

intelectual realizado. Reitero: su compromiso expresamente militante, unido a su solvencia académica y argumentativa, hacen de esta nueva obra una referencia esencial para comprender jurídica y constitucionalmente los graves acontecimientos que se han venido sucediendo en Cataluña desde el inicio de su andadura independentista. Esperemos que sirva, también, para evitar indeseadas repeticiones de vanas ilusiones y para impulsar, de una vez por todas, una mejor adecuación del sistema democrático que nos dimos en 1978 tras la larga noche de la dictadura. Y es que, como dejó escrito Burke en sus maravillosas *Reflexiones sobre la Revolución francesa*, «un Estado que carezca de posibilidades de cambio es un Estado sin medios de conservación. Sin dichas posibilidades, incluso se puede arriesgar la parte de la Constitución que más fervorosamente se desea conservar».

Gabriel Moreno González
Universidad de Extremadura

TOMÁS VIDAL MARÍN: *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, 211 págs.

Es verdad que durante mucho tiempo la vía de impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas del art. 161.2 de la Constitución española y del título V de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, era un instrumento jurídico utilizado en muy raras ocasiones. Por ejemplo, si uno analiza las Memorias del Tribunal Constitucional desde el año 2000 hasta el 2012, puede ver que no se había producido más que una solicitud de impugnación por el Gobierno de este tipo, concretamente en el año 2003. Encima, en aquella ocasión, el Tribunal Constitucional desestimó la misma por considerar que la disposición frente a la que se presentaba la impugnación era un mero acto de trámite dentro del procedimiento parlamentario (ATC 135/2004, de 20 de abril). Antes ya había habido algunos casos, también muy pocos, más o menos cuatro si nos atenemos a los comentarios de sentencias realizados por el autor. Esta falta de uso daba cierta dosis de razón a aquellos autores, como Rubio Llorente y Aragón Reyes, que tachaban el art. 161.2 de la Constitución como vacío de contenido y sin valor práctico¹. En cambio, lo cierto sería a la postre, como deja muy claro Vidal en la introducción de este trabajo, que este proceso constitucional se demostraría

¹ Tenorio Sánchez (2004: 102-103).

muy plástico y hasta muy necesario una vez que se sucedió la deriva radical independentista de la Generalitat de Cataluña. Ante declaraciones y resoluciones de instituciones políticas al margen totalmente de las bases y principios del Estado de derecho, esta opción se ha mostrado extremadamente útil, como también indica Díaz Revorio en su interesante prólogo a la obra. A partir de ahí ya sí han empezaron a entrar en sede constitucional más procedimientos de este tipo, en concreto, de acuerdo a las Memorias del Tribunal Constitucional, hasta 14 se han sucedido desde 2013 hasta 2019.

De ahí la necesidad y el alto interés que reviste este trabajo de Vidal Marín. Primero, tanto por el mayor valor que ha ido cobrando desde hace poco esta fórmula de impugnación ante el Tribunal Constitucional como por las vicisitudes políticas que han llevado a su aplicación; y segundo, porque viene a cubrir una laguna de estudio sobre este tipo de procedimiento ante el Tribunal Constitucional, pues había sí algunos estudios doctrinales sobre el tema, pero no un estudio *in extenso* al respecto que abordara tanto cuestiones teóricas como prácticas del art. 161.2 de la Constitución y desde una perspectiva además de actualidad. Las páginas de la monografía incluyen la explicación de la tramitación del art. 161.2 en la etapa constituyente, desarrollo de su significado y contenido y sobre cuestiones técnicas de interposición. Todo lo cual concede a este trabajo el interés profesional que supone su estudio desde una perspectiva teórica, pero también práctica, porque Vidal no se entretiene más que lo justo en un análisis del tema desde una perspectiva política, como puede ser entrar en la explicación de las disposiciones de las Comunidades Autónomas que motivaban la petición de impugnación del Ejecutivo ante el Tribunal Constitucional, sino que se dirige más a dar respuesta a las cuestiones de índole puramente jurídica, técnica, metodológica y a los problemas interpretativos sobre el art. 161.2 de la Constitución.

La introducción y los capítulos 2 y 3 del trabajo refieren las cuestiones más teóricas y de contexto del art. 161.2 de la de la Constitución. Bajo el indicativo título «La tramitación en las Cortes Constituyentes del artículo 161.2 de la Constitución» (capítulo 2) se estudia la historia de la aparición en nuestro régimen constitucional de este precepto. Esto significa que aquí se analiza con detalle la influencia del art. 127 de la Constitución italiana de 1947 en la positivación de esta vía de impugnación de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas, la versión del precepto en el proyecto de Constitución española de 1978 y las distintas posturas de los grupos parlamentarios en el debate constituyente en torno al mismo. Esta parte del trabajo deja entrever muy bien cómo ya entonces, de algún modo, había cierta desconfianza de hasta dónde podía llegar el nuevo proceso de descentralización territorial, lo que llevó también a determinar este sistema de control adicional para mayor garantía de la Constitución. Luego, en el capítulo titulado «Desarrollo del artículo 161.2

de la Constitución en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional: trabajos parlamentarios», el autor profundiza en la tramitación del proyecto de ley del Tribunal Constitucional en lo que a su título V se refiere (arts. 76 y 77), que es donde se desarrolla la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el art. 161.2 de la Constitución. Interesa en particular aquí la explicación de cómo el debate en las Cortes no planteó excesivas objeciones de la mayoría a este instituto procesal. No obstante, el Informe de la ponencia introduciría una novedad importante respecto al original del proyecto del art. 81, intercalando en la referencia a las «disposiciones y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas» la indicación «normativas sin fuerza de ley» (disposiciones normativas sin fuerza de ley), que a la postre quedaría como redacción definitiva².

El capítulo 4, dedicado al «significado y alcance del artículo 161.2 de la Constitución», es de un alcance práctico si cabe mayor y representa el inicio de explicación del contenido y aplicabilidad del precepto. Aquí se estudia la extensión de la posibilidad de suspensión o paralización temporal de la disposición autonómica tanto para casos de interposición por el Ejecutivo de recurso de inconstitucionalidad como de conflictos positivos de competencia, aparte de para casos de impugnación en sentido propio de disposiciones sin rango de ley de los arts. 76 y 77 de la LOTC. A ello le sigue el análisis de compatibilidad entre los arts. 161.2 y 153 de la Constitución, relativo a la determinación del control de los órganos de las Comunidades Autónomas. A juicio del autor, la coherencia entre ambas previsiones deriva precisamente del especial objeto del art. 161.2, cuya función principal es desarrollar y matizar otro modo de control constitucional sobre la actividad de las instituciones de los entes autónomos. Luego, el punto dedicado a la «delimitación del proceso previsto en el Título V de la LOTC respecto de otros procesos constitucionales» viene a explicar las diferencias entre el objeto de impugnación propio de este recurso en comparación con otro tipo de procedimientos: por un lado, respecto del recurso de inconstitucionalidad, para la impugnación de normas con rango de ley; por otro lado, respecto de los conflictos de competencia, que vienen más dirigidos a dirimir diferencias puramente competenciales.

Los capítulos 5, 6, 7 y 8 son de carácter todavía más técnico y versan particularmente sobre los requisitos de interposición del recurso por el Gobierno. El capítulo V se corresponde con el estudio de los órganos legitimados para la iniciación del proceso, esto es, el Gobierno, donde el autor explica por qué la Constitución y el art. 76 de la LOTC reconocen tal posibilidad en exclusiva

² Santamaría Pastor (1980: 23-24).

al Ejecutivo y no a las Comunidades Autónomas, que —aun cuando son la contraparte del procedimiento— ni siquiera van a tener reconocida esta vía de impugnación respecto a disposiciones sin rango de ley de otras Comunidades Autónomas. El capítulo 6 es bastante más extenso y en él Tomás Vidal se detiene a analizar cuáles son las razones por las que el Gobierno puede hacer uso de esta vía de impugnación de «disposiciones y resoluciones adoptadas por las Comunidades Autónomas» ante el Tribunal Constitucional, al mismo tiempo que explica la diferenciación de la utilización de la vía de suspensión del art. 161.2 según se trate de disposiciones y resoluciones sin rango de ley o de norma con rango de ley; se completa este capítulo incluyendo una explicación de subcasos de disposiciones a las que se refiere el art. 161.2 de la Constitución según procedan de los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas y, en su caso, de las asambleas de las mismas, relación de casuística de situaciones (principalmente casi todas referidas al proceso de radicalización política en Cataluña) y de doctrina del Tribunal Constitucional. El capítulo 7 es un estudio pormenorizado de los requisitos de plazo para la interposición del recurso por el Gobierno, esto es, del término de dos meses al que hace alusión el art. 76 de la LOTC a contar bien desde la publicación de la disposición, bien desde el momento en que el Ejecutivo tuvo constancia de la misma. Me parece que tiene cierta razón Vidal cuando afirma que el segundo criterio para contar el tiempo de presentación requiere de forma adicional además que el Gobierno pueda acreditar de algún modo que no tuvo conocimiento de la aprobación y publicación de la disposición. El capítulo 8, en fin, se refiere a las posibles causas por las que el Gobierno puede hacer uso de esta vía de impugnación, desarrollada en el inciso primero del art. 77 de la LOTC, que viene a afirmar lacónicamente que este puede iniciar este proceso «sea cual fuere el motivo en que se base». Por supuesto, el autor critica esta forma de redacción tan poco clara, reconduciendo su explicación a la jurisprudencia y práctica constitucional que determina de forma más objetiva las posibles motivaciones que pueden justificar la utilización de este medio procesal-constitucional por el Ejecutivo.

El capítulo 9 es el más largo de todos los que componen el libro, trata sobre las vicisitudes procedimentales de este tipo de impugnación y se puede decir que está dividido en tres partes. La primera de esas partes trata de la consulta al Consejo de Estado como requisito previo para iniciar el procedimiento, de conformidad también del art. 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Termina esta parte con la explicación del carácter no vinculante para el Gobierno del dictamen del Consejo de Estado sobre la oportunidad o no de la impugnación. La segunda parte de este capítulo se refiere a la tramitación procesal de la petición de impugnación de disposiciones sin fuerza de ley al Tribunal Constitucional y, asimismo, de cómo

esta es homónima a la tramitación de los conflictos positivos de competencia (regulado en los arts. 62 a 67 de la LOTC), de conformidad con el propio art. 77 de la LOTC. Aquí el autor procede a deslindar ciertas diferencias que existen entre este procedimiento y los procedimientos de recurso de inconstitucionalidad y de conflictos positivos de competencia en su relación con las posibilidades de suspensión cautelar de la disposición recurrida. Interesa en particular la explicación que hace Vidal de cómo en el caso del recurso de inconstitucionalidad y en el caso del conflicto positivo la suspensión depende, en todo caso, de la decisión del Gobierno central de invocar o no esta posibilidad derivada del art. 161.2, y su comparativa respecto a la petición de impugnación en sentido propio del título V de la LOTC, que presupone sí o sí la solicitud expresa de suspensión de la norma impugnada en el escrito de la demanda a efectos de iniciación de la tramitación del procedimiento. La tercera parte, finalmente, continúa el estudio de la decisión de suspensión cautelar de la disposición o precepto impugnado. Esto quiere decir que aquí se analizan en detalle, entre otras cosas, los criterios para mantener o levantar la suspensión, la posibilidad del Tribunal Constitucional de valorar perjuicios de imposible o difícil reparación u otros como la relevancia o trascendencia de la cuestión para decidir sobre la misma; luego, también analiza otros conceptos a tener en cuenta a estos efectos, como el principio de seguridad jurídica, la noción de *peliculum in mora*, el *fumus boni iuris* y, asimismo, de la presunción de legitimidad de los actos y normas emanados de órganos constitucionales. La explicación de los conceptos y principios de ponderación del Tribunal cara a la adopción, mantenimiento y levantamiento de la suspensión prevista en el art. 161.2 de la Constitución es también muy completa y ofrece una relación muy exhaustiva del desarrollo de la doctrina constitucional en esta materia.

El último capítulo trata de un tema de notable interés y que yo no he visto tampoco estudiar hasta ahora suficientemente, cual es si la decisión del Tribunal de mantenimiento o levantamiento de la suspensión influye a la postre en la sentencia final que resuelve el proceso. Por un lado, el autor reconoce que, jurídicamente, el fin de la suspensión es simplemente garantizar la efectividad posterior de la sentencia que decida sobre el asunto, debiéndose el Tribunal Constitucional abstenerse de entrar a conocer en su auto previo para mantener o levantar la suspensión cuestiones de fondo. Ahora bien, aun cuando la decisión de suspensión se haya adoptado con independencia del objeto y fondo del proceso del cual conocerá después, cabe decir que muy posiblemente esta primera fase del procedimiento le da ya al Tribunal Constitucional una primera oportunidad de toma de posición al respecto del asunto, aunque sea indiciariamente, lo que de algún modo sí le ofrecerá alguna pauta cara después a la resolución definitiva del proceso. Por otro lado, Vidal analiza la práctica, en relación sobre todo con las impugnaciones en sentido propio

del título V de la LOTC, mostrando cómo, si bien en la mayoría de las ocasiones el mantenimiento de la suspensión por el Tribunal coincide después con la declaración de nulidad o de inconstitucionalidad de la disposición de la Comunidad Autónoma y el levantamiento de la suspensión con la desestimación de la impugnación del Gobierno, hay casos también en los que eso no sucede así, en los que el sentido inicial del auto es diferente posteriormente del fallo que resuelve el fondo del asunto, aunque son los menos.

En definitiva, la monografía de Vidal Marín ofrece un trabajo que era muy necesario para cubrir una laguna sobre este tema tan interesante, ofreciendo un estudio actualizado y exhaustivo sobre el procedimiento del título V de la LOTC, pero también desde la posibilidad del Ejecutivo de invocar, en su caso, el art. 161.2 de la Constitución con carácter general. No se trata de un trabajo teórico, aun cuando analiza el tema también a veces desde una perspectiva de contexto y de reflexión jurídico-constitucional, sobre todo al principio, sino sobre todo de carácter práctico —como queda claro con solo echar un vistazo al índice inicial—, por cuanto el grueso del libro se dedica a profundizar sobre cuestiones de procedimiento, técnica y métodos de trabajo del Tribunal Constitucional. El libro no se detiene tanto en problemas abstractos, sino en cuestiones de discurso jurídico positivo. Luego, además, como en el caso del último capítulo, el autor profundiza en aspectos dudosos de carácter técnico muy interesantes que hasta ahora tampoco habían sido discutidos. Igualmente, el libro está muy bien escrito, es muy claro y está muy bien estructurado, profundizando en el tema de menos a más, desde las cuestiones más sencillas a las más complejas; es fácil de leer. A la calidad expositiva se junta así la capacidad para integrar los precisos comentarios doctrinales y jurisprudenciales en el hilo de la explicación. En fin, un trabajo digno de reconocer, que explica de forma amena y clara el sentido y significado del art. 161.2 de la Constitución, su desarrollo por los arts. 76 y 77 de la LOTC, sus conexiones con otros procedimientos constitucionales y sobre la forma en que se tramita y se resuelve este tipo de proceso ante el Tribunal Constitucional.

Alberto Oehling de los Reyes
Universidad de las Islas Baleares

Bibliografía

- Santamaría Pastor, J. A. (ed.) (1980). *Tribunal Constitucional. Trabajos parlamentarios*. Madrid: Cortes Generales.
- Tenorio Sánchez, P. J. (2004). Impugnación por el Gobierno de disposiciones y actos de las Comunidades Autónomas por motivos de inconstitucionalidad no competenciales. *Revista de Derecho Político*, 60, 102 y 103.