

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

POR

GEMA ROSADO IGLESIAS

Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid

1. PRELIMINAR: LA SUSPENSIÓN DE LA DISPOSICIÓN AUTONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Como es sobradamente conocido el art. 161.2 CE otorga al Gobierno potestad para «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.»

El precepto introdujo en el texto constitucional, en el mismo artículo que dispone la competencia del Tribunal Constitucional y los procedimientos jurisdiccionales para su ejercicio (a la sazón, el art. 161 CE), un segundo apartado que, al menos de principio, admitía una doble interpretación, bien como una especificación, o modalidad, de los procesos previstos en el art. 161.1 CE, bien, como un nuevo procedimiento, autónomo y distinto de aquellos. Un procedimiento que, en todo caso, tendría reminiscencias, incluso compartiría espíritu, finalidad, sentido y significado, salvando las distancias, con los instrumentos que, a estos efectos, prevén alguno de los ordenamientos constitucionales próximos al nuestro en países de corte federal o federalizante (di-

cho de otro modo, descentralizados políticamente)¹, y que se aleja, al menos en su dicción literal, aunque, sin duda, encuentra ahí su referente y origen, del control previo, instrumentalizado mediante el veto del Presidente, que preveía el art. 143 del Proyecto de Constitución², y que fue objeto de dura crítica y ampliamente rechazado durante el debate parlamentario constituyente³.

La previsión constitucional no añade ninguna especificación más, de modo que fue, desde los primeros momentos de la aprobación de la Constitución, objeto de las conjeturas doctrinales (lo que no era extraño, pues, lo mismo puede decirse de prácticamente la totalidad de la inaugurada Carta Magna), dadas las incertidumbres que encerraba y las diferentes posibles interpretaciones que permitía, así como las implicaciones que derivaban de optar por una u otra alternativa⁴.

¹ Sobre el control de disposiciones y actos de los poderes territoriales en el Derecho comparado, *vid.*, Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (*Las impugnaciones de las disposiciones y resoluciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional*. IVAP, Oñati, 2005, pp. 29-77); Amelia PASCUAL MEDRANO [*La Suspensión de Actos y Normas de las Comunidades Autónomas en la Jurisdicción Constitucional: el Artículo 161.2 de la Constitución Española*. Aranzadi, Elcano (Navarra), 2001, pp. 21 y sigs.].

² De hecho, Javier GARCÍA ROCA («Comentario al art. 64 LOTC», en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. BOE/Tribunal Constitucional, Madrid, 2001, p. 1042), considera que el sentido del privilegio gubernamental de la suspensión automática se encuentra en un compromiso constitucional de reconocer cierto veto temporal del Estado sobre la normativa autonómica. Idea que parecen compartir Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ [“Reflexiones en torno al art. 161.2 de la Constitución», *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político (UNED)*, núm. 3, 1979, pp. 7-15], Germán FERNÁNDEZ FARRERES («La impugnación prevista en el art. 161.2 CE y el problema de la sustantividad procesal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 13, 1985, p. 125), o Leopoldo TOLIVAR ALAS (*El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*. IEAL, Madrid, 1981).

³ Rafael JIMÉNEZ ASENSIO («La presunción de constitucionalidad de las leyes autonómicas», en *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2005, pp. 68-69), sostiene, tras criticar el modelo que proponía seguir el Proyecto constitucional, que «la verdadera paradoja de lo expuesto se hallaba en que este modelo de control a priori era más respetuoso, formalmente hablando con la naturaleza de la ley autonómica que el que finalmente resultaría aplicado tras la redacción del artículo 161.2 CE y su particular interpretación por el artículo 30 de la LOTC.» Sobre el debate parlamentario en torno al proyectado control previo, *vid.*, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (*Op., cit.*, pp. 87 y sigs); PASCUAL MEDRANO (*Op., cit.*, pp. 21 y sigs.), Javier VECINA CIFUENTES (*Las medidas cautelares en los procesos ante el Tribunal Constitucional*. Colex, Madrid, 1993).

⁴ Como vía de cierre del sistema califica al precepto constitucional Manuel ARAGÓN REYES [“Comentario al Título IX de la Constitución», en *Comentarios a la*

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

Para empezar, la primera duda que plantea el art. 161.2 CE, y que, de algún modo, lastra el resto de consideraciones que puedan surgir al respecto, alcanza a la determinación de la intención del constituyente, esto es, si concibió el contenido del párrafo 2 del art. 161. CE como un procedimiento autónomo y diferente a los recogidos en el primer apartado del precepto, o si su incorporación al texto constitucional pretendía establecer la posibilidad de una modalidad, una especialidad, un incidente procesal añadido, a los procedimientos recogidos antes⁵ (que se actualizaría como una potestad-facultad atribuida al Gobierno), o, de forma distinta, si las dos posibilidades antes descritas no constituirían alternativas excluyentes sino capaces de convivir en la misma norma y en el mismo sistema, quedando la decisión última entre los diferentes planteamientos remitida al legislador.

A partir de ahí, si el procedimiento, y más exactamente su consecuencia jurídica obligatoria, la suspensión inicial y automática de la disposición impugnada, que habrá de revisarse en un plazo máximo de cinco meses, es de aplicación únicamente a disposiciones y resoluciones autonómicas sin rango de ley, o si, por el contrario, la generalidad del término «disposiciones» admite la inclusión y, consecuentemente, la extensión del procedimiento a las leyes; si la suspensión de la ley constitucionalmente prevista responde a la naturaleza de instrumento de control político, o si presenta una estructura propia de medida cautelar, o, incluso, si cabe escindir su carácter e identificar ambas dimensiones; o si el plazo de cinco meses establecido para que el Tribunal Constitucional proceda a resolver sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión constituye un período de transcurso obligatorio, o si cabe que el Tribunal analice y decida anticipadamente sobre la situación de la suspensión, si así lo solicitaren las partes, concretamente la Comunidad Autónoma que será la interesada en que la suspensión decretada de forma automática en el momento inicial sea levantada con la máxima celeridad⁶; sin olvidar, desde otra

Constitución Española de 1978. Tomo X (arts. 128-142), Edersa, Madrid, 1999, pp. 248-249], del que afirma además que «aun como medida de cierre no deja de plantear determinados problemas.»

⁵ Posición que, en principio, asumieron Francisco RUBIO LLORENTE y Manuel ARAGÓN REYES: «Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, 1979, pp. 165-166.

⁶ En este sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ [“Reflexiones en torno al art. 161.2 de la Constitución», *cit.*, p. 7 y sigs.) identifica tres tipos de controversias interpretativas, a saber, la aplicabilidad del precepto a las normas autonómicas con rango de

perspectiva, el solapamiento con la jurisdicción contencioso-administrativa⁷.

Las cuestiones anteriores están muy relacionadas. Nótese que, si la inteligencia del precepto constitucional se sitúa en excluir de su ámbito de aplicación las normas con rango de ley, es decir, considerar, por tanto, que sólo se refiere a disposiciones infralegales, debe concluirse que se trata de un procedimiento diferente del recurso de inconstitucionalidad (cuyo objeto se circunscribe a las normas con rango de ley), lo que vendría refrendado por la diferente regulación de la legitimación contenida en uno y otro precepto, y que, sin embargo, presentaría elementos comunes con el conflicto de competencias (por lo que cabría considerar el art. 161.2 CE como una especificación al mismo); en concreto, y destacadamente,

- i) referirse a normas autonómicas, de modo que el motivo de supuesta discordancia constitucional que subyace a este procedimiento puede presumirse de cierta naturaleza competencial, aunque no quepa excluir una violación directa de la Constitución;
- ii) el objeto del proceso, dado que los conflictos de competencias promovidos frente a normas con rango de ley se tramitan como recursos de inconstitucionalidad, quedando, pues, la regulación procesal propia de los conflictos de competencia para las disposiciones, resoluciones infralegales, o actos ejecutivos;
- iii) en ambos, la legitimación se atribuye al Gobierno.

Empero de lo antedicho no se sigue necesariamente que no quepa establecer distinciones entre los mismos, y así se ha hecho entendiendo que los motivos que permiten activar uno y otro proceso son distintos: estrictamente competenciales, el conflicto de competencias; cualquier otro motivo de eventual inconstitucionalidad detectado en una norma infralegal o resolución autonómica, serviría al cabal fundamento del procedimiento impugnatorio con efectos suspensivos recogido en el art. 161.2 CE.

ley; el solapamiento con la jurisdicción contencioso-administrativa, y la valoración sobre si resulta excesivo o no el establecimiento de un plazo de cinco meses.

⁷ Al solapamiento de jurisdicciones constitucional y contencioso-administrativa y la necesidad de aplicar analógicamente el art. 61.2 LOTC, se refiere Germán FERNÁNDEZ FARRERES («Comentario al art. 76 LOTC», en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. BOE/Tribunal Constitucional, Madrid, 2001, pp. 1232-1233).

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

De forma distinta, si la interpretación de la norma constitucional admite la inclusión de la norma legal en el ámbito de aplicación del precepto antes citado, cabría deducir que la Constitución no impide disponer un incidente en el recurso de inconstitucionalidad del tipo y con las consecuencias del establecido en el art. 161.2 CE.

Pero a más, la misma conclusión podría mantenerse y no excluir por ello la posibilidad de arbitrar un procedimiento específico. Alternativa a la que dio vida la LOTC y que se mantiene, pese a la recurrentes y constantes críticas, políticas y doctrinales, recibidas y las propuestas de *lege ferenda*, en la recientemente aprobada *Ley Orgánica 6/2007*, de 24 de mayo, de modificación de la LOTC⁸.

2. LA SUSPENSIÓN DE LA DISPOSICIÓN AUTONÓMICA EN LA LOTC. LA EXTENSIÓN DEL ART. 161.2 CE A LA LEY AUTONÓMICA, Y LA INFERIDA POSICIÓN DISTINTA DE LA MISMA

Sería, en efecto, la LOTC la encargada de dar respuesta a parte de los interrogantes abiertos por la ambigüedad constitucional, realizando una proyección expansiva de la aplicación del art. 161.2 CE y de sus efectos y consecuencias (pues, como se verá, extendió el efecto suspensivo a otros procedimientos del art. 161.1 CE, manteniendo también el automatismo del art. 161.2 CE), que ha sido hartamente criticada y considerada excesiva⁹; para algunos, incluso, de difícil concierto con el dictado constitucional, pues, aun admitiéndose su constitucionalidad (al menos porque no ha sido impugnada y declarada contraria al texto constitucional), es recurrentemente cuestionada, sin que, por otra parte, le falte algún defensor.

Con todo, la LOTC tampoco ha despejado toda la indeterminación (incluso ha introducido otras causas), que ha sido progresivamente clarificada por el Tribunal, a lo largo de un proceso de desarrollo y

⁸ El *Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, fue presentado por el Gobierno el 22 de noviembre de 2005. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. Núm. 60-I, de 25 de noviembre de 2005.

⁹ En este sentido Manuel MEDINA GUERRERO («Aspectos procesales del incidente de suspensión: plazos, tramitación, levantamiento y mantenimiento, y revocabilidad», en *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2005, p. 143), sostiene que el legislador «apuró al máximo las posibilidades que le ofrecía el tenor literal del artículo 161.2 CE («disposición o resolución»)».

evolución jurisprudencial que, como sostiene LUCAS MURILLO, ha minorado, en lo posible, los eventuales efectos e implicaciones que habría provocado una aplicación en extremo rigorista de la LOTC sobre la legislación y el legislador autonómicos¹⁰.

En este orden de cosas, la LOTC contempla la suspensión en una doble dimensión:

- i) regula un procedimiento de impugnación específico y diferenciado con efectos suspensivos en relación con las disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones autonómicas, como desarrollo directo y regulación de lo provisto en el art. 161.2 CE; procedimiento al que dedica su Título V (arts. 76 y 77) y que se prevé como un procedimiento independiente del resto de los procesos constitucionales y cuyo objeto aparece aquí reducido e identificado con las disposiciones infralegales, alejando así la indeterminación constitucional de recurrir únicamente y sin mayores referencias al término «disposiciones»; y,
- ii) contempla que el recurso de inconstitucionalidad (art. 30 LOTC), de una parte, y el conflicto de competencias (art. 64.2 CE), de otra, puedan acompañarse de la invocación del art. 161.2 CE y de su efecto propio y automático de suspensión de la norma impugnada; alegación que constituye el ejercicio de una facultad-potestad atribuida al Gobierno para su ejercicio discrecional, a través del Presidente (en el caso del recurso de inconstitucionalidad), en el momento de formalización, de interposición del correspondiente proceso.

De la sucinta exposición anterior, en la que ciertamente se omiten numerosas cuestiones¹¹ que de ser tratadas aquí nos alejarían del objeto principal de este trabajo (la suspensión de la ley autonómica como se intitula, con especial atención a la práctica en la materia del Tribunal Constitucional), corresponde, por cuanto nos interesa, destacar la proyección expansiva realizada por la LOTC en cuanto a incluir, entre las normas susceptibles de ver suspendida su eficacia, las disposiciones le-

¹⁰ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (*Op., cit.*, pp. 283 y sigs).

¹¹ Así, entre otras cuestiones, sobresale, en lo que se refiere al recurso de inconstitucionalidad, lo relativo a la negociación de la suspensión en la Comisión Bilateral de Cooperación. Al respecto, *vid.*, entre otros, Ramón RIU FORTUNY: «Naturaleza y extensión de la medida prevista en el artículo 161.2 y su desarrollo en la LOTC: estado de la cuestión», en *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2005, pp. 119 y sigs.

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

gales de las Comunidades Autónomas, las leyes autonómicas, estableciendo así una excepción legal, no prevista constitucionalmente, al principio-presunción, que la misma LOTC recoge, de legitimidad, de constitucionalidad de la ley aprobada por el legislador democrático¹².

Recuérdese que, en este sentido, el art. 30 LOTC establece que «[l]a 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 impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas.»

Al margen ahora del debate sobre si con esta extensión del efecto suspensivo del art. 161.2 CE al ámbito del recurso de inconstitucionalidad, y específicamente a las leyes autonómicas, la LOTC ha ido más allá de lo que constitucionalmente resultaría admisible¹³, lo cierto es que, sea como sea, de lo que no hay duda es que la LOTC ha mostrado una concepción subyacente de la ley autonómica que concluye en una posición desigual de la misma respecto a igual norma estatal, sin que, a la par, haya una aceptación general y clara de esta posición.

Pues, salvo que aquella se considere posible y aceptable, en términos constitucionales, en virtud de lo previsto en el art. 161.2 CE (que serviría así de habilitación a lo establecido en la LOTC), no hay precepto alguno, ni mención, referencia, consideración en la Constitución de la que se deduzca que la ley autonómica no pertenezca a la categoría

¹² El principio enunciado en el texto es concreción del principio general del Derecho de validez de las normas, de aplicación y proyección también sobre las de Ejecutivo, si bien en el caso del legislador adquiere una virtualidad diferente, una mayor densidad y sustantividad. En el mismo sentido, Armando SALVADOR SANCHO [“La suspensión de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas como consecuencia de su impugnación ante el Tribunal Constitucional (art. 161.2 CE)”, en *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Institut d’Estudis Autònòms, Barcelona, 2005, p. 35], afirma que «la presunción de constitucionalidad no sólo se predica de la ley, sino también de las disposiciones de rango inferior, toda vez que estas últimas provienen también de poderes que han de presumirse legítimos, lo cierto es que, en palabras de la STC 66/1985, FJ 3 (...), esa presunción será tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión con la voluntad popular y llegue a su grado máximo en el caso del legislador.»

¹³ La bibliografía relativa a este extremo es numerosa, por todos, baste ahora con la mención de Rafael JIMÉNEZ ASENSIO: *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*. Institut d’Estudis Autònòms/IVAP/Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2001.

dogmática de la ley o, que, aun incluida en tal categoría, tenga una posición distinta a la estatal, que se traduzca en una relajación, debilitamiento de sus «capacidades» o «protecciones» en cuanto ley parlamentaria.

Antes bien, cabe realizar ciertas consideraciones que apuntan en la dirección contraria. Como, por demás, ha declarado nuestro Tribunal Constitucional que, precisamente, sobre la base y a partir de la atribución de competencias legislativas a las Comunidades Autónomas, ha construido uno de los elementos distintivos entre la autonomía política de éstas, y la autonomía administrativa propia de las entidades locales¹⁴.

Así, entiende el Tribunal, «indudable, a la vista del artículo 2 de la Constitución, que la misma ha instaurado un Estado complejo, en el que el ejercicio de las funciones estatales se encomienda tanto a las instituciones generales del Estado como a las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, que son expresión del derecho a la autonomía de las naciones y regiones»¹⁵, y que estas Comunidades Autónomas «gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales ya que añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política»¹⁶.

Nótese, la clara referencia y vinculación establecida por el Alto Tribunal entre la atribución de potestad legislativa y calificación de la autonomía de las Comunidades Autónomas como política. Por demás, si se repara en las características esenciales de esta potestad legislativa no cabe extraer diferencias de carácter sustancial entre el ejercicio autonómico de la misma y el estatal que acrediten que se trate de dos realidades jurídicas distintas.

¹⁴ Autores como Leopoldo TOLIVAR ALAS («Un supuesto excepcional de control: el número 2 del artículo 161 de la CE», en *El Tribunal Constitucional*. Volumen III. Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, 1981), Andrés E. NAVARRO MUNUERA («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*, núm. 114, 1987), señalaron lo contradictorio que resulta reconocer la autonomía política de las Comunidades Autónomas y mantener la suspensión de la ley autonómica; máxime cuando el reconocimiento de la autonomía local como garantía institucional ha supuesto la desaparición de las facultades suspensivas atribuidas a los órganos estatales sobre las disposiciones y actos locales.

¹⁵ Sentencia 119/1992 (FJ 1).

¹⁶ Sentencia 25/1981 (FJ 3), que reitera lo dicho en la anterior 4/1981, una de las primeras decisiones de nuestro Tribunal Constitucional.

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

En apretada síntesis, la ley autonómica:

- i) es aprobada por una Asamblea legislativa que tiene carácter representativo, es órgano deliberante, y ha sido elegida conforme al principio democrático (mediante el sufragio de todos los ciudadanos, ejercido de forma igual, universal, libre y secreto, en un procedimiento electoral que sigue el principio de proporcionalidad), esto es, luce con plenitud legitimidad democrática;
- ii) es fruto y resultado del debate parlamentario que constituye la base del procedimiento legiferante, actuando el Parlamento Autonómico como foro de representación de las diferentes ideas y corrientes de opinión elegidas por los electores, foro de discusión, de contraposición de las mismas y, a partir de ahí, de adopción de decisiones sobre ellas (recuérdese la concepción de la ley como expresión de la voluntad general, y obra de la razón deducida a partir del debate libre de las diferentes ideas y corrientes de opinión expresadas y representadas en la Cámara parlamentaria);
- iii) goza de rango de ley, por tanto, cumple cabalmente, en cuanto al rango normativo, las obligadas reservas legales que pueblan la Constitución, si bien, ha de limitar su contenido a la regulación de las materias cuya competencia corresponde a la Comunidad Autónoma respectiva, como ocurre también en el caso del Estado, las Cortes Generales sólo pueden dictar leyes en el ámbito competencial estatal, no hay diferencia alguna;
- iv) se sitúa, ocupa el mismo lugar que la ley en la jerarquía de las fuentes del Derecho (no hay relación jerárquica entre ellas, sino competencial¹⁷);
- v) como toda norma con rango de ley, sólo puede ser enjuiciada y cuestionada por el Tribunal Constitucional, luego comparte la misma reserva de jurisdicción constitucional que las leyes estatales.

Pese a lo dicho, la regulación de la LOTC traduce una diferente posición de la ley autonómica respecto a la estatal que se traduce:

¹⁷ Según ARAGÓN REYES [“Comentario al Título IX de la Constitución”, *cit.*, pp. 206-207, y «La ley autonómica», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 12, 2001, pp. 141-149), la idea de competencia no es suficiente para explicar las diferencias entre ambos tipos de leyes.

- i) por de pronto, y de principio, en la desigual situación en que quedan ambas normas considerando que sólo la autonómica puede ser objeto de suspensión de su eficacia¹⁸;
- ii) pese al carácter excepcional de este tipo de medidas, la LOTC incorpora la suspensión de la ley impugnada como efecto inmediato y automático del ejercicio de una potestad, de una facultad, atribuida al Gobierno, que éste actualizará mediante su Presidente, sin que precise añadir motivación y/o justificación alguna a la invocación de la suspensión¹⁹;
- iii) en el momento inicial de invocación de la suspensión, el Tribunal deviene obligado a, admitido el recurso, acordar, en la misma Providencia, sin más trámites ni pronunciamientos, la suspensión; no hay, pues, en este momento control o revisión jurisdiccional de la cuestión;
- iv) la innecesaria presencia de alegaciones estatales al instar la suspensión, deriva en una situación procesal desigual, de inferioridad de condiciones, para la Comunidad Autónoma en el momento en que solicite el levantamiento de la suspensión al Tribunal, que habrá de manifestar sus propias razones sin conocer las del actor del proceso principal y del incidente, quebrándose así el principio de igualdad de armas entre las partes que rige el proceso.

El Tribunal, por su parte, ha venido realizando, como se verá en los siguientes apartados de este trabajo, una interpretación que en lo posible paliase las eventuales consecuencias de paralización de la actividad del legislador autonómico y de la legislación autonómica que podrían derivarse de la regulación de la LOTC y de la utilización indiscriminada por el Gobierno del art. 161.2 CE.

En este sentido, y sin perjuicio de mayor detalle en lo que resta de exposición, el Tribunal ha hecho recaer sobre el Gobierno la carga procesal de justificar el mantenimiento de la suspensión más allá de los cinco meses previstos constitucionalmente; ha puesto coto a los intentos del Ejecutivo de ampliar el alcance del art. 161.2 CE en relación con el recurso de inconstitucionalidad, exigiendo que la suspensión sea

¹⁸ En el mismo sentido, Eliseo AJA *et alli*: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Tecnos, Madrid, 1985, p. 477; JIMÉNEZ ASENSIO: *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho...., cit., passim*.

¹⁹ Efecto automático inmediato que reconocen los Autos del Tribunal Constitucional, entre otros, 259/1982; 708/1985; 355/1989 (FJ 1), y 243/1998 (FJ único).

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

invocada en el escrito de interposición del recurso, negando que con el recurso al art. 67 LOTC pudiera «abrirse, en cualquier tiempo, la posibilidad de que las leyes autonómicas, que gozan de presunción de constitucionalidad por no haber sido recurridas en el plazo legalmente previsto, plazo que es de caducidad, puedan ver suspendida su vigencia por esta vía, enervándose su vigor antes de que pueda producirse la declaración de inconstitucionalidad»²⁰, o declinando la subsanación de la invocación extemporánea de la suspensión²¹.

Empero esta línea jurisprudencial de apreciación restricta de la suspensión de la ley impugnada, no satisface lógicamente todas las expectativas, ni despeja las dudas y críticas del exceso normativo contenido en la LOTC, ni la primera y principal de ellas, si una regulación con estos efectos sobre la eficacia de una norma con rango de ley, puede incorporarse al ordenamiento no por voluntad del constituyente plasmada en la Constitución, sino por la voluntad del legislador orgánico²².

Pero en todo caso, lo que tampoco conviene olvidar es que, como en el caso del desaparecido recurso previo frente a leyes orgánicas, las previsiones de la LOTC no son necesarias, sino contingentes, esto es, ha sido la LOTC la que ha situado a la ley autonómica en una inferioridad de condiciones, no el texto constitucional, bastaría sólo la reforma de aquélla para resituarse la cuestión. Sin embargo, la oportunidad parece haberse perdido.

El *Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, aprobado finalmente como *Ley Orgánica 6/2007*, de 24 de mayo, de reforma de la LOTC²³, no ha afectado a la materia que nos ocupa (pese a haberse presentado diferentes enmiendas, que se han rechazado, reclamando, bien la derogación del inciso del art. 30 LOTC que prevé la suspensión de la ley autonómica²⁴, bien modificando el mismo con la finalidad de que el efecto suspensivo no sea

²⁰ Auto 92/1999 (FJ 4).

²¹ Auto 74/1991, de 26 de febrero (FJ 1).

²² En el mismo sentido, Javier JIMÉNEZ CAMPO: «El control de constitucionalidad de la Ley en el Derecho español», en *Estudios sobre Jurisdicción Constitucional*. McGraw-Hill, Madrid, 1998.

²³ *Boletín Oficial del Estado*, de 25 de mayo de 2007.

²⁴ Sentido de la Enmienda núm. 20, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), con el objetivo de dar «cauce a un equilibrio institucional entre el Gobierno del Estado y las CC.AA., así como a la conocida y presente discusión sobre la inconstitucionalidad del artículo 30 de la LOTC en su pretendida aplicación —¿ampliación?— del art. 161.2 CE, en el sentido de haber extendido los efectos de la sus-

automático²⁵, bien permitiendo a la Comunidad Autónoma invocar la suspensión de la ley estatal al interponer el oportuno recurso de inconstitucionalidad²⁶), manteniéndose la regulación al respecto tal cual está.

3. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA SUSPENSIÓN: ¿MEDIDA CAUTELAR O INSTRUMENTO DE CONTROL DE CARÁCTER POLÍTICO?

La presunción de constitucionalidad de la ley, el principio democrático, el propio valor normativo de la Constitución como límite a la actuación de los poderes públicos, también del legislador, pero también como determinación del ámbito, de los márgenes de actuación en el que esos poderes públicos, especialmente el legislador, pueden ejercer sus competencias de acuerdo con el texto constitucional, el carácter tasado de las competencias del Tribunal Constitucional, la exclusión expresa en el debate constituyente de la incorporación a nuestro sistema autonómico de alguno de los procedimientos de control previo, control político, que conoce el Derecho comparado sobre la producción legis-

pensión automática a las leyes autonómicas». *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, núm. 60-7, de 23 de febrero de 2006.

²⁵ Finalidad pretendida por la Enmienda núm. 35, presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, que pretendía «[a]temperar el automatismo de la suspensión de la norma autonómica derivado de la potestad del Gobierno establecida en el artículo 161.2 de la Constitución. Evitar el control de carácter político sobre la legislación autonómica», así como por la Enmienda 45, presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (ERC), que pretendía «evitar la suspensión automática de las disposiciones legales impugnadas, exigiendo que se solicite de forma expresa y motivada por el recurrente y a su vez que se faculte al Tribunal Constitucional a denegar la suspensión si la misma no goza de apariencia de buen derecho, como es requisito esencial de toda medida cautelar en el ordenamiento jurídico español.» *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, núm. 60-7, de 23 de febrero de 2006.

²⁶ Como planteó la Enmienda núm. 94, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (*Convergència i Unió*), a fin de «equiparar el régimen de la suspensión por motivos competenciales de las leyes autonómicas con el de las estatales, toda vez que ambas tienen el mismo valor y disponen de la misma fuerza y el mismo rango en el ordenamiento respectivo. La actual diferenciación contenida en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no deriva directamente de la Constitución.» *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, núm. 60-7, de 23 de febrero de 2006.

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

lativa territorial en los sistemas políticamente descentralizados²⁷, el principio de autonomía política, y la concepción como elemento caracterizador e indiscutible de la misma el reconocimiento de potestades legislativas atribuidas a órganos de representación que ejercen poderes equivalentes al legislativo en los territorios dotados de autonomía política²⁸, son todas razones que aconsejan considerar que la suspensión de una ley es una medida excepcional, que sólo debe acordarse en determinadas circunstancias. Son, pues, todas consideraciones que han de estar presentes al interpretar y aplicar el art. 161.2 CE; consideraciones que, en la medida en que sean más o menos atendidas, contribuirán a clarificar la naturaleza jurídica de la suspensión de la ley.

Como se verá, a estos argumentos ha acudido y acude el Tribunal Constitucional al afrontar la cuestión. De los mismos, o más exactamente, de una aplicación estricta y rigurosa de los mismos habría que concluir que la suspensión de la ley impugnada no puede ser sino una medida cautelar. No obstante, el automatismo *ab initio* de la suspensión, ligado a la invocación gubernamental del precepto constitucional, sin decisión material del Tribunal al respecto, impide una conclusión como la expuesta y en términos tan claros y rotundos.

De lo que se sigue que, dados los condicionantes previstos constitucionalmente para decretar la suspensión inicial y que su cumplimiento, la puesta en marcha del procedimiento, queda a voluntad del Gobierno, la suspensión, en un primer momento, presente un indudable carácter de medida de control político (similar para algunos al modelo de control preventivo previsto en la Constitución italiana y que en alguna medida se pretendió incorporar a nuestro texto constitucio-

²⁷ En términos parecidos FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ («Reflexiones en torno al art. 161.2 de la Constitución», *cit.*, p. 8), sostuvo que «la Constitución, respetuosa al máximo con la autonomía que reconoce, no ha establecido controles de naturaleza política sobre las leyes de las Comunidades Autónomas (...). Ni el gobierno, ni las propias Cortes Generales disponen, en efecto, con carácter general de poderes específicos de intervención directa en la legislación territorial, ni siquiera bajo la fórmula suavizada de facultades de devolución para nuevos estudios a las Asambleas Legislativas autonómicas de los textos aprobados por éstas (...). Con carácter general no hay, pues, otro control sobre las leyes territoriales que el de carácter jurisdiccional que sobre toda norma con fuerza de Ley corresponde al Tribunal Constitucional». *Vid.*, también TOLIVAR ALAS («Un supuesto excepcional de control: el número 2 del artículo 161 de la CE», *cit.*).

²⁸ Explícitamente afirmó el Tribunal en la Sentencia 25/1981, que las Comunidades Autónomas «gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales ya que añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política» (FJ 3).

nal²⁹), si bien un tanto, cabría decir, rebajada por ser acordada en el marco de un procedimiento jurisdiccional y por un Tribunal Constitucional³⁰.

De hecho, como recuerda SALVADOR SANCHO³¹, la práctica de nuestro Tribunal «ha sido extraordinariamente tajante en la confirmación de que el expresado control político se inserta desde su inicio en el proceso constitucional de que se trate», como lo demuestra la línea mantenida en punto al inicio del cómputo de efectos suspensivos, la retroacción de los mismos al momento de interposición del recurso, los efectos sobre terceros, o la necesaria invocación del art. 161.2 CE en la demanda de promoción del recurso de inconstitucionalidad, aspectos a los que nos referiremos más adelante³².

Lo que reviste gran importancia, por cuanto lo anterior ha posibilitado al Tribunal, después nos detendremos en ello, realizar una interpretación de la LOTC y de los parámetros que la misma introduce y que no contempla la Constitución, proclive a la excepcionalidad de la suspensión y la presunción de constitucionalidad de la ley autonómica impugnada.

Pues, no debe menospreciarse la intervención del Tribunal Constitucional aun cuando *ab initio* el efecto suspensivo resulte constitucionalmente obligado. Lo cierto es que, al mismo tiempo, la Constitución prevé que ese efecto suspensivo, impuesto, que constituye primariamente el contenido de una potestad atribuida al Gobierno, potestad de ejercicio discrecional, debe insertarse en el marco de un proceso constitucional y, por tanto, dar cabal cumplimiento a las normas que regulan y disciplinan el mismo. Porque, esa suspensión inicial automática no constituye una resolución definitiva en la materia, sino, antes bien, es el objeto y causa de un posterior incidente sobre el que el Tribunal ha de ofrecer una respuesta fundada, razonada y justificada en Derecho, como le es propio³³.

²⁹ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (*Op. cit.*, pp. 87 y sigs); PASCUAL MEDRANO (*Op. cit.*, pp. 21 y sigs.).

³⁰ En este sentido, afirma FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ («Reflexiones en torno al art. 161.2 de la Constitución», *cit.*, p. 8), que el art. 161.2 CE establece una «facultad gubernativa, temporalmente limitada y jurisdiccionalmente controlada».

³¹ SALVADOR SANCHO («La suspensión de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas....», *cit.*, pp. 21-22).

³² Sin perjuicio de posteriores detalles, doctrina seguida en los Autos 231/1985 (FJ único); 350/1985; 434/1990 (FJ 2); 74/1991 (FJ 1); 92/1999 (FFJJ 3 y 4).

³³ Así parecen entenderlo también FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ («Reflexiones en torno al art. 161.2 de la Constitución», *cit.*, p. 8), y Manuel MEDINA GUERRERO

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

Así el Tribunal, es decir, sentado que no cabe independizar el control político que supone el automatismo de la suspensión de la ley impugnada del proceso constitucional de recurso de inconstitucionalidad, descartará la eventualidad de un control indirecto de las leyes autonómicas no impugnadas en recurso de inconstitucionalidad y posteriormente objeto de conflicto positivo de competencias.

En sus palabras, «lo que ahora se discute es, simplemente, si el automatismo de la suspensión de las normas legales autonómicas, subsecuente a la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad, también opera en los supuestos en los que, no habiéndose promovido por el Gobierno dicho recurso de inconstitucionalidad, sino un conflicto de competencia, este se tramite en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad por haberse alegado que la competencia que constituye el objeto conflictual ha sido atribuida por una norma legal (...). La tramitación de un conflicto de competencia como recurso de inconstitucionalidad, por cumplirse lo previsto en el art. 67 LOTC, no permite deducir que deba suspenderse la vigencia del precepto legal que contiene la atribución competencial controvertida. El art. 30 LOTC vincula la suspensión de la vigencia a la admisión del recurso de inconstitucionalidad, lo cual en modo alguno se ha producido en este caso, puesto que ni siquiera ha sido promovido por el Presidente del Gobierno. Esta conexión necesaria que establece el art. 30 LOTC entre admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad y la suspensión de la vigencia de la disposición autonómica recurrida, cuando se invoque por el Gobierno en el art. 161.2 C E no es sino consecuencia del principio contenido en este precepto constitucional: «la impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida». Por tanto, sin impugnación no hay suspensión»³⁴.

Si en ese primer momento del acuerdo de la suspensión de la ley impugnada prima, o resulta determinante, la naturaleza política de la misma, no puede mantenerse esta posición cuando el Tribunal ha procedido ya a enjuiciar el caso y declarar sobre la ratificación o el levantamiento de la suspensión. Ahora sí, el elemento determinante de la naturaleza jurídica de la medida decanta la cuestión hacia su carácter cautelar.

De lo anterior no cabe sino atribuir una naturaleza mixta al instituto que, en primer término, se presenta como instrumento fundamental-

(«Comentario al art. 30 LOTC», en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. BOE/Tribunal Constitucional, Madrid, 2001, p. 447).

³⁴ Auto 92/1999 (FFJJ 3 y 4).

mente de naturaleza política, contribuyendo a ello no sólo su carácter automático anudado a la invocación gubernamental, sino también que ésta última sea de carácter facultativo, así como la propia actuación del Gobierno en la práctica del recurso de inconstitucionalidad³⁵, para, a continuación, y sólo cuando el Tribunal reconsidera la cuestión, enfrenta la misma y adopta una decisión específica, razonada y justificada a partir de las circunstancias del caso concreto (esto es, justificada como medida adecuada para obtener más beneficios que perjuicios³⁶, recurriendo para ello el Tribunal a la consideración de una pluralidad de criterios que le permitan arbitrar la resolución, con la referencia básica del principio de constitucionalidad y la excepcionalidad que del mismo se traduce en una eventual decisión de mantenimiento de la suspensión³⁷), prevalecer la naturaleza cautelar de la medida de suspensión de la ley impugnada.

Es, como se ha mencionado, en este segundo momento, cuando el carácter de excepcionalidad de una medida de este tipo, la presunción de constitucionalidad de la ley y el principio democrático aconsejan, y deben hacer prevalecer una aplicación cuidada y rigurosa de la suspensión de la norma que permita su compatibilidad con los principios estructurales y vertebradores del sistema autonómico arbitrado por la Constitución.

En esta naturaleza mixta³⁸ que cabe atribuir a la suspensión de la ley impugnada, y que se muestra de forma consecutiva, sucesi-

³⁵ Actuación en la que ha primado la utilización de esta facultad con evidentes fines políticos, con finalidad de ejercer cierto control sobre la actividad legislativa autonómica. Así lo entiende también MEDINA GUERRERO («Aspectos procesales del incidente de suspensión...», *cit.*, p. 145). Por su parte, JIMÉNEZ CAMPO («El control de constitucionalidad de la Ley...», *cit.*, p. 72), considera que la existencia de esta facultad a favor del Gobierno, que surte efectos con la mera invocación del art. 161.2 CE por el Presidente del Ejecutivo, supone un control político «no ya sobre la ley, sino sobre el propio legislador autonómico».

³⁶ En el mismo sentido, MEDINA GUERRERO («Aspectos procesales del incidente de suspensión:...», *cit.*, p. 148).

³⁷ Expresamente sostendrá el Tribunal que «la mera invocación del art. 161.2 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, el Tribunal deberá resolver, por auto motivado, sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión; lo que este Tribunal, en diversos casos, ha decidido de acuerdo con las consecuencias que se derivarían de tales levantamiento o mantenimiento» (Auto 350/1985, FJ 3).

³⁸ Como «*figura híbrida*, con cabeza de *control constitucional* y cuerpo de *medida cautelar*», califican a la suspensión los magistrados firmantes del voto par-

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

va³⁹, coinciden tanto doctrina⁴⁰, como una jurisprudencia constitucional que ha reiterado que «la suspensión prevista en el art. 161.2 CE se ha configurado como una potestad del gobierno estrictamente tasada»⁴¹, y que «el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de una norma impugnada con invocación del art. 161.2 debe decidirse teniendo en cuenta (.....) y todo ello, además, examinado desde la perspectiva del carácter cautelar de la medida»⁴².

No obstante lo extendido, y compartido, de esta posición, tampoco ha faltado alguna voz crítica con la misma que considera que esta doble naturaleza de la suspensión (que califica como «hasta cierto punto extraña y compleja»), encierra en realidad «dos institutos o mecanismos de diferente alcance y calado», a saber, «un instrumento de activación estrictamente política, por un lado, y una medida cautelar, por otro», y que ha permitido una confusión de los dos momentos o planos en que se desenvuelve la cuestión, con el eventual riesgo de priorizar los elementos caracterizados del primero (el control político), sobre los del segundo (la medida cautelar)⁴³.

Y algo de razón no le falta a JIMÉNEZ ASENSIO si atendemos a los votos particulares presentados frente a sendos Autos del Tribunal Constitucional dictados durante el año 2003, decretando el levantamiento de la suspensión de la ley autonómica impugnada.

En efecto, si hasta aquí la práctica del Tribunal ha sido la descrita, clara y sin fisuras, en los últimos años una serie de votos particulares muestran un interpretación distinta, más reconocedora de una posición gubernamental especial, incluso, cabría decir, de cierta superioridad frente a la Comunidad Autónoma, posición que, al entender de los Magistrados firmantes de los precitados votos particulares, encontraría

particular (Srs. Rodríguez-Zapata y García-Calvo), al Auto 349/2003 (la cursiva en el original).

³⁹ Jesús GARCÍA TORRES y Juan Luis REQUEJO PAGÉS: «Suspensión de actos y normas de las Comunidades Autónomas», en *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Tomo III, *Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales*. Civitas, Madrid, 2001, p. 81.

⁴⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ («Reflexiones en torno al art. 161.2 de la Constitución», *cit.*, p. 8), MEDINA GUERRERO («Artículo 30», en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, *cit.*, p. 447, y «Aspectos procesales del incidente de suspensión:...», *cit.*, pp., 143 y sigs.),

⁴¹ Auto 74/1991 (FJ 1).

⁴² Auto 221/1995 (FJ 3).

⁴³ En este sentido, JIMÉNEZ ASENSIO («La presunción de constitucionalidad...», *cit.*, p. 76).

refrendo en ese art. 161.2 CE, esto es, en la facultad otorgada al Gobierno para instar la suspensión de la disposición autonómica y que esa instancia tenga efecto automático, cumplidos requisitos procesales y formales, en un momento inicial, sin que al Gobierno le sea necesario añadir justificación alguna, y sin que al Tribunal le quepa, ni corresponda, en tal momento, hacer algo distinto que proceder a acordar, obligadamente *ex constitutione*, la suspensión de la ley impugnada. Tesis, expresada en los Autos 30, 264 y 349, todos de 2003, que según REQUEJO PAGÉS, muy crítico con la misma, resulta radicalmente innovadora de la doctrina del Tribunal y «que, de prosperar, supondría mucho más que una inflexión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de suspensión de leyes autonómicas. Implicaría, de hecho, la reconstrucción del Estado autonómico sobre bases que lo harían irreconocible»⁴⁴.

Frente al sentir mayoritario contenido en el Auto 30/2003, que aplica la doctrina consolidada del Tribunal a que nos hemos referido, el voto particular⁴⁵, considera que la línea jurisprudencial mantenida hasta el momento desvirtúa «el sentido de la suspensión inicial y, en suma, la función constitucional del precepto que la establece», puesto que éste «revela una posición de supremacía inicial del Gobierno de la nación (...), manifestada por el propio automatismo de la suspensión, imperativamente impuesta por el precepto», de tal modo que no resulta, a su entender, coherente que el Tribunal, al decidir, posteriormente, sobre la conveniencia de su ratificación o de su mantenimiento, introduzca unos criterios «que puedan resultar incoherentes con esa supremacía de partida», cuando ni la CE ni la LOTC hacen referencia, ni contienen criterio alguno al respecto.

El art. 161.2 CE sería, pues, para los Magistrados discrepantes, una norma «de las rectoras de las relaciones entre el Gobierno de la nación y las Comunidades Autónomas». Dado que, como al automatismo de la declaración inicial, la Constitución no contrapone un correlativo automatismo del levantamiento de la suspensión, el principio subyacente al art. 161.2 CE debe seguir siendo aplicable, de tal modo que ha de considerarse como principio general el mantenimiento de la suspensión, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la carga de proponer y

⁴⁴ Juan Luis REQUEJO PAGÉS: «Aspectos jurisprudenciales en la aplicación del art. 161.2 CE (Votos particulares a los AATC 30/2003, de 28 de enero, y 264/2003, de 15 de julio)», en *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2005, p. p. 193.

⁴⁵ Suscrito por los Magistrados Conde Martín de Hijas, García-Calvo y Montiel y Rodríguez-Zapata Pérez.

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

presentar razones y motivos que justifiquen «modificar una situación (...) establecida por imperativo directo de la Constitución», sin que pueda oponerse a este razonamiento general la presunción de constitucionalidad de la ley⁴⁶.

Desde el 2004 el Tribunal ha mantenido su asentada posición acerca de la suspensión de leyes autonómicas. Parece, pues, que la eventual modificación de la práctica constitucional no ha prosperado, manteniéndose una línea, ya consolidada, respetuosa con la función constitucional de la suspensión, pero aplicada en sus términos constitucionales previstos (en el art. 161.2 CE no hay un reconocimiento de supremacía alguna del Gobierno; posición que, en todo caso, habría que buscar y deducir del Título relativo a la distribución territorial del poder, pues, al fin y al cabo, el art. 161.2 CE está disponiendo, regulando, no las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, sino las competencias y los procedimientos de actuación, procesos jurisdiccionales, ante el Tribunal Constitucional, y, alguno de ellos se refiere a las relaciones, potencialmente conflictuales, entre Estado y Comunidades Autónomas), consciente del valor de la ley como expresión del órgano parlamentario representativo, dotado de legitimación democrática directa, y no cimentada en la aparente equivalencia que los Magistrados discrepantes parecen establecer entre ley autonómica y norma reglamentaria (más exactamente parecen dar por hecho que no existen diferencias entre ellas), o entre la legitimidad democrática de la asamblea parlamentaria y la, indirecta, que incorpora el Gobierno⁴⁷.

Y es que la posición revelada en los citados votos particulares es ciertamente reveladora de una concepción del Estado autonómico, de la posición del Estado en el mismo y de los instrumentos a su disposición para restringir la actividad legislativa autonómica⁴⁸; como lo prueba el intento de paralizar el propio procedimiento legislativo autonómico.

⁴⁶ Principio de validez normativa que fue abiertamente defendido en el voto particular redactado por el Magistrado Gay Montalvo, al Auto 350/2003, reiterando que «el examen del levantamiento o mantenimiento de la suspensión (...) debe estar presidido por la presunción de legitimidad constitucional (...) de toda norma que revista la forma de ley y que este Tribunal ha recogido en consolidada, prudente y acertada jurisprudencia». Pero posteriormente no se vuelve hacer mención a este principio en los Autos 422/2003, de 16 de diciembre y 428/2003, de 18 de diciembre.

⁴⁷ Crítico también REQUEJO PAGÉS: «Aspectos jurisprudenciales en la aplicación del art. 161.2 CE...», *cit.*, pp. 193 y sigs.

⁴⁸ En el mismo sentido, destacando el límite para la diversidad y la imposición de la uniformidad que conllevaría tal doctrina, se manifiesta REQUEJO PAGÉS: «Aspectos jurisprudenciales en la aplicación del art. 161.2 CE...», *cit.*, pp. 198 y 199.

mico mediante el recurso a la facultad gubernamental contenida en el art. 161.2 CE (caso *Plan Ibarretxe*⁴⁹), o la interposición de un recurso de amparo (caso *Estatuto de Autonomía de Cataluña*⁵⁰), implicando al Tribunal en los momentos más críticos de la polémica levantada en el proceso de reforma estatutaria de la legislatura inaugurada en 2004.

En ambos casos, el Tribunal inadmitió los procedimientos promovidos, considerando:

- i) que, en el primer caso, el objeto del proceso no era reconducible a lo constitucionalmente previsto al efecto, siendo pues el procedimiento inadecuado para tal enjuiciamiento⁵¹, y
- ii) que, en el segundo, la demanda de amparo carecía de contenido constitucional y no había vulneración del art. 23 CE⁵²,

así mismo ha declarado:

- i) que ninguno de los procedimientos previstos constitucional y legalmente, ni por supuesto los utilizados en ambos casos, puede instrumentalizarse a fin de crear una suerte de recurso, o vía previa, preventiva, de control de la constitucionalidad de los Proyectos o Proposiciones de Ley Orgánica los Estatutos de Autonomía que no existe;
- ii) que, consecuentemente, carece de cualquier competencia al efecto, y,
- iii) que, por tanto, no aborda el fondo del asunto, a la sazón, la constitucionalidad o no de las Proposiciones de Estatutos de Autonomía.

⁴⁹ Auto 135/2004, de 20 de abril.

⁵⁰ Auto 85/2006, de 15 de marzo.

⁵¹ Auto 135/2004, de 20 de abril, inadmite la impugnación promovida, al amparo del art. 161.2 CE y de los arts. 76 y 77 LOTC, por el Gobierno de la Nación contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 4 de noviembre de 2005, por el que se admite a trámite la «*Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*» (conocida como *Plan Ibarretxe*).

⁵² Auto 85/2006, de 15 de marzo, que inadmite el recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra Acuerdos de la Mesa del Congreso de 18 y 25 de octubre de 2005, sobre calificación y admisión a trámite como *Proposición de Ley de Reforma de Estatuto de Autonomía* de una proposición de Ley Orgánica remitida por el Parlamento de Cataluña.

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

Pese a la claridad y rotundidad de ambas decisiones, la cuestión ha provocado un importante debate en el seno del Tribunal⁵³, y ha servido también para recuperar un elemento, que, nunca totalmente olvidado, siempre ha estado latente entre la clase política y en la doctrina científica, a saber, la conveniencia de un procedimiento de control previo, preventivo de control de constitucionalidad de las leyes, en especial de la legislación autonómica, singularmente, en los últimos tiempos, la estatutaria, que permita al Tribunal enjuiciar normas de esta trascendencia antes de su total aprobación, promulgación y entrada en vigor, invocando desde razones de seguridad jurídica, hasta la irreparabilidad de los daños para el orden constitucional. En definitiva, recuperar, en cierta medida, el derogado recurso previo frente a leyes orgánicas⁵⁴.

Empero siendo ciertos los eventuales daños y perjuicios que puede suponer la aprobación y vigencia de una norma declarada posteriormente inconstitucional, máxime cuando se trata de norma que contribuyen a edificar y definir el sistema y distribución de poderes y competencias, tampoco hay que menospreciar las profundas implicaciones que actualizar tal posibilidad tendría en la propia estructura jurídico-constitucional de los poderes y de las normas, ni, como los hechos ponen de manifiesto, el riesgo que estos procesos encierran en punto a su utilización política como instrumentos meramente de control, para li-

⁵³ De hecho, en los dos casos los Autos se acompañan de varios votos particulares: tres, firmados por cinco magistrados en el primer caso, y cinco, en el segundo.

⁵⁴ Sentido que se refleja en la Enmienda núm. 84, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al *Proyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, que pretendía la introducción de un nuevo art. 79 en el que se preveía la incorporación de un recurso de inconstitucionalidad, de carácter previo, frente a «los proyectos de aprobación o reforma de Estatutos de Autonomía», justificando su propuesta en «que no debe entrar en vigor y producir efectos jurídicos una reforma estatutaria que vulnere la Constitución, especialmente si se tiene en cuenta que puede tratarse de una sustitución completa de un Estatuto que además contenga modificaciones constitucionales profundas (...). La importancia de un pronunciamiento previo del Tribunal Constitucional se multiplica en aquellos casos en que la aprobación de un texto estatutario requiere un referéndum en la propia Comunidad Autónoma, porque, a la dificultad que tiene ordinariamente el Alto Tribunal para pronunciarse sobre asuntos tan relevantes y tan delicados política y jurídicamente, se añade la de hacerlo habiéndose expresado la voluntad de los ciudadanos de un concreto territorio, pero no la de todos los españoles.» *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, núm. 60-7, de 23 de febrero de 2006.

mitar o restringir las competencias legislativas autonómicas, al margen de su espíritu y finalidad constitucional (o, en su caso, legal) ⁵⁵.

4. LA PRÁCTICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SUSPENSIÓN

Como se dijo al comienzo de este trabajo, el Tribunal Constitucional ha sido el encargado, en el margen de sus competencias, de colmar de sentido las indeterminaciones presentes en la Constitución, y mantenidas, cuando no acrecidas, en la LOTC. Pero además, el Alto Tribunal, en ese punto, ha realizado una interpretación rigurosa de los presupuestos y requisitos para decretar la suspensión automática (esto es, aquellos vinculados con la presentación y articulación del proceso en tiempo y forma procesal adecuados), así como de los criterios justificadores para el mantenimiento de la suspensión transcurrido el plazo de su declaración *ope legis*.

Esta interpretación (que puede encontrar una vinculación en, o ser consecuencia de la presunción de constitucionalidad de la ley y, por tanto, de la excepcionalidad de su suspensión; principio general sobre el que bascula toda la construcción de la suspensión de la ley autonómica, singularmente cuando ésta desarrolla sus efectos como medida cautelar), no ha sido tan rotunda desde el comienzo de la andadura del Tribunal.

De forma distinta, aun identificadas en los primeros años las premisas mayores en punto a la presunción de la constitucionalidad de la ley y a la excepcionalidad de la suspensión, el Tribunal ha ido progresivamente afinando su posición, hasta el punto de que puede señalarse que su actuación ha paliado los eventuales efectos negativos y excesivamente gravosos para las Comunidades Autónomas que podría provocar la aplicación de la LOTC, procurando «una cierta recomposición del equilibrio constitucional» que habría afectado la LOTC⁵⁶, o, dicho de otro modo, «un intento plausible de reequilibrar la posición de las Comunidades Autónomas en el marco de un incidente claramente escorado en pro del Estado desde el momento en que se parte de la suspensión automática de las leyes autonómicas»⁵⁷.

⁵⁵ Por todos, JIMÉNEZ ASENSIO (*La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho... cit.*, y «La presunción de constitucionalidad de las leyes autonómicas», *cit.*).

⁵⁶ En el mismo sentido, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (*Op., cit.*, pp. 283 y sigs).

⁵⁷ MEDINA GUERRERO («Aspectos procesales del incidente de suspensión:...», *cit.*, pp. 149-150).

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

Esta tendencia jurisprudencial que ha caracterizado, de forma notoria, la práctica constitucional del incidente de suspensión, se ha reflejado, inexorablemente, en un cuerpo jurisprudencial consolidado relativo a los aspectos procesales y a los criterios manejados por el Tribunal para decidir acerca de la procedencia del mantenimiento o, por el contrario, del levantamiento de la suspensión. Veamos, aun de forma un tanto panorámica, la respuesta ofrecida por el Tribunal respecto a los referentes principales de la cuestión a los que ha tenido que hacer frente⁵⁸.

Téngase presente que la doctrina del Tribunal en la materia parte de diferentes premisas y postulados, tanto de carácter específico como de ámbito general, que, de algún modo, orientan o condicionan su actuación en materia de suspensión de la ley autonómica. Así, el contenido material de la doctrina suspensoria se erige fundamentalmente sobre el principio, la presunción de constitucionalidad de la ley, también, de la autonómica y, por ende, la excepcionalidad de la suspensión de la misma, mientras que la actuación procesal del Alto Tribunal nunca ha obviado ni el carácter tasado de sus competencias, ni que su actividad nunca procede de oficio, sino a instancia de parte, y que está sometido en su actuación y procedimiento a su ley reguladora, a la sazón, la LOTC.

Si, como se verá, los primeros principios mencionados inciden directamente en la elaboración por el Tribunal de los criterios determinantes del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, los segundos, de naturaleza formal-procesal, se proyectan en el desarrollo procesal del incidente de suspensión. A estos nos referiremos a continuación.

4.1. Aspectos procesales del incidente de suspensión

El Tribunal, aquí como en otras tantas materias, ha sido consciente de su función de máximo intérprete de la Constitución y defensor de la

⁵⁸ No obstante, pese a ser una posición consolidada, durante el año 2003, se han formulado varios votos particulares a sendos Autos del Tribunal Constitucional que decretaban el levantamiento de la suspensión (destacadamente el voto particular firmado por Conde Martín de Hijas, García-Calvo y Rodríguez Zapata, al Auto 30/2003, de 28 de enero), defendiendo, los Magistrados discrepantes que el art. 161.2 CE consagra, o de él cabe deducir, una posición principal para el Gobierno, una posición de supremacía, que no casaría con la interpretación del Tribunal, de forman que, según su entender, como máximo cabría un reparto igual de las cargas procesales.

misma, de modo que en la aplicación de la regulación de la suspensión ha propendido, en el respeto y acatamiento de la LOTC, al cumplimiento del sistema constitucional de distribución y articulación territorial del poder consagrado constitucionalmente.

- i) *La suspensión*, hecha invocación por el Gobierno del art. 161.2 CE al interponer el correspondiente recurso de inconstitucionalidad, *es automática*⁵⁹, esto es, la mera invocación del precepto constitucional precitado en el marco de un proceso de recurso de inconstitucionalidad, supone, de suyo y necesariamente, la suspensión de la norma legal autonómica impugnada.

La invocación del mencionado art. 161.2 CE por el Gobierno, a través de su Presidente, a efectos de obtener el efecto suspensivo previsto en el mismo así como en el art. 30 LOTC, está unida, debe realizarse en el mismo acto de presentación del recurso de inconstitucionalidad, en el escrito de interposición del mismo⁶⁰. De tal modo que una alegación posterior a la presentación del recurso, en el sentido de recabar la suspensión de una ley autonómica recurrida previamente, debe reputarse como extemporánea e insubsanable, y, por tanto, en lógica consecuencia, improcedente y carente de efectos suspensivos⁶¹.

Pues, como afirma PASCUAL MEDRANO⁶², «[e]l artículo 161.2 vincula a la impugnación gubernamental el efecto suspensivo (...), pero no faculta al Gobierno para impugnar y decidir posteriormente el momento en que desea que comience la suspensión», lo que resultaría de admitirse la alegación posterior del precepto constitucional.

- ii) En este orden de cosas, como se colige de lo antedicho, *la invocación del art. 161.2 CE*, que, recuérdese *es potestativa, discrecional para el Gobierno* al interponer recurso de inconstitucionalidad, *ha de ser expresa y explícita*. Requisito que, a la vista de la naturaleza excepcional de la suspensión de la ley, ha sido interpretado y exigido con rigurosidad por el Tribunal Constitucional⁶³ que ha sostenido que, en virtud del art. 30 LOTC, la suspensión de la ley impugnada es un «efecto inmediato del recurso de inconstitucionalidad, cuando es el Gobierno de la

⁵⁹ Auto 356/1993, de 1 de diciembre.

⁶⁰ Así Auto 74/1991, de 26 de febrero.

⁶¹ Autos 231/1985; 350/1985, y 74/1991.

⁶² PASCUAL MEDRANO: *Op., cit.*, p. 71.

⁶³ Autos 259/1982, de 23 de julio; 708/1985, de 17 de octubre.

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

Nación el que interpone el recurso e invoca, para que tal efecto se produzca, el art. 161.2 de la Constitución»⁶⁴.

- iii) Para que la suspensión produzca los efectos que le son propios, resulta *imprescindible la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad* por el Tribunal Constitucional⁶⁵, hasta el punto de que es la Providencia que declara la admisión del recurso la encargada de decretar, al mismo tiempo, la suspensión de la ley impugnada⁶⁶.

Que la admisión actúe como condición necesaria para la suspensión no merma la naturaleza automática que la misma posee en el momento inicial del procedimiento⁶⁷. Porque, al fin y al cabo, el Tribunal no puede analizar la misma, no puede enjuiciarla, de modo que admitido el recurso debe limitarse a aplicar y dar cumplimiento cabal a lo previsto en el art. 161.2 CE y en la LOTC, siempre que así hubiera sido invocado por la representación gubernamental⁶⁸.

- iv) Como se ha dicho, la suspensión de la ley impugnada se produce como efecto automático de la interposición por el Gobierno del correspondiente recurso de inconstitucionalidad, previa invocación necesaria del art. 161.2 CE, y que el recurso citado resulte admitido por el Tribunal Constitucional.

Pues bien, si es admitido, y así también lo hemos mencionado, en la misma Providencia en que tal se declare por el Tribunal, *se tendrá por producida la suspensión de la ley impugnada a partir de la fecha de formalización del recurso* y se ordenara la publicación en el BOE y en el diario oficial de la respectiva Comunidad Autónoma de la incoación del recurso y de la suspensión de la ley impugnada.

⁶⁴ Auto 708/1985, de 17 de octubre.

⁶⁵ Así lo establecen los arts. 30 LOTC para el recurso de inconstitucionalidad; 62.4 LOTC para el conflicto de competencias, y 77 LOTC para el caso de impugnaciones del Título V de la LOTC

⁶⁶ En el Auto 74/1991, de 26 de febrero, sostiene el Tribunal que «la suspensión, previa invocación expresa del Gobierno en el escrito de interposición de la demanda (...), se produce con efectos automáticos sobre la vigencia y aplicación en el caso de su admisión a trámite». Doctrina que se reitera en el Auto 92/1999.

⁶⁷ La doctrina señala que se trata de una suave matización de la automaticidad prevista en la norma. En este sentido, VECINA CIFUENTES (*Op., cit.*, pp. 140-141); NAVARRO MUNUERA («La suspensión de las disposiciones...», *cit.*, p. 219), FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ («Reflexiones en torno al art. 161.2 de la Constitución», *cit.*, p. 14).

⁶⁸ En este sentido, PASCUAL MEDRANO (*Op., cit.*, p. 69).

Esto es, la fecha de interposición de un recurso de inconstitucionalidad, con invocación expresa y explícita del art. 161.2 CE, y admitido por el Tribunal Constitucional, determina el *dies a quo* del inicio de la suspensión de la ley impugnada. Lo que vale decir, el *dies a quo* de comienzo para el cómputo del plazo de cinco meses a que se refiere el art. 161.2 CE⁶⁹.

La Providencia del Tribunal Constitucional admitirá, en su caso, el recurso, decretará la suspensión de la ley impugnada y ordenará la publicación de estos extremos en los diarios oficiales. Precisamente, esta llamada específica a la publicación, que el Tribunal dispone «para garantizar su cognoscibilidad de acuerdo con el principio de publicidad de las normas establecido por el art. 9.3 CE»⁷⁰, en lo que se refiere a la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad (pues, recuérdese que en el caso de los conflictos positivos de competencia está prevista en el art. 64.4 LOTC), adquiere gran importancia en punto a determinar el momento en que la suspensión produce consecuencias jurídica, tiene efectos, eficacia jurídica para los terceros privados.

Se trata, en definitiva, de dar cobertura a los eventuales efectos que la norma ha podido producir desde el momento en que fue publicada e impugnada por el Gobierno, hasta el momento de admisión del recurso por el Tribunal y acuerdo de la suspensión de la ley impugnada y ulterior publicación de incoación del recurso y suspensión.

Esta matización en la doctrina general sobre el cómputo del inicio de la suspensión, se incorpora a la práctica del Tribunal a partir de 1990, para asentarse como posición consolidada⁷¹.

Es el Auto 434/1990, de 11 de diciembre, la resolución que introduce esta modulación, afirmando la doctrina general, pero añadiendo que «no debe desconocerse la posible inseguridad jurídica que para los terceros puede suponer dicha práctica». De ahí, que a la vista del prin-

⁶⁹ Entre otros, Autos 259/1982, de 23 de julio; 574/1984, de 4 de octubre; 708/1985, de 17 de octubre; 1202 y 1203/1987, de 27 de octubre; 1269/1988, de 22 de noviembre; 74/1991, de 26 de febrero.

⁷⁰ Autos 74/1991, de 26 de febrero (FJ 1), reitera lo dicho en el ATC 1203/1987, de 27 de octubre.

⁷¹ Así se ha mantenido en los Autos, entre otros, 46/1994, de 8 de febrero; 221/1995, de 18 de julio; 243/1995, de 12 de septiembre; 29/1996, de 30 de enero; 251/1996, de 17 de septiembre; 379/1996, de 17 de septiembre; 78/1997, de 13 de marzo; 231/1997, de 24 de junio; 233/1997, de 24 de junio; 270/1997 de 15 de julio; 417/1997, de 16 de diciembre; 44/1998, de 19 de febrero; 167 y 168/1998, de 14 de julio; 218/1998, de 14 de octubre; 35/1999, de 9 de febrero; 72/1999, de 23 de marzo.

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

cipio de publicidad de las normas⁷², corresponde «entender que el momento de interposición de la demanda al que se retrotraen los efectos suspensivos afecta únicamente a las partes del recurso, mientras que para los terceros dicho momento ha de ser a partir de la publicación del acuerdo suspensivo en el «Boletín Oficial del Estado», todo ello en virtud de la litispendencia de estas pretensiones constitutivas.»

Posición que reafirma el Tribunal en el Auto 74/1991, de 26 de febrero, recordando que «una cosa es la generalización de los efectos de la suspensión y otra, bien distinta, el «*dies a quo*» de producción de esos efectos. La suspensión alcanzará efectos generales cuando se publique: pero esos efectos generales habrán de retrotraerse a la fecha en que se formuló, interpuso o presentó el recurso de inconstitucionalidad salvo que esa irretroactividad resulte impedida por un límite constitucional.»

En este sentido, dirá el Tribunal que resultaría contradictorio con el principio de publicidad y de eficacia de las normas, que los efectos de la suspensión se retrotraigan respecto a los particulares, en los casos en que las normas impugnadas produjeran sus efectos únicamente en el ámbito de relaciones jurídico-privadas.

Pues, nótese que en estos supuestos los únicos destinatarios de la norma en el momento de interposición el recurso y no en el de su publicación en el BOE, serían los particulares. Consecuentemente, mantener la doctrina general sería tanto como exigir de los ciudadanos un nivel de diligencia muy superior al que razonablemente cabe esperar y demandar⁷³.

- v) La otra gran cuestión vinculada al plazo de cinco meses que establece el texto constitucional para reconsiderar el acuerdo de suspensión (automática) de la impugnación, se refiere a la *posibilidad de revisión anticipada (esto es, antes de que hayan transcurridos los cinco meses), por parte del Tribunal de la señalada suspensión de la ley impugnada, declarando si procede su levantamiento o, por el contrario, el mantenimiento de la medida.*

Atendiendo al dictado del art. 161.2 CE («el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo máximo no superior a cinco meses»), no cabe duda que su literalidad admite, de plano, la inteligencia de que los cinco meses previstos constitucionalmente constituyen un

⁷² Las leyes precisan de la publicación para desplegar efectos generales, *erga omnes*, al igual que las propias sentencias dictadas en procesos de constitucionalidad (art. 38 LOTC).

⁷³ Auto 74/1991.

plazo máximo. En realidad, indicaría el máximo tiempo que puede mediar entre el inicio del efecto de la suspensión de la disposición impugnada y el momento en que el Tribunal debe enjuiciar la referida suspensión, a efectos de ratificar su mantenimiento, o, de forma distinta, proceder a su levantamiento, decisión que se adoptará a la vista de las circunstancias y según criterios de ponderación entre los intereses implicados y los eventuales daños y perjuicios a producir en uno u otro caso, vista la reversibilidad, o no, de los mismos. Criterios de construcción jurisprudencial [pues, si bien su carácter de plazo máximo no plantea dudas a la luz de la disposición constitucional (visto así el Tribunal devendría obligado a resolver la cuestión en ese periodo máximo de cinco meses), ésta no añade más, ni circunstancial, ni formalmente, en cuanto a las condiciones del mantenimiento o levantamiento de la suspensión], y a los que nos referiremos más adelante.

No obstante, si a esta interpretación, elaborada en gran medida a partir del tenor normativo, y que, desde luego, permite al Alto Tribunal agotar los cinco meses, aunque no obligaría a ello, se añaden otras consideraciones de relevancia sustantiva en la teoría de la naturaleza y de la eficacia de la ley, a saber, la presunción de constitucionalidad de la ley aprobada por el legislador democráticamente elegido, el propio principio democrático y el carácter tasado de las competencias y de la actuación del Tribunal y la excepcionalidad de una medida de naturaleza y carácter suspensivos aplicada a una ley-formal (emanada de una asamblea representativa parlamentaria), debería concluirse que, no sólo es un plazo máximo, sino que, por demás, no debe agotarse, salvo circunstancias excepcionales; eso es, al Tribunal correspondería ofrecer una respuesta sobre la prolongación, el mantenimiento, de la suspensión o su cese, el levantamiento de la misma, en el menor tiempo posible.

No fue ésta, sin embargo, la primera interpretación del Tribunal Constitucional. Antes bien, en un primer momento, que habitualmente se identifica como primera etapa en la jurisprudencia constitucional en la materia, que se prolonga hasta finales de la década de los años ochenta, el Tribunal estimó que el período de cinco meses establecido por la norma constitucional determinaba un plazo de transcurso obligatorio.

Durante esta primera etapa, se aprecia una influencia del art. 65.2 LOTC en la aplicación del art. 30 LOTC, primando la naturaleza de control político de la suspensión de la ley impugnada, en detrimento de su carácter de medida cautelar⁷⁴, sin perjuicio de que «pueda el Tribunal,

⁷⁴ En este sentido, MEDINA GUERRERO («Aspectos procesales del incidente de suspensión:...», *cit.*, p. 151), PASCUAL MEDRANO (*Op., cit.*, pp 81 y sigs.).

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

en casos muy excepcionales, previa ponderación de las razones indicadas por las partes, adelantar la decisión»⁷⁵.

Será, como se ha mencionado, al término de los años ochenta cuando comiencen a introducirse matices en la práctica constitucional que nos ocupa; práctica que se muestra más abierta y proclive a la resolución de la cuestión anticipadamente (sin que lleguen a transcurrir los, tan citados, cinco meses desde que se declaró la suspensión automática de la ley impugnada), cuando así lo hayan solicitado las Comunidades Autónomas.

El punto de inflexión lo constituiría el Auto 355/1989, inaugurando una línea jurisprudencia que se considera ya consolidada en el Auto 154/1994, de 3 de mayo, que sostiene que «[e]stá fuera de toda duda (...) que la Comunidad Autónoma autora de la Ley recurrida puede solicitar anticipadamente (...) el levantamiento de la suspensión acordada. El tenor literal del artículo 161.2 CE indica claramente, por otro lado, que cabe a este Tribunal levantar la suspensión acordada antes del transcurso de los cinco meses inicialmente previstos: 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»⁷⁶.

- vi) *El trámite de audiencia*, que es hoy una práctica asentada, concedido por el Tribunal a las partes para que, en el plazo de cinco días, expongan sus motivaciones y razones en defensa de su posición respectiva, responde, según el propio órgano jurisdiccional, a la finalidad de «decidir la cuestión aludida con mejor conocimiento de causa»⁷⁷.

En la práctica, este trámite, se ha convertido en determinante, pues, como afirma el Tribunal, él (el Tribunal) «ha de estar a las manifestaciones de las partes sobre las diversas consecuencias fácticas de man-

⁷⁵ Auto 1140/1987, de 14 de octubre (FJ único).

⁷⁶ FJ 1. De hecho, está tan asumida esta posibilidad, que las Comunidades Autónomas acostumbran a solicitar el levantamiento de la suspensión en el escrito de alegaciones que presentan contra el recurso de inconstitucionalidad (así, entre otros, Autos 5/2003, de 14 de enero; 71/2003, de 26 de febrero; 99/2003, de 6 de marzo; 350/2003, de 29 de octubre, y 427/2003, de 18 de diciembre).

tener o levantar una suspensión sin que pueda ni deba tratar de averiguarlas por sí propio, pues dependen con frecuencia de circunstancias que sólo las partes están en condiciones de conocer»⁷⁸.

La introducción de este trámite de audiencia ha resultado de notoria importancia en la jurisprudencia en la materia, pues, si bien no sirve al objeto de quebrar la desigualdad procesal entre las partes (en tanto se realiza de forma simultánea para ambas), sí ha servido de justificación al Tribunal para fallar en contra de la parte que no ha realizado alegaciones durante el mismo (como luego se verá). Así ocurre en el Auto 1201/1987, que ante la falta de alegaciones de la Comunidad Autónoma ratificó la suspensión, mientras que en los Autos 176/2004 y 240/2004, la no presentación de aquellas alegaciones por la representación del Estado llevó al levantamiento de la suspensión⁷⁹.

vii) *La posibilidad de determinar, de limitar el alcance y efecto de la suspensión de preceptos de la ley impugnada*, no ha sido reconocida por el Tribunal en el momento de decretar la suspensión inicial, pues, dado que ésta es automática, el Tribunal no puede modificar y limitar «el efecto suspensivo de la vigencia del precepto impugnado»⁸⁰.

Lo anterior no implica que la suspensión a lo largo de todo el procedimiento se haya de mantener o levantar respecto a la totalidad de la ley impugnada. Antes bien, si en el momento inicial el Tribunal Constitucional no puede afectar, limitando, el ámbito normativo objeto de suspensión (pues ésta es automática y debe acordarse *ope legis*), que coincidirá con el impugnado como inconstitucional, en el momento posterior, relativo a la decisión sobre la ratificación o el levantamiento de la misma, cabe la posibilidad de ofrecer una respuesta distinta que mantenga la suspensión sólo en relación con determinados preceptos, levantándola respecto al resto⁸¹.

⁷⁷ Auto 375/1982, de 30 de noviembre (FJ 2).

⁷⁸ Auto 1201/1987, de 27 de octubre (FJ único).

⁷⁹ En el Auto 176/2004 afirma el Tribunal que «el Abogado del Estado ha manifestado expresamente que no formula alegaciones en este incidente y no acredita, por tanto, la existencia de perjuicio alguno para los intereses generales en caso de que se levante la suspensión del precepto y el mismo adquiera efectiva vigencia, por lo que, de acuerdo con nuestra doctrina, procede levantar la suspensión en su día acordada» (FJ 4).

⁸⁰ Auto 243/1988, FJ único.

⁸¹ Auto 243/1988, FJ único.

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

Por las mismas razones (el Tribunal no puede actuar al margen y en contra de la Constitución y de su ley de organización y funcionamiento), la suspensión no puede referirse o proyectarse sobre normas que no son objeto de impugnación en el proceso principal, o que, no puedan ser enjuiciadas en el mismo, aunque traigan causa de una norma susceptible de ser objeto de un proceso de constitucionalidad. Lo contrario sería tanto como otorgar al incidente de suspensión un ámbito de proyección e influencia muy superior al previsto constitucional y legalmente.

De ahí que, el Tribunal Constitucional, en supuestos de interposición de conflicto de competencia frente a normas reglamentarias de desarrollo de una ley autonómica, o actos de ejecución de la misma, argumentando que la ley autonómica que les sirve de cobertura es inconstitucional, considere que la suspensión sólo podrá acordarse y afectar a la norma objeto del conflicto de competencias interpuesto, pero no a la ley autonómica (para lo que habría sido preciso que esa ley hubiera sido recurrida en inconstitucionalidad y alegado el art. 161.2 CE), aunque sea necesario proceder a su examen para resolver el conflicto en cuestión, pues, no cabe que con el recurso al art. 67 LOTC pueda «abrirse, en cualquier tiempo, la posibilidad de que las leyes autonómicas, que gozan de presunción de constitucionalidad por no haber sido recurridas en el plazo legalmente previsto, plazo que es de caducidad, puedan ver suspendida su vigencia por esta vía, enervándose su vigor antes de que pueda producirse la declaración de inconstitucionalidad»⁸².

Consecuentemente, el Tribunal tampoco ha aceptado la anulación de un decreto autonómico dictado en desarrollo de una ley suspendida por aplicación del art. 161.2 CE, señalando, sobre este particular, que «la aprobación por la Administración autonómica de unas disposiciones reglamentarias que considere complemento imprescindible para la efectiva aplicación de la ley impugnada, siempre que su aprobación no se haya traducido en actos concretos de ejecución y que dichas disposiciones reglamentarias no sean autoejecutivas», no es contraria ni al art. 161.2 CE, ni vulnera el art. 30 LOTC, correspondiendo su enjuiciamiento a la jurisdicción ordinaria⁸³.

⁸² Auto 92/1999, dictado a partir del intento de obtener la suspensión mediante la interposición de un conflicto de competencia contra una ley autonómica que no fue objeto del oportuno recurso de inconstitucionalidad (FJ 4).

⁸³ Auto 61/2002, de 11 de abril (FJ 4).

viii) Si bien con carácter general, la decisión sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión se presume definitiva, el Tribunal Constitucional ha admitido *la revocabilidad de la decisión*, considerando que en los supuestos en que sobrevengan circunstancias o hechos nuevos que no pudieran haber sido considerados con anterioridad (cláusula *rebus sic stantibus*), el dictado del auto acordando la prórroga de la suspensión, «no impide que, en cualquier momento, este Tribunal pueda reconsiderar la decisión adoptada, justamente en uso y aplicación de las amplias facultades de ordenación procesal que ostenta»⁸⁴.

Posibilidad que ha llegado a extender también en los supuestos de que la decisión hubiese significado el levantamiento de la suspensión, afirmando que «si la obligación legal se concretara en el futuro en términos diferentes a los aquí expresados y conllevara la aplicación de nuevas medidas que trascendieran dicha declaración y su coste supusiera perjuicios constatables, es clara nuestra doctrina que permite que el Abogado del Estado se dirija de nuevo a este Tribunal solicitando la revisión del acuerdo que adoptemos»⁸⁵.

4.2. *Criterios de que se sirve el Tribunal Constitucional para levantar o mantener la suspensión*

De forma sucinta, la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de levantamiento o mantenimiento de la suspensión se puede formular en términos generales de la siguiente forma: la presunción, principio de constitucionalidad de la ley supone la excepcionalidad del mantenimiento de la suspensión, de tal modo que, como en toda medida cautelar (naturaleza que caracteriza la suspensión a partir del momento en que el Tribunal adopta una resolución no automática sobre la misma), su acuerdo debe decidirse a partir de la valoración previa del alcance de la medida y de las consecuencias que la misma podría tener para los intereses públicos, y, en su caso, particulares afectados, considerando como «criterios relevantes la irreparabilidad o dificultad de reparación de las situaciones que puedan generarse, según el sentido de la deci-

⁸⁴ Auto 128/1993, de 20 de abril (FJ 1).

⁸⁵ Auto 99/2003, de 6 de marzo (FJ 7). Con anterioridad, el Tribunal había admitido esta postura (Auto 347/1995, de 19 de diciembre, FJ 1), aunque sus declaraciones al respecto resultaron colaterales al caso enjuiciado sin permitir aventurar una línea jurisprudencial.

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

sión del conflicto, todo ello examinado desde el ángulo del carácter preventivo de la medida y al margen de toda previsibilidad acerca de la solución que reclame en su día la decisión de fondo»⁸⁶.

- i) La *presunción de constitucionalidad de las leyes* es, sin duda, decisiva en este punto. Si bien algunos autores niegan la realidad de la aplicación efectiva y cierta de este principio⁸⁷, en especial en el momento inicial de acuerdo de la suspensión (en el que, bien por imposición constitucional, bien por imposición legal e instancia gubernamental, la suspensión se anuda, sin solución de continuidad, a la admisión del proceso constitucional de constitucionalidad), el Tribunal Constitucional ha realizado una aplicación progresivamente más acorde con el carácter excepcional que se predica de la suspensión en un sistema basado en el principio de constitucionalidad de la ley aprobada por el legislador democráticamente elegido, en tanto el propio Tribunal no declare lo contrario⁸⁸. Premisa que, con carácter general, es reconocida ya en las primeras resoluciones del Tribunal como rectora de su actividad jurisdiccional de control de constitucionalidad⁸⁹, y que queda vinculada por el mismo Tribunal al principio democrático.

⁸⁶ Auto del Tribunal Constitucional 239/1985 (FJ 1).

⁸⁷ Por todos, JIMÉNEZ ASENSIO (*La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho...*, *passim*). No está totalmente de acuerdo, ARAGÓN REYES [*Comentario al Título IX de la Constitución*], *cit.*, pp. 206-207 (por donde se cita), y «La ley autonómica», *cit.*, pp. 141-149], que considera que «no deja de ser dudosamente compatible tal suspensión con el hecho de que las leyes de las Comunidades Autónomas son, exactamente, leyes y, en consecuencia, con el concepto mismo de ley. Es muy probable que esta tensión lo que venga a evidenciar, por otras vías, es la debilidad actual de la construcción teórica del concepto de ley, y a poner de manifiesto que aunque las leyes territoriales son tan leyes como las estatales, las diferencias entre ambas son más hondas (o sustanciales) que las que se articulan sólo a través de la idea de competencia.»

⁸⁸ Sobre el carácter excepcional de la suspensión, más exactamente, del mantenimiento de la suspensión, *vid.*, Autos 60/1990, de 30 de enero (FJ 1), 100/2002, de 5 de junio (FJ 2).

⁸⁹ Así en la Sentencia 11/1981, de 8 de abril, declara el Tribunal que sólo debe concluirse con el rechazo de la opción política seguida por el legislador «cuando el carácter unívoco de la interpretación se imponga por el juego de los criterios hermenéuticos»; en la Sentencia 108/1986, alude al «cuidado que este Tribunal debe tener para mantenerse dentro de los límites de ese control» (FJ 18), o recuerda, en la Sentencia 209/1987, que debe ejercer sus competencias «de forma tal que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas»

De tal suerte 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 aquellos o estas (y en el caso de las leyes, también por aquellos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad), 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 ha producido, toda suspensión de la eficacia de la Ley como contraria a dicha presunción ha de ser considerada excepcional, lo que naturalmente impide ver en ella una consecuencia a necesaria general o generalizable de la primacía de la Constitución»⁹⁰.

Empero lo anterior, la presunción de constitucionalidad de la ley no puede erigirse en obstáculo insuperable para el caso de que el Tribunal Constitucional estime la conveniencia de acordar la prórroga de la suspensión de la ley impugnada (ya como medida cautelar).

De ahí que, aunque la presunción de constitucionalidad propicia una interpretación de la ley impugnada en pro de su validez (y de su legislador), en tanto el órgano competente, el Tribunal Constitucional en nuestro caso, no disponga lo contrario, y, por ende, favorable al mantenimiento de su eficacia hasta que exista tal pronunciamiento (principio general recogido en nuestro ordenamiento constitucional de que el recurso de inconstitucionalidad no implica la suspensión de la aplicación de la ley impugnada, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 161.2CE y el art. 30 LOTC), no impide la adopción de medidas cautelares sobre la ley, singularmente la suspensión de la misma, así viene normativamente previsto y la decisión se toma por el órgano-Tribunal competente al efecto⁹¹.

(FJ 3), pues, reiterará en la Sentencia 194/1989, que es propio del Estado democrático y pluralista la existencia de diferentes opciones todas legítimas «cuando la Constitución ha dejado varias posibilidades abiertas al legislador orgánico u ordinario para configurarlas» (FJ 3).

⁹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1985 (FJ 3).

⁹¹ En este sentido, Víctor FERRERES COMELLA: «La presunción de constitucionalidad de las leyes autonómicas», en *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2005, p. p. 53.

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

Si esto es así, a saber, si la presunción de constitucionalidad no es un óbice irreductible, sino enervable en el marco del proceso de resolución del incidente suspensorio concreto (en términos más claros, en la resolución sobre la prolongación o el levantamiento de la suspensión de una ley impugnada, concreta, acordada inicialmente con carácter automático), la decisión específica respecto al mismo ha de compatibilizar el principio teórico-dogmático general de la constitucionalidad de la ley, que por conexión con el principio democrático, remiten el eventual mantenimiento de la suspensión a términos de excepcionalidad, con la valoración de las circunstancias propias del caso; conjugar la doctrina general presuntiva a favor de la validez de la ley con los posibles riesgos, los potenciales daños y perjuicios (y su reparabilidad), que la eficacia de la ley impugnada podría deparar en el interés general, o, por el contrario, la eventualidad de que aquellos (y la gradación de su identidad) fueran provocados por el mantenimiento de la suspensión.

En definitiva, desde, y a partir del respeto a los principios y premisas generales de la dogmática del Estado democrático (de la distribución y legitimidad de poderes y de la ordenación de las fuentes del Derecho y la teoría de la validez y eficacia de las normas), la respuesta específica no puede ser sino casuística (si bien existen unos criterios de aplicación generalizada a este tipo de asuntos, los siguientes).

- ii) Si se acepta lo antedicho, y se proyecta en el plano de la suspensión de la ley impugnada, lógicamente se ha de concluir que esta medida suspensiva de la eficacia de una norma con rango de ley merita una interpretación y aplicación estricta, que lleve a situar la *ratificación de la suspensión* (y, por ende, la prolongación de la misma, inicial acordada con carácter automático), *en términos de excepcionalidad*, o lo que es lo mismo, declarar el *carácter excepcional de la prolongación de la suspensión*.

Esta perspectiva es la que debe seguir el Tribunal, y así ha sido, a la hora de decidir sobre la ratificación o el levantamiento de la suspensión, y a partir de ella elaborar unos criterios que le permitan arbitrar en cada caso una solución específica, propia, y motivada que atienda y resuelva finalmente según las condiciones y circunstancias del supuesto a enjuiciar.

A este respecto, a partir de la conjunción de los dos principios, criterios o premisas expuestos, la doctrina viene considerando que la decisión del Tribunal al resolver el incidente de suspensión ha de reali-

zarse «atendiendo ya a la presunción de validez de la norma, sin que deba decantarse automáticamente por la prevalencia del interés del Estado»⁹²; posición que ha sido la adoptada por el Tribunal desde el comienzo de su andadura, resolviendo la cuestión, de forma más o menos declarada, desde el carácter, la naturaleza de medida cautelar de la suspensión y examinando los intereses en presencia⁹³, incluso mencionado la presunción de constitucionalidad y el carácter excepcional del mantenimiento de la suspensión⁹⁴.

Precisamente la consideración de las consecuencias y efectos que para la autonomía política de las Comunidades Autónomas tendría una interpretación favorable a la prórroga de la suspensión⁹⁵, lleva al Tribunal a declarar que la medida suspensiva prevista en el art. 161.2 CE está caracterizada por una nota de «excepcionalidad desde la óptica de la vocación de eficacia que tiene los actos de los poderes públicos, de manera que no puede convertirse en un mecanismo permanente de bloqueo a las potestades de las Comunidades Autónomas»⁹⁶; doctrina que, como se ha dicho, ha sido objeto de contradicción en sendos votos particulares a diferentes Autos dictados en el año 2003, que no parecen haber prosperado en punto a modificar la línea jurisprudencial consolidada por el Tribunal en la materia.

- iii) *Desvinculación entre la decisión sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión y el fondo del asunto*, es decir, la resolución concreta sobre la suspensión no guarda relación con el fondo de la cuestión (salvo supuestos excepcionales), no debe

⁹² Joaquín TORNOS MAS: «Ley de bases y legislación de desarrollo. El problema de su articulación por modificación de la Ley de bases. La cláusula de prevalencia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, 1991, p. 43; posición también compartida por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «Reflexiones en torno al art. 161.2 de la Constitución», *cit.*, p. 9, y SALVADOR SANCHO: «La suspensión de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas...», *cit.*, pp. 30 y sigs., en especial, p. 34.

⁹³ Entre otros, Autos 116/1981; 123/1981; 139/1981; 259/1982; 260/1982.

⁹⁴ Auto 139/1981.

⁹⁵ Así SALVADOR SANCHO («La suspensión de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas...», *cit.*, p. 34-35), que llama la atención sobre los datos estadísticos que ponen de manifiesto la excepcionalidad de que los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a leyes autonómicas no sean acompañados de la invocación del art. 161.2 CE, así como del riesgo que una práctica como la mencionada en texto tendría dados los plazos de resolución de estos asuntos por el Tribunal Constitucional.

⁹⁶ Auto 276/1987 (FJ 1), reiterado en el Auto 12/1992 (FJ 1).

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

tener en cuenta el mismo⁹⁷. Criterio, al que también recurre el Tribunal Federal alemán⁹⁸, articulado por el Tribunal a partir de considerar los «perjuicios relevantes para el interés público u otras consecuencias irreversibles que pudieran convertir en ineficaz la decisión sobre el conflicto, sea cual fuere la decisión que en definitiva se adopte»⁹⁹.

La aplicación de este criterio supone el protagonismo, en el proceso constitucional de suspensión de la ley autonómica, de uno de los principios rectores de las medidas cautelares en el Derecho público, a saber, el criterio de la reversibilidad o reparabilidad de los daños que atiende al riesgo de pérdida del objeto del recurso derivado del tiempo transcurrido hasta la resolución del asunto (o, en su formulación clásica, *periculum in mora*), y la práctica inaplicación de otro principio tradicional, la apariencia de buen derecho (*fumus bonus iuris*)¹⁰⁰.

Así, expresamente, dirá el Tribunal que «en este incidente de suspensión debe rechazarse cualquier tipo de consideración que trate de vincular el levantamiento o ratificación de la suspensión al tema objeto de debate, dado que ninguna incidencia puede tener en la resolución que ahora vayamos a adoptar la cuestión de fondo sobre la que versa el proceso.»¹⁰¹

No obstante, como señala FERNÁNDEZ FARRERES¹⁰², «[n]o es infrecuente que el sentido de la resolución del incidente de suspensión coincida con el de la sentencia de fondo, por más que, en teoría, aquélla carezca de toda virtualidad prejuzgadora».

⁹⁷ Como se deduce de los Autos 347/1995, de 19 de diciembre (FJ 1), y 228/1992, de 21 de julio (FJ 1), entre otros, el Tribunal analiza la cuestión sin prejuzgar la principal, pero sin omitirla absolutamente.

⁹⁸ Al respecto, *vid.*, VECINA CIFUENTES (*Op., cit.*, pp. 153 y sigs).

⁹⁹ Auto del Tribunal Constitucional 116/1981 (FJ 1).

¹⁰⁰ En los primeros años de la práctica de los procesos constitucionales J. L. MELÁN GIL («Legalidad constitucional y legalidad administrativa en la actuación de las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, 1983), se manifestó a favor de la procedencia de incluir en el juicio sobre la suspensión la consideración del objeto y motivación de la impugnación. Posición favorable a la desvinculación de ambas cuestiones (la cautelar-suspensiva y la principal) la sostuvo FERNÁNDEZ FARRERES («La impugnación prevista en el art. 161.2 de la Constitución y el problema de la sustantividad procesal», *cit.*, p. 136).

¹⁰¹ Auto 72/1999, de 23 de marzo (FJ 3).

¹⁰² Germán FERNÁNDEZ FARRERES: «Comentario al art. 77 LOTC», en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. BOE/Tribunal Constitucional, Madrid, 2001, p. 1244.

En todo caso, el Tribunal ha dejado un margen muy estrecho para la consideración de la cuestión de fondo como criterio integrante de la decisión sobre la suspensión; acudiendo a sus palabras, «sin prejuzgar la cuestión principal, aun cuando sin perderla de vista tampoco, con una mirada al soslayo.»¹⁰³

Un margen estrecho, pero necesario, de modo que sin ser objeto de tratamiento frontal, «sí puede ser eventualmente tomada en consideración con la sola finalidad de valorar con mayor exactitud la existencia de posibles prejuicios para los intereses públicos o privados»¹⁰⁴.

Así ha ocurrido en supuestos en que las leyes autonómicas, de modo evidente, carecían de fundamento competencial¹⁰⁵, o cuando los preceptos objeto de impugnación son similares a otros ya declarados inconstitucionales, sobrando con este argumento para justificar la suspensión¹⁰⁶.

- iv) *El juicio de ponderación de los intereses afectados y de los eventuales perjuicios de imposible o difícil reparación que convertirían en ineficaz la resolución sobre el fondo, ha de realizarse teniendo en cuenta los intereses generales y de terceros afectados y la entidad de los perjuicios, no la titularidad de la competencia implicada.*

Mientras que la referencia al interés general se identifica con la seguridad nacional, el interés del Estado, y se concreta, a modo de ejemplo, en cuestiones tales como sanidad, economía, materia que incluiría prestaciones de la Seguridad Social, presupuestos, educación, con intereses individuales la relación se establece con aquellos que se proyectan sobre particulares especialmente (así, el régimen de ascensos, promoción de personal, reconocimiento de incentivos de los funcionarios públicos).

No obstante, por lo que se refiere al interés del Estado, paulatinamente se ha ido produciendo un desplazamiento de la expresión «interés nacional» en favor de la de «interés general», en la que el Tribunal incluye tanto el interés propio de las institucionales generales del Estado¹⁰⁷, como el interés autonómico¹⁰⁸.

¹⁰³ Auto 347/1995 (FJ 1), y también en el Auto 228/1992 (FJ 1).

¹⁰⁴ MEDINA GUERRERO: «Comentario al art. 30 LOTC», *cit.*, p. 455.

¹⁰⁵ Auto 243/1993, de 13 de julio.

¹⁰⁶ Auto 78/1987, de 22 de enero (FJ. 2).

¹⁰⁷ Autos 230/2000 (FJ 5), y 20/2002 (FJ 4), entre otros.

¹⁰⁸ Autos 200/2000 [FJ 4d)], y 173/2002 (FJ 3).

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

En cuanto a la eventual naturaleza económica de los perjuicios susceptibles de afectar a los particulares, el Tribunal ha declarado que no supone necesariamente la suspensión de la norma autonómica, dado que son resarcibles¹⁰⁹.

- v) Consecuencia de su posición de promotor del proceso constitucional, de la naturaleza cautelar del proceso¹¹⁰, y de la excepcionalidad de la medida¹¹¹, el Tribunal ha considerado, de forma reiterada, que *corresponde al Gobierno la carga de acreditar que el levantamiento de la suspensión provocaría perjuicios*¹¹². De modo que, como en otros procesos jurisdiccionales [el contencioso-administrativo, sin ir más lejos (arts. 29.1 y 132.1 LJCA)], la parte que defiende el acuerdo o mantenimiento de la suspensión de una norma dotada de legitimidad, aquí constitucionalidad, deviene obligada a justificar la necesidad de la medida, meritando la existencia de perjuicios irreparables de no mantenerse ésta.

A estos efectos, el Gobierno no puede aducir perjuicios hipotéticos, presumibles, sino que debe ampararse en perjuicios ciertos¹¹³. Dicho de otro modo, al Gobierno se impone «la carga de alegar y justificar cumplidamente las circunstancias que hayan de actuar como fundamento de una eventual suspensión»¹¹⁴, del Gobierno se exige que «aporte y razone con detalle los argumentos» a favor del mantenimiento de la suspensión¹¹⁵, o que «es preciso demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible reparación» de los perjuicios¹¹⁶, de tal modo que procederá acordar el levantamiento de la suspensión si los motivos, razones, fundamentos expresados por la representación del Ejecutivo «no resultan convincentes»¹¹⁷.

Como concreción a estas exigencias, el Tribunal, de forma reiterada, ha negado que la existencia de dos normativas diferentes (estatal y au-

¹⁰⁹ Autos 282/1998 (FJ 2); 46/1992 (FJ 2), y 230/2000 (FJ 4).

¹¹⁰ En el mismo sentido, SALVADOR SANCHO («La suspensión de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas...», *cit.*, p. 41).

¹¹¹ MEDINA GUERRERO («Aspectos procesales del incidente de suspensión:...», *cit.*, p. 149).

¹¹² Autos, entre otros, 71/1986 (FJ 1); 1202/1987 (FJ único); 60/1990 (FJ 1); 12/1992 (FJ 1); 63/1992, y 100/2002 (FJ 2).

¹¹³ Autos 934/1987, y 128/1993.

¹¹⁴ Auto 347/1995, de 19 de diciembre (FJ 1).

¹¹⁵ Auto 78/1997, de 13 de marzo (FJ 1).

¹¹⁶ Auto 3/2003, de 14 de enero (FJ 2).

¹¹⁷ Autos 1202/1987, de 27 de octubre y 1268/1988, de 2 de noviembre.

tonómica), sea motivo suficiente para mantener la suspensión, si al mismo tiempo no se presentan otras razones que abonen el entendimiento de la presencia, en el caso concreto, de perjuicios gravosos conectados con esa doble legislación¹¹⁸.

Siguiendo con esta línea, el Tribunal ha optado por levantar la suspensión en los casos en que el Gobierno no ha manifestado razones en defensa de su mantenimiento, en tanto la ausencia de éstas supondría la no acreditación de la existencia de perjuicios para los intereses generales¹¹⁹.

Paralelamente, el Tribunal ha sostenido, también de forma continuada, la procedencia de la ratificación de la suspensión cuando la Comunidad Autónoma no ha manifestado alegación alguna a favor de su levantamiento¹²⁰.

No obstante, entre las partes existe una posición diferente, incluso de cierta desigualdad (que se mantiene incluso a pesar de la carga de la prueba impuesta sobre el Gobierno¹²¹), derivada no sólo de que las Comunidades Autónomas carezcan de una facultad similar a la del Gobierno para promover la suspensión de la ley, en su caso estatal, sino porque cuando las Comunidades Autónomas solicitan el levantamiento de la suspensión desconocen las razones en que se ampara el Gobierno para abogar por su mantenimiento (pues, el acuerdo y declaración de suspensión va unido automática e inexorablemente a la alegación del art. 161.2 CE, cumplidos el resto de los requisitos y presupuestos procesales, y una vez admitido el procedimiento, sin que sea necesario al Gobierno añadir justificación alguna al respecto)¹²².

Por eso, no deja de resultar contradictorio que el Tribunal mantenga la carga gubernamental de la prueba de los perjuicios y, paralelamente, en alguna ocasión, niegue la procedencia del traslado de las

¹¹⁸ Auto 199/2000. La misma declaración también se encuentra, entre otros muchos, en los Autos 417/1990; 144/1999; 193/1999; 200/2000; y 304/2001.

¹¹⁹ Autos 176/2004, y 240/2004.

¹²⁰ Las alegaciones de las partes no son un acto meramente formal, o un derecho a ejercitar cuando lo consideren oportunos las partes, sino que constituyen una carga (Auto 71/1986, FJ 1).

¹²¹ Considera MEDINA GUERRERO («Aspectos procesales del incidente de suspensión:...», *cit.*, p. 150), que esta carga gubernamental «viene a paliar, en cierta medida, la desventaja que caracteriza a la posición de las Comunidades Autónomas a lo largo del incidente de suspensión», sin olvidar, el autor, la posición de desigualdad que se menciona en el texto.

¹²² En el mismo sentido, MEDINA GUERRERO: «Aspectos procesales del incidente de suspensión:...», *cit.*, pp. 144, 149 y 150.

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

alegaciones del abogado del Estado relativas a los perjuicios que entrañaría la aplicación de la norma autonómica a la representación autonómica¹²³.

Frente a esta práctica, y pese a que no exista mención alguna en el art. 161.2 CE, algún autor ha defendido la conveniencia de que el escrito de demanda o el acuerdo del Gobierno en punto a instar la suspensión venga proveído de razonamiento al efecto¹²⁴.

- vi) *La eventual afección al principio de seguridad jurídica* fue uno de los criterios más recurrentemente utilizados por el Tribunal en una primera etapa de su actividad¹²⁵, para ir, progresivamente debilitándose, el recurso al mismo dado que, de principio, en toda controversia de implicaciones competenciales en que existe una dualidad normativa cabe deducir situaciones en que la seguridad jurídica quede en posición arriesgada.

Constatado lo anterior, el Tribunal señala que «los hipotéticos daños a la seguridad jurídica (entendida como certeza normativa) son una consecuencia inherente a toda situación de pendencia de un recurso de inconstitucionalidad y consustanciales, por tanto, al funcionamiento del Estado de las Autonomías». Por tanto, no cabe ampararse en la seguridad jurídica aduciendo razones válidas para cualquier impugnación, «sino alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados»¹²⁶. Sin embargo, sí ha admitido la modulación en tales términos del ámbito y alcance de la suspensión si se opta por su prórroga transcurrido el plazo máximo inicial de cinco meses a que se refiere el art. 161.2 CE¹²⁷.

Junto a estos criterios generales¹²⁸, el Tribunal ha acuñado también una serie de criterios de alcance y contenido más específico y vinculado a materias concretas, entre los que cabe destacar:

¹²³ Auto 428/2004, de 10 de octubre (FJ 3). La misma petición autonómica que se rechaza en este Auto había sido solicitada en ocasiones anteriores (en este sentido, son ilustrativos los antecedentes de los Autos 281/2001; 5/2002, y 100/2002).

¹²⁴ MEDINA GUERRERO: «Aspectos procesales del incidente de suspensión:...», *cit.*, p. 144.

¹²⁵ Autos 123/1981; 192/1983; 508/1986/ 885/1986/ 176/1987, y 238/1987.

¹²⁶ Auto 12/1992 (FJ 2), que reitera lo dicho en los anteriores 208/1986 y 88/1991. Insisten en este argumento los Autos 5/2003 (FJ 7); 71/2003 (FJ 4), y 336/2005.

¹²⁷ Auto 282/1998, de 15 de diciembre.

¹²⁸ Calificados como de carácter horizontal por SALVADOR SANCHO («La suspensión de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas...», *cit.*,

- i) El *carácter preferente de la protección de interés ecológico y de los recursos naturales*¹²⁹, fundamentado en «su fragilidad y la irreparabilidad de los perjuicios que se podrían producir en caso de perturbación de los mismos».
- ii) La *relevancia de la protección de la salud*¹³⁰.
- iii) La *eficacia de las normas aplicables en materia de adquisición de la condición de funcionario, promoción o cambio de cuerpo*, en atención a la irreversibilidad del perjuicio¹³¹.
- iv) La *paralización de los incrementos retributivos autonómicos que exceden las previsiones de las leyes presupuestarias estatales*¹³².

5. FINAL

La forma en que la LOTC ha desarrollado el art. 161.2 CE y le ha dado una amplia proyección entre los procesos constitucionales, destacadamente el recurso de inconstitucionalidad, es cuestión que, salvo excepciones, no suscita apoyos, ni concilia grandes defensores, ni entre la doctrina, ni en la jurisprudencia, ni entre la clase política, como se habrá inferido de lo dicho hasta aquí.

Pero también es cierto que, desde diferentes sectores, se manifiesta la necesidad de fórmulas de control de la constitucionalidad de la legislación que permitan evitar los daños y perjuicios provocados por la eventual declaración de inconstitucionalidad (y, por tanto, de nulidad), de una ley que ha permanecido vigente y eficaz hasta tal declaración (así, la posibilidad de declarar los efectos diferidos de la declaración de inconstitucionalidad, sentencias interpretativas, sentencias de mera inconstitucionalidad, o sentencias que declaran la inconstitucionalidad y señalan un plazo para la adecuación de la regulación por el legislador antes de producir sus efectos en plenitud, entre otras).

p. 37), detentadores de una dimensión horizontal, pues tienen proyección sobre las diferentes materias o asuntos.

¹²⁹ Autos 674/1984; 1270/1988; 29/1990; 80/1990; 101/1993; 243/1993; 335/1993; 287/1999, y 25/2000.

¹³⁰ Autos 184/1984; 175/2002, y 79/2003.

¹³¹ Autos, entre otros, 337/1989; 141/1990; 221/1995; 243/1995, 231/1997, y 167/1998.

¹³² Autos, entre otros muchos, 885/1988; 897/1988; 379/1996, y 271/1997.

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

No obstante, dejar estos instrumentos al albur de la decisión de órganos de actuación política entraña riesgos que, de plano, convierten a los instrumentos previstos a estos efectos en disfuncionales, como lo muestra la actuación sucesiva de los diferentes Ejecutivos en materia de suspensión de la ley autonómica.

Desde esta perspectiva, el Tribunal Constitucional ha servido de eficaz freno a las intenciones y veleidades gubernamentales. Empero, parece más conveniente proceder a una reforma legislativa que afronte la cuestión a partir de fórmulas aptas e idóneas para compatibilizar la autonomía política que nuestra Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas, con la necesidad, en su caso, de velar por el interés general; la presunción de constitucionalidad con la posibilidad y admisibilidad jurídico-dogmática de adoptar medidas cautelares sobre la legislación controvertida; la igualdad entre leyes autonómicas y leyes estatales, y, por ende, igualdad procesal, de armas y cargas, entre Estado y Comunidades Autónomas; una regulación que proscriba el elemento de carácter político presente en la suspensión, e incida en su naturaleza cautelar, rompiendo, para ello, en lo posible, y sin violentar el texto constitucional, el automatismo de la declaración inicial de la suspensión (así, como ejemplo, mediante la reforma del art. 30 LOTC); oportunidad que parece haber dejado correr el legislador con la aprobación de la *Ley Orgánica 6/2007*, de reforma de la LOTC.

Title

«The deferment of the Regional Parliament Act»

Summary

1. Preliminary: the deferment of the Regional Parliament Act in the Spanish Constitution. 2. Deferment of the Regional Parliament Act in the Act of Constitutional Court. The projection of article 161.2 of the Spanish Constitution CE over Regional Parliament Act and its potential position (possible presume position). 3. Deferment's status legal: caution or political control instrument? 4. Constitutional Court practice in deferment subject. 4.1. Procesal aspects of the deferment proceeding. i) Deferment is automatic. ii) Allegation of Government is discretionary, it must be express and explicit. iii) It's absolutely necessary the admission of the appeal for unconstitutional of the Regional Parliament Act for the Constitutional Court. iv) Deferment count until date of lodging the appeal for unconstitutional. v) Potencial forward review of the deferment. vi) Audience before Court. vii) Limited scope and effect of

deferment. viii) Possible revoke of the Constitutional Court's decision. 4.2. Criteria used for Constitutional Court for raising or maintaining above the deferment. i) Constitutional Presumption. ii) Exceptional nature. iii) Dissociation between the decisión of deferment and the legal controversial question. iv) Deliberation between the affected interests and the possible risks and repairability. v) Processal burden of deferment's motivation. vi) Principle of Legal Security. Criteria specific. 5. Final

Palabras clave identificativas

Derecho autonómico, ley autonómica, suspensión de la ley, competencias legislativas, procedimientos constitucionales

Key Words

Regional Law, Regional Parliament Act, Deferment of Act, Legislative competences, Constitucional proceedings

Resumen

El art. 161.2 CE introduce en el texto constitucional, a continuación de la previsión de las competencias y procedimientos de actuación del Tribunal Constitucional, un proceso de controvertida interpretación y, consecuentemente, complicado desarrollo legal y aplicación: como una especialidad, modalidad, del resto de los procedimientos constitucionales, o como un procedimiento, autónomo y distinto de aquellos. En todo caso, este procedimiento, que comparte naturaleza, espíritu y finalidad con otros instrumentos presentes en los ordenamientos constitucionales de Estados europeos con descentralización política, fue desarrollado por la LOTC en ambos sentidos, esto es, como especialidad de los procedimientos constitucionales de recurso de inconstitucionalidad y conflicto positivo de competencias, y como procedimiento específico. Sin embargo, la extensión de la aplicación del art. 161.2 CE en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad con efectos automáticos ha sido objeto de continuadas críticas y objeciones de posible inconstitucionalidad, pues, tiene importantes implicaciones tanto en la teoría de la dogmática del lugar y posición que corresponde a la ley autonómica, y, por tanto, a las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, como en la práctica y posibilidades de las mismas. A este respecto, y con la finalidad de respetar el equilibrio constitucional entre poderes territoriales ha resultado crucial la labor del Tribunal Constitucional al resolver en materia de suspensión de la ley autonó-

LA SUSPENSIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA

mica. Razón por la que resulta impensable e imposible abordar la cuestión sin el referente primero de la jurisprudencia constitucional; dimensión que constituye eje fundamental del trabajo.

Abstract

Article 161.2 of Spanish Constitution introduce, next the prevision of rule competences and proceedings before Constitutional Court, a process its interpretation is object of doctrinal controversial and, logically, its legislative regulation is complicate and its application. It's possible to weigh up if the art. 161.2 Spanish Constitutional is a speciality of the others proceedings, or a process different and autonomy of them. Really, this proceeding has the same nature, spiritual principles and target that other similar processes than been in the European Regional Constitutional Orders' Status, and was its legislative development on Constitutional Court Act in both senses: like a speciality of the appeal for unconstitutional, or for the appeal for competences between States and Regions, and like a specific process. However, the projection of article 161.2 of the Spanish Constitution CE over Regional Parliament in appeal for unconstitutional cases, with automatic effects, has been object of continuous criticisms and unconstitutional allegations. That's because it's has an importance involvements in Regional Parliament Act's theory and in the legislatives competences of Regions, and the real practices of these. For that, and with the finality of respect the constitutional order between powers (check and balances), the Constitutional Court has been essential. Therefore, Constitutional Court Jurisprudences and practice in this matter is fundamental for knowing and understanding the significance of the deferment of the Regional Parliament Act in Spanish Constitutional Law.