
Artículos

La legitimación asimétrica del Estado y de las Comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional español

Paloma Requejo Rodríguez*

Resumen

Estado y Comunidades autónomas no ostentan la misma legitimación procesal ante el Tribunal Constitucional español. Este trabajo persigue analizar críticamente en qué consiste ese desequilibrio en favor del Estado central, introducido en ocasiones por la propia Constitución y en otras por la Ley orgánica del Tribunal Constitucional en distintos procesos constitucionales —recurso de inconstitucionalidad, conflicto de competencias e impugnación del art. 161.2 CE—, y cuáles son sus consecuencias, sin renunciar a formular algunas propuestas de cambio que propicien una simetría más acorde, a nuestro entender, con el modelo de organización territorial español y con su posterior evolución.

Palabras clave: Tribunal constitucional español – Legitimación – Estado autonómico.

* Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Oviedo (España), paloma@uniovi.es

I. Introducción

La indefinición constitucional del modelo de organización territorial español ha hecho necesaria su concreción normativa a través de normas de rango legal, las integrantes del llamado bloque constitucional, y también ha propiciado el protagonismo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en su construcción, sin que sea exagerado afirmar que el diseño del Estado autonómico ha ido progresando hacia cotas cada vez de mayor descentralización. Sin embargo, esta percepción en lo material/competencial no siempre ha tenido su traducción en lo procesal. La Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), aprobada en 1979 solo un año después de la Constitución (CE), ofrecía una regulación de la legitimación ante este órgano en los distintos procesos constitucionales muy favorable al Estado, dada la incertidumbre que en ese momento pesaba sobre el modelo territorial; a título de ejemplo, ni siquiera se habían aprobado todavía los Estatutos de autonomía. Lo comprensible hasta cierto punto entonces por la razón expuesta, con el paso del tiempo resulta ya difícilmente aceptable. Las Comunidades autónomas han ido ocupando su lugar en el Estado total, sin que ello haya conducido a replantearse su posición procesal, suprimiendo, corrigiendo o, al menos, matizando la asimetría Estado-Comunidades autónomas presente en la mayoría de procedimientos. Ni se ha abordado normativamente esta modificación, a nuestro juicio la opción más indicada, ni tampoco el Tribunal Constitucional ha hecho siempre todo lo que podía estar en su mano para remediar la situación, aunque fuera en parte. No es de extrañar, si pensamos las reticencias que suele generar cualquier cambio y la paralización que sufre cualquier asunto vinculado a la organización territorial, de los más ambiciosos a los más modestos.

8

Esa asimetría es bien palpable en el recurso de inconstitucionalidad, en los conflictos de competencia y en la impugnación del art. 161.2 CE, no solo vinculada a los dos procedimientos anteriores, sino también procedimiento autónomo. El trabajo se centrará en el análisis de estos últimos, pues sobre el recurso ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos en profundidad y tan solo haremos una referencia a las principales conclusiones alcanzadas, mostrando en qué consiste ese desequilibrio y su difícil encaje en el actual marco territorial, así como realizando alguna sugerencia de mejora.

II. La asimetría en el recurso de inconstitucionalidad: un problema parcialmente resuelto

Aunque es la LOTIC la que de manera expresa introduce la asimetría Estado-Comunidades autónomas en cuanto a su legitimación en la mayoría de procedimientos, ese desequilibrio no siempre cuenta con el mismo grado de respaldo constitucional.

Paradójicamente en el recurso de inconstitucionalidad, donde la Constitución es más clara que en ningún otro caso a la hora de determinar quiénes pueden ponerlo en marcha y qué es lo que pueden atacar, el legislador orgánico no duda en poner trabas no previstas en la norma suprema a los órganos autonómicos, intentando posteriormente el Tribunal Constitucional desactivar algunas de ellas.

Efectivamente, poco margen deja al legislador el listado taxativo de un art. 162.1.a) CE que enumera como legitimados al “Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades autónomas y las Asambleas de las mismas”, sin incluir ninguna diferencia en lo relativo a las normas recurribles por ellos, que no son otras que “leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley”, como señala el art. 161.1.a) CE. Visto lo visto, la concreción a efectuar por la LOTC de estos preceptos gracias a la remisión del art. 165 CE, de tener lugar, debería haber sido bien escasa. No fue así. El art. 32 LOTC, más allá de una mera sistematización de los legitimados atendiendo a su origen territorial, impuso dos restricciones a los órganos autonómicos en relación al objeto del recurso y al motivo que lo explica. Los Gobiernos y los Parlamentos autonómicos recurrirán leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley “del Estado”, no de las Comunidades autónomas, y además aquellas habrán de “afectar a su propio ámbito de autonomía”. Frente a estas limitaciones el Tribunal Constitucional respondió de manera muy diferente, aunque tratando de salvar en mayor o menor medida vía interpretativa ese “tratamiento diferencial” de la legitimación que se acaba de describir.

Así, si bien en un primer momento entendió que la afectación del propio ámbito de autonomía por las normas recurridas debía suponer una invasión de competencias autonómicas, no sin opiniones en contra entre los propios Magistrados plasmadas en un Voto particular a la STC 25/1981, de 14 de julio, pronto abandonó esta lectura tan restrictiva y pasó a defender que para que los órganos autonómicos puedan recurrir basta con que exista un punto de conexión material entre la norma que se quiere impugnar y las competencias autonómicas, lo que suele ser bastante habitual. Por ello, con este nuevo sentido casi se deja sin efecto la restricción, potenciando el nexo legitimación - búsqueda de la depuración del ordenamiento por los entes públicos y eludiendo la contraposición interés propio, vinculado a las Comunidades autónomas, - interés general, vinculado al Estado, pues la tutela de la Constitución es lo realmente relevante. Propósito loable, esa adecuación al tenor constitucional y a la naturaleza del recurso, al igual que esa concepción de las Comunidades autónomas como garantes de la Constitución, pero quizás su consecución debiera correr a cargo del legislador, suprimiendo aquella exigencia de la LOTC, y no del Tribunal Constitucional.

Mucho más reticente se muestra este a desactivar mediante la técnica de la interpretación conforme a la Constitución la otra restricción que el art. 32.2 LOTC impone a su juicio con el aval de la remisión del art. 165.2 CE, aunque expresamente

la norma suprema no la prevea. El recurso impulsado por los órganos autonómicos se circunscribe solo a normas estatales y nunca a normas autonómicas, ni de la Comunidad autónoma a la que pertenezcan ni de las demás. Como sintetiza la STC 176/2019, de 18 de diciembre, en la línea de la STC 223/2006, de 6 de julio, el art. 32.2 es tan claro que nada hay que interpretar y en él el legislador a la hora de precisar la legitimación de los órganos autonómicos ha elegido “una de las diversas opciones a las que la Constitución da cobertura” y a ella el Tribunal tiene que atender. Ve “coherente” que en la “conexión entre los titulares de la acción de inconstitucionalidad y los posibles objetos de esta” haya correspondido a los órganos estatales la impugnación de cualquier clase de ley o disposición con valor de ley por su ligazón con el interés general. A los órganos autonómicos, a pesar de que tal interés no les es ajeno, se les concede, por el contrario, una legitimación limitada, más próxima a la defensa de sus intereses peculiares, volviendo a una concepción de la posición y del papel de las Comunidades autónomas que parecía superada, cuando, según hemos visto, el otro requisito se moduló poniendo el foco en la depuración del ordenamiento. Sin embargo, permitirles aquí impugnar normas de su Comunidad autónoma acercaría el recurso, según el Tribunal, a un “conflicto interno entre órganos autonómicos” y permitirles impugnar normas de otras tampoco resultaría admisible.

10 Igual que en el caso anterior la opinión mayoritaria no está exenta de críticas. Los Magistrados disidentes, como muestran en sus Votos particulares, apuestan por una interpretación de la LOTC que, más que una exclusión, ve en ella un silencio sobre la posibilidad de que los órganos de las Comunidades autónomas impugnen normas autonómicas; omisión que habría que colmar aplicando directamente el art. 162.1.a) CE y la indiferenciación respecto de los órganos estatales que en él se contempla.

Procesalmente es complicado afirmar la inconstitucionalidad de un precepto legal que no es objeto del recurso, pero una lectura forzada del mismo, como la que a nuestro entender ofrecen los Magistrados discrepantes para eludir esta situación, tampoco parece la mejor alternativa, porque su literalidad siempre es un límite a la interpretación que se efectúe y en este caso, cuando se analiza el art. 32 en su conjunto, se opone, creemos, inequívocamente a la Constitución. Sus dos apartados en realidad diferencian quiénes pueden recurrir según qué clase de normas. Los órganos estatales normas del Estado y de las Comunidades autónomas y los Gobiernos y Parlamentos autonómicos normas estatales, como muestra que en el segundo apartado se diga que para ejercer el recurso contra las disposiciones del Estado ellos están “también” legitimados, excluyendo implícitamente a las normas autonómicas a las que alude el primero. No hay en la ley un silencio inocuo que llenar acudiendo a la Constitución; hay una inconstitucionalidad que fuerza a aplicar la Constitución. En definitiva, en nuestra opinión, el art. 32 LOTC impide a los órganos autonómicos impugnar normas autonómicas, como mantienen los Magistrados de la mayoría,

aunque también aciertan los Magistrados discrepantes al estimar que, de ser así, ello vulneraría la regulación constitucional de la legitimación y la naturaleza del recurso de inconstitucionalidad, apartándose de la evolución que ha sufrido el propio concepto de autonomía. La conclusión no puede ser, por tanto, considerar constitucional el precepto, como propugnan los primeros, pero tampoco ofrecer una interpretación que excede su enunciado; en esta situación el Constitucional solo puede tomar un camino incómodo, pero ineludible, inaplicar la ley y aplicar la Constitución a la espera de que el legislador reforme la LOTC, equiparando la legitimación estatal y la autonómica, en consonancia a la regulación constitucional y a lo que hoy ha terminado por convertirse nuestro modelo de organización territorial¹.

III. La asimetría en los conflictos de competencia: una vez más un desequilibrio de origen legal

Si la regulación en la LOTC de la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad y la interpretación que de la misma ha efectuado el Tribunal Constitucional no parece encajar con lo dispuesto en la norma constitucional, al ser más restrictiva, la situación es distinta respecto de los denominados conflictos positivos de competencia. Un procedimiento cuyo núcleo es la resolución de una controversia mediante la determinación de a quién corresponde la titularidad de la competencia en juego y no tanto la expulsión del ordenamiento de una disposición o un acto, aquí infralegal, que haya invadido o menoscabado competencias ajenas.

La Constitución en su art. 161.1.c) alude a los conflictos “entre el Estado y las Comunidades autónomas o de los de éstas entre sí” como uno de los procedimientos que el Tribunal Constitucional puede conocer, pero, a diferencia del recurso, nada dice sobre la legitimación en el mismo, salvo el reenvío que la norma suprema efectúa a favor de la LOTC en el art. 162.2 CE para que la concrete; indudablemente la afirmación constitucional de que los conflictos pueden producirse entre Comunidades autónomas impone que la LOTC contemple su legitimación para impugnar normas no solo estatales, también autonómicas. Así lo hace; la legitimación en el conflicto positivo se confiere al Gobierno estatal o a los Ejecutivos autonómicos (arts. 60 LOTC), sin que el paralelismo entre ambos sea completo. El Gobierno estatal puede interponer un conflicto positivo de competencias contra disposiciones, resoluciones y actos sin valor de ley autonómicos que no respeten

11

¹ Un análisis crítico más amplio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la legitimación de los órganos autonómicos en el recurso de inconstitucionalidad en los términos expuestos en el texto podrá consultarse en Requejo Rodríguez, Paloma, “El último escollo de la legitimación de las Comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad español”, *Istituzioni del federalismo*, n° 3, año XLII, 2021, pp. 883-906 (disponible en línea en https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_3_2021/Indice.html).

el orden competencial diseñado por la Constitución y por el bloque constitucional y, al contrario de lo que sucede en el recurso, los órganos colegiados ejecutivos autonómicos pueden impugnar disposiciones, resoluciones y actos sin valor de ley estatales y de otras Comunidades autónomas, que también vulneren el orden competencial establecido por las normas anteriormente mencionadas². Pero el art. 63 LOTC además exige la necesaria afectación del ámbito autonómico por parte de la norma, resolución o acto que un Ejecutivo de una Comunidad autónoma vaya a recurrir, mientras que el art. 62 LOTC no prevé la afectación del ámbito estatal en el supuesto de que sea el Gobierno estatal el recurrente³. Volvemos a las andadas, es decir, se reproduce de nuevo la restricción que ya encontrábamos en el recurso de inconstitucionalidad cuando la legitimación correspondía a los órganos autonómicos. Aunque para algunos esta distinción quizás busque subrayar la naturaleza compleja del conflicto⁴, si fuera así también procedería aludir a la afectación del ámbito estatal cuando el legitimado fuera el Gobierno y sin embargo se opta por destacar solo la faceta objetiva de asegurar el respeto de las disposiciones de reparto competencial. Lo más seguro es que la diferencia responda a la clásica conexión Estado y defensa del interés general⁵, que permitiría a este salvaguardar sus propias competencias y también las de las Comunidades autónomas⁶. La deriva del modelo territorial aconsejaría, a la espera de una reforma legal, al menos extrapolar aquí la interpretación de este requisito adicional que se impone a los Ejecutivos autonómicos con la flexibilidad que ya se hace en el recurso. Ese mero punto de conexión con las competencias del recurrente, suficiente para activar el conflicto, no sacrificaría del todo la dimensión subjetiva que junto a la objetiva lo

12

² García Roca, Javier, "Art. 63", en Requejo Pagés, Juan Luis (Coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/ Boletín oficial del Estado, 2001, p. 1024, valora positivamente que los Ejecutivos autonómicos puedan impugnar normas autonómicas, aunque no sea habitual este tipo de controversias competenciales interautonómicas.

³ García Roca, Javier, "Art. 60", en Requejo Pagés, Juan Luis (Coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/ Boletín oficial del Estado, 2001, p. 974 e *Ibíd.*, p. 1025, pone de manifiesto esta diferencia, pero reconoce que hasta esa fecha no tuvo "consecuencias prácticas", recordando, en todo caso, cómo el propio Tribunal ha debilitado esta exigencia en el ámbito del recurso.

⁴ Canosa Usera, Raúl, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Madrid, Trivium, 1992, pp. 88-89.

⁵ Es este sentido, Sánchez Morón, Miguel, "La legitimación activa en los procesos constitucionales", *Revista española de Derecho constitucional*, nº 9, Madrid, CEPC, 1983, p. 47, considera que, si a través del conflicto positivo el Gobierno estatal puede defender tanto sus competencias, lo más frecuente y acorde a la naturaleza subjetiva del procedimiento, como las de las Comunidades autónomas, se debe a que se quiere que, aunque sea excepcionalmente, el conflicto pueda servir para proteger intereses generales que en ese supuesto pueden verse afectados.

⁶ Canosa Usera, *Legitimación autonómica*, op. cit., p. 89, señala que "el Estado actuaría en estos casos alternativa o subsidiariamente con relación a la Comunidad autónoma presuntamente afectada en sus competencias".

caracteriza y posibilitaría una extensión de la legitimación autonómica.

Otras de las disparidades más acentuadas entre Estado-Comunidades autónomas en el conflicto atañen al procedimiento que deben seguir los legitimados y a los efectos que indirectamente pueden aparejarse a la interposición del conflicto. Cuando quien va a plantearlo es un Gobierno autonómico, antes de acudir al Tribunal Constitucional, es preceptivo que requiera al Ejecutivo del ente territorial que ha aprobado la norma que quiere impugnar que la derogue o la anule para intentar así solventar el problema extrajurisdiccionalmente; por el contrario, sin que haya justificación, ese requerimiento es potestativo en el caso del que el recurrente sea el Gobierno estatal (arts. 62 y 63 LOTC). Del mismo modo a la hora de lograr la suspensión de las normas atacadas cabe apreciar diferencias, pues la mera invocación por el Gobierno estatal del art. 161.2 CE provoca su consecución automática, mientras que a los Ejecutivos autonómicos se les da la oportunidad de solicitarla, dependiendo del Tribunal Constitucional su concesión o no (art. 63 LOTC)⁷. Avance en este aspecto en relación a lo que sucede en el recurso de inconstitucionalidad, en donde ni siquiera se les permite pedir la suspensión, pero, como tendremos ocasión de comentar con mayor detenimiento, una muestra más de los distingos entre Estado y Comunidades autónomas en detrimento de estas últimas, posiblemente, como en otras ocasiones, por la especial vinculación que se presupone al primero con el interés general⁸.

13

Desafortunadamente, a nuestro juicio, esta disimilitud en la legitimación de los órganos estatales y autonómicos en el campo de los conflictos positivos de competencia se acrecienta en los llamados conflictos negativos, que surgen cuando un ente territorial se niega expresa o tácitamente a ejercer lo que otros consideran que son sus atribuciones, porque él estima que es incompetente. En este supuesto, pese a que del art. 60 LOTC se deduce que la legitimación en los conflictos negativos no sólo pertenece a las personas físicas o jurídicas interesadas, sino también al Gobierno y a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades autónomas, lo cierto es que se acaba interpretando que estos últimos no tienen la opción de plantear un conflicto frente a la inactividad o negativa estatal a ejercer una competencia que según la Comunidad le corresponde, puesto que la LOTC no establece el procedimiento que

⁷ Castellá Andreu, Josep María, "La diferente posición del Estado y de las Comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional", en García Herrera, Miguel Ángel (Ed.), *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003*, Volumen II, Madrid, Universidad del País Vasco-CEPC, 2005, pp. 534 y 542 se muestra partidario de superar estas diferencias de modo que el requerimiento sea obligatorio para todos, en la medida en que potenciaría "el diálogo interinstitucional", así como de que la suspensión la adopte en cualquier caso el Tribunal Constitucional.

⁸ Esta es la explicación, según García Roca, Javier, "Art. 62", en Requejo Pagés, Juan Luis (Coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/Boletín oficial del Estado, 2001, pp. 1001-1002.

les permita hacerlo y se limita tan solo a describir el que puede poner en marcha el Gobierno estatal cuando el escenario es el inverso (art. 71 LOTC). Desde esta visión restrictiva hay quien mantiene que la naturaleza del conflicto muta; más que asegurar el reparto competencial y competencias particulares, en cuyo caso tanto el Gobierno estatal como los Gobiernos autonómicos debieran poder iniciarlo, en realidad trataría de defender “un interés general consistente en que las Comunidades autónomas [...] asuman y ejerzan efectivamente las competencias que les han sido atribuidas”⁹. Una vez más resulta difícil de entender por qué el interés general no exige también al que se ve como su garante, el Estado, que ejerza sus competencias propias y por qué las Comunidades autónomas no pueden salvaguardar ese interés frente a la inhibición estatal, sin perjuicio de que además estén defendiendo el suyo, instando a que ese ejercicio tenga lugar mediante la interposición del procedimiento que nos ocupa. Pero la protección del interés general no es el único motivo que se esgrime para avalar la diferencia, aunque también lata tras los demás que se barajan. Sirvan de ejemplo la conexión del conflicto negativo con una presunta potestad de vigilancia del Estado o con la coacción estatal del art. 155 CE, considerándolo incluso instrumento previo a su activación¹⁰, lo que ha sido negado incluso por la práctica¹¹. Por todo ello la exclusión de los Ejecutivos autonómicos de la legitimación no se libra de las críticas doctrinales, bien porque muestra una “desconfianza” ahora ya injustificable¹², porque “puede causarles indefensión” y “discriminación” o porque ha de guardarse la “simetría procesal”¹³.

14

Sea como sea, si se considera que la equiparación de legitimaciones es lo

⁹ Fernández Farreres, Germán, “Art. 68” y “Art. 71”, en Requejo Pagés, Juan Luis (Coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/ Boletín oficial del Estado, 2001, pp. 1103 y 1122.

¹⁰ Sánchez Morón, “La legitimación activa”, op. cit., p. 48.

¹¹ Crítica compartida por Martínez Pastor, Marcos, “La falta de legitimación activa de las Comunidades autónomas en los conflictos negativos ante el Tribunal Constitucional”, en Valencia Sáiz, Ángel (Coord.), *Investigaciones en ciencias jurídicas: desafíos actuales del derecho*, Málaga, Universidad de Málaga, 2014, p. 403, (<https://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1397>. Consultado 14.10.2021), que ofrece una descripción muy completa y detallada de las distintas posiciones doctrinales, y por Torres Muro, Ignacio, *La legitimación en los procesos constitucionales*, Madrid, Ed. Reus, 2007, pp. 159-160, que califica de “defecto del sistema” que los Ejecutivos autonómicos no puedan activar el conflicto negativo, explicable por “una manera de entender nuestro Estado autonómico que se encuentra ya hace años superada”.

¹² Gómez Montoro, Ángel José, “Art. 59”, en Requejo Pagés, Juan Luis (Coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/ Boletín oficial del Estado, 2001, p. 944.

¹³ Martínez Pastor, “La falta de legitimación activa”, op. cit., p. 402 y García Roca, “Art. 60”, op. cit., p. 971, lo ponen de manifiesto, no encontrando este último más explicación a esta “desigualdad de armas”, que coloca a las Comunidades autónomas en “situaciones materiales de indefensión”, que los “temores a la actuación autonómica” y la “vieja lógica fundada en la exclusiva atribución de la defensa del interés general del ordenamiento al Estado-aparato, excluyendo a las Comunidades autónomas”.

más acorde con el diseño constitucional del modelo territorial y su posterior progreso, como aquí mantenemos, la solución puede ser más sencilla que en el recurso de inconstitucionalidad. En los conflictos positivos pasaría por una reinterpretación de la exigencia de la afectación del ámbito de autonomía, sin perjuicio de su eliminación a través de una reforma de la LOTC, que sería por el contrario indispensable para hacer preceptivo el requerimiento estatal previo a la interposición del conflicto. Más compleja, como tendremos ocasión de analizar, es la cuestión de la suspensión. En los conflictos negativos, aunque conveniente una reforma de la LOTC que detallara el procedimiento a seguir cuando fueran activados por los Ejecutivos autonómicos, no sería imprescindible, puesto que, en la medida en que el art. 60 LOTC se refiere a ellos genéricamente como legitimados, podría defenderse que cabe utilizar por extensión el procedimiento previsto para el Gobierno estatal¹⁴. Quizás el Tribunal Constitucional no cierra esta puerta del todo, pues la STC 193/1990, de 29 de noviembre, y no es la única, desestima un conflicto positivo de competencias activado por la Junta de Galicia al tener por objeto una omisión del Estado y reconduce la impugnación, como no puede ser de otro modo, a los conflictos negativos, sin señalar expresamente que tampoco sería viable en atención al origen estatal de la omisión y al origen autonómico de quien quiere impugnarla.

15

IV. La impugnación del art. 161.2 CE: la asimetría de origen constitucional

El desfase procesal Estado/Comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional más evidente tiene lugar en el procedimiento previsto en el art. 161.2 CE, que señala que “el Gobierno [estatal] podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses”.

A diferencia de los supuestos analizados es la propia Constitución la que incorpora expresamente este desequilibrio, desconocido en otros ordenamientos

¹⁴ Así lo entienden Bastida Freijedo, Francisco y Requejo Pagés, Juan Luis, *Cuestionario comentado de Derecho Constitucional. El sistema de fuentes y la jurisdicción constitucional*, Barcelona, Ariel, 1991, pp. 198-199, aunque reconocen que este escenario seguramente no sea habitual, puesto que, en caso de que “el Estado decline su competencia”, las Comunidades autónomas aprovecharían para actuar, a no ser que se tratara de “materias incómodas desde el punto de vista político, en los que la falta de resolución de los problemas suscitados se achaque recíprocamente a incompetencia propia en el asunto y a competencia (no ejercida) del otro ente”.

descentralizados¹⁵, que luego la LOTC potenciará, al precisar sin acierto el ámbito y características de la impugnación. El Tribunal Constitucional se encargará de reducir el impacto, al menos en una primera etapa, en sintonía con la construcción del Estado autonómico¹⁶, para acabar dando marcha atrás. En efecto, la LOTC, como veremos, lo que viene es a expandir el alcance de la citada impugnación. No solo la vincula al recurso de inconstitucionalidad y a los conflictos positivos de competencia para lograr la suspensión automática de la disposición o acto autonómico de rango legal o reglamentario respectivamente en ellos atacada por incurrir en diferentes vicios constitucionales, ya sean formales, materiales o competenciales en el primer caso o solo competenciales en el segundo. También la configura como procedimiento autónomo contra disposiciones sin fuerza de ley, que se puede poner en marcha alegando motivos de constitucionalidad cada vez más numerosos, pues si durante mucho tiempo se excluían los competenciales para evitar solapamientos con otros procedimientos, como el conflictual que acabamos de mencionar, luego se acabaron admitiendo en ciertos supuestos.

Con anterioridad a la aprobación de la LOTC era evidente que la Constitución concedía al Estado en el art. 161.2 CE un papel preponderante en comparación al de las Comunidades autónomas, pero hasta qué punto llegaba tal preponderancia parecía que debía deducirse de la conexión de ese precepto con otros apartados del mismo artículo y con otras disposiciones constitucionales. Doctrinalmente hubo y sigue habiendo opiniones diversas sobre cuál debe ser el alcance del 161.2 y de la impugnación que en él se contempla¹⁷. Los Profesores Rubio Llorente y Aragón Reyes¹⁸, por ejemplo, descartaban, cuando aún no existía la LOTC, que el art. 161.2 CE permitiera al Tribunal Constitucional conocer otros procedimientos distintos a los ya previstos en el art. 161.1 CE, esto es, recurso de inconstitucionalidad contra normas autonómicas de rango legal por cualquier vicio de inconstitucionalidad y conflictos de competencia contra normas autonómicas infralegales inconstitucionales por motivos

16

¹⁵ Alemania o Italia, por ejemplo, según pone de manifiesto Lucas Murillo de la Cueva, Enrique, "De nuevo sobre la impugnación de las disposiciones y resoluciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional", Oñati, *Revista vasca de Administración Pública*, nº 78, IVAP, 2007, p. 188.

¹⁶ Este papel corrector y reequilibrador del Tribunal Constitucional en algunos momentos es destacado por *Ibid.*, p. 193 y Rosado Iglesias, Gema, "La suspensión de la ley autonómica", *Revista de Derecho político*, nº 69, Madrid, UNED, 2007, pp. 154-155.

¹⁷ Un resumen de las mismas puede verse en Fernández Farreres, Germán, "Art. 76", en Requejo Pagés, Juan Luis (Coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/ Boletín oficial del Estado, 2001, pp. 1220-1223.

¹⁸ Rubio Llorente, Francisco y Aragón Reyes, Manuel, "Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad", *Revista de Estudios políticos*, nº 7, Madrid, CEPC, 1979, pp. 165-166 y más tarde Aragón Reyes, Manuel, "Art. 161. Competencias del Tribunal Constitucional", en Alzaga Villaamil, Oscar (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo XII, Madrid, Cortes generales, Editoriales de Derecho reunidas, 1999, pp. 247-248.

competenciales, porque si el motivo de impugnación era su ilegalidad el art. 153.c) CE ya señalaba como competente a la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁹. En definitiva, lo destacable del art. 161.2 CE era, a su entender, el “privilegio” que esa impugnación otorgaba al Gobierno estatal, logrando la suspensión automática de normas/actos infralegales atacados a través de un conflicto de competencia. Con ese art. 161.2, la ponencia constitucional que realizó su redacción venía a “compensar” en cierta medida al Estado ante la desaparición del art. 143 del anteproyecto constitucional²⁰, que “a la italiana” permitía al Presidente del Gobierno solicitar a las Asambleas autonómicas “una segunda deliberación” de los textos cuya aprobación le hubieran comunicado y trasladado, exigiéndose en ese caso para ser aprobados como leyes mayoría absoluta en dichas Asambleas²¹. Sin embargo, otras lecturas

¹⁹ Tolivar Alas, Leopoldo, “Un supuesto excepcional de control: el número 2 del artículo 161 de la CE”, en AA.VV., *El Tribunal Constitucional*, Vol. III, Madrid, Dirección general de lo contencioso del Estado, Instituto de Estudios fiscales, 1981, pp. 2661-2679, realiza una crítica al art. 161.2 desde la perspectiva del art. 153 CE, que hace recaer el control de la actividad de las Comunidades autónomas sobre todo en los órganos jurisdiccionales; la jurisdicción ordinaria se encarga de responder ante los vicios de legalidad de disposiciones y actos administrativos autonómicos o estatales, por lo que choca con este precepto un art. 161.2 que prevé la impugnación ante el Constitucional de normas autonómicas, sin distinguos entre legales e infralegales y sin aclarar el motivo, por parte de un Gobierno estatal que pasa a monopolizar la suspensión automática en perjuicio de las Comunidades autónomas. Si a ello se le suma su “dosis de discrecionalidad”, sus “efectos dilatorios” y el juego de la supletoriedad en lo que dura la suspensión, le parece recomendable su uso excepcional. Así fue durante muchos años. Fernández Farreres, Germán, “La impugnación prevista en el art. 161.2 de la CE y el problema de su sustantividad procesal (A propósito de las Sentencias del Tribunal Constitucional 54/1982, de 26 de julio, y 16/1984, de 6 de febrero)”, *Revista española de Derecho constitucional*, nº 13, Madrid, CEPC, 1985, pp. 134-146, siguiendo al Profesor García de Enterría, ve en el art. 161.2 CE una regla especial en relación con la general contenida en su art. 153, aunque reconoce que si se interpreta que el “cualquier motivo” al que luego aludirá el art. 77 LOTC como base de la impugnación incluye tanto los de constitucionalidad como los de legalidad, se equipararían las jurisdicciones y el Constitucional asumiría un papel “inadmisible e injustificable”, lo que aconsejaría reconducirlos tan solo a vicios de constitucionalidad no competenciales, por mucho que esto tampoco evite del todo “la dualidad jurisdiccional”. En la práctica la obtención de la suspensión automática le hace presumir que se acudiría a la vía impugnatoria ante el Constitucional, que también serviría para atacar actos autonómicos no controlables por el contencioso. Una opinión compartida por Caamaño Domínguez, Francisco, *El control de constitucionalidad de disposiciones reglamentarias*, Madrid, CEPC, 1994, pp. 176-178 y por Vidal Marín, Tomás, *La impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 de la Constitución*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 117-119.

²⁰ Así lo ve también, entre muchos, Pascual Medrano, Amelia, *La suspensión de actos y normas de las Comunidades autónomas en la jurisdicción constitucional: el art. 161.2 de la CE*, Elcano, Aranzadi, 2001, p. 36.

²¹ Jiménez Asensio, Rafael, “La presunción de constitucionalidad de las leyes autonómicas”, en AA.VV., *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Barcelona, Institut d'Estudis autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2005, pp. 68-69 pone de manifiesto que precisamente el art. 161.2 sin gran polémica “se aceptó como una suerte de mal menor” ante la posibilidad de este control político y porque su indefinición facilitaba diferentes configuraciones del instrumento que acoge.

fueron posibles²², aunque desde esos planteamientos pareciesen inconstitucionales, y prueba de ello es la regulación que al final efectuó la LOTC, la más expansiva. Esta norma no identificó la impugnación solo con una “medida cautelar de suspensión” automática en manos del Estado en el ámbito del conflicto de competencias; también la vinculó al recurso de inconstitucionalidad y además en el Título V le concedió sustantividad propia, configurándola como procedimiento autónomo²³. Sin duda, esa relación recurso de inconstitucionalidad-suspensión es la más grave y la que plantea mayores problemas, al someter a la ley a un régimen distinto, según sea estatal o autonómica, que minusvalora a esta última, sin que la Constitución establezca ningún distingo entre ambas; el plus de legitimidad democrática es el mismo, al igual que la presunción de constitucionalidad que de él se deriva en su favor con independencia de su origen, Estado o unas Comunidades autónomas, cuya autonomía política puede verse no solo temporalmente paralizada, sino en entredicho al ser su resultado una norma devaluada²⁴. Ello no significa que esa presunción de constitucionalidad de la

²² Sirvan de ejemplo, ya tras la aprobación de la LOTC, la que ofrece Lucas Murillo de la Cueva, “De nuevo, op. cit., pp. 213-215, para el que el art. 161.2 CE solo daría cobertura a un procedimiento autónomo, y no a un incidente vinculado al recurso ni al conflicto de competencias, cuyo objeto sería exclusivamente normas infralegales autonómicas impugnables por motivos no competenciales, no siempre recurribles ante los Tribunales ordinarios o, de poder serlo, con un menor alcance. Por su parte, Pascual Medrano, *La suspensión*, op. cit., p. 154, considera que el art. 161.2 matiza el art. 153.c) CE y respalda la existencia de un procedimiento autónomo, aunque reconoce que el precepto podría haber sido desarrollado de otro modo, vinculando la impugnación a los procedimientos ya existentes o configurándolo solo como procedimiento autónomo, como hemos visto otros han sugerido. Incluso, como comentaremos seguidamente, muchos cuestionan que el art. 161.2 permita suspender leyes autonómicas, pero sí admiten no solo su invocación en los conflictos, sino también su diseño como procedimiento singular.

²³ Gómez Fernández, Itziar, “Art. 161.2”, en Pérez Tremps, Pablo y Saiz Arnaiz, Alejandro (Dir.), *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-Homenaje a Luis López Guerra*, Tomo II, Madrid, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2219-2220.

²⁴ Rosado Iglesias, “La suspensión”, op. cit., pp. 139-144 critica en profundidad el impacto del art. 161.2 en la ley en los términos señalados y las consecuencias sobre su eficacia, que como poco fuerzan a un uso excepcional de la medida suspensiva. Si los argumentos en contra de la extensión de la impugnación a la ley giran en torno a su dignidad democrática y al peso de la autonomía política, Salvador Sancho, Armando, “La suspensión de disposiciones y resoluciones de las Comunidades autónomas como consecuencia de su impugnación ante el Tribunal Constitucional (Art.161.2 CE)”, en AA.VV., *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Barcelona, Institut d’Estudis autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2005, pp. 16, 27, introduce, además de los mencionados, uno nuevo de naturaleza procesal y en nuestra opinión de menor relevancia; la distinta legitimación recurso-impugnación, corregida por la LOTC forzosamente. En definitiva, como subraya Jiménez Asensio, “La presunción de constitucionalidad”, op. cit., pp. 67-68, el mismo “estatus constitucional” que las leyes parecían compartir con independencia de su origen se ve desmentido sobre todo por esta extensión de la LOTC. Sin embargo, hay quien piensa, como Pascual Medrano, *La suspensión*, op. cit., pp. 53-62, en contra de nuestro parecer, que esta expansividad, propiciada por una referencia del art. 161.2 CE a disposiciones y resoluciones lo suficientemente imprecisa como para incluir a las leyes, no es tan negativa, puesto que no

ley impida la adopción de medidas suspensivas, en ocasiones necesarias²⁵, pero sí permite cuestionar su automatismo, la falta de motivación inicial o un mantenimiento de la misma injustificado.

Sea como sea, en todo caso la invocación del precepto constitucional por el Presidente del Gobierno ante el alto Tribunal logrará la suspensión automática de la norma autonómica que se impugna. Ello suscita la cuestión de cuál es su naturaleza jurídica. Más allá de su calificación por Aragón Reyes, como “medida de cierre del sistema”²⁶, lo que se plantea es si estamos ante una medida de control político o de naturaleza cautelar. A estas alturas tanto doctrinal como jurisprudencialmente se suele afirmar su naturaleza mixta²⁷: cuando el Gobierno voluntariamente la pone en marcha, consiguiendo la suspensión automática y provisional de la norma impugnada, estaría más próxima al control político, mientras que la posterior intervención del Tribunal Constitucional, manteniendo o levantando la suspensión,

supone “una subordinación de la ley autonómica” o una “primacía de la ley estatal”, sino una mera “especialidad en orden al control de constitucionalidad de la ley autonómica”, que encuentra su fundamento en la “posición del Estado” como “garante de los intereses generales”. Por su parte, Vidal Marín, *La impugnación*, op. cit., pp. 21 y 46, califica de “espléndid[o]” el desarrollo que efectúa la LOTC de este art. 161.2 CE y estima que esta expansión en su objeto responde a la intención de “no dejar fuera del control de la jurisdicción constitucional... ninguna actuación de las Comunidades autónomas”.

²⁵ Así lo entiende Ferreres Comella, Víctor, “La presunción de constitucionalidad de las leyes autonómicas”, en AA.VV., *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Barcelona, Institut d’Estudis autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2005, pp. 53-55.

²⁶ Aragón Reyes, “Art. 161”, op. cit., pp. 248-249, al igual que posteriormente Tenorio Sánchez, Pedro Julio, “Impugnación por el Gobierno de disposiciones y actos de las Comunidades Autónomas por motivos de inconstitucionalidad no competenciales”, *Revista de Derecho político*, nº 60, 2004, Madrid, UNED, p. 107 o Vidal Marín, *La impugnación*, op. cit., p. 21, subrayan esta naturaleza “residual”, “subsidiaria” o “de cierre”, que quizás encaja mejor con el modo de concebir la impugnación por el Constitucional hace años y no en la actualidad.

²⁷ El ATC 5/2018, de 27 de enero, por ejemplo, así lo señala. Distinto hubiera sido de haber tenido recorrido la visión de la impugnación de la suspensión que acoge el VP al ATC 30/2003, de 28 de enero, comentado en Requejo Pagés, Juan Luis, “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 AA.VV., *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Barcelona, Institut d’Estudis autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2005, pp. 193-200. Como el autor señala, de haber prosperado, hubiera provocado no solo “una inflexión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de suspensión”, sino “la reconstrucción del estado autonómico sobre bases que lo harían irreconocible”. Frente a la doctrina mayoritaria, para el Voto particular lo coherente con “el sentido de la suspensión inicial y, en suma, la función constitucional del precepto que la establece”, como denota el automatismo de la misma, es mantener por regla general la suspensión de la ley autonómica y que recaiga sobre la Comunidad la carga de la prueba de la conveniencia de su levantamiento y, pues la posición de supremacía del “todo”, a través de un Gobierno “guardián de la Constitución”, sobre las “partes”, les parece evidente, cuando, como destaca Requejo Pagés, lo que no es evidente es esa identidad entre Estado total y Gobierno.

hace que su naturaleza devenga cautelar²⁸.

Como se ha reiterado, la LOTC es la encargada de configurar este procedimiento, pues en principio la Constitución tan solo alude a la legitimación, únicamente del Gobierno estatal, la naturaleza autonómica de la norma que es su objeto y a sus efectos, comunes tanto para la impugnación vinculada a otros procedimientos principales como para una impugnación autónoma, si se entiende, como lo hizo el legislador orgánico, que el art. 161.2 también le ofrece respaldo. La ordenación de esta última, la impugnación del Título V LOTC, procuró no incluir más coincidencias con otros procedimientos para evitar solapamientos y subrayar su singularidad. En primer lugar el objeto de la misma son disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones tanto de los Ejecutivos o de las Asambleas legislativas autonómicas²⁹. Las leyes y normas con rango de ley no podrían impugnarse por esta vía, siendo necesario un recurso de inconstitucionalidad; ni siquiera entendemos sería posible a través del art. 67 LOTC, aprovechando que la impugnación autónoma

²⁸ Así lo defienden Pérez Francesch, Juan Luis, "El procedimiento de impugnación de disposiciones y resoluciones autonómicas sin rango de ley previsto en el artículo 161.2 CE y en el Título V de la LOTC", *Revista de Derecho político*, nº 71-72, Madrid, UNED, 2008, p. 419; Rosado Iglesias, "La suspensión", op. cit., pp. 145-150; Tenorio Sánchez, "Impugnación", op. cit., p. 123; Salvador Sancho, "La suspensión", op. cit., pp. 18-22; Medina Guerrero, Manuel, "Aspectos procesales del incidente de suspensión: plazos, tramitación, levantamiento y mantenimiento y revocabilidad", en AA.VV., *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Barcelona, Institut d'Estudis autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2005, pp. 145, 148; Pascual Medrano, *La suspensión*, op. cit., pp. 62-63. Sin embargo, Riu Fortuny, Ramón, "Naturaleza y extensión de la medida prevista en el art. 161.2 CE y su desarrollo en la LOTC: estado de la cuestión", en AA.VV., *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Barcelona, Institut d'Estudis autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2005, pp. 113-117 y Vidal Marín, *La impugnación*, op. cit., pp. 140-147 son más proclives a considerarla medida cautelar desde su origen. El primero porque entiende que la motivación que lleva al Gobierno a usar esta potestad no puede ser otra que "la preservación de la eficacia del propio proceso", porque "la revisión de esta medida... recae en el Tribunal Constitucional" y además reúne las características de las medidas cautelares. El segundo descarta que ni siquiera pueda ser vista inicialmente como una medida de control político del Gobierno, incompatible con la autonomía política, al estar vinculada a un proceso jurisdiccional, al haberse configurado como plazo máximo los 5 meses que dispone el Tribunal Constitucional para mantener o levantar la suspensión y al entender también que "razones de naturaleza cautelar" son las que deben llevar al Gobierno a activar este mecanismo. Por último, Lucas Murillo de la Cueva, "De nuevo", op. cit., pp. 195-196, desde su concepción del art. 161.2 y de la impugnación como procedimiento singular, ve en ella una "garantía constitucional" para "proteger... contenidos sustanciales de la Constitución frente a graves agresiones de los órganos autonómicos" y no como un control del Gobierno, a pesar de la suspensión automática, pues este "efecto" no deriva "de la voluntad del Gobierno", sino que la propia "Constitución [lo] anuda a la impugnación".

²⁹ Opinión compartida por Vidal Marín, *La impugnación*, op. cit., pp. 73-76, 81, 92-98, destacando que incluso actos de trámite han podido ser objeto de impugnación, salvo si se incardinan en el procedimiento legislativo, sirviendo de ejemplo respectivamente la STC 16/1984, de 6 de febrero, y el ATC 135/2004, de 20 de abril, con el que se muestra crítico.

se tramita como un conflicto de competencias³⁰. Sin embargo, siendo así, con este comparte objeto, por lo que para distinguirse de él habrá que atender a otro elemento, los motivos impugnatorios. Cuando la impugnación va de la mano de un recurso de inconstitucionalidad los motivos que llevan a su activación contra la ley o norma con rango de ley autonómica pueden ser motivos constitucionales formales, materiales o competenciales. Cuando la impugnación va de la mano de un conflicto de competencias las normas, actos o resoluciones infralegales autonómicos serán atacados por vicios constitucionales competenciales. Pero cuando la impugnación de una disposición normativa sin fuerza de ley o resolución es autónoma habrá de deberse a motivos de inconstitucionalidad, que para evitar confusiones con el escenario anterior³¹ no tendrían que ser competenciales, sino formales o materiales³², como, a nuestro juicio correctamente, estuvo exigiendo el Tribunal Constitucional desde la STC 54/1982, de 26 de julio. Sin embargo, la STC 184/1996, de 14 de noviembre, que admitió una impugnación del Título V contra una norma de rango reglamentario autonómica por un vicio competencial³³, supuso un cambio nada insignificante y ahora ya no excepcional, como afirma la STC 111/2019, de 2 de octubre, cuando señala que

“Pues bien, conforme a consolidada doctrina constitucional [SSTC 137/2015, de 11 de junio, FJ 2 a); 147/2015 de 25 de junio, FJ 2, y 136/2018, de 13 de diciembre, FJ 4], el presente procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas resulta procedente para el enjuiciamiento y resolución de la

21

³⁰ Por todos Aragón Reyes, “Art. 161”, op. cit., pp. 249-250, que mantiene como argumento principal que, en tanto la naturaleza de la impugnación no es competencial, se debería prescindir de aquellos aspectos del conflicto más vinculados a ese plano cuando ese procedimiento se traslada a la impugnación. Críticamente Pascual Medrano, *La suspensión*, op. cit., pp. 174-176 e *Ibid.*, pp. 89-92, apuntan que todo el procedimiento conflictual conecta con lo competencial, por lo que, desde el planteamiento anterior, ello obligaría a no seguirlo en su integridad y no solo a apartar este aspecto concreto; de ahí que se muestren, por el contrario, partidarios de poder realizar un control indirecto de la ley a través de la impugnación como procedimiento autónomo con más motivo cuando además tampoco hay una exclusión expresa.

³¹ Fernández Ferreres, “Art. 76”, op. cit., pp. 1226-1227 y Punset Blanco, Ramón, “Los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades autónomas”, *Revista del Centro de Estudios constitucionales*, nº 2, Madrid, CEPC, 1989, p. 158.

³² Como ya se ha apuntado, ello supone en la mayoría de los casos, no en todos, pensemos en ciertos actos parlamentarios, una concurrencia con el control de la jurisdicción contencioso-administrativa, aunque con el “plus” en la impugnación de poder lograr la suspensión automática, en ello radica su privilegio, por mucho que el control del contencioso sea más amplio al no ser solo de constitucionalidad sino de legalidad. En este sentido, Aragón Reyes, “Art. 161”, op. cit., p. 251; Pascual Medrano, *La suspensión*, op. cit. pp. 155-160; Pérez Francesch, “El procedimiento de impugnación”, op. cit., pp. 415-417.

³³ Vidal Marín, *La impugnación*, op. cit., p. 62, advierte que la tramitación de la impugnación siguiendo el procedimiento del conflicto es la razón a la que se acoge el Tribunal para entender que puede expandir el motivo impugnatorio.

controversia suscitada ya que el Gobierno de la Nación acude a esta modalidad procedimental para pedir la depuración de eventuales infracciones, *tanto de índole competencial como también sustantivas o de contenido material*, en las que habría incurrido una disposición sin fuerza de ley o una resolución emanada de una determinada institución autonómica como es, en este caso, el Parlamento de Cataluña”³⁴.

Procedimentalmente la impugnación se puede poner en marcha dentro de los 2 meses siguientes a la publicación o, en su caso, desde que se tenga conocimiento de la disposición o resolución infralegal³⁵. Sorprende que, a pesar de su desconexión, al menos en los primeros tiempos, con asuntos competenciales, se tramita como un conflicto positivo de competencias³⁶ y su mera formulación, comunicada por el Tribunal, es la que, provoca la suspensión automática de la disposición cuando se admite a trámite la impugnación, retrotrayendo sus efectos al momento de interposición de la demanda; sin embargo respecto de terceros surtirá efectos desde la publicación oficial del acuerdo de suspensión, según una jurisprudencia reiterada que tiene en cuenta el principio de seguridad jurídica³⁷. La consecución de ese efecto, cuando es procedimiento autónomo, no debería requerir, a nuestro juicio, la invocación del art. 161.2 CE en la demanda, en tanto la activación del procedimiento del Título V LOTC no puede tener otro objetivo³⁸; aun así suele exigirse tal apelación por mimetismo con lo reclamado cuando la impugnación se vincula a otros procedimientos principales o por seguir aquella la tramitación del conflicto.

El Tribunal Constitucional debe ratificar o levantar la suspensión sin entrar en el fondo del asunto³⁹ en un plazo de 5 meses, a no ser que anteriormente ya hubiera

³⁴ La cursiva es nuestra.

³⁵ Vidal Marín, *La impugnación*, op. cit., pp. 111-114, ve en la segunda opción un riesgo para la seguridad jurídica, al quedar abierto el plazo de impugnación, por lo que propugna que el Gobierno acredite que realmente no ha tenido ese conocimiento o que el plazo compute desde la publicación o notificación del acto.

³⁶ Lucas Murillo de la Cueva, “De nuevo”, op. cit., p. 218, subraya esta paradoja y critica que no se haya diseñado un procedimiento propio, lo que suscribimos por completo.

³⁷ Vidal Marín, *La impugnación*, op. cit., pp. 131-133.

³⁸ De la misma opinión Fernández Farreres, Germán, “Art. 77”, en Requejo Pagés, Juan Luis (Coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/Boletín oficial del Estado, 2001, pp. 1235; Pascual Medrano, *La suspensión*, op. cit., pp. 173-174; *Ibid.*, pp. 125-127.

³⁹ Pero, como ponen de manifiesto *Ibid.*, pp. 126-132, Salvador Sancho, “La suspensión”, op. cit., pp. 37-40; Medina Guerrero, “Aspectos procesales”, op. cit., pp. 148-149 y, sobre todo, con mayor exhaustividad, Vidal Marín, *La impugnación*, op. cit., pp. 201-208, esta separación no siempre se produce, especialmente, según veremos, cuando a veces el Tribunal utiliza como criterios para decidir sobre el mantenimiento o el levantamiento de la impugnación el *fumus boni iuris* o, añade Vidal Marín, la especial relevancia constitucional del interés/materia afectado o el “bloqueo

dictado sentencia. Durante años el Tribunal apuró ese plazo todo lo posible y no se pronunciaba hasta que finalizaba, salvo en casos puntuales, lo que mostraba una comprensión de la impugnación como privilegio del Gobierno estatal encargado de tutelar la Constitución⁴⁰. Sin embargo a finales de los años ochenta esta práctica se superó, tanto cuando la impugnación acompaña a un recurso⁴¹ o a un conflicto, como cuando actúa en solitario, de tal modo que, a instancia de la propia Comunidad autónoma, se resuelve antes de 5 meses, convirtiéndose ahora en un plazo máximo⁴².

Para decidir mantener o levantar la suspensión, el Tribunal, ante el silencio normativo, atiende a diferentes criterios. Los intereses en juego, generales o particulares⁴³, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puede causar, esto es, *el periculum in mora*, y, como anteriormente se ha tenido ocasión de comentar, la apariencia de buen derecho, es decir, *el fumus boni iuri*, en un principio en supuestos muy específicos⁴⁴ y a partir de los Autos relativos al “procés” catalán con mayor frecuencia. No se pueden olvidar otros factores; la presunción de legitimidad de las normas dictadas por poderes legítimos, especialmente la ley, pero también el resto, que conduce a considerar que el mantenimiento de la suspensión debe ser algo extraordinario⁴⁵, o incluso la seguridad jurídica, cuando el caso concreto introduce

competencial”, proponiendo en esos casos que el Tribunal dicte sentencia sobre el fondo sin que haya un previo auto ratificando la suspensión. Incluso se atreve a dar un paso más y a afirmar que, aun manejando el *periculum in mora* para valorar cuál va a ser el futuro de la suspensión, “no hay separación tajante”: el auto “no puede evitar una mirada de pasada a la cuestión principal” y lo decidido en el auto de algún modo incide en la sentencia. Aunque creemos que ambas decisiones no deben condicionarse, es cierto que en la práctica suele haber cierta sintonía.

⁴⁰ Tenorio Sánchez, “Impugnación”, op. cit., p. 124.

⁴¹ De nuevo la presunción de constitucionalidad de la ley resultó determinante en este cambio, que luego se extendió al resto de supuestos, como indica Rosado Iglesias, “La suspensión”, op. cit., p. 160.

⁴² Pocos se manifiestan contrarios a que los 5 meses tengan la consideración por regla general de plazo máximo, entre ellos, Pascual Medrano, *La suspensión*, op. cit., p. 93, al verlo más procedente con una suspensión entendida como “medida de control”, de ahí que resolver antes debiera a su juicio ser algo excepcional, en la línea de la primera jurisprudencia del Constitucional que no quería desvirtuar la suspensión automática. La mayoría, por todos, Vidal Marín, *La impugnación*, op. cit., pp. 149-162 apuestan por los 5 meses como plazo máximo, más acorde con la autonomía política y la presunción de constitucionalidad de las normas, y aplauden el cambio jurisprudencial en este sentido.

⁴³ Vidal Marín, *La impugnación*, op. cit., pp. 168-172, destaca que correctamente, en su opinión, la relevancia de los intereses en presencia o de la materia afectada por la disposición o la resolución ha sido en ocasiones tenida en cuenta por el Tribunal para decidir sobre el mantenimiento de la suspensión, como en las decisiones vinculadas al llamado “procés” de independencia de Cataluña -ATC 156/2013, de 11 de julio-.

⁴⁴ Salvador Sancho, “La suspensión”, op. cit., pp. 37-39; Medina Guerrero, “Aspectos procesales”, op. cit., p. 149; Pascual Medrano, *La suspensión*, op. cit., pp. 128-129, señalan como ejemplos supuestos en que el objeto de la impugnación es parecido a otro ya declarado inconstitucional o casos en que la disposición no tiene respaldo competencial.

⁴⁵ Vidal Marín, *La impugnación*, op. cit., pp. 190-198 discrepa, por buenas que sean sus intenciones, con las consecuencias que el Tribunal Constitucional deriva de la presunción de

un plus en la alteración que ya de por sí sufre con la impugnación⁴⁶.

Aunque tampoco previsto por la LOTC existe un trámite de audiencia en el que Estado y Comunidades autónomas pueden argumentar en defensa del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, sin garantías de que estas últimas conozcan fehacientemente las razones que han podido provocar la impugnación y aconsejar su mantenimiento según el Gobierno, lo que supone una clara desventaja⁴⁷. La carga de la prueba debe recaer sobre este órgano estatal, entiende el Tribunal, que ha de explicar de manera detallada y convincente los motivos ciertos, no hipotéticos, que aconsejan continuar con la suspensión, pues en caso contrario se procederá a levantarla⁴⁸, lo que, a pesar de lo dicho, en los últimos tiempos, como sucedió en los primeros, no suele ser lo normal⁴⁹. La decisión que se adopte podría revisarse ante un cambio de circunstancias, según admite el propio Tribunal⁵⁰.

Ese privilegio procesal del Estado y las consecuencias de la suspensión para el Estado autonómico aconsejaban un uso precavido de esta figura. Así fue durante más de treinta años, solo nueve impugnaciones, para cambiar radicalmente desde el inicio del conflicto secesionista catalán, asistiendo a un “resurgir” de este procedimiento con un incremento significativo en su número, y a un giro, al menos

24

constitucionalidad de las normas: el levantamiento de la suspensión como regla general y la exigencia de que el Gobierno indique y razone los perjuicios de imposible o difícil reparación que generaría esta decisión. A su entender, y en la línea del ya criticado VP al ATC 30/2003, de 28 de enero, el art. 161.2 CE incide en “las relaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas”, dejando claro que su posición no es de igualdad, al establecer un “privilegio procesal a favor del Gobierno de la Nación en la defensa de nuestro ordenamiento constitucional”; en definitiva, una suspensión automática que relativiza y excepciona la regla de “no suspensión de la vigencia de la norma o acto procedente del poder legítimo”.

⁴⁶ Una exposición sistemática de estos criterios puede encontrarse en el plano doctrinal en *Ibíd.*, pp. 164-199 y en el jurisprudencial en ATC 163/2017, de 28 de noviembre.

⁴⁷ Medina Guerrero, “Aspectos procesales”, *op. cit.*, pp. 144 y 150 subrayó esta dificultad añadida, sugiriendo distintas soluciones, como requerir al Gobierno alguna motivación o dar una audiencia sucesiva y no simultánea.

⁴⁸ Vidal Marín, *La impugnación*, *op. cit.*, pp. 198-199 es de los pocos que muestran su discrepancia sobre esta exigencia al Gobierno, apostando porque Estado y Comunidades autónomas den sus razones a favor del mantenimiento o del levantamiento respectivamente, de modo que el Tribunal Constitucional pueda manejar “suficientes y necesarios elementos de juicio para adoptar la mejor solución”. De nuevo una equiparación que, a nuestro entender, en realidad potencia la asimetría, pues con ella se ningunea la presunción de legitimidad constitucional de lo recurrido.

⁴⁹ Gómez Fernández, “Art. 161.2”, *op. cit.*, p. 2222.

⁵⁰ Una visión global y crítica del procedimiento y sus efectos, puede consultarse en Fernández Farreres, “Art. 77”, *op. cit.*, pp. 1234-1244; Pérez Francesch, “El procedimiento de impugnación”, *op. cit.*, pp. 406-421; Tenorio Sánchez, “Impugnación”, *op. cit.*, pp. 121-126; Rosado Iglesias, “La suspensión”, *op. cit.*, pp. 155-173; Salvador Sancho, “La suspensión”, *op. cit.*, pp. 27-45; Medina Guerrero, “Aspectos procesales”, *op. cit.*, pp. 141-153; Pascual Medrano, *La suspensión*, *op. cit.*, pp. 68-128; 142-145; 172-177.

en la práctica, en la comprensión del mismo⁵¹. De reservarse a la impugnación de normas y actos sin fuerza de ley autonómicos, en general del Ejecutivo, cobra fuerza la impugnación de resoluciones parlamentarias autonómicas, a las que se les reconoce transcendencia jurídica y carácter definitivo sin negar su carga política⁵². Pero además hay una alteración en los motivos impugnatorios, pues, más fiel a la letra del Título V de la LOTC, se admite en la STC 32/2015, de 25 de febrero, que pueda ser cualquiera sin exclusión de los competenciales, volviendo al temido solapamiento con el conflicto. En todo caso, expansión en varios planos que nubla la singularidad de la impugnación, potencia el desequilibrio procesal entre entes territoriales y casa mal con la excepcionalidad que debe rodear a un procedimiento tan distorsionante para el Estado autonómico, desde la perspectiva de su concepción y de sus efectos, por la primacía desmedida del Estado a través de su Gobierno en su papel de garante de la Constitución, concediendo más protagonismo a una y no a otra de las partes del todo⁵³, por dejar temporalmente fuera de juego unas normas/actos presuntamente legítimos, los autonómicos⁵⁴ y por la posible entrada del derecho estatal a través de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE⁵⁵.

⁵¹ Vidal Marín, *La impugnación*, op. cit., p. 21, subraya este resurgir del proceso autónomo “hasta tal punto... que desde el año 2014 a la actualidad se ha puesto en marcha... en más ocasiones que desde la entrada en vigor de la Constitución y la LOTC hasta el referido año”.

⁵² Un recorrido por las resoluciones más significativas, subrayando esta evolución, que también aquí se critica, de “instrumento de control de la actividad administrativa de las Comunidades autónomas” a “instrumento de control de la actividad política en sentido más amplio” y su nuevo “protagonismo”, puede verse en Gómez Fernández, “Art. 161.2”, op. cit., pp. 2222-2226.

⁵³ Jiménez Asensio, “La presunción de constitucionalidad”, ob. cit., pp. 71-73, 75-77, insiste en lo “disfuncional” de la impugnación, puesto que “rompe el presunto equilibrio institucional que debe existir entre instituciones centrales y poderes territoriales”, convirtiendo al Gobierno central en “protector de la Constitución” y a la suspensión “en la quintaesencia de la salvaguarda de los intereses generales”. En definitiva, como señala Requejo Pagés, “Aspectos jurisprudenciales”, op. cit., p. 198, ese “nuevo guardián de la Constitución se convierte así en garante de la uniformidad, es decir, del contraprinzipio del estado de las autonomías”.

⁵⁴ Ya se ha dicho que para gran parte de la doctrina, Pérez Francesch, “El procedimiento de impugnación”, op. cit., pp. 398-399, Rosado Iglesias, “La suspensión”, op. cit., pp. 165-168, la destrucción de esta presunción de constitucionalidad es especialmente grave cuando afecta a la ley, al ser uno de sus rasgos característicos como fuente, pero otros muchos, Salvador Sancho, “La suspensión”, op. cit., p. 35, la hacen extensiva al resto de normas infralegales, en tanto, aun siendo menos “enérgica”, “proviene también de poderes que han de presumirse legítimos”.

⁵⁵ Esta crítica a este procedimiento, desde su previsión constitucional hasta las actuales cotas de expansión legal y jurisprudencial, es bien patente en Pérez Francesch, “El procedimiento”, op. cit., pp. 397-435; Salvador Sancho, “La suspensión” op. cit., pp. 46-47, cobrando hoy todavía mayor razón si cabe. Aunque referido a las leyes, aunque bien podría entenderse, pensamos, en sentido amplio, no puede ser más claro Ferreres Comella, “La presunción” op. cit., p. 54, cuando resalta que con la suspensión automática se frustra “parcialmente la potestad legislativa”, pues “ésta no consiste solo en elegir el *contenido* de las leyes, sino también en elegir el *momento* en que se aprueban y pasan a desplegar sus efectos” (la cursiva es suya).

Pero incluso ese uso precavido resulta insuficiente; la impugnación es una medida antagónica a lo que el Estado autonómico supone y más aún a lo que ha terminado por convertirse.

No se discute en ningún caso la conveniencia de contar con un instrumento que pueda provocar la suspensión de disposiciones o actos, cualquiera que sea su rango, impugnados ante el Tribunal Constitucional, cuya aplicación pueda hacer perder sentido a una futura resolución; lo que se pone en cuestión es la diferencia, la asimetría procesal, entre Estado y Comunidades autónomas que ofrece la actual regulación y su impacto sobre unas normas todas ellas en principio constitucionales. La solución obviamente no puede pasar por equiparar a ambos al alza, de modo que las Comunidades autónomas puedan lograr la suspensión automática de las disposiciones y actos estatales; de ser así la misma crítica formulada le sería trasladable y el perjuicio sería doble. La propuesta debe ser a la baja y, sin librarse de alguna crítica⁵⁶, ya ha sido apuntada en el ámbito doctrinal. Se trataría de eliminar en todo caso la suspensión automática, independientemente de quien pudiera impulsarla, hoy por hoy sabemos que es el Gobierno estatal, y sustituirla por una suspensión cautelar a instancia de parte, ya sea esta un órgano estatal ya sea uno autonómico, que el Tribunal Constitucional se encargaría de decidir⁵⁷ en el marco

26

⁵⁶ Ver, por todos, Vidal Marín, *La impugnación*, op. cit., pp. 23-25. Reconociendo que “la suspensión automática inicial supone una afectación del principio de autonomía de las nacionalidades y regiones, así como del principio de legitimidad de todos los actos procedentes de los órganos legítimamente constituidos” y que provoca tensiones, considera que estos efectos todo lo más obligarían a realizar “una interpretación del artículo 161.2 CE y del Título V de la LOTC tratando de buscar el necesario equilibrio entre el Estado y las Comunidades autónomas”, que impida que el Estado abuse de esa posición preeminente que le confiere la Constitución “como lógica consecuencia de la primacía del interés nacional” y que le lleva a descartar cualquier propuesta que introduzca “una situación paritaria” entre Estado y Comunidades autónomas.

⁵⁷ Entre ellos, Riu Fortuny, “Naturaleza” op. cit., pp. 122-123, refiriéndose a la ley, sugiere esta suspensión a instancia de parte como medida cautelar para “preservar el objeto del proceso” o “la eficacia de la resolución final”, al encajar mejor con “una jurisdicción constitucional adecuada a un estado de las autonomías”. Jiménez Asensio, “La presunción de constitucionalidad”, op. cit., p. 71, igualmente propone que, de querer “reforzar el estado autonómico” y “el papel de las Comunidades autónomas en la formación de la voluntad de Estado”, se proceda a “suprimir el 161.2 de la CE o al menos reformar en profundidad la LOTC”, para introducir “una suerte de incidente de medidas cautelares contradictorio en el que se previera que en supuestos excepcionales el Tribunal Constitucional pudiera acordar la suspensión de la ley”. Lucas Murillo de la Cueva, “De nuevo sobre la impugnación”, op. cit. pp. 189 y 212, se muestra partidario igualmente, ante la evolución del modelo autonómico, de que “la regulación de los instrumentos de justicia constitucional se ordene a la integración equilibrada de los principios de unidad y autonomía” y que se corrija, no solo jurisprudencialmente, “una distorsión limitativa del principio de autonomía” “que debilita notablemente la presunción de legitimidad de las leyes y de las disposiciones y actos infralegales”, pues a su juicio existe una contradicción entre LOTC y CE. Pérez Francesch, “El procedimiento”, op. cit., p. 429, en la misma línea, pone en cuestión “el porqué de la existencia de dicho procedimiento” y su “mantenimiento”.

del recurso de inconstitucionalidad o del conflicto positivo de competencias⁵⁸. Para lograr este objetivo es necesaria una reforma constitucional y no basta tan solo con una modificación de la LOTC, puesto que por esta vía lo más que se podría conseguir sería bien la desaparición de la impugnación como procedimiento autónomo, pero continuando como incidente vinculado al menos al conflicto positivo de competencias, bien mantenerla únicamente como procedimiento autónomo. La reforma, en último término, pretende subrayar que la verdadera preeminencia ha de corresponder al Estado, al Estado autonómico, modelo de organización territorial elegido entre los constitucionalmente posibles; en definitiva, en lo que se debe poner el foco es en el todo, en el Estado con mayúsculas, y no en las partes que lo integran, ni en el Estado central ni en las Comunidades autónomas. Es él quien ha de ser preservado frente a cualquier ataque, venga de donde venga, por el Tribunal Constitucional, un órgano de ese Estado total, pudiendo contribuir a su salvaguarda ambas partes sin distinciones, equiparadas procesalmente, en tanto concernidas por igual en su protección. Ese nuevo escenario no debería ser visto como un ataque a la posición del Estado central ni un signo de debilidad, sino como un reconocimiento de la posición y del papel que también corresponde a las Comunidades autónomas en el Estado descentralizado español en la línea de lo que ha sido su evolución durante estos años y un refuerzo de la fortaleza de este último. El protagonismo desmedido o el monopolio en la defensa del interés general por una de las partes apartando a la otra a la que tampoco le es ajeno puede acabar favoreciendo intereses particulares y disgregando más que integrando, que es lo que a nuestro modesto entender se ha de perseguir, si se quiere conjugar unidad y autonomía como exige la Constitución.

27

V. Referencias

Aragón Reyes, Manuel, “Art. 161. Competencias del Tribunal Constitucional”, en Alzaga Villaamil, Oscar (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo XII, Madrid, Cortes generales, Editoriales de Derecho reunidas, 1999, pp. 189-253.

Bastida Freijedo, Francisco y Requejo Pagés, Juan Luis, *Cuestionario comentado de Derecho Constitucional. El sistema de fuentes y la jurisdicción constitucional*, Barcelona, Ariel, 1991.

⁵⁸ Obsérvese que, aunque la suspensión automática de la ley, como hemos señalado, es con razón la mayor preocupación, es perfectamente factible extender las sugerencias que se formulan respecto de ella a otros escenarios en que las afectadas son normas y actos autonómicos de menor rango, pues la asimetría procesal también está en ellos presente y la consiguiente distorsión del modelo autonómico y de justicia constitucional a ella aparejada.

Caamaño Domínguez, Francisco, *El control de constitucionalidad de disposiciones reglamentarias*, Madrid, CEPC, 1994.

Canosa Usera, Raúl, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Madrid, Trivium, 1992.

Castellá Andreu, Josep María, “La diferente posición del Estado y de las Comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional”, en García Herrera, Miguel Ángel (Ed.), *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España. Actas del Congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003*, Volumen II, Madrid, Universidad del País Vasco-CEPC, 2005, pp. 521-542.

Fernández Farreres, Germán, “La impugnación prevista en el art. 161.2 de la CE y el problema de su sustantividad procesal (A propósito de las Sentencias del Tribunal Constitucional 54/1982, de 26 de julio, y 16/1984, de 6 de febrero)”, *Revista española de Derecho constitucional*, nº 13, Madrid, CEPC, 1985, pp. 125-146.

Fernández Farreres, Germán, “Art. 68”, en Requejo Pagés, Juan Luis (Coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/ Boletín oficial del Estado, 2001, pp. 1099-110.

28

Fernández Farreres, Germán, “Art. 71”, en Requejo Pagés, Juan Luis (Coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/ Boletín oficial del Estado, 2001, pp. 1120-1124.

Fernández Farreres, Germán, “Art. 76”, en Requejo Pagés, Juan Luis (Coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/ Boletín oficial del Estado, 2001, pp. 1219-1233.

Fernández Farreres, Germán, “Art. 77”, en Requejo Pagés, Juan Luis (Coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/ Boletín oficial del Estado, 2001, pp. 1234-1244.

Ferreres Comella, Víctor, “La presunción de constitucionalidad de las leyes autonómicas”, en AA.VV., *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Barcelona, Institut d’Estudis autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2005, pp. 51-61.

García Roca, Javier, “Art. 60”, en Requejo Pagés, Juan Luis (Coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/ Boletín oficial del Estado, 2001, pp. 959-979.

García Roca, Javier, “Art. 62”, en Requejo Pagés, Juan Luis (Coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/ Boletín oficial del Estado, 2001, pp. 1000-1021.

García Roca, Javier, “Art. 63”, en Requejo Pagés, Juan Luis (Coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/ Boletín oficial del Estado, 2001, pp. 1021-1035.

Gómez Fernández, Itziar, “Art. 161.2”, en Pérez Tremps, Pablo y Saiz Arnaiz, Alejandro (Dir.), *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-Homenaje a Luis López Guerra*, Tomo II, Madrid, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2219-2229.

Gómez Montoro, Ángel José, “Art. 59”, en Requejo Pagés, Juan Luis (Coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/ Boletín oficial del Estado, 2001, pp. 933-957.

Jiménez Asensio, Rafael, “La presunción de constitucionalidad de las leyes autonómicas”, en AA.VV., *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Barcelona, Institut d’Estudis autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2005, pp. 67-86.

29

Lucas Murillo de la Cueva, Enrique, “De nuevo sobre la impugnación de las disposiciones y resoluciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional”, Oñati, *Revista vasca de Administración Pública*, nº 78, IVAP, 2007, pp. 185-231.

Martínez Pastor, Marcos, “La falta de legitimación activa de las Comunidades autónomas en los conflictos negativos ante el Tribunal Constitucional”, en Valencia Sáiz, Ángel (Coord.), *Investigaciones en ciencias jurídicas: desafíos actuales del derecho*, Málaga, Universidad de Málaga, 2014, (<https://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1397>).

Medina Guerrero, Manuel, “Aspectos procesales del incidente de suspensión: plazos, tramitación, levantamiento y mantenimiento y revocabilidad”, en AA.VV., *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Barcelona, Institut d’Estudis autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2005, pp. 143-153.

Pascual Medrano, Amelia, *La suspensión de actos y normas de las Comunidades autónomas en la jurisdicción constitucional: el art. 161.2 de la CE*, Elcano, Aranzadi, 2001.

Pérez Francesch, Juan Luis, “El procedimiento de impugnación de disposiciones

y resoluciones autonómicas sin rango de ley previsto en el artículo 161.2 CE y en el Título V de la LOTC”, *Revista de Derecho político*, nº 71-72, Madrid, UNED, 2008, pp. 397-435.

Punset Blanco, Ramón, “Los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades autónomas”, *Revista del Centro de Estudios constitucionales*, nº 2, Madrid, CEC, 1989, pp. 127-161.

Requejo Pagés, Juan Luis, “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 AA.VV., *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Barcelona, Institut d’Estudis autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2005, pp. 193-200.

Requejo Rodríguez, Paloma, “El último escollo de la legitimación de las Comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad español”, *Istituzioni del federalismo*, nº 3, año XLII, 2021, pp. 883-906 (disponible en línea en https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_3_2021/Indice.html).

30

Riu Fortuny, Ramón, “Naturaleza y extensión de la medida prevista en el art. 161.2 CE y su desarrollo en la LOTC: estado de la cuestión”, en AA.VV., *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Barcelona, Institut d’Estudis autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2005, pp. 101-123.

Rosado Iglesias, Gema, “La suspensión de la ley autonómica”, *Revista de Derecho político*, nº 69, Madrid, UNED, 2007, pp. 133-177.

Rubio Llorente, Francisco y Aragón Reyes, Manuel, “Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 7, Madrid, CEPC, 1979, pp. 161-169.

Salvador Sancho, Armando, “La suspensión de disposiciones y resoluciones de las Comunidades autónomas como consecuencia de su impugnación ante el Tribunal Constitucional (Art.161.2 CE)”, en AA.VV., *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales*, Barcelona, Institut d’Estudis autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2005, pp. 13-47.

Sánchez Morón, Miguel, “La legitimación activa en los procesos constitucionales”, *Revista española de Derecho constitucional*, nº 9, Madrid, CEPC, 1983, pp. 9-49.

Tenorio Sánchez, Pedro Julio, “Impugnación por el Gobierno de disposiciones y actos de las Comunidades Autónomas por motivos de inconstitucionalidad no competen-

ciales”, *Revista de Derecho político*, nº 60, 2004, Madrid, UNED, pp. 99-128.

Tolivar Alas, Leopoldo, “Un supuesto excepcional de control: el número 2 del artículo 161 de la CE”, en AA.VV., *El Tribunal Constitucional*, Vol. III, Madrid, Dirección general de lo contencioso del Estado, Instituto de Estudios fiscales, 1981, pp. 2661-2679.

Torres Muro, Ignacio, *La legitimación en los procesos constitucionales*, Madrid, Ed. Reus, 2007.

Vidal Marín, Tomás, *La impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 de la Constitución*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.

