si alega o se ampara en el artículo 161.2 de la Constitución, la interposición del recurso determinará automáticamente la suspensión de la ley; y, en virtud de los arts. 62 y 64.2 LOTC aunque se establece, como regla, que el planteamiento del conflicto positivo de competencia tampoco suspende la eficacia de la disposición o resolución objeto del conflicto, salvo que la acuerde libremente el Tribunal en atención a los perjuicios de imposible o difícil reparación que pudieran derivarse, se dispone, no obstante, que si el conflicto hubiere sido entablado por el Gobierno una vez adoptada la decisión por la Comunidad Autónoma y con invocación del artículo 161.2 de la Constitución, su formalización comunicada por el Tribunal suspenderá inmediatamente la vigencia de la disposición, resolución o acto que hubiesen dado origen al conflicto.

- e) Coherentemente con su interpretación del art. 161.2 CE expuesta anteriormente, F. Rubio Llorente y M. Aragón Reyes sostuvieron la inconstitucionalidad del Título V LOTC¹¹.

¹⁰ LÓPEZ GUERRA, Luis, "Algunas propuestas sobre los conflictos positivos de competencia", en *La jurisdicción constitucional en España: la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 1979-1994*, Tribunal Constitucional/CEC, Madrid, 1995, especite. pp. 197 y ss.

¹¹ "La Ley Orgánica —escriben estos autores— ha dedicado un título, el V, integrado por dos artículos, el 76 y el 77, a esta cuestión, atribuyendo al Tribunal competencia para entender de tales impugnaciones. A nuestro juicio, y de acuerdo con los argumentos

No obstante, con posterioridad, M. Aragón Reyes ha afirmado que¹² lo cierto es que la figura se encuentra establecida y se impone encontrar el significado más correcto que quepa atribuirle.

que hemos esgrimido antes al tratar de los conflictos de competencia, el artículo 161.2, de la Constitución sólo a éstos parece referirse y, en consecuencia, el objeto de las impugnaciones, el órgano legitimado para realizarlas, la suspensión automática de la norma y la competencia del Tribunal para decidir, cuestiones todas ellas previstas en ese precepto constitucional, únicamente deben trasladarse al procedimiento de resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí. Sin embargo, la Ley Orgánica, además de desarrollar el artículo 161.2, respecto de tales casos, ha extendido el supuesto previsto en tal precepto a situaciones por completo distintas de las que razonablemente parece haber querido la Constitución. De todos modos, quizás cupiera argumentar que si el título V de la Ley Orgánica no se fundamenta en el artículo 161.2 de la Constitución, puede basarse, en cambio, en el artículo 161.1, d). Argumento que, evidentemente, no sería de recibo, pues las razones que en páginas anteriores habíamos esgrimido para mantener que el artículo 161.2, sólo puede referirse a los casos de conflictos de competencia, sirven, al mismo tiempo, para demostrar que *no cabe*, en el sistema de *nuestra Constitución*, atribuir al Gobierno, en casos distintos, legitimación para impugnar ante el Tribunal Constitucional reglamentos o actos emanados de las Comunidades Autónomas. La concesión al Tribunal de nuevas competencias al amparo de lo previsto en el artículo 161.1, d), de la Constitución sólo puede hacerse en la medida en que la propia Constitución lo permita, es decir, siempre que esas nuevas competencias no vulneren preceptos constitucionales. Y parece evidente que el título V de la Ley Orgánica resulta poco concorde con lo dispuesto en el artículo 153, c), de la Constitución.

La crítica que el título V nos merece es tanto más severa en cuanto que, además de su incorrección jurídica, no viene, por otro lado, a resolver ningún problema político importante, ya que la *ratio* de la suspensión automática prevista en el artículo 161.2, de la Constitución, es decir, la necesidad del Estado de poseer un medio que le permita paralizar, de inmediato, una actuación inconstitucional de cualquier Comunidad Autónoma (sin tener que acudir a la vía, más lenta, más grave y por completo excepcional, del artículo 155), está sobradamente cubierta por la Ley Orgánica al haber previsto tal suspensión automática en casos de conflictos de competencia, únicos supuestos en los que cabe imaginar que pudieran producirse graves exralimitaciones en la actuación de una Comunidad Autónoma que requiriesen *urgente remedio*. [RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M., "La jurisdicción constitucional", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PREDIERI, A. (Directores), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980, pp.851 y ss.]

12 "... lo cierto es que la figura se encuentra establecida y, al margen de la crítica, se impone encontrar el significado más correcto que quepa atribuirle.

Ese significado no puede ser otro que el de consistir en una medida de cierre del sistema (lo que se prueba, además, por su escaso uso, ya que desde el inicio del funcionamiento del Tribunal hasta el 31 de diciembre de 1997 sólo se han presentado ocho impugnaciones de este tipo), por la cual, aparte de las vías de impugnación directa de las leyes de las Comunidades Autónomas (recurso de inconstitucionalidad) o del planteamiento del conflicto de competencias, el Gobierno pueda, en los demás supuestos de actos o disposiciones inconstitucionales autonómicos, acudir por una vía rápida ante el Tribunal

Ese significado no puede ser otro que el de consistir en una medida de cierre del sistema, por la cual, aparte de las vías de impugnación directa de las leyes de las Comunidades Autónomas o del planteamiento del conflicto de competencias, el Gobierno pueda, en los demás supuestos de actos o disposiciones inconstitucionales autonómicos, acudir por una vía rápida ante el Tribunal Constitucional, con el consiguiente privilegio, además, de la suspensión automática.

- f) Nuestro Tribunal Constitucional ha contribuido decisivamente a perfilar el procedimiento del título V LOTC. Singular relevancia tuvo en tal proceso la STC 16/1984, de 6 de febrero, en que el Tribunal ratificó en lo sustancial, la postura que en aquella ocasión sostuvo el Abogado del Estado, recogida en los antecedentes de la Sentencia. En concreto, éste sostuvo¹³ que la LOTC dibuja en su título V, y en virtud el artículo 161.2.º de la CE, un procedimiento residual de impugnación, que asume así un carácter subsidiario o de cierre en el sentido de que en él se incluyen

Constitucional, con el consiguiente privilegio, además, de la suspensión automática." (ARAGÓN REYES, Manuel: "Comentario al artículo 161 CE", en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, Cortes Generales-EDERSA, pp. 247-251.)

13 "La LOTC dibuja en su título V, y en virtud el artículo 161.2 de la CE, un procedimiento residual de impugnación, que sume así un carácter subsidiario o de cierre en el sentido de que en él se incluyen todos los supuestos de impugnación ante el T.C. de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas que no puedan escudarse en los recursos de inconstitucionalidad —por no tratarse de leyes o actos con fuerza de ley— o en los conflictos de competencia —por no tener la impugnación su fundamento en un juicio de competencia. El título V establece, en todo caso, un procedimiento jurisdiccional constitucional; la impugnación que en él se prevé ha de tener carácter y fundamento constitucional, como este T.C. ha declarado expresamente en su Sentencia 54/1982, de 26 de julio, y como se deduce de argumentos de Derecho comparado" [*Antecedente 2º, e*].

"Para precisar el fundamento constitucional exigible para la promoción del procedimiento del título V de la LOTC hay que tener en cuenta que la amplia expresión del artículo 77 de la misma Ley, "sea cual fuere el motivo en que se base", debe ser delimitada en un doble sentido; en primer lugar, el motivo que se invoque ha de tener carácter jurídico-constitucional, o, para ser más preciso, debe extraerse del bloque de la constitucionalidad. Por otro lado, ese motivo no puede ser la mera incompetencia, ya que entonces debería haberse formalizado conflicto" [*Antecedente 2º, f*].

"... el objeto de la impugnación no es un acto administrativo, ni aparece sometido a normas de Derecho administrativo, con lo que la falta de jurisdicción del orden contencioso-administrativo corrobora la pertinencia del planteamiento procesal efectuado" [*Antecedente 2º, h*), *in fine*].

todos los supuestos de impugnación ante el Tribunal Constitucional de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas que no puedan escudarse en los recursos de inconstitucionalidad —por no tratarse de leyes o actos con fuerza de ley— o en los conflictos de competencia por no tener la impugnación su fundamento en un juicio de competencia.

- g) Fernández Farreres¹⁴, siguiendo anteriores trabajos, ha realizado un estudio exhaustivo de este procedimiento, siguiendo la doctrina del T.C., que mantiene la sustantividad de este procedimiento en una línea que compartimos. Para este autor, en definitiva, a pesar del empeño de parte de la doctrina, ni la negación de la sustantividad de la impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución, ni la pretendida inconstitucionalidad del título V, ni, en última instancia, el intento de limitar el objeto de la impugnación, lograron impedir la consolidación del nuevo proceso constitucional que la Ley Orgánica concreta.

3. OBJETO DEL PROCESO

Conforme al art. 76 LOTC, lo son las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas.

Ha de señalarse, en primer lugar, la yuxtaposición con el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 1.1, 1.2 *b*), 1.3 *a*), 19.1 *c*) y 25.1 y 2, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Según los referidos preceptos¹⁵, los órganos de dicha jurisdicción conoce-

¹⁴ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: "Comentario a los artículos 76 y 77 de la LOTC", en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, coordinador REQUEJO PAGÉS, Juan Luis, Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado, pp. 1219-1244. Trabajo que encuentra un antecedente en otro artículo del mismo autor: "La impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal (A propósito de las Sentencias del Tribunal Constitucional 54/1982, de 26 de julio y 16/1984, de 6 de febrero)", *REDC*, 13, Enero-abril, 1985, pp. 125-146.

¹⁵ Según los referidos preceptos, los órganos de dicha jurisdicción "conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley y con los decretos legislativos cuando excedan los lími-

rán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley y con los decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación; asimismo, dichos órganos conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.

Es posible, en consecuencia, que las disposiciones reglamentarias, o las simples resoluciones administrativas, de las Comunidades Autónomas puedan ser recurridas, indistintamente o, incluso, simultáneamente, ante la jurisdicción constitucional y ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La coincidencia de los dos ámbitos, sin embargo, no es completa. Por una parte, la impugnación basada solamente en motivos de legalidad queda reservada a la jurisdicción contencioso-administrativa. Por otra parte, la jurisdicción contencioso-administrativa no se extiende a todos los actos y resoluciones de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas, ni a todos los órganos de las Comunidades Autónomas, sino sólo a los sujetos al Derecho administrativo. Existen, pues, resoluciones autonómicas no susceptibles de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa que son controlables por la jurisdicción constitucional. Así, en el supuesto que dio lugar a la STC 16/1984, de 6 de febrero, en que el Gobierno de la Nación impugnó una resolución del Presidente del

tes de la delegación" (art. 1.1 LJCA) y "se entenderá a estos efectos por Administraciones Públicas [...] las Administraciones de las Comunidades Autónomas" [art. 1.2 b) LJCA]; asimismo, dichos órganos "conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con [...] los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes [...] de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo" [art. 1.3 a) LJCA]; se añade que "el recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa [...]" y "[...] contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho [...]" (art. 25.1 y 2 LJCA). Finalmente, el artículo 19.1 c) de la misma LJCA establece que "están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: [...] La Administración del Estado, cuando ostente un derecho o interés legítimo, para impugnar los actos y disposiciones de la Administración de las Comunidades Autónomas y de los organismos públicos vinculados a éstas [...]"

Parlamento de Navarra que proponía al Rey la designación de Presidente del Gobierno de Navarra, acto no administrativo, no regulado por el Derecho administrativo y no residenciable ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, con salvedades como ésta, desde el punto de vista del objeto del proceso, ha de indicarse que la mayoría de las disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas son residenciables tanto ante la jurisdicción contencioso-administrativa como ante el Tribunal Constitucional.

Ello quiere decir que cabe el empleo alternativo de una u otra vía procesal, pero también que cabe la utilización simultánea de ambos cauces. En este último supuesto —el de simultaneidad— como quiera que la ley no contiene previsión alguna, la doctrina (G. Fernández Farreres) ha propuesto la aplicación analógica del art. 61.2 LOTC¹⁶, según el cual cuando se planteasen conflictos de competencia que opongán al Estado con una Comunidad Autónoma o a éstas entre sí con motivo de una disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviese pendiente ante cualquier Tribunal, éste suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto constitucional.

Por otra parte, en el ámbito doctrinal se ha planteado la cuestión de si cabe la impugnación indirecta de leyes de la Comunidad Autónoma por esta vía, esto es, si a esta impugnación le es aplicable la posibilidad de control de la ley que, de modo indirecto, abre el artículo 67 LOTC para los conflictos de competencia. Como señala Aragón Reyes¹⁷, la respuesta ha de

¹⁶ art. 61.2 LOTC, según el cual "cuando se plantease un conflicto de los mencionados en el artículo anterior [sc, los conflictos de competencia que opongán al Estado con una Comunidad Autónoma o a éstas entre sí] con motivo de una disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviese pendiente ante cualquier Tribunal, éste suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto constitucional"

¹⁷ Dice este autor que la respuesta ha de ser "negativa y se basa en las siguientes razones. Primera, la impugnación no es un conflicto de competencias y, en consecuencia, la tramitación de éstos le es de aplicación en todo lo que no sea exclusivo o genuino de los mismos; de ahí que la posibilidad de que el conflicto se tramite en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad sólo quepa, como expresa el propio artículo 67, cuando la "competencia" hubiese sido atribuida por una ley; y en la medida en que los motivos de la "impugnación" no pueden ser de competencia hay que concluir que no cabe (en virtud del art. 67) un control de la norma legal por motivos distintos a los que expresamente se disponen. Segunda, la vía abierta en el recurso de amparo (art. 55.2 de la LOTC) y en el conflicto de competencias (art. 67 de la LOTC) para impugnar indirectamente las leyes se explica (como excepción a las vías generales del

ser negativa y se basa en las siguientes razones. Primera, la impugnación no es un conflicto de competencias y, en consecuencia, la tramitación de éstos le es de aplicación en todo lo que no sea exclusivo o genuino de los mismos. Segunda, la vía abierta en el recurso de amparo (art. 55.2 de la LOTC) y en el conflicto de competencias (art. 67 de la LOTC) para impugnar indirectamente las leyes se explica (como excepción a las vías generales del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad) en razón de la especial relevancia de los contenidos constitucionales protegidos (derechos fundamentales y autonomía política territorial), aspecto que en la impugnación no se da.

Ha sido discutido si son impugnables por el gobierno actos de trámite de órganos de las Comunidades Autónomas, y en particular los actos de trámite que se integran en el marco de un procedimiento legislativo. La cuestión depende de alguna manera de la significación que se otorgue al término «resoluciones» del art. 76 LOTC (que habla de «resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas»). En la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional pueden encontrarse decisiones favorables a una interpretación estricta (por ejemplo, la STC 16/1984, de 16 de febrero, FJ 4) y otras favorables a una interpretación más amplia (STC 44/1986, de 17 de abril admitió una impugnación del Título V LOTC contra la resolución del Presidente de la Generalidad de Cataluña por la que aprueba el Convenio, no firmado, suscrito con el Presidente del Consejo Regional de Murcia sobre participación y cooperación en cuantas actuaciones afecten a las aspiraciones y necesidades comunes a ambas colectividades).

El Tribunal Constitucional ha aceptado reconocer un contenido muy amplio a los términos «resolución» o «acto» cuando ha entrado a determinar los actos idóneos para trabar conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, se ha admitido el conflicto competencial planteado contra un mero acto de trámite (STC 143/1985, de 24 de octubre), contra circulares e instrucciones internas (STC 57/1983, de 28 de junio), contra un oficio de un Director General a otro (STC 220/1992, de 11 de diciembre) o contra simples actuaciones materiales (realización de análisis de potabilidad de aguas en Villaverde de Trucíos: STC

recurso y la cuestión de inconstitucionalidad) en razón de la especial relevancia de los contenidos constitucionales protegidos (derechos fundamentales y autonomía política territorial), aspecto que en la impugnación no se da" (ARAGÓN REYES, Manuel: "Comentario al artículo 161 CE" en Comentarios a la Constitución Española de 1978, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, Cortes Generales-EDERSA, pp. 247-251.)

101/1995, de 22 de junio). También se pueden traer a colación supuestos en que el Tribunal ha admitido recursos frente a los actos de las mesas de las cámaras en que las mismas ejercitaban su poder de calificación y de admisión a trámite (SSTC 205/1990, de 13 de diciembre; 225/1992, de 14 de diciembre; 95/1994, de 21 de marzo; 41/1995, de 13 de febrero; 38/1999, de 22 de marzo; o 40/2003, de 27 de febrero)¹⁸.

Ahora bien, en la STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 2, parece negarse la viabilidad de impugnación de actos de trámite: «El conflicto constitucional de atribuciones no es un proceso impugnatorio, sino que su objeto es una reivindicación competencial frente a decisiones o actos de otros órganos constitucionales que supongan una efectiva y actual invasión de atribuciones en menoscabo del órgano que debería haberlos adoptado»¹⁹ (se trataba de la impugnación por parte del Consejo General del Poder Judicial de la aprobación llevada a cabo por el Congreso de los Diputados y el Senado del Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial). Pero también es cierto que, también en el ámbito de la jurisprudencia relativa a las impugnaciones del Título V LOTC, en la STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 4, el Tribunal consideró posible objeto de impugnación la propuesta a SM el Rey, por parte del Presidente del Parlamento Foral de Navarra, de determinada persona para ser nombrada Presidente de la Diputación Foral de Navarra.

La cuestión ha sido resuelta por el ATC 135/2004, de 20 de abril²⁰, que inadmitió²¹ la impugnación presentada por el Gobierno al amparo del art. 161.2 CE y de los arts. 76 y 77 LOTC, de las siguientes resoluciones: a) Acuerdo del Gobierno Vasco, de 25 de octubre de 2003, por el que se aprue-

¹⁸ Para una interpretación favorable a la impugnación de actos de trámite, vid. impugnación por parte del gobierno de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi y de la admisión a trámite de la misma por parte de la Mesa del Parlamento Vasco (ius *letter*) 14/11/2003, en www.iustel.com), de donde se extraen los argumentos del texto parcialmente.

¹⁹ Sin embargo, en su párrafo siguiente el Tribunal Constitucional reconoce que los anteriores argumentos no llevarían necesariamente a la inadmisibilidad del recurso, lo que parece convertir sus afirmaciones recogidas en el texto en *obiter dicta*.

²⁰ El Auto fue aprobado con tres votos particulares discrepantes, suscritos por cinco magistrados. Por su importancia e interés recojo a continuación en el texto un largo resumen.

²¹ Mediante providencia de 4 de diciembre de 2003, el Pleno del Tribunal acordó requerir al Abogado del Estado, al Gobierno Vasco y a la Mesa del Parlamento Vasco para que, en el plazo común de diez días, y dando traslado a estos últimos del escrito de impugnación presentado por el primero, alegaran lo que estimasen conveniente "sobre la concurrencia o no del presupuesto procesal insubsanable de constituir objetos idóneos de la impugnación regulada en el art. 161.2 CE y en el título V LOTC" los Acuerdos impugnados.

ba una denominada «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» y se da traslado de la misma al Presidente del Parlamento Vasco «de conformidad con lo exigido por el art. 46.1 a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco»; b) Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 4 de noviembre de 2003, por el que se admite a trámite «la propuesta de reforma, para su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario».

Comienza el Tribunal subrayando que la impugnación no tiene por objeto el contenido del Estatuto propuesto, pues lo único que se discute es la viabilidad de un debate parlamentario sobre el mismo: la virtualidad jurídica de los actos recurridos no es otra que la de promover, en primer término —el Acuerdo del Gobierno—, y abrir, en segundo lugar —el Acuerdo de la Mesa—, tal debate. Y ése, en su curso, ofrece muy diversas posibilidades para la Propuesta, así, entre otras, la de su modificación, la de su rechazo, o incluso la de su conversión en iniciativa autonómica para la reforma de la Constitución.

Prosigue el Tribunal señalando que en el trámite de admisión se trata de determinar si ambos Acuerdos son objeto idóneo del procedimiento de impugnación previsto en el título V, para lo cual es necesario, y suficiente, acreditar su condición de «resolución» a los efectos de los arts. 76 y 77 LOTC. Sólo si se parte de la existencia de una «resolución» propiamente tal, podrá examinarse, a continuación, si la «infracción» por ella producida es realmente una infracción de constitucionalidad.

Entiende el Tribunal que no existe doctrina en los precedentes pronunciamientos y decisiones de este Tribunal en torno al objeto del referido proceso constitucional que directamente resuelva si los mencionados Acuerdos son resoluciones a las que se refieren los arts. 161.2 CE y 76 LOTC y, por tanto, susceptibles de impugnación a través del mismo, pues en ningún caso han sido impugnados a través de este proceso constitucional actos de tramitación integrantes de un procedimiento legislativo, como lo son los referidos Acuerdos, cuya naturaleza es, como en su momento se pondrá de manifiesto, la de actos que forman parte del procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En efecto, en la mayoría de los supuestos han sido objeto del proceso impugnatorio del título V LOTC disposiciones normativas (Decretos —SSTC 54/1982, de 26 de julio; 259/1988, de 22 de diciembre; 64/1990, de 5 de abril; 186/1996, de 25 de noviembre; Órdenes —STC 66/1991, de 22 de marzo, y ATC 189/1997, de 3 de junio) o resoluciones que ponían fin a un procedimiento (SSTC 16/1984, de 6 de febrero; 44/1986, de 17 de abril; ATC 265/1999, de 10 de noviembre). Sólo en dos ocasiones fueron objeto de impugnación a través del referido proceso constitucional actos procedentes de órganos intraparlamentarios de las Asambleas legislativas, pero que, a diferencia del caso que ahora nos ocupa, en el que además uno de los Acuerdos es de origen extraparla-

mentario, no se trataba de actos (de trámite) de un procedimiento legislativo. Así, ATC 265/1999, de 10 de noviembre, y STC 16/1984, de 6 de febrero. En este caso el proceso constitucional había sido promovido contra la resolución del Presidente del Parlamento Foral de Navarra, de 25 de agosto de 1983, por la que se propuso a S.M. el Rey el nombramiento de Presidente de la Diputación Foral de Navarra. En dicha Sentencia el Tribunal, tras aludir al carácter compuesto del acto de nombramiento del Presidente del Gobierno de Navarra, por concurrir en él, de una parte, la decisión del Parlamento Foral y, de otra, el nombramiento por S.M. el Rey y el refrendo por el Presidente del Gobierno, consideró la resolución impugnada como objeto idóneo del proceso constitucional, al culminar aquella resolución «el procedimiento a seguir por la Comunidad Foral — dotada de personalidad jurídica—, al que pone fin"... se configura —concluye en este extremo la Sentencia— como un acto de carácter resolutorio, sin perjuicio de que, dada la naturaleza de acto compuesto que tiene el nombramiento, la decisión de la Comunidad pase a integrarse en tal acto, del que forma parte" (FJ 4).

Basándose en esta Sentencia considera el Tribunal que si se prescindiera del carácter propio y diferenciado que los Acuerdos del Gobierno y del Parlamento Vascos presentan respecto a la resolución objeto de impugnación en la STC 16/1984, de 6 de febrero; esto es, de su condición de actos de un procedimiento legislativo, y se estimara entonces aplicable la doctrina recogida en la mencionada Sentencia en la delimitación de la noción de resolución a los efectos de su consideración como objeto de impugnación a través del proceso constitucional del título V LOTC, la conclusión que se impondría sería la de que los referidos Acuerdos del Gobierno y del Parlamento Vascos no serían objeto idóneo de la impugnación; es decir, no podrían ser considerados resoluciones a los efectos de los arts. 161.2 CE y 76 LOTC, ya que en modo alguno culminan ni ponen fin al procedimiento de reforma estatutaria a seguir por la Comunidad Autónoma o por sus órganos, y que en este supuesto habría de concluir, en su caso, ex art. 46 EAPV, con la aprobación por el Parlamento Vasco de la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía por mayoría absoluta para su remisión, como iniciativa de reforma, a las Cortes Generales.

A continuación procede el Tribunal a analizar individualizadamente los Acuerdos impugnados, comenzando, en atención a su secuencia lógica, por el Acuerdo del Gobierno Vasco, sin perjuicio de resaltar la condición común de ambos Acuerdos como actos que forman parte de un mismo procedimiento legislativo.

Comenzando por el Acuerdo del Gobierno Vasco no puede, por su naturaleza y contenido, producir ni una infracción constitucional genérica, ni una infracción constitucional específica por quebranto del orden de distribución de competencias no es, manifiestamente, expresión de ninguna asunción competencial ilegítima por parte del Gobierno Vasco.

La única competencia de la que ese Acuerdo puede ser expresión, entiende el Tribunal, es la que asiste al Gobierno Vasco para proponer una reforma del Estatuto de Autonomía de su Comunidad Autónoma o, en general, para remitir al Parlamento autonómico cualesquiera propuestas de debate y discusión, con independencia de que se formalicen o no finalmente en textos normativos, para lo que es necesaria la voluntad de la Cámara que aquella inicial propuesta ha podido contribuir a conformar. Tal atribución no puede ser, por principio, cuestionada o discutida. Cosa distinta es que el debate o la discusión propiciados por el Gobierno proponente se formalicen después por la vía jurídicamente adecuada. Entender otra cosa, sería desconocer la lógica del sistema democrático parlamentario, uno de cuyos fundamentos consiste en que el Parlamento es la sede natural del debate político y el Gobierno uno de los sujetos habilitados para propiciarlo. *Cómo se traduzca normativamente el fruto del debate, si es que finalmente llega a traducirse en algo, es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la suerte de ningún debate, so pena de negar al Parlamento la facultad de arbitrar la discusión política en los términos que estime convenientes. So pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tuteladas inaceptables. En el presente caso además no debe perderse de vista que la sola admisión de la impugnación produce irremisiblemente la suspensión del debate intentado, razón suficiente para extremar el rigor en el trámite de admisión, rechazando impugnaciones que, como es el caso, desnaturalizarían irremediabilmente, de prosperar, los principios fundamentales de la democracia parlamentaria.*

La demanda plantearía para el Tribunal una suerte de remedio jurisdiccional preventivo, con el que se anticipa la defensa del orden constitucional mucho más allá de lo que permitía el antiguo recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de Autonomía y de Leyes Orgánicas, que desapareció de la Ley Orgánica de este Tribunal por la reforma introducida en ella por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio. Si éste podía interponerse contra textos normativos consolidados antes de su publicación oficial, la demanda examinada pretende atajar la inconstitucionalidad antes de que ésta llegue siquiera a cristalizar en una norma jurídica, adelantándose a la sola intención infractora advertida en el contenido de una propuesta. Añade el Tribunal que en el estadio en que se encuentra la «Propuesta» no puede anticiparse ningún resultado normativo y, en consecuencia, todo posible juicio es, inevitablemente, prematuro.

Para concluir con el Acuerdo del Ejecutivo Vasco dice el Tribunal que, sentado que «la Constitución española, a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos, ni somete el deber de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7), la necesaria defensa jurisdiccional del ordenamiento no

puede verificarse sino cuando cabe hablar propiamente de infracciones normativas, sólo susceptibles de ser causadas, obviamente, por normas, y nunca por proyectos o intenciones normativas, que, en cuanto tales, pueden tener cualquier contenido.

Por lo que hace referencia al Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco enfoca el Tribunal la cuestión diciendo que no se trata de entrar a enjuiciar si el citado órgano parlamentario ha ejercido en términos constitucionalmente adecuados su facultad de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias o si el mencionado Acuerdo respeta o no la reserva del Reglamento parlamentario y vulnera el art. 23.2 CE, sino de determinar si dicho Acuerdo puede ser objeto idóneo del proceso de impugnación regulado en el título V de la Ley Orgánica. No resulta suficiente para considerar el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco como una «resolución» en el sentido de los arts. 161.2 CE y 76 LOTC el argumento esgrimido por el Abogado del Estado de que los Acuerdos de calificación y admisión a trámite son impugnables en amparo por la vía del art. 42 LOTC. ...En efecto, a través del recurso de amparo contra los Acuerdos de las Mesas de la Cámara de calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa lo que se pretende es preservar el derecho de participación de los sujetos legitimados a intervenir en el procedimiento parlamentario frente a unos actos únicamente relevantes *ad intra*, esto es, cuya eficacia se circunscribe exclusivamente a este procedimiento y a los sujetos legitimados para intervenir en él, careciendo de relevancia alguna *ad extra*. Por su parte, el proceso impugnatorio del título V LOTC se inserta en el marco de las relaciones y mecanismos de control entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no pudiendo constituir objeto del mismo los Acuerdos de las Mesas de la Cámara de calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa, por desplegar éstos sus efectos únicamente en el estricto ámbito del procedimiento parlamentario del que forman parte y para los sujetos legitimados a participar en el mismo, presentando sólo relevancia *ad extra*, si el procedimiento legislativo concluye con la aprobación de la ley, en cuyo caso han de ser combatidos a través de la impugnación de ésta por los procesos constitucionales al efecto establecidos.

Entiende el Tribunal que los Acuerdos que se impugnan, como puros actos de tramitación insertados en un procedimiento parlamentario, sólo despliegan efectos *ad intra* de ese procedimiento en tanto éste no concluya con la aprobación de la norma que a su través pretende generarse. La eventual inconstitucionalidad de los actos parlamentarios sólo es relevante cuando concluyen con una resolución, disposición o acto que se integra en el Ordenamiento (y deberá verificarse con motivo del juicio de constitucionalidad que eventualmente se inste respecto de esa disposición, resolución o acto), o cuando, sin finalizar el procedimiento en el que se insertan, producen una lesión inmediata de derechos fundamentales de los

sujetos legitimados para participar en el procedimiento. Aquel control se verificará por vía del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad; éste mediante el recurso de amparo.

Concluye el Tribunal que la impugnación del título V queda descartada, por principio, si pretende dirigirse contra el acto de trámite antes de que el procedimiento concluya, pues, según se ha dicho, el título V, en un entendimiento sistemático de la Ley en la que se incluye, establece un procedimiento de control de constitucionalidad de disposiciones y resoluciones imputables a la Comunidad Autónoma por conducto de los órganos expresivos de su voluntad institucional, supuesto en el que manifiestamente no pueden comprenderse los actos que se insertan en un procedimiento de gestación (incierto) de esa voluntad. Y debe también excluirse una vez finalizado el procedimiento, si éste lo hace con una norma con rango de ley.

4. FUNDAMENTO DE LA IMPUGNACIÓN

El artículo 77 de la LOTC dice que la impugnación regulada en el título V LOTC, *sea cual fuere el motivo en que se base*, se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto en los artículos 62 a 67 de la propia LOTC. Esta expresión ha dado lugar a diferentes opiniones doctrinales. Algunos autores, ateniéndose al tenor literal del precepto, han sostenido que se puede basar la pretensión tanto en razones de constitucionalidad como en razones de legalidad. Entendemos sin embargo acertada la postura de quienes sostienen (Muñoz Machado, Fernández Farreres) que, habida cuenta de la naturaleza y límites de la jurisdicción constitucional, ha de entenderse que sólo cabe aducir ante la misma vicios de inconstitucionalidad, no de legalidad. La jurisprudencia constitucional, desde las iniciales Sentencias 54/1982, de 26 de julio; 16/1984, de 6 de febrero; y 44/1986, de 17 de abril, ha ido perfilando la caracterización expuesta. La STC 64/1990, de 5 de abril, resulta al respecto concluyente²².

²² “La indefinición legal de los motivos impugnatorios que en él pueden hacerse valer —“sea cual fuere el motivo en que se base” dice el art. 77— permite al Gobierno impugnar, como aquí se hace, disposiciones autonómicas de rango infralegal por razones no competenciales (STC 44/1986, fundamento jurídico 1), siempre, claro es, que las supuestos vulneraciones en que se base la impugnación sean constitucionales —versen sobre “materia constitucional” (STC 16/1984, fundamento jurídico 4)— y no meramente legales, pues no ha de olvidarse que la competencia de este Tribunal “se circunscribe al examen de la constitucionalidad y no de la legalidad” (STC 54/1982, fundamento jurídico 7)” (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 1).

Esto sentado, ha de precisarse inmediatamente que no todo vicio de inconstitucionalidad tiene cabida en este cauce de impugnación, sino solamente los vicios de inconstitucionalidad distintos de la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias. En efecto, aunque esta afirmación es controvertida, resulta razonable, toda vez que en caso contrario este procedimiento perdería su sustantividad, su razón de ser, pues se confundiría con el conflicto positivo de competencias.

En la STC 64/1990, FJ 1., se dice²³ que «los arts. 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional configuran a tal fin un procedimiento que, aun cuando coincidente en sus trámite con el conflicto positivo de competencias (por remisión del art. 77 a los arts. 62 a 67 de la Ley Orgánica), encuentra sustantividad propia precisamente en supuestos en el que el gobierno imputa a una disposición sin fuerza de ley de Comunidad Autónoma —o, en su caso, a una resolución de alguno de sus órganos— un vicio de inconstitucionalidad que, no consistiendo en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no podría ser, en razón del rango infralegal de la norma impugnada, eficazmente denunciado a través del recurso de inconstitucionalidad». Más tarde, en la STC 66/1991, de 22 de marzo (FJ.- 2º)²⁴, se consolidó esta doctrina.

²³ “Los arts. 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional configuran a tal fin un procedimiento que, aun cuando coincidente en sus trámite con el conflicto positivo de competencias (por remisión del art. 77 a los arts. 62 a 67 de la Ley Orgánica), encuentra sustantividad propia precisamente en supuestos, como el presente, en el que el gobierno imputa a una disposición sin fuerza de ley de Comunidad Autónoma —o, en su caso, a una resolución de alguno de sus órganos— un vicio de inconstitucionalidad que, no consistiendo en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no podría ser, en razón del rango infralegal de la norma impugnada, eficazmente denunciado a través del recurso de inconstitucionalidad, únicamente procedente contra “disposiciones normativas o actos con fuerza de ley” [art. 2.1 a) de la LOTC], ni se avendría tampoco, en razón del objeto de la pretensión deducida, a los límites del conflicto positivo de competencias, legalmente contraído a las controversias que opondan al Estado y a las Comunidades Autónomas o a éstas entre sí acerca de la titularidad de las “competencias asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas” (art. 59 LOTC)” (STC 64/1990, FJ 1).

²⁴ “[...] aunque de procedencia autonómica, al precepto cuya anulación se interesa no le hace el Gobierno reproche de incompetencia alguno, sino que, distintamente, le anuda la presunta violación de prescripciones constitucionales ajenas a las reglas competenciales del bloque de constitucionalidad, forma ésta de plantear la acción posible cuando, como en el caso, se ejerce por el procedimiento del Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.” (STC 66/1991, de 22 de marzo, FJ 2).

No obstante, es necesario señalar que esta caracterización ha quedado parcialmente oscurecida tras la STC 184/1996, de 14 de noviembre, resolutoria de la impugnación interpuesta por el Gobierno de la Nación frente a una norma reglamentaria autonómica por considerarla contraria al orden constitucional de distribución de competencias. La Sentencia, que en su fallo termina por declarar la titularidad de la competencia controvertida a favor del Estado y la nulidad de la disposición autonómica, destaca la singularidad del supuesto, pero ninguna objeción formula a la viabilidad del proceso²⁵.

5. LEGITIMACIÓN

La legitimación activa corresponde exclusivamente al Gobierno de la Nación por imperativo del art. 161.2 CE, sin que quepa ampliar el círculo de sujetos legitimados con base en el art. 162.2 CE.

La legitimación pasiva corresponde a los órganos de las CC.AA., que actuarán por medio de los órganos a los que corresponda su representación en juicio, que eventualmente podrán ser distintos de aquél del que emanó la disposición o acto.

6. PARÁMETRO DE LA DECISIÓN

Se plantea la cuestión, habida cuenta de cuanto se ha dicho en torno al fundamento de la impugnación, de si el parámetro para la decisión de estos procesos se integra sólo por normas constitucionales o si, como ocurre en otros procesos constitucionales, el parámetro de decisión está integrado también, aunque sea de forma refleja, por Estatutos de Autonomía y leyes ordinarias.

²⁵ "Así las cosas, nos encontramos ante la peculiaridad de que una controversia sobre la titularidad de las competencias que resultan del "bloque de constitucionalidad" discurre por un cauce procesal, el del Título V de la LOTC, previsto con una mayor amplitud, siempre, claro está, que las supuestas vulneraciones en que se base su impugnación versen sobre materia constitucional (STC 64/1990, fundamento jurídico 1, por todas). Ello no obstante, y dada la remisión que el art. 77 LOTC efectúa a los arts. 62 a 67 también de la LOTC, que regulan los conflictos de competencia; nada impide que resolvamos en este proceso la controversia planteada declarando la titularidad de la competencia controvertida" (STC 184/1996, de 14 de noviembre, FJ 1).

En el supuesto anteriormente aludido de la impugnación de la resolución del presidente del Parlamento de Navarra de 25 de agosto de 1983 proponiendo al Rey la designación del Presidente del Gobierno autonómico, el Tribunal Constitucional entendió que para decidir la cuestión de fondo (la validez de la propuesta de nombramiento de un determinado candidato) era necesario «examinar los preceptos más relevantes al respecto, concretamente ...el artículo 29, número 3, de la LORAFNA, y el artículo 20 de la Ley Foral de 11 de abril de 1983, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra». Realizado dicho examen, el Tribunal consideró que la propuesta del Presidente del Parlamento se había realizado sin que previamente hubieran tenido lugar «actuaciones imprescindibles en el procedimiento de elección» exigidas por la Ley Foral citada, lo que suponía la nulidad de la propuesta (STC 16/1984, FFJJ 5 y 7).

En el proceso suscitado a causa de una resolución del Presidente de la Generalidad de Cataluña que aprobaba un convenio suscrito con el Presidente del Consejo Regional de Murcia, el Tribunal Constitucional calificó de precepto fundamental para solventar el problema de fondo, además de al artículo 145 CE, al artículo 27 EC, si bien afirmó que el artículo 145.2 CE no es «un precepto que habilite a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, *supuesta esa capacidad*, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenidos de cooperación» (STC 44/1986, FJ 2).

Así pues, en los dos supuestos de impugnación a que nos hemos referido, el Tribunal Constitucional hizo aplicación de normas de rango no constitucional para decidir el litigio. En el primer caso, y frente a la objeción de que lo que se pretendía del Tribunal era que entrase en una mera cuestión de legalidad, el Tribunal sostuvo que el acto de nombramiento de Presidente de la Diputación Foral tiene el carácter de acto compuesto. En el segundo supuesto (el del enjuiciamiento de la resolución del Presidente de la Generalidad de Cataluña) el carácter constitucionalmente reflejo del Estatuto de Autonomía se deduce directamente de la remisión efectuada a esta clase de normas por el artículo 145.2 CE.

No obstante lo anterior, como indica Punset²⁶, a quien venimos siguiendo en este punto, el parámetro reflejo de constitucionalidad aplicable en la decisión de los procesos entablados conforme al Título V de la

²⁶ PUNSET BLANCO, Ramón: "Los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, Enero-abril, 1989, pp. 127-161.

LOTG se diferencia notablemente del utilizable en la elucidación de otros litigios constitucionales en los cuales, en efecto, las normas paramétricas ordinarias deben su condición de canon del pronunciamiento jurisdiccional bien al papel que desempeñan en la configuración del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (así, las enumeradas en los arts. 28.1, 62, 63.1 y 3, 69.2, 71.1 y 72.1 LOTG) o entre determinados órganos constitucionales del Estado (las aludidas en el art. 73 LOTG) bien a su cometido de normas reguladoras en exclusiva de una determinada materia (como las leyes orgánicas, según reconoce el art. 28.2 LOTG, y también los reglamentos del Congreso y del Senado). En todos estos supuestos, el principio de competencia como técnica de relación —ya entre ordenamientos territoriales, ya intraordinamental—, está en la base de la existencia y función de las normas paramétricas reflejas.

7. PLAZO PARA IMPUGNAR

A diferencia del art. 63.2 LOTG que, en relación con los conflictos de competencia positivos fija como momento de inicio del cómputo del plazo para impugnar el día «de la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto», el art. 76 LOTG fija para el proceso especial que nos ocupa un criterio que ha sido criticado por la doctrina por plantear problemas probatorios. Dice el art. 76 LOTG que el Gobierno podrá impugnar «dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su publicación o, en defecto de la misma, desde que llegare a su conocimiento...».

Por otra parte se plantea la duda de si, habida cuenta de la remisión que, con relación a los aspectos procedimentales hace el art. 77 LOTG a los arts. 62 a 67 de la misma ley²⁷ el Gobierno de la Nación puede hacer uso del requerimiento previo previsto en los arts. 62 ss. LOTG, en cuyo caso el plazo no sería de dos meses, sino el que se deriva de la aplicación del art. 63 LOTG [el requerimiento de incompetencia podrá formularse dentro de los dos meses siguientes al día de la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto (art. 63.2); el órgano requerido ha de contestar en el plazo de un mes (art. 63.4); dentro del mes siguiente a la notificación del rechazo o al transcurso del plazo para contestar al requerimiento, el Gobierno podrá plantear conflicto ante el TC (art. 63.5)].

²⁷ «La impugnación regulada en este título, sea cual fuere el motivo en que se base, se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto en los artículos 62 a 67 de esta Ley», dice el art. 77, 1er inciso, LOTG.

8. FORMA DE PLANTEAMIENTO DEL CONFLICTO

Nada se especifica en la LOTC, en particular, en torno a la forma de plantear la impugnación.

El art. 77 remite al procedimiento previsto en los arts. 62 a 67 de la propia LOTC, como ya hemos visto. Pero en éstos sólo encontramos, al respecto, la indicación del art. 63.5 de que habrá de certificarse el cumplimiento infructuoso del trámite de requerimiento y alegar «los fundamentos jurídicos en que éste se apoya». Es de aplicación el art. 85.1 LOTC, según el cual la iniciación de un proceso constitucional deberá hacerse por escrito fundado en el que se fijará con claridad y precisión lo que se pide.

Es evidente que al escrito de planteamiento han de adjuntarse todos los documentos que se estimen pertinentes, y que en el mismo se deben realizar las alegaciones que fundamenten la pretensión. En este sentido, el art. 64.1 dice que una vez planteado el conflicto (tras el requerimiento infructuoso) en el término de diez días, el Tribunal comunicará al Gobierno u órgano autonómico correspondiente la iniciación del conflicto, señalándose plazo, que en ningún caso será mayor de 20 días, para que aporte *cuantos documentos y alegaciones considere convenientes*.

9. EFECTOS DEL PLANTEAMIENTO DE LA IMPUGNACIÓN

La formulación de la impugnación comunicada por el Tribunal producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida hasta que el Tribunal resuelva ratificarla o levantarla en plazo no superior a cinco meses, salvo que, con anterioridad, hubiera dictado Sentencia²⁸.

9.1. Necesaria invocación del artículo 161.2 CE

Aunque la suspensión es según la ley automática, en el sentido de que se produce como una consecuencia directa de la simple impugnación, nuestro Tribunal Constitucional la ha condicionado a que se invoque el art. 161.2 CE. Se trata de un requisito que no figura en el art. 77 LOTC pero que el Tribunal ha exigido tanto para el procedimiento que nos ocupa como para los recursos de inconstitucionalidad que tengan por objeto leyes autonómicas, tomándolo del art. 64.2 LOTC, que lo establece para los conflictos

²⁸ Art. 77, inciso 2º LOTC.

positivos de competencia. La invocación ha de tener lugar en la demanda y la suspensión se produce con la comunicación por parte del Tribunal de la interposición del conflicto aunque los efectos paralizantes se refieren al momento de la formulación del recurso.

9.2. Naturaleza

La suspensión es una medida de carácter provisional orientada, bien a asegurar la integridad del objeto litigioso (suspensión que podríamos denominar cautelar o en vía de recurso) bien a garantizar la imposición del criterio de un ente u órgano superior que ostenta la tutela o control sobre el autor del acto (suspensión como medida de tutela o de control), en tanto se produce una decisión definitiva sobre la validez del mismo.

Partiendo de esta clasificación de la medida de suspensión puede decirse que la doctrina, con alguna excepción (T.R. Fernández Rodríguez) que ha considerado que se trata de una suspensión cautelar, ha considerado que la suspensión del art. 161.2 CE es de carácter mixto.

El Tribunal, por su parte ha negado su carácter cautelar²⁹.

9.3. Duración

La jurisprudencia en torno a la duración de la suspensión del art. 161.2 CE, esto es, en torno al momento en que el Tribunal debe de pronunciarse respecto del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, ha variado a lo largo del tiempo.

²⁹ Así, dice en ATC 350/1985, de 23 de mayo: "... este último supuesto (el del art. 161.2 de la Constitución y 64.2 de la LOTC) presenta características que le diferencian de los anteriormente citados (los de los artículos 56 y 64.3 de la LOTC) y que conviene tener en cuenta. La LOTC confiere en sus artículos 56 y 64.3 un *carácter cautelar* a la suspensión...

Sin embargo, en el supuesto del artículo 64.2, la mera invocación del artículo 161.2 de la Ce trae como consecuencia automática la suspensión, que *se desvincula así de todo carácter cautelar* a apreciar por este Tribunal, *en el inicio del procedimiento*. No obstante, y *antes de transcurrir cinco meses desde la iniciación del conflicto sin haber concluido éste*, el Tribunal deberá resolver, por Auto motivado, sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión ...

En consecuencia, la suspensión acordada en el comienzo del procedimiento conflictual, con motivo de la invocación del artículo 161.2 por el Gobierno, y para un periodo inicial de duración no superior a cinco meses, reviste un carácter excepcional con respecto a los demás casos de suspensión, e incluso con respecto a los criterios para levantarla o acordar su permanencia, dentro de dicho plazo"

Inicialmente nuestro Tribunal Constitucional consideró, coherentemente con la naturaleza parcialmente tutelar de la suspensión del art. 162.1 CE que el periodo de suspensión había de ser, al menos de 5 meses, por ser la suspensión efecto directo de la impugnación del Estado, por lo que como regla general, el Tribunal no podía pronunciarse antes de dicho plazo (aun cuando el incidente sí podía iniciarse con anterioridad al vencimiento del plazo). Pueden encontrarse múltiples resoluciones en este sentido (por todas, AATC 319/1983, de 23 de junio y 117/1990, de 13 de marzo).

El fundamento de esta postura es que en caso contrario se vacía de contenido la facultad que el art. 161.2 CE concede al Gobierno.

Sin embargo, posteriormente la interpretación del Tribunal ha cambiado, aunque sin revisar explícitamente la anterior jurisprudencia, llegando a apearse más al tenor literal del texto del art. 77 LOTC (prescindiendo de que este tenor literal haya sido o no la razón del cambio). En efecto, tanto el art. 161.2 CE como el art. 77 LOTC establecen un plazo no superior a 5 meses para el mantenimiento de la suspensión automática, lo que no impide que el pronunciamiento del Tribunal al respecto pueda tener lugar antes del transcurso de dicho plazo.

Por tanto, la posibilidad de que el Tribunal se pronuncie sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión antes del transcurso de los 5 meses ha quedado posteriormente abierta, primero con referencia a los recursos de inconstitucionalidad (ATC 355/1989, de 20 de junio), luego a todos los supuestos de suspensión del art. 161.2 CE (AATC 154/1994, de 3 de mayo; 221 y 222/1995, de 18 de julio).

9.4. Resolución respecto del mantenimiento o levantamiento de la suspensión

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional es decisiva en torno a los criterios para la resolución sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión, toda vez que ni la CE ni la LOTC fijan orientaciones al respecto.

La postura de nuestro Tribunal Constitucional, que ha ido evolucionando en los términos que diremos, puede encontrarse resumida en el ATC 78/1997, de 13 de marzo, FJ 130:

³⁰ "Según una muy consolidada jurisprudencia constitucional recaída en estos incidentes de suspensión (AATC 727 y 753/1984, 175/1985, 355/1989, 29/1990, etc.), es preciso ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y público como el particular y privado de las terceras personas afectadas y, de otro, los perjuicios de

Es preciso ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y público como el particular y privado de las terceras personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan bien del mantenimiento o del levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la ley.

En efecto, ante todo, el criterio decisivo es, en última instancia, la reparabilidad de los perjuicios. Se estiman los perjuicios resultantes del levantamiento de la suspensión y los verosímiles que se derivarían de su mantenimiento y se opta por los menores y más fácilmente reparables (por todos, AATC 566/1983, de 22 de noviembre y 641/1983, de 20 de diciembre). A efectos de la estimación han de tenerse en cuenta no sólo los intereses públicos en presencia, sino también los particulares (AATC 612/1984, de 30 de octubre y 239/1985, de 11 de abril, FJ 1).

Por lo demás, aun existiendo un sustrato permanente, la jurisprudencia ha evolucionado. En una fase inicial la regla general era el mantenimiento de la suspensión. No existía un gran retraso en la resolución de los asuntos y se entendía que una ligera prolongación de la suspensión, en principio, podía ocasionar menos perjuicios que un levantamiento inconveniente (*v.gr.* ATC 123/1981, de 19 de noviembre), aunque se pudiera motivar con argumentaciones relacionadas con la seguridad jurídica.

A partir de 1985 la regla general se invierte. En ese año, la STC 66/1985, de 23 de mayo, con motivo del recurso previo de inconstitucionalidad que tenía por objeto la Ley Orgánica de supresión del recurso previo de inconstitucionalidad, declaró que la suspensión de los actos y normas de los poderes legítimos tenía carácter excepcional. En lo sucesivo, con referencia a las suspensiones del art. 162.1 CE el Tribunal parte de dos nuevas reglas: en primer lugar, la prolongación de la suspensión más de 5 meses será excepcional; además, la carga de la prueba de los perjuicios y su irreparabilidad recae en el Gobierno (por todos, AATC 947/1985, de 19 de diciembre, 1202/1987, de 27 de octubre).

imposible o difícil reparación que se sigan bien del mantenimiento o del levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de la ley. Una ponderación que, además, debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas por las normas discutidas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que en la demanda se formulan [...]. Por último, no es ocioso recordar que 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 (por todos, ATC 29/1990, FJ 1, donde se reseñan nuestros pronunciamientos anteriores)” (ATC 78/1997, de 13 de marzo, FJ 1).

9.5. Resolución relativa a la continuación de la suspensión y sentencia resolutoria del fondo del asunto.

Es reiterada la jurisprudencia de nuestro Tribunal que distingue y separa la decisión respecto de la suspensión y la decisión sobre el fondo del asunto. No sólo no debe tenerse en cuenta la viabilidad jurídica de la pretensión, sino que se ha llegado a afirmar que la decisión que se adopte en cuanto a la suspensión no debe apoyarse en la apariencia de buen derecho de la pretensión impugnatoria (ATC 35/1999, de 9 de febrero).

Sin embargo, como señala G. Fernández Farreres, en la práctica el sentido de la decisión del incidente con frecuencia coincide con el de la sentencia de fondo.

10. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, Manuel: «Comentario al artículo 161 CE», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, Cortes Generales-EDERSA, pp. 247-251.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, *El control de constitucionalidad de disposiciones reglamentarias*, CEC, Madrid, 1994, especte. pp.76 y ss.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: «Comentario a los artículos 76 y 77 de la LOTC», en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, coordinador REQUEJO PAGÉS, Juan Luis, Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado, pp. 1219-1244.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: «El sistema de conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista española de Derecho Constitucional* n.º 12 (1984), especte. pp. 105 y ss.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: «La impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal (A propósito de las Sentencias del Tribunal Constitucional 54/1982, de 26 de julio y 16/1984, de 6 de febrero), *REDC*, 13, Enero-abril, 1985, pp. 125-146.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: «Proceso contencioso-administrativo y procesos constitucionales: alternatividad, simultaneidad, interferencias», en *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*, Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez, Tomo II, III, La Jurisdicción contencioso-administrativa, pp. 1115-1146.

- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: «Tribunal Constitucional y Jurisdicción Contencioso-administrativa en la resolución de los conflictos competenciales», *Autonomías* n.º 15 (1992), pp. 119 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», en *El Tribunal Constitucional*, I, IEF, Madrid, 1981, pp. 21 y ss.
- GARCÍA TORRES, J. y REQUEJO PAGÉS, J. L. «Impugnación por el Gobierno de decisiones autonómicas», en *Temas básicos de Derecho Constitucional, Tomo III, Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales*, coordinador ARAGÓN REYES, M., Civitas, Madrid, 2001, pp.61 ss.
- Impugnación por parte del Gobierno de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi y de la admisión a trámite de la misma por parte de la Mesa del Parlamento Vasco (ius {letter} 14/11/2003, en www.iustel.com).
- LEGUINA VILLA, J., *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984, especte. pp. 88 y ss.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, «Algunas propuestas sobre los conflictos positivos de competencia», en *La jurisdicción constitucional en España: la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 1979-1994*, Tribunal Constitucional/CEC, Madrid, 1995, especte. pp. 197 y ss.
- MARTÍN RETORTILLO, L., *Materiales para una Constitución (los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*, Akal, Madrid, 1984, pp. 376 y ss.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, Civitas, Madrid, 1984, pp. 304 y ss.
- NAVARRO MUNUERA, A. E., «La suspensión de las disposiciones y resoluciones autonómicas impugnadas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional prevista en el artículo 161.2 de la Constitución», *Revista de Administración Pública* n. 114 (1987), pp. 199 y ss.
- PUNSET BLANCO, Ramón: «Los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, Enero-abril, 1989, pp. 127-161.
- RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M, «Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad», *Revista de Estudios Políticos* n.º 7 (1979), pp.161 y ss.

RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M., «La jurisdicción constitucional», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PREDIERI, A. (Directores), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980, pp.851 y ss.

SERRERA CONTRERAS, M., «Las Comunidades Autónomas y las impugnaciones del art. 161.2 de nuestra Constitución», en *El Tribunal Constitucional*, III, IEF, Madrid, 1981, pp.2536 y ss.

11. RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA.

STC 54/1982, de 26 de julio.

STC 16/1984, de 6 de febrero.

STC 44/1986, de 17 de abril.

STC 259/1988, de 22 de diciembre.

STC 64/1990, de 5 de abril.

STC 66/1991, de 22 de marzo.

STC 184/1996, de 14 de noviembre.

ATC 135/2004, de 20 de abril.