

Estudios Críticos

LA LEGITIMACIÓN AUTONÓMICA EN EL RECURSO
DE INCONSTITUCIONALIDAD. COMENTARIO
A LA STC 176/2019, DE 18 DE DICIEMBRE

The standing of regional governments to challenge
the constitutionality of legislation.
A comment on STC 176/2019

ENRIC FOSSAS ESPADALER
Universidad Autónoma de Barcelona
enric.fossas@uab.cat

Cómo citar/Citation

Fossas Espadaler, E. (2021).
La legitimación autonómica en el recurso de inconstitucionalidad.
Comentario a la STC 176/2019, de 18 de diciembre.
Revista Española de Derecho Constitucional, 123, 283-311.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.123.07>

Resumen

Este trabajo analiza la STC 176/2019, que plantea por segunda vez la controvertida cuestión de la legitimación de los Ejecutivos autonómicos para interponer recurso de inconstitucionalidad frente a normas con fuerza de ley de sus propias Asambleas legislativas. En el comentario se sostiene que, lejos de enfrentarse a un simple problema procesal, el caso suscita tres cuestiones de relieve constitucional: el alcance de la reserva de ley orgánica del Tribunal del art. 165 CE y los límites constitucionales al legislador al regular la legitimación de los órganos autonómicos; la aplicación e interpretación por parte del Tribunal de las reglas de legitimación contenidas en la Constitución y en la LOTC; y la naturaleza y funcionalidad del recurso de inconstitucionalidad en el Estado autonómico. A través del examen de estas cuestiones se concluye que las disfunciones generadas por el vigente régimen restrictivo de legitimación autonómica no podían resolverse en la sentencia, como pretendían los votos particulares, pero esta tampoco debía sugerir la posible inconstitucionalidad de una futura reforma de la LOTC que ampliara la actual regulación.

Palabras clave

Recurso de inconstitucionalidad; legitimación activa; comunidades autónomas; Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; ley autonómica.

Abstract

This paper analyzes the Judgement of the Constitutional Court (STC 176/2019), which raises for the second time the controversial issue of the legal standing of regional executives to file an appeal of unconstitutionality against statutory law passed by their own legislative Assemblies. It is argued that, far from dealing with just a simple procedural problem, the case raises three important constitutional issues: the scope of the matters reserved to the Organic Law of the Constitutional Court according for the article 165 CE, and the constitutional limits regarding the standing of the autonomous authorities; the application and the interpretation of the rules concerning this standing by the Constitutional Court; the nature and functionality of the constitutional appeal in the quasi-federal Spanish State. The paper reaches the conclusion that the dysfunctions generated by the existing legal rules concerning the regional standing could not be resolved in this Judgment, as the dissenting votes intended. But the Court ought not to hint the unconstitutionality of a future regulation.

Keywords

Appeal of unconstitutionality; legal standing; Autonomous Communities; Organic Law of the Constitutional Court; regional law.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL CASO Y EL PRECEDENTE: 1. El Gobierno de La Rioja (y los senadores populares) contra el Parlamento de La Rioja. 2. La Junta de Extremadura (y los senadores socialistas) contra la Asamblea de Extremadura. III. LA RESERVA DEL ARTÍCULO 165 CE Y LOS LÍMITES AL LEGISLADOR DEL TRIBUNAL: 1. La legitimación como materia reservada a la LOTC por el artículo 165 CE. 2. Los límites constitucionales al legislador orgánico en materia de legitimación. IV. LA INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS DE LEGITIMACIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL: 1. Un conflicto interpretativo entre la Constitución y la LOTC. 2. El Tribunal Constitucional como aplicador de la Constitución y de la ley. V. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y ESTADO AUTONÓMICO: 1. Intereses públicos generales frente a intereses peculiares regionales. 2. La ley del Tribunal o el Tribunal de la ley. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Es probable que a los seguidores de la jurisprudencia constitucional no les pasara desapercibida la presentación de la STC 176/2019 que ofrece el buscador de jurisprudencia de la web del Tribunal. En la *síntesis descriptiva* puede leerse que aquella resuelve un recurso de inconstitucionalidad «interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de La Rioja». Mientras, en la *síntesis analítica* aparece: «Competencias sobre protección de animales: inadmisión del recurso de inconstitucionalidad por falta de legitimación activa de su promotor (STC 233/2006). Votos particulares». La cita de una sentencia anterior indica que la resolución versa sobre un asunto que el Tribunal ya abordó en el pasado: la posible legitimación de los Gobiernos de las comunidades autónomas para recurrir las normas con rango de ley aprobadas por su propio Parlamento. Finalmente, esta sintética información pone de manifiesto que estamos ante una sentencia de inadmisión dictada por el Pleno del Tribunal, y que contiene varios votos particulares: dos señales de que la resolución (probablemente) fue objeto de una amplia deliberación en el seno de la institución.

De todo lo anterior se podría intuir que la sentencia tiene interés esencialmente para el derecho procesal constitucional, pues en ella no se dirime ningún asunto sustantivo (las competencias autonómicas sobre la protección de animales), sino una cuestión clave del derecho adjetivo como es el presupuesto procesal de la legitimación. Sin embargo, una atenta lectura del texto,

desde los antecedentes hasta el último de los votos particulares, pone de manifiesto que esa controversia procesal suscita algunas cuestiones de alcance constitucional que han sido ampliamente debatidas, y a las que se dedicará este comentario.

La primera (III) se refiere al sentido de la reserva que contiene el art. 165 CE cuando dispone que «una ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal Constitucional, [el estatuto de sus miembros], el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones». De entrada surge la duda sobre si la determinación de los sujetos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad es una materia que debe incluirse en el ámbito de aquella reserva, como así lo hace el art. 32 LOTC. Pero aceptando esa inclusión, la ley rectora del Tribunal no dispondría de absoluta libertad al establecer tal regla de legitimación, pues se encuentra sometida a las normas constitucionales que contengan previsiones sobre ese aspecto, en concreto las del art. 162.1.a) CE. Ello, a su vez, remite a los límites a los que está sometido el legislador del Tribunal cuando regula aspectos materiales que le estarían reservados y, en consecuencia, a la posible inconstitucionalidad de una disposición de la LOTC y su eventual control por el propio Tribunal.

Una segunda cuestión (IV) que plantea la sentencia es la relativa a la extensión y las limitaciones de la interpretación por parte del Tribunal de las normas constitucionales y legales que rigen su organización y funcionamiento, lo cual conduce al tema de la distinta vinculación del Tribunal a la Constitución y a la LOTC, y la posibilidad de una interpretación constitucional contraria a una disposición legal. Todo ello se debate en los votos particulares que contiene la sentencia.

La tercera cuestión (V) que surge en la STC 176/2019 se refiere a la naturaleza del recurso de inconstitucionalidad en nuestra jurisdicción constitucional y su relación con la organización territorial. La jurisprudencia de nuestro Tribunal ha insistido en la función exclusivamente nomofiláctica de aquel proceso para justificar la restricción de los órganos que disponen de legitimación para activarlo, en cuanto que sujetos políticos cualificados que actúan únicamente en defensa de la Constitución. Pero la sentencia establece una distinción entre unos intereses públicos generales, encarnados por los órganos estatales, y los intereses peculiares de las comunidades autónomas. Y sobre esta base justifica una visión «conflictual» del recurso de inconstitucionalidad, impidiendo que este pueda ser un instrumento para canalizar los conflictos constitucionales internos de las CC. AA., cuya activación se deja en manos únicamente de órganos o fracciones de órganos estatales. Ello comporta problemas o disfunciones que la sentencia no aborda, y que podrían encauzarse mediante una reforma de la LOTC.

Como puede verse, la STC 176/2019 resuelve aparentemente un asunto procesal menor, pero suscita estas tres —y aún otras— cuestiones de mayor alcance constitucional, y de ahí que, más que un comentario de la sentencia¹, esta contribución intentará ofrecer algunas reflexiones a propósito de esta, y alcanzar algunas conclusiones (VI). Pero para ello será preciso conocer previamente los detalles de la resolución y hacer referencia a su precedente (II).

II. EL CASO Y EL PRECEDENTE

1. EL GOBIERNO DE LA RIOJA (Y LOS SENADORES POPULARES) CONTRA EL PARLAMENTO DE LA RIOJA

La STC 176/2019 resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Consejo de Gobierno de La Rioja contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de La Rioja 6/2018, de protección de los animales. Los motivos de la impugnación son exclusivamente competenciales, pues el recurrente alega que la norma autonómica vulnera el bloque de la constitucionalidad en esta materia por no respetar los criterios de la regulación básica establecidos en la ley estatal, en este caso, la Ley 8/2003, de sanidad animal. Conviene señalar este extremo, ya que el Gobierno de la comunidad autónoma recurre la ley de su Asamblea por entender que ha invadido las competencias estatales que aquella tiene atribuidas por su Estatuto de Autonomía, en el marco de la Constitución, sin invocar ningún otro tipo de infracción constitucional. Una demanda, en cierto modo, inusual, pues normalmente es el Gobierno del Estado (o un número de diputados o senadores) el que recurre la norma autonómica, alegando vulneración de las competencias estatales, o bien es el Ejecutivo (o el Parlamento) autonómico el que impugna la ley estatal por considerar que invade competencias de la comunidad autónoma. No es frecuente que un Gobierno autonómico recurra una ley de su Parlamento por motivos competenciales, y para ello utilice una fracción parlamentaria estatal políticamente afín. Y es seguramente insólito que el propio Gobierno regional presente el recurso de inconstitucionalidad con una base exclusivamente competencial.

En el momento de interponer el recurso, el Gobierno de La Rioja estaba en manos del Partido Popular (lo estuvo durante cinco legislaturas seguidas, hasta 2019), mientras la composición de su Parlamento era la siguiente: 15 diputados del Grupo Popular, 10 diputados del Socialista, 4 de Podemos, 3 de Ciudadanos y una diputada no adscrita. La ley fue fruto de una polémica

¹ La sentencia ya ha sido comentada por González del Campo (2020).

iniciativa legislativa popular, y durante su tramitación suscitó un gran debate tanto en la opinión pública como entre los juristas, por sus defectos técnicos y su dudosa constitucionalidad. Finalmente, fue aprobada por una escasa mayoría con los votos del PSOE, Podemos y Ciudadanos (Pascual Medrano, 2019: 249).

Debe igualmente anotarse que el mismo día en que se presentó el recurso del Gobierno riojano, 26 de febrero de 2019, ingresó en el Tribunal otro recurso contra la misma ley firmado por más de cincuenta senadores del Grupo parlamentario Popular del Senado, que fue resuelto por la STC 81/2020, de 15 de julio. A este recurso quiso adherirse el Gobierno autonómico, pero tal pretensión fue denegada por el Tribunal (FJ 1) con base en lo declarado en la sentencia que aquí se comenta, decisión de la que discreparon tres magistrados en sus votos particulares, remitiéndose a los votos formulados en aquella. Como se ve, el Tribunal no acumuló los dos recursos: resolvió primero el del Gobierno regional, rechazando su admisión a trámite (STC 176/2019), y, posteriormente, estimó el de los senadores populares, declarando la inconstitucionalidad de varios preceptos de la ley autonómica (STC 81/2020).

En cuanto a su tramitación, el Tribunal acordó inicialmente abrir un trámite de alegaciones para que las partes se pronunciaran sobre la posible falta de legitimación del Gobierno regional, y posteriormente admitió a trámite el recurso. Pero, al resolverlo, el Pleno se planteó de nuevo ese óbice procesal en el fundamento jurídico único, decidiendo exclusivamente su inadmisión como pronunciamiento del Fallo. En el proceso, el Gobierno de La Rioja defendió su legitimación, mientras el Ministerio Fiscal, el abogado del Estado y el Parlamento riojano solicitaron la inadmisión. La sentencia cuenta con tres votos particulares: el del magistrado Pedro José González-Trevijano, al que se adhiere el magistrado Ricardo Enríquez Sancho; el de la magistrada María Luisa Balaguer, y el del magistrado Juan Antonio Xiol Ríos, que se limita a adherirse a los dos anteriores. En las alegaciones de las partes, en la fundamentación jurídica y en los votos particulares se plantean las cuestiones que se abordarán seguidamente. Pero antes es preciso referirse a la sentencia que es invocada unánimemente como el precedente de este caso, pues resolvió una cuestión (casi) idéntica: la STC 223/2006, de 6 de julio.

2. LA JUNTA DE EXTREMADURA (Y LOS SENADORES SOCIALISTAS) CONTRA LA ASAMBLEA DE EXTREMADURA

En la STC 223/2006 ya se planteó la cuestión de la legitimación del Gobierno de una comunidad autónoma para interponer un recurso de inconstitucionalidad

contra una norma con rango de ley aprobada por el Parlamento de esa comunidad. Pero el proceso difirió en algunos aspectos del que finalizó con la sentencia que comentamos.

La sentencia de 2006 resolvió dos recursos promovidos, respectivamente, por la Junta de Extremadura y por 81 senadores del Grupo Socialista contra el Reglamento de la Asamblea de Extremadura aprobado en junio de 1997. Los recursos fueron presentados en el mes de julio y, como puede comprobarse, se resolvieron nueve años después, mientras que en el caso que nos ocupa no se tardó ni un año en dictarse la sentencia. También en aquel caso coincidía el color político de la Junta con el de los senadores recurrentes, y la fundamentación jurídica de estos en su recurso fue una reproducción literal de la esgrimida por el Gobierno regional (antecedente 2). Los dos recursos, que entonces sí se acumularon, no se dirigían contra una ley, sino contra el Reglamento parlamentario autonómico, en concreto, contra dos preceptos que desactivaban el veto presupuestario del Gobierno, ya que conferían al Pleno de la Asamblea la facultad de decidir si una proposición de ley implica o no aumento de los créditos. El reproche de inconstitucionalidad no fue, pues, de base competencial, sino «institucional»: se alegó que los preceptos reglamentarios vulneraban el art. 61.b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que sí confería ese veto al Gobierno regional como manifestación de la función de dirección política que tiene atribuida. El vicio de inconstitucionalidad podría conducirse a la vulneración de los elementos esenciales del procedimiento parlamentario (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: 33). Nótese, pues, que en la STC 223/2006 el Gobierno riojano impugnó por vía de recurso de inconstitucionalidad una norma del reglamento del Parlamento riojano por estimarla contraria al Estatuto de Autonomía. Y que tal pretensión fue acogida porque el Tribunal estimó el recurso de inconstitucionalidad de los senadores socialistas, no el de la Junta, que fue inadmitido por falta de legitimación para promoverlo.

En efecto, la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad fue reclamada por la misma Junta en su escrito, y el Tribunal abrió un trámite de alegaciones sobre la cuestión, en el que el Fiscal General se pronunció a favor de dicha pretensión. También entonces se admitió a trámite el recurso, pero, al resolverlo, se abordó la falta de legitimación de la Junta, alegada tanto por la Asamblea como por el abogado del Estado, y que fue acogida en el fallo con una fundamentación (FJ 2) a la que se remitirá la STC 176/2019. En 2006 la legitimación del Gobierno autonómico para presentar un recurso de inconstitucionalidad contra el Reglamento de su Asamblea ya suscitó discrepancias en el Pleno del Tribunal, tal como quedó de manifiesto en el voto particular que formuló el magistrado Vicente Conde Martín de

Hijas, al que se adhirieron los magistrados Javier Delgado Barrio y Roberto García-Calvo y Montiel.

III. LA RESERVA DEL ARTÍCULO 165 CE Y LOS LÍMITES AL LEGISLADOR DEL TRIBUNAL

En el trámite de alegaciones abierto por el Tribunal para que las partes se pronunciaran sobre la legitimación, el Gobierno de La Rioja sostuvo que la restricción establecida por el art. 32.2 LOTC a los Ejecutivos autonómicos para interponer recurso de inconstitucionalidad podría suponer una «extralimitación de la encomienda del art. 165 CE». Por su parte, la representación del Parlamento replicó que ese precepto constitucional, al remitir a una ley orgánica la regulación de «las condiciones para el ejercicio de las acciones», daría «cobertura suficiente» a aquella restricción. Tales alegaciones plantean dos cuestiones distintas: el ámbito material de la reserva del art. 165 CE, y los límites que ese mandato (y el conjunto del título IX) impondría al legislador orgánico.

1. LA LEGITIMACIÓN COMO MATERIA RESERVADA A LA LOTC POR EL ARTÍCULO 165 CE

En cuanto a la primera, conviene recordar aquí la abundante jurisprudencia sobre el carácter de la reserva contenida en el art. 165 CE (Borrajo Iniesta, 2018: 1841 y ss.). Tal reserva sería «diferente» a la de las leyes orgánicas previstas en art. 81 CE, dado que únicamente la ley contemplada en ese precepto constitucional (y no cualquier otra, ni siquiera el Estatuto de Autonomía, como pretendía el Gobierno riojano) puede «desarrollar la institución en todos los ámbitos que quepa desarrollo, o bien porque no esté constitucionalmente impedido». De ahí que a la reserva de ley orgánica del Tribunal no deba trasladarse la interpretación estricta o incluso restrictiva que sí procede en las demás leyes orgánicas (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 16). El rechazo a la interpretación restrictiva del ámbito material de la reserva del art. 165 CE se justificaría, asimismo, en la «vocación de complitud» de la LOTC, derivada de su «posición de cierre del Título IX», el cual —por voluntad del constituyente— dejó al legislador orgánico la determinación última del modelo de jurisdicción constitucional (STC 49/2008, FJ 16; STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 8). De esta doctrina jurisprudencial debería concluirse que la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad puede incluirse

sin problemas como una materia reservada por el art. 165 CE a la ley orgánica del Tribunal. No sería preciso acudir a una interpretación extensiva para entender que la regulación de la aptitud jurídica para ser parte en un proceso constitucional constituye una de las «condiciones para el ejercicio de las acciones», pues la mejor doctrina procesalista —que seguramente inspiró a los constituyentes de 1978— ha entendido que la legitimación constituye una de esas «condiciones» (Chiovenda, 1922: 178-181)

A la anterior conclusión, sin embargo, podría formularse una objeción. Se puede argumentar que el concepto procesal de legitimación en el derecho privado, que como tal no es universal a todas las jurisdicciones, tampoco es aplicable a los procesos constitucionales, o al menos a algunos de ellos, cuando se refiere a sujetos y órganos de derecho público. En esos casos, la legitimación no tendría el significado clásico (cualidad que habilita para intervenir en un proceso), sino que reflejaría más bien una competencia derivada de la propia Constitución, conferida a determinados órganos para asegurar la efectividad de aquella (Torres Muro, 2007: 25). Sobre este punto, la sentencia que comentamos remite a la temprana STC 25/1981 para reiterar la doctrina según la cual «en el proceso constitucional la legitimación no se establece en términos abstractos sino que se formula para un actor concreto (por ejemplo, órgano o fracción de órgano), en relación a un determinado tipo de acción (por ejemplo, recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia), referida a su vez a una clase concreta de actos o normas». La determinación o precisión de la «*legitimatío ad causam* de manera expresa y concreta» se realizaría con el concurso de dos normas: «[...] el art. 162.1 de la Constitución y su *derivado* el art. 32 de la LOTC».

Así concebida, la legitimación podría entenderse como una materia reservada a la ley rectora del Tribunal *ex* art. 165 CE, excepto cuando la propia Constitución la regulara directamente. Este es precisamente uno de los argumentos que utiliza el magistrado Vicente Conde Martín de Hijas en su voto particular a la STC 223/2006. A su juicio, la legitimación no se incluiría entre las «condiciones para el ejercicio de las acciones» porque estas se refieren al objeto del proceso, mientras aquella trata de un requisito del sujeto. Pero su argumento principal es que «lo regulable por la Ley Orgánica, a la que el precepto constitucional [art. 165] remite, deberá ser lo no regulado ya directamente por la Constitución», como sucede precisamente con la legitimación para el recurso de inconstitucionalidad fijada en el art. 162.1.a) CE. Sin embargo, este no parece un argumento convincente: la LOTC desarrolla diversos aspectos del Tribunal que se encuentran regulados «directamente» en el título IX, sin que ello en sí mismo pueda considerarse un ilícito constitucional.

En la sentencia que comentamos, la mayoría del Tribunal no se enfrenta directamente a la posible «extralimitación» del art. 32 LOTC respecto del art. 165 CE. La ley del Tribunal, afirmó este en la STC 49/2008, puede «desarrollar la institución en todos los ámbitos que quepa desarrollo», y la sentencia aquí analizada no aclara si la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad es uno de esos ámbitos, limitándose a reproducir la doctrina sobre el significado de la reserva del art. 165 CE (FJ único, a), comentada más arriba. Por su parte, los votos particulares no recurren al argumento de la extralimitación de la reserva material para sostener su discrepancia: ninguno niega, al menos explícitamente, que la legitimación se encuadre en el ámbito material dibujado por el art. 165 CE. Su argumentación se basa en censurar la interpretación «restrictiva» que habría realizado el art. 32.2 LOTC de la legitimación de los Ejecutivos autonómicos para interponer recurso de inconstitucionalidad, pues aquella la ostentarían *ex constitutione*.

Si se acepta, pues, que la legitimación puede encuadrarse en la reserva material del art. 165 CE, y al mismo tiempo se admite que el art. 161.2.a) CE confiere directamente legitimación activa a los Gobiernos autonómicos en el recurso de inconstitucionalidad, cabría la posibilidad de que el legislador del Tribunal regulara esa legitimación, pero desconociera los límites impuestos por las normas constitucionales.

2. LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES AL LEGISLADOR ORGÁNICO EN MATERIA DE LEGITIMACIÓN

A pesar de la singular amplitud que presenta la reserva del art. 165 CE, en los términos expresados por la citada jurisprudencia constitucional, es claro que la libertad de configuración del legislador no es, como en ninguna otra materia, absoluta (Borrajó Iniesta, 2018: 1846). La cuestión entonces estriba en determinar los límites a los que se encuentra sujeto el legislador orgánico que, por mandato del art. 165 CE, «regulará» la legitimación en los procesos constitucionales, entre ellos el recurso de inconstitucionalidad. En realidad, esta es «la cuestión» que se debate en este caso, y en su precedente. Para el Gobierno riojano, se trata de la «carencia de adecuación del art. 32 LOTC con relación al art. 162.1 a) CE» por restringir la legitimación, una alegación que no comparten el Ministerio Fiscal, el abogado del Estado y el Parlamento riojano. Por su parte, el magistrado González-Trevijano considera en su voto particular que el «núcleo del debate» se centra en la interpretación que se ha venido realizando del art. 32 LOTC, sin que llegue a sostener su posible inconstitucionalidad. Finalmente, la magistrada Balaguer denuncia en su voto que la sentencia no entra en

el «debate central», a saber, la «posibilidad que tiene la ley de restringir» una legitimación reconocida por la Constitución. Sin embargo, señala que «no se trata aquí de valorar si el art. 32.2 LOTC es o no inconstitucional», porque ello llevaría a «plantearse la eventual inconstitucionalidad de un precepto» de la LOTC sin tener un mecanismo procesal adecuado.

Como puede verse, nadie en el proceso plantea directamente la inconstitucionalidad del art. 32.2 LOTC, y la mayoría del Pleno ya advierte de entrada que la resolución «no versa sobre el control de constitucionalidad de las reglas de legitimación recogidas en la propia LOTC», porque, efectivamente, el recurso del Gobierno riojano no podía ser el cauce procesal para enjuiciar la eventual inconstitucionalidad de la ley del Tribunal o de sus reformas, pues la «autocuestión de inconstitucionalidad» (art. 55.2 LOTC) solo es posible en el recurso de amparo (Fossas, 2011b: 111). El Tribunal sí realizó tal enjuiciamiento en la STC 223/2006, aunque de una forma singular, criticada en el voto discrepante del magistrado Vicente Conde. En el FJ 2 se afirmaba: «Este Tribunal, sometido exclusivamente a la Constitución y a su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), *si la regulación establecida en ésta no resulta contraria a los preceptos constitucionales*», y entre corchetes añadía: «[...] a los que no cabe considerar que se opone la concreción de la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de recurso de inconstitucionalidad». No se daba, pues, razón alguna para demostrar esa ausencia de contradicción entre el art. 32.2 LOTC y el art. 162.1.a) CE. Simplemente se afirmaba que el primero se limitaba a «concretar» la legitimación reconocida en el segundo «conforme a la llamada que hace a dicha Ley Orgánica el art. 165 CE», en línea con lo sostenido por Aragón Reyes (1999: 259-261), para quien el art. 162.1.a) CE contiene una «cláusula general» que permite al legislador orgánico «concretar los supuestos de la legitimación» en virtud de la reserva del art. 165 CE.

El Tribunal sí se ha enfrentado directamente a la constitucionalidad de su ley rectora en otros procesos de control directo culminados con las SSTC 66/1985, 49/2008, 185/2016, 118/2016 y 215/2016. En estas resoluciones se ha establecido una doctrina sobre los límites a los que está sometido el legislador orgánico del Tribunal, los cuales deberían tenerse en cuenta en un eventual juicio sobre la constitucionalidad del art. 32.2 LOTC. Aunque la sentencia comentada no llega a realizar tal control, puede ser útil referirse a los criterios jurisprudenciales que el Tribunal hubiera debido utilizar, y a los posibles resultados de su aplicación al precepto que regula la controvertida legitimación autonómica.

Uno de esos criterios es que el límite a la potestad normadora del legislador del art. 165 CE consiste en «el respeto a las normas constitucionales y a

la independencia y función del Tribunal» (STC 66/1985, FJ 4). Otro criterio, afirmado a propósito de la introducción de la participación autonómica en la elección de los magistrados, es que la LOTC es la única fuente del derecho (excepto la Constitución) que podía introducirla, pues aquella ley «no está vinculada positiva sino negativamente a la Constitución» (STC 49/2008, FJ 16). Y un tercero, fijado en la sentencia que comentamos, parte del principio según el cual el «legislador no ejecuta la Constitución», pero su libertad tiene límites materiales y formales que no surgen de una interpretación literal de un precepto, sino del conjunto del título IX y «del modelo de Tribunal Constitucional que se deriva de una interpretación conjunta de nuestra norma suprema». Esta jurisprudencia explicaría, entre otros motivos, por qué hasta hoy no se ha declarado la inconstitucionalidad de ninguno de los preceptos de la LOTC enjuiciados en las citadas sentencias.

A partir de estos criterios se puede especular sobre la posible inconstitucionalidad² de la doble restricción impuesta por el art. 32.2 LOTC a los Ejecutivos de las CC. AA. para interponer el recurso de inconstitucionalidad: únicamente contra leyes estatales, y solo frente a aquellas que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía. El parámetro para enjuiciarlo es el art. 162.1.a) CE, que confiere tal legitimación a «los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, [a] las Asambleas de las mismas», precepto que debe interpretarse en el conjunto del título IX. Pues bien, está claro que las restricciones del art. 32.2 LOTC no entran en «conflicto evidente e insalvable» (STC 49/2008, FJ 3) con aquel precepto constitucional, ni atentan a la función del Tribunal, ni desvirtúan el modelo de Tribunal Constitucional derivado de la Constitución. Si el legislador orgánico del art. 165 CE está llamado a cerrar el título IX, y su misión no es *ejecutar* sus preceptos, puede *concretar* la legitimación prevista en el art. 162.1.a) CE, añadiendo unos requisitos para interponer el recurso de inconstitucionalidad, siempre que con ellos no se niegue de forma absoluta e irrazonable la legitimación activa para ese proceso constitucional a los Gobiernos autonómicos. Como han acreditado diversos autores (Corcuera, 1981: 204; Pérez Tremps, 1997), el proyecto de LOTC sí había previsto la legitimación de aquellos para impugnar las leyes de sus Asambleas legislativas, pero esa disposición no se mantuvo en la versión final de la Ley rectora del Tribunal, quedando la regulación actual, la cual no ha sido modificada en ninguna de las posteriores

² Este ejercicio especulativo ya se realizó tempranamente a propósito del art. 30 LOTC, que amplía la suspensión de las «disposiciones» de las CC. AA. prevista en el art. 161.2 CE a las normas con rango de ley. *Vid.* Rubio Llorente y Aragón Reyes (1979: 165).

reformas de la LOTC. Podría sostenerse que la primera versión era *más* constitucional, con base en distintos argumentos que discutiremos, pero no existen argumentos sólidos para sostener que la versión actual es inconstitucional. Es cierto que una mayoría de la doctrina, con anterioridad y posterioridad al primer pronunciamiento del Tribunal, ha venido siendo muy crítica con el art. 32.2 LOC, al que se ha reprochado imponer una restricción incoherente, disfuncional, injustificable, y no prevista en el art. 162.1.a) CE (Canosa, 1992: 62; Allué Buiza, 1992: 37; Torres Muro, 2007: 93), poniendo incluso en duda su constitucionalidad (Muñoz Machado, 1987: 280). Pero en ninguna de estas críticas se ha identificado el concreto vicio de inconstitucionalidad en el que incurriría el precepto.

En cualquier caso, ya se ha señalado que la sentencia que comentamos no realiza un control de constitucionalidad del art. 32.2 LOTC, sino que aplica ese precepto legal para resolver la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de La Rioja contra una ley de su Asamblea legislativa. Y es la aplicación e interpretación de ese precepto lo que es objeto de debate en el proceso, lo cual nos lleva a la segunda cuestión anunciada al inicio del comentario.

IV. LA INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS DE LEGITIMACIÓN POR PARTE DEL TRIBUNAL

1. UN CONFLICTO INTERPRETATIVO ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA LOTC

Como hemos explicado, en la STC 176/2019 podía plantearse un conflicto normativo entre el art. 32.2 LOTC y el art. 162.1.a) CE, pero el Tribunal no lo ha resuelto porque, efectivamente, el recurso de inconstitucionalidad no podía ser el cauce procesal para enjuiciar la posible inconstitucionalidad del precepto legal. Lo que se suscita entonces en este caso es más bien un conflicto interpretativo, no tanto *de* la Constitución o *de* la ley, sino más bien *entre* la Constitución y la LOTC (González del Campo, 2020: 360).

En efecto, el texto de los preceptos no se presta a muchas interpretaciones. En el plano constitucional, poca duda hay de que el art. 162.1.a) CE otorga a los órganos colegiados ejecutivos de las CC. AA. la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad, situando a aquellos en el mismo plano que los demás órganos o fracciones de órganos identificados en el precepto. No así a las Asambleas legislativas, puesto que el precepto establece que estarán legitimadas solo «en su caso». Tampoco hay duda de que el recurso de inconstitucionalidad es «contra leyes y disposiciones normativas con fuerza

de ley» (art. 161.1.a CE). La Constitución no impide, pues, la legitimación de los Ejecutivos autonómicos para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra normas con fuerza de ley de sus Asambleas legislativas.

En el plano legal, es indudable que el art. 27.2.e) LOTC incluye, entre las disposiciones susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, «leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas». Por su parte, el art. 32.1 LOTC no incluye a los Ejecutivos autonómicos entre los órganos legitimados para impugnar, entre otros, «disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de ley», mientras el art. 32.2 LOTC otorga a los Ejecutivos autonómicos (y, en su caso, a las Asambleas) legitimación para el recurso de inconstitucionalidad solo «contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado», añadiendo que «puedan afectar a su propio ámbito de autonomía». No existe en la ley actual el art. 32.3, que sí figuraba en el Proyecto de LOTC, el cual disponía: «Los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas están legitimados, en todo caso, para impugnar las Leyes, actos y disposiciones con fuerza de Ley emanados de las respectivas Asambleas Legislativas». Como puede verse, a excepción del concepto de «afectación» del ámbito de autonomía, que sí ha sido objeto de una abundante interpretación jurisprudencial (tal como se verá en el siguiente apartado), el texto de los apdos. 1 y 2 del art. 32 LOTC no permite una interpretación según la cual los Ejecutivos autonómicos pueden impugnar mediante el recurso de inconstitucionalidad las leyes y disposiciones con fuerza de ley de sus respectivas Asambleas legislativas. No nos parece plausible la interpretación propuesta por el Ministerio Fiscal en las alegaciones vertidas en la STC 223/2006, según la cual el legislador no habría abordado en el art. 32 la legitimación de los Gobiernos autonómicos contra las leyes de sus Asambleas, de manera que aquella debería regirse directamente por el art. 161.1.a) CE. El argumento de que el apdo. 2 del art. 32 contiene una limitación (la afectación de la autonomía) únicamente aplicable a las leyes estatales, pero no a las leyes autonómicas, contradice la sistemática del precepto en sus dos primeros apartados, y aún más si se tiene en cuenta ese apartado tercero, ausente del texto actual.

A pesar de esta claridad, en el proceso seguido en la STC 176/2019, una vez descartado el inviable juicio de constitucionalidad del art. 32.2 LOTC, se proponen soluciones interpretativas para incluir en el precepto legal la legitimación de los Ejecutivos autonómicos. Así, el Gobierno de La Rioja aboga por una «interpretación integradora» del art. 32.2 LOTC, que le otorgue tal legitimación con base en una serie de argumentos (que veremos en el siguiente apartado), pues de otra forma se haría una «interpretación del mismo contraria al art. 162.1.a) CE». Por su parte, los dos votos particulares ofrecen vías interpretativas para soslayar la reducción de las previsiones constitucionales que opera el art. 32.2

LOTC. En el voto del magistrado González Trevijano se propone una «nueva lectura» del precepto legal, «más adaptada al texto constitucional», acudiendo al principio de la «interpretación conforme». Esta lectura permitiría sostener que la regulación de la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad se agota en el art. 162.1.a) CE, y que el art. 32 LOTC no tiene voluntad de desarrollar globalmente la citada previsión constitucional, ya que se limita a precisar la exigencia adicional de la «afectación» del propio ámbito de autonomía únicamente para la impugnación de las leyes estatales por parte de las CC. AA. Lo cierto es, sin embargo, que el apartado primero del art. 32 LOTC no incluye a los órganos o fracciones de órganos de las CC. AA., mientras que el apartado segundo otorga legitimación a Gobiernos y Parlamentos autonómicos para interponer recurso de inconstitucionalidad solo frente a disposiciones con fuerza de ley del Estado que afecten a su propio ámbito de autonomía. Cuestión distinta es que existan «razones de fondo» derivadas de la propia caracterización del recurso de inconstitucionalidad realizada por el propio Tribunal, que son desarrolladas en el voto, y que también comentaremos.

Por su parte, el voto de la magistrada Balaguer Callejón afirma que la reducción introducida por la LOTC, cuando la Constitución no la contempla, «plantea una exigencia interpretativa respecto de la posibilidad que tiene una ley de restringir esa legitimación que ha sido reconocida por la Constitución sin limitación». Los principios o reglas que se proponen para hacer frente a tal exigencia son la «jerarquización del sistema de fuentes de un ordenamiento», los «derechos constitucionalmente reconocidos», y «la exigencia de interpretar las normas *favor constitutionis*». Sin embargo, el voto no desarrolla tales principios, pues no señala cuáles son los derechos constitucionales que se verían afectados por la restricción de la legitimación a los Gobiernos autonómicos operada por el art. 32.2 LOTC, que quizá podría referirse a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), aunque sería difícil argumentarlo. En este punto, aún resulta más incomprensible la frase con la que se cierra el voto, relativa a la justicia constitucional, donde se afirma literalmente: «[...] una justicia [que] puede ser mejor cuanto más abierta y accesible esté a la ciudadanía y a los poderes públicos, desde la colaboración argumental con quienes instan el control de constitucionalidad y los mecanismos de defensa de los derechos fundamentales». Tampoco se explica en el voto en qué consiste la interpretación *favor constitutionis*, ni cuáles serían las consecuencias de aplicarla en este caso. El principio que sí tiene cierto desarrollo es el de la jerarquía normativa, acudiendo para ello al ya referido voto particular contenido en la STC 223/2006, en el cual se denuncia que no puede prevalecer lo dispuesto en el art. 32 LOTC sobre lo dispuesto en términos inequívocos por el art. 162.1.a) CE, ante el cual «el precepto infra constitucional resulta inoperante». Como

se ha dicho, el conflicto interpretativo que se plantea no es tanto sobre el sentido del precepto constitucional ni el del precepto de la LOTC, sino sobre la posibilidad (o la obligación) de que el Tribunal, ante una disparidad entre ambos, aplique directamente el primero prescindiendo del segundo, una cuestión que se abordará en el próximo epígrafe.

Antes merecen señalarse dos argumentos interpretativos que comparten los dos votos discrepantes, y que, a nuestro juicio, no resultan decisivos para inclinarse por una lectura no restrictiva del art. 32 LOTC. El primero es la apelación a la tramitación legislativa de la LOTC para demostrar que la voluntad del legislador del Tribunal, al menos la inicial, fue la de otorgar legitimación a los Ejecutivos autonómicos para interponer recurso de inconstitucionalidad frente a las disposiciones con fuerza de ley de sus Asambleas, tal como, efectivamente, disponía el desaparecido apartado 3 del art. 32. Ciertamente, este puede ser un buen argumento para proponer su recuperación, con fundados motivos, por parte del legislador orgánico, algo que hasta hoy no ha hecho en las distintas reformas de la LOTC. Pero no puede ser un razonamiento válido para interpretar el art. 32.2 LOTC a partir de un inexistente art. 32.3, porque el Tribunal —único destinatario del precepto— no puede reconstruir el primero, incluyendo en él algo que está expresamente excluido.

El segundo argumento que ambos votos ofrecen para una interpretación más inclusiva del art. 32.2 LOTC es la invocación de la jurisprudencia constitucional sobre la exigencia de «afectación de los intereses autonómicos» como requisito para que los órganos autonómicos (Ejecutivo y Asamblea) puedan interponer recurso de inconstitucionalidad frente a las disposiciones con fuerza de ley del Estado. La evolución hacia una interpretación cada vez más amplia de este requisito por parte del Tribunal (Espín Templado, 2001: 484) le ha permitido entender que esa afectación va mucho más allá de la reivindicación de sus propias competencias (STC 25/1981), ya que comprende la depuración del ordenamiento jurídico, dado que:

[...] dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material *entre la ley estatal* y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente, tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción *frente a las leyes estatales*, como por el hecho de que el art. 32.2 LOTC contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad *frente a las leyes estatales* que establece el art. 162.1 CE (STC 29/1991).

La flexibilización del requisito ha sido tal que, en palabras del propio Tribunal, «a día de hoy puede afirmarse que los condicionamientos materiales

a la legitimación de las comunidades autónomas para impugnar *leyes del Estado* constituye una verdadera excepción» (STC 30/2011, FJ 3).

Como puede comprobarse, esta interpretación cada vez más extensiva de la legitimación contenida en el art. 32.2 CE lo ha sido en relación con el ámbito *material*, es decir, sobre el contenido de las leyes que podían ser impugnadas por los órganos autonómicos, pero no en el aspecto *formal*, pues el Tribunal se refiere (siempre) únicamente a las leyes estatales. De ahí que no pueda sostenerse, como hacen los votos particulares, que esa jurisprudencia conduciría a incluir en el art. 32.2 LOTC las leyes de la propia comunidad autónoma, porque «la afectación al propio ámbito de autonomía resulta todavía más indiscutible». Ni siquiera acudiendo al argumento de que la legitimación para impugnar los estatutos de autonomía de otras CC. AA. (afirmada en la STC 30/2011) justificaría la legitimación para impugnar las leyes de las propias Asambleas. En este punto, la mayoría del Tribunal señala los límites de la interpretación extensiva del «propio ámbito de autonomía», y recurre a la citada sentencia para fijar el criterio interpretativo del controvertido precepto: la «razón de ser» de la legitimación conferida por el art. 32.2 LOTC radica en «la posición institucional de la comunidad autónoma en *defensa de su autonomía*»; y tal posición queda empañada en el supuesto (como el que se da en la sentencia que comentamos) en el que dos órganos superiores de una comunidad autónoma aparecen como «autor y denunciante» de una infracción competencial. De ahí que la interpretación inclusiva del art. 32.2 LOTC no se enfrente solo a un obstáculo formal. Toda la lógica del precepto conduce a entender que la legitimación que en él se establece (no solo de los Ejecutivos, sino también de las Asambleas autonómicas) se fundamenta en la defensa, «como unidad institucional», de unos intereses que trascienden las controversias que puedan existir entre los órganos de la misma comunidad autónoma. Cuestión distinta es que ello comporte disfunciones, incoherencias y carencias en el sistema de control de constitucionalidad de la ley autonómica a través del recurso de inconstitucionalidad. Lo que interesa ver ahora es si esos inconvenientes podrían solventarse mediante una peculiar solución del conflicto interpretativo entre la Constitución y la LOTC por parte del propio Tribunal.

2. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO APLICADOR DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LA LEY

Ya en el voto particular contenido en la STC 223/2006, al que remiten a menudo los votos contenidos en la sentencia que comentamos, el magistrado Vicente Conde contempló solo como hipótesis la contradicción entre el art. 32

LOTIC y el art. 162.1.a) CE, afirmando que, si ello se diera, «nos debiera llevar a un apartamiento de la ley Orgánica, para atenernos estrictamente a la Constitución». Ante «la gravedad» de tal apreciación, se inclinaba por intentar una interpretación en la línea que proponía el Ministerio Fiscal, a la que ya nos hemos referido. Los dos votos que contiene la STC 176/2019 siguen de alguna forma aquella argumentación, proponiendo una aplicación directa de la Constitución sin acudir a la LOTIC. Así, en el voto del magistrado González Trevijano se defiende que la cláusula general de legitimación del art. 162.1.a) CE no necesita desarrollo, y la legitimación de los Ejecutivos autonómicos debe ser reconocida «por imperativo directo de lo dispuesto en el texto de nuestra Norma Fundamental, dado que resulta innecesario que la LOTIC venga a matizar lo que no necesita matización». Por su parte, la magistrada Balaguer Callejón, una vez descartada la «eventual inconstitucionalidad de un precepto de la propia Ley Orgánica», recurre al mismo voto particular de la STC 223/2006 para sostener que no puede prevalecer el art. 32 LOTIC sobre el art. 162.1.a) CE. Debería, pues, interpretarse que la controvertida legitimación se atribuye *ex constitutione*, y que la interpretación amplia «permitiría recuperar la inacción del legislador».

La posición mantenida en las dos opiniones disidentes contempla la posibilidad de que el Tribunal aplique directamente las reglas procesales contenidas en la Constitución sin tener en cuenta lo dispuesto en la LOTIC. En el caso que nos ocupa, debería aplicar el art. 162.1.a) CE y tener por legitimado al Gobierno de La Rioja, y prescindir del art. 32.2 LOTIC por ser innecesario o inoperante. Ahora bien, la posibilidad de llevar a cabo esta operación debería basarse en alguna justificación. Una de ellas podría ser que el Tribunal entendiera que el precepto legal aplicable es inconstitucional. En la STC 223/2006, el Pleno afirmó: «Este Tribunal, sometido exclusivamente a la Constitución y a su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTIC, *si la regulación establecida en esta no resulta contraria a los preceptos constitucionales [...]*)». Y de ello se deduciría que, si existiera tal contradicción, podría decidir no aplicar el precepto legal, basándose en una suerte de «primacía» de la Constitución, de manera similar a cómo operan los jueces ordinarios con el derecho europeo, cuando concurren los requisitos necesarios.

Tal posibilidad, sin embargo, parte, en primer lugar, de un enjuiciamiento de la norma, cuyo resultado sería que el precepto de la LOTIC es contrario a la Constitución, conclusión a la que nadie ha llegado en el proceso seguido con la STC 176/2019. Y, en segundo lugar, acepta que ese juicio negativo puede conducir a la inaplicación de la LOTIC, una operación justificada (procesalmente) en la imposibilidad de que el propio Tribunal pueda plantearse una cuestión interna de constitucionalidad en la tramitación de un

recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, esta forma de proceder es hasta hoy inédita y el propio Tribunal la ha prácticamente descartado, como puede leerse en la Sentencia que comentamos. Dice la mayoría del Pleno que la vinculación del Tribunal a su propia ley «impide ampararse en el texto constitucional para desvincularse de un precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que tiene un contenido claro desde una perspectiva jurídica», como en el caso del art. 32.2 LOTC. Se podría concluir entonces que el Tribunal, en la resolución de un recurso de inconstitucionalidad, puede enjuiciar preceptos de la LOTC que hayan sido directamente impugnados (como ya ha ocurrido) y declarar su inconstitucionalidad (lo que hasta hoy no ha hecho). Pero, si no han sido impugnados, no puede decidir sobre su constitucionalidad ni proceder a su inaplicación.

La posibilidad de aplicar directamente la Constitución y prescindir de la LOTC podría basarse en otra justificación, que es la que subyace en las opiniones disidentes, basada en el argumento del Ministerio Fiscal esgrimido en la STC 223/2006 para pedir la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad de la Junta de Extremadura. La idea central, como se ha expuesto, es que el art. 32 LOTC guarda silencio sobre la legitimación de los Gobiernos autonómicos contra las leyes de sus Asambleas porque aquella se encuentra ya regulada en el art. 161.1.a) CE, el cual debe aplicarse directamente. Sin embargo, lo cierto es que el precepto legal sí contiene una regulación de la referida legitimación, que se encuentra en las reglas de sus dos apartados, y cuya literalidad ya hemos dicho que ofrece poco margen a la interpretación. Si se acepta que el precepto constitucional admite una concreción legal (como la que realizaba el desaparecido apdo. 3 del art. 32, invocado reiteradamente por las partes y la doctrina), y que esa concreción (ciertamente restrictiva) no es inconstitucional, entonces no existe una razón que justifique su inaplicación. La mayoría del Pleno recuerda lo afirmado en la STC 49/2008: «La aplicación de nuestra ley reguladora debe tener muy en cuenta, en efecto, la literalidad de sus preceptos y su interpretación desde las normas y principios constitucionales, pero no puede excepcionarse *ad causam* amparándose en la doble vinculación que contempla el art. 1.1 LOTC, puesto que ello supondría desconocer el papel de esta en la legitimación de nuestra actividad» (FJ 3). En suma, el Tribunal está vinculado por el art. 32 LOTC, en la versión vigente en el momento del proceso, y si aquel no resulta contrario a los preceptos constitucionales, debe aplicarlo interpretando su contenido dentro de los márgenes que permiten sus términos literales. Así lo ha hecho en la sentencia que comentamos, siguiendo el precedente establecido en la STC 223/2006, para inadmitir a trámite en los dos casos el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por un Gobierno autonómico frente a normas con fuerza de ley de su propia Asamblea.

Los argumentos del Tribunal para aplicar e interpretar el art. 32 LOTC son convincentes en cuanto a la forma de entender su vinculación a la Constitución y a su ley reguladora. Sin embargo, son más débiles los fundamentos materiales en los que justifica aquella aplicación porque se sustentan sobre una discutible comprensión del recurso de inconstitucionalidad en nuestra jurisdicción constitucional y en nuestro Estado autonómico, lo cual nos lleva a la tercera y última cuestión que pretendíamos abordar.

V. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y ESTADO AUTONÓMICO

1. INTERESES PÚBLICOS GENERALES FRENTE A INTERESES PECULIARES REGIONALES

En la sentencia objeto de este comentario, el Tribunal esgrime algunos argumentos para denegar la legitimación del Gobierno autonómico basados en la vigente regulación legal, pero también acude a otros —pretendidamente fundados en la Constitución— para sostener una determinada concepción del recurso de inconstitucionalidad en nuestro sistema de justicia constitucional. En la STC 223/2006, frente a las alegaciones de la Junta de Extremadura, en las que denunciaba las «disfunciones» generadas por el régimen restrictivo de legitimación en el recurso de inconstitucionalidad, el Pleno se limitó a manifestar que, al margen de la valoración que ello mereciera «en un plano de *iure condendo*», ese era el modelo vigente al que debían ajustarse los pronunciamientos del Tribunal.

La STC 176/2019 va más allá, pues no se limita a aplicar el vigente régimen legal de legitimación, sino que intenta justificarlo en la misma Constitución. Para ello recurre a la citada STC 25/1981, donde el Tribunal manifestó que la «razón material» de la configuración del régimen de legitimación se hallaba en la vinculación del art. 162.1.a) CE con distintas normas constitucionales relativas al régimen de las autonomías (arts. 2, 97, 137, 138, 149.3, 155 CE). De tal vinculación derivaría la coherencia del art. 32 LOTC: el apartado primero legitima para el recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier ley solo a los órganos o fracciones de órganos estatales que por su naturaleza tienen encomendada la tutela de los «intereses públicos generales», mientras que el apartado segundo legitima a los órganos de las CC. AA. para recurrir solo las normas que afecten a su autonomía porque su acción está ceñida al ámbito derivado de «las facultades correspondientes a sus intereses peculiares». El Tribunal añade ahora que son los «distintos planos institucionales y funcionales» en los que actúan los órganos estatales y los órganos

autonómicos los que «dan sobrada razón» de la regulación contenida en la LOTC, *con fundamento en la Constitución*, en orden a la legitimación de unos u otros órganos (o de sus fracciones) para la interposición del recurso de inconstitucionalidad. De este modo, la mayoría del Tribunal despliega algunos argumentos *constitucionales* destinados a fundamentar la denegación de la legitimación de los Gobiernos autonómicos para recurrir las leyes de sus Parlamentos, hasta ahora basada en la interpretación literal del art. 32 LOTC. Tales argumentos merecen ser examinados.

El primero de ellos consiste en vincular la legitimación de las CC. AA. para interponer recurso de inconstitucionalidad a su posición institucional, como «unidad institucional» en defensa de su autonomía, lo cual se asocia a unos «intereses privativos». Este argumento es rebatido en los dos votos particulares. En el del magistrado González Trevijano se aduce que la progresiva ampliación de la «afectación del propio ámbito de autonomía» en la jurisprudencia constitucional debe llevar a admitir que aquella posee «un alcance de defensa institucional más amplio y coherente con la propia naturaleza del recurso de inconstitucionalidad», cuya función es llevar a cabo un control abstracto que dispensa a los órganos legitimados de invocar un interés propio. La caracterización que esa misma jurisprudencia ha hecho del recurso de inconstitucionalidad como un proceso de carácter objetivo de defensa de la Constitución y de depuración del ordenamiento jurídico justificaría que tal defensa pudiera realizarse frente a «desajustes constitucionales internos, ocasionados por normas emanadas de las propias CC. AA.». De ahí que las restricciones a la legitimación autonómica no se acomoden a la naturaleza y función del recurso de inconstitucionalidad. Por su parte, el voto de la magistrada Balaguer Callejón recurre también a la generosa interpretación jurisprudencial del «ámbito de autonomía» para abogar por la interpretación más amplia posible en relación con el objeto de control de constitucionalidad que puedan instar los Ejecutivos y las Asambleas legislativas de las CC. AA.

Las dos objeciones nos parecen plausibles, pero siguen partiendo de la regulación contenida en la LOTC (a pesar de criticarla duramente) y no de las previsiones constitucionales. A nuestro juicio, el argumento del Tribunal a favor de la concepción «conflictual» del recurso de inconstitucionalidad es sumamente débil, sencillamente porque no deriva de la propia Constitución. El art. 162.1.a) CE menciona como legitimados a los órganos ejecutivos de las CC. AA, junto con los demás, y solamente al referirse a las Asambleas legislativas utiliza «en su caso». La construcción jurisprudencial basada en la «posición institucional», a pesar de tratar de desvincular el recurso de inconstitucionalidad autonómico de la defensa competencial («ni el recurso de inconstitucionalidad puede ser equiparado al conflicto de competencias»), vincula la legitimación

a unos «intereses privativos» de la comunidad autónoma en su conjunto («unidad institucional») *frente* a los «intereses públicos generales» del Estado, algo que no se deduce de nuestra ley fundamental. En efecto, en el art. 162.1.a) CE no aparece *la* comunidad autónoma como órgano legitimado para interponer el recurso, sino dos órganos *de* la comunidad autónoma que, además, no son tratados de igual forma. La sentencia afirma que esa posición institucional se vería empañada si los órganos de la comunidad autónoma aparecieran como «autor y denunciante» de una infracción competencial porque se partiría de una «comprensión diferente de cómo afecta la ley impugnada al ámbito propio de autonomía». Recurre, así, de nuevo, a un criterio interpretativo derivado de la LOTC, pero no de la Constitución. Ni tampoco de su jurisprudencia sobre la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad, donde el Tribunal ha negado que aquella se atribuya por la Constitución «en atención a un interés propio de quienes la reciben, sino en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional», pues mediante este recurso se defienden «el interés general y la supremacía de la Constitución» (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ2).

El razonamiento de la mayoría en esta sentencia pone de manifiesto que el Tribunal ha interpretado la Constitución a partir de la ley, y no al revés. Y que esa interpretación responde a una concepción de la posición institucional de las CC. AA. poco coherente con su condición de entes públicos con fines generales, que pueden expresar su propia concepción del interés general como sujetos que protagonizan el debate político (Jiménez Campo, 1995: 106). A partir de tal concepción, entendemos que nada en la Constitución impide otorgar la legitimación a los Ejecutivos autonómicos (y a las fracciones de las Asambleas autonómicas) para interponer recurso de inconstitucionalidad frente a las normas con fuerza de ley de la propia comunidad autónoma. Así lo afirmó el propio Tribunal en la STC 17/1990, de 7 de febrero, al admitir que tal posibilidad «no podía anticipadamente descartarse» (FJ 1). En aquel proceso, curiosamente, era el Parlamento de Canarias el que cuestionaba la legitimación de 50 diputados para recurrir su ley de aguas, «por carecer de interés jurídicamente protegible para impugnar actos legislativos formados en Instituciones u organizaciones en las que no se integran, sin haber participado, por tanto, en el proceso de formación de la Ley». Algo que con más razón podría decirse de los senadores que impugnaron el Reglamento de la Asamblea de Extremadura. Como se ha visto, la STC 223/2006 estimó su recurso de inconstitucionalidad al tiempo que inadmitía el presentado por la Junta por falta de legitimación. Resulta difícil encontrar una justificación constitucional para sostener que, al impugnar el Reglamento parlamentario regional por considerarlo contrario al Estatuto, los senadores defendían unos

intereses públicos generales, mientras que el Gobierno autonómico lo hacía con base en unos intereses privativos. En la sentencia que comentamos, la mayoría del Tribunal afirma que, si se aceptara la legitimación del Gobierno riojano, el recurso de inconstitucionalidad canalizaría un «conflicto interno entre órganos autonómicos, cuya resolución no ha sido atribuida al Tribunal Constitucional por el ordenamiento jurídico vigente». Quizá hubiera sido más preciso decir «por la legislación vigente». De este modo hubiera dado a entender que otra legislación sí podría atribuir tal legitimación, ya que no existe ningún obstáculo derivado de la configuración constitucional del recurso de inconstitucionalidad como instrumento objetivo de defensa de la Constitución y depuración del ordenamiento jurídico.

El segundo argumento *constitucional* de la sentencia tampoco nos parece convincente. Con el fin de demostrar que la regulación de la LOTC se basa en los distintos «planos institucionales» en los que se mueven los órganos estatales y autonómicos, el Tribunal pone de relieve la «asimetría de posición» de las Cortes Generales y las Asambleas autonómicas en relación con la legitimación. Y ello porque tal legitimación no se atribuye por la Constitución a una determinada fracción del órgano parlamentario autonómico, cosa que sí ocurre con las Cortes. A partir de tal constatación, la argumentación da dos saltos lógicos, de los que quizá era consciente el Tribunal a juzgar por las expresiones utilizadas. El primero, al afirmar que, «de ello, cabe inferir, con toda naturalidad», que la acción de inconstitucionalidad no fue otorgada por la Constitución para la impugnación de las leyes de las propias Asambleas que las aprobaron, algo que podría entenderse contemplado por la expresión «en su caso» con la que se refiere a aquellas el art. 162.1.a) CE. El segundo, al declarar inmediatamente que «es del todo evidente» que la legitimación del Ejecutivo autonómico «rompería el equilibrio o paridad institucional» que debe existir entre los órganos autonómicos «porque así lo ha querido la Constitución», sin aportar ningún fundamento más a la supuesta voluntad constitucional.

En suma, la STC 176/2019 no se limita a esgrimir la literalidad del art. 32 LOTC para rechazar la legitimación activa de los Gobiernos autonómicos en el recurso de inconstitucionalidad frente a las leyes de sus propias Asambleas. La novedad de esta resolución reside en la fundamentación constitucional que desarrolla para justificar tal posición. La mayoría del Tribunal no solo avala tácitamente la constitucionalidad de la regulación restrictiva contenida en el vigente art. 32 LOTC, sino que insinúa la inconstitucionalidad de una regulación alternativa, que ampliara la legitimación de los Gobiernos autonómicos (y de sus Parlamentos) para activar el recurso de inconstitucionalidad contra las normas con fuerza de ley de la propia comunidad autónoma. Sin embargo, los argumentos que aporta son poco convincentes porque se basan en una concepción

«conflictual» del recurso de inconstitucionalidad autonómico que solo deriva de la misma LOTC, pero no encuentra fundamento en la configuración constitucional de ese proceso de control directo de la constitucionalidad de la ley.

Tal como se ha expuesto, el Tribunal no podía en este proceso enjuiciar la constitucionalidad del art. 32 LOTC, ni tampoco —en contra de lo sostenido en los votos particulares— inaplicar la LOTC y reconocer la legitimación del Gobierno riojano con base en lo establecido en el art. 162.1.a) CE. Pero podía haberse limitado a declarar, como hizo en la STC 223/2006, que estaba obligado a aplicar el art. 32 LOTC «en la forma en que este precepto existe en Derecho» (sin el desaparecido apdo. 3), y que la disposición legal no contempla la legitimación reclamada por el Gobierno recurrente. No debía, como sugiere un voto particular, suplir una laguna del legislador originario de la LOTC que no se ha colmado en las posteriores reformas. Pero tampoco debía sugerir, con débiles argumentos, la posible inconstitucionalidad de una eventual ampliación de la legitimación en la LOTC. Habiendo optado por resolver la inadmisión del recurso mediante una sentencia del Pleno, quizá hubieran debido abordar, a modo de *obiter dicta*, algunos de los problemas y disfunciones que genera la actual regulación de la legitimación del recurso de inconstitucionalidad, señalados por las partes y los votos particulares, a los que dedicaremos el próximo epígrafe.

2. LA LEY DEL TRIBUNAL O EL TRIBUNAL DE LA LEY

Ya en la STC 223/2006, el Tribunal eludió responder a las alegaciones de la Junta de Extremadura en las que denunciaba las disfunciones del régimen de legitimación previsto en la LOTC, en particular, el efecto de dejar la defensa de la constitucionalidad (y de la «estatutoriedad») de las normas autonómicas con rango de ley a los órganos estatales o a las minorías presentes en aquellos. También en la sentencia que comentamos, el Consejo de Gobierno de La Rioja advierte de las consecuencias de denegar la legitimación a los Gobiernos autonómicos, a los que queda vedada la protección de su propio ordenamiento interno, quedando expuestos a que sean las voluntades de terceros las que decidan o no instar esta protección. Por su parte, los votos particulares, acudiendo al debate que la cuestión ha suscitado en la doctrina científica, ponen de manifiesto algunos «resultados contradictorios» del actual régimen de legitimación autonómica: someter la legislación estatal a un control más intenso que la legislación autonómica, al incapacitar a las CC. AA. para ejercer un control de constitucionalidad para enjuiciar sus propias leyes; permitir que el recurso de inconstitucionalidad sirva para la defensa de la

Constitución frente al Estado, y no frente a «desajustes constitucionales internos» ocasionados por normas de las propias CC. AA.; sustituir ese control autonómico por una «vía indirecta» del recurso de inconstitucionalidad, activado por las minorías parlamentarias afines del Congreso y el Senado, o el presidente del Gobierno, diferenciando, así, la accesibilidad al Tribunal en función de la afinidad política entre los Ejecutivos autonómicos y tales minorías, y mantener una amplia legitimación para impugnar normas estatales junto con una escueta legitimación para atajar los eventuales desajustes institucionales internos de la comunidad autónoma.

Estos y otros problemas vienen siendo puestos de relieve por la doctrina desde hace más de treinta años, y todos están relacionados con el diseño del control directo de constitucionalidad de la ley en un Estado compuesto, como el nuestro, donde convive la ley estatal junto con la ley autonómica, esta última subordinada no solo a la Constitución, sino también al estatuto de autonomía, que, junto con aquella, forma el «bloque de la constitucionalidad». Es decir, pluralidad de leyes y diversidad de cánones de constitucionalidad para un solo proceso constitucional y ante un solo Tribunal Constitucional.

Lo que se plantea, en definitiva, es si la controvertida configuración legal de la legitimación pone en entredicho la función del Tribunal Constitucional como juez de los sistemas autonómicos, y si esa regulación cuestiona la efectividad y suficiencia del recurso de inconstitucionalidad para la depuración de las leyes autonómicas inconstitucionales. Al circunscribir la legitimación para impugnarlas únicamente a los órganos estatales, estos tienden a fundamentar sus recursos exclusivamente en la vulneración de las competencias estatales atribuidas por la Constitución, despreocupándose de las eventuales vulneraciones del Estatuto en que aquellas puedan haber incurrido (Muñoz Machado, 1987: 292). En efecto, las disposiciones autonómicas con fuerza de ley únicamente pueden ser impugnadas por los órganos o fracciones de órganos estatales, que solo se activan en función de la sintonía política entre aquellos y los órganos autonómicos. Se entrecruzan, así, mayorías y minorías políticas autonómicas con mayorías y minorías políticas estatales, lo cual afecta al sentido contramayoritario de la justicia constitucional. La práctica jurisdiccional ha demostrado que la utilización del recurso de inconstitucionalidad por parte del presidente del Gobierno es (casi) exclusivamente «controversial», pues solo ha impugnado leyes autonómicas, de mayorías parlamentarias no afines a la mayoría gubernamental estatal (a menudo, en manos de fuerzas nacionalistas), y solo por motivos competenciales. Las fracciones del Congreso y del Senado han impugnado, en general, leyes de la mayoría gubernamental estatal por motivos materiales, y pocas leyes autonómicas, normalmente por motivos competenciales. Por su parte, los órganos autonómicos —actuando a menudo

de forma simultánea— han impugnado las leyes de las mayorías gubernamentales estatales por motivos competenciales, aunque progresivamente también por motivos materiales debido a la mencionada evolución de la jurisprudencia constitucional sobre la «afectación» del ámbito de autonomía. Lo anterior pondría de manifiesto que el recurso de inconstitucionalidad es un procedimiento constitucional que en nuestro ordenamiento cumple una función — además de la propia— al servicio del orden constitucional de distribución de competencias, pues es el instrumento para resolver los conflictos de competencia legislativa (Caamaño *et al.*, 2000: 23).

La cuestión que se plantea es si *este* recurso de inconstitucionalidad debe también canalizar los «desajustes institucionales internos», los «conflictos intercomunitarios» o los «desajustes constitucionales internos», expresiones utilizadas en los votos particulares para designar los conflictos entre mayorías y minorías dentro de la comunidad autónoma a propósito de sus normas con fuerza de ley. Si la respuesta es afirmativa, existen poderosas razones «constitucionales» para sostener que los órganos o fracciones de órganos autonómicos deben estar legitimados para activar la acción de inconstitucionalidad frente a disposiciones regionales con fuerza de ley, como sujetos con una alta calificación política que actúan en defensa objetiva de la Constitución y del estatuto de autonomía. Y dado que no existen insalvables objeciones constitucionales, habría que convencer al legislador de que debe modificar la LOTC en ese sentido y dar una nueva redacción a su art. 32, una sugerencia que podría haber lanzado el Tribunal en la sentencia que aquí comentamos, sin necesidad de hacer propuestas *de lege ferenda*. Ello seguramente habría sido mejor que intentar reconstruirlo, como proponen los votos particulares, o limitarse a defender su constitucionalidad, como hace la mayoría. En todo caso, al legislador le corresponde valorar la conveniencia y oportunidad de tal opción, ponderando razones de peso como la sobrecarga que ello supondría para el Tribunal.

Ahora bien, si la respuesta es negativa, entonces debería proponerse una alternativa para que esos conflictos intraautonómicos sobre la ley regional fueran resueltos a través de otro procedimiento constitucional, o quizá por otro órgano que no fuera el Tribunal Constitucional, es decir, por otro tribunal de la ley autonómica. Debe recordarse que nuestro Tribunal, «único en su orden y [que] extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional» (art. 1.2 LOTC), es el juez de la constitucionalidad de las leyes autonómicas, así como de su conformidad con los respectivos estatutos de autonomía. Y que, a diferencia de lo que sucede en otros países con sistemas políticos federales, no existen tribunales constitucionales de las diferentes CC. AA. encargados de garantizar la supremacía del «bloque de la constitucionalidad» sobre

las normas autonómicas con fuerza de ley. Esta función se atribuyó en algunas comunidades a los consejos consultivos, cuyos dictámenes, sin embargo, no son vinculantes, y, de forma más clara, al Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña, creado por el Estatuto de Autonomía de 2006, como sucedáneo de un tribunal constitucional catalán, a pesar de estar desprovisto de potestades jurisdiccionales (Fossas, 2011a: 209-227). Esta propuesta, tan legítima como la anterior, no podría llevarse a cabo mediante una modificación legislativa y exigiría una reforma constitucional. Pero todo ello nos llevaría a otro comentario, lo cual demuestra que, lejos de resolver una mera controversia procesal, la STC 176/2019 suscita interesantes cuestiones de alcance constitucional.

VI. CONCLUSIONES

La legitimación de los Gobiernos autonómicos para interponer el recurso de inconstitucionalidad frente a normas con fuerza de ley de su propio Parlamento es una cuestión controvertida, que ha sido abordada en la STC 223/2006 y en la STC 176/2019, objeto de este comentario. Esta resolución revela que, lejos de suscitar un mero problema de derecho procesal, la regulación de esa legitimación en el vigente art. 32 LOTC plantea varias cuestiones de relieve constitucional que han sido tratadas por la doctrina desde hace años. La restricción legal de la legitimación de los órganos autonómicos —no prevista en el art. 162.1.a) de la Constitución— ceñida a las leyes estatales que afectan al ámbito de su autonomía genera disfunciones en el recurso de inconstitucionalidad, puesto que deja el control de la constitucionalidad de la ley autonómica en manos de órganos o fracciones de órganos estatales, distorsionando la lógica contramayoritaria propia de la justicia constitucional.

En esta sentencia, el Gobierno de La Rioja pretendía recurrir una ley de su Parlamento, pero la mayoría del Tribunal rechaza su legitimación, en esta ocasión basándose no solo en una mera aplicación del art. 32 LOTC, como hizo en la STC 223/2006, sino en una distinción entre intereses generales estatales e intereses privativos autonómicos en la defensa objetiva de la Constitución, fundamento de la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad. Esta interpretación se pretende sustentar en los principios constitucionales del Estado autonómico, pero, a nuestro juicio, no se deduce de la naturaleza «constitucional» del recurso de inconstitucionalidad, y pone de manifiesto que la sentencia ha interpretado la Constitución de acuerdo con la ley, y no al revés. La doctrina sentada en esta sentencia consolida una visión del recurso de inconstitucionalidad exclusivamente «conflictual» entre el Estado y las

CC. AA., excluyendo la posibilidad de operar como un instrumento para la resolución de conflictos constitucionales internos entre mayorías y minorías dentro de la comunidad autónoma.

Con el propósito de restablecer esta legitimación intraautonómica, prevista en un tercer apartado del art. 32 del Proyecto de LOTC, y ante la imposibilidad procesal de enjuiciar en esta sentencia la constitucionalidad del controvertido precepto, los votos particulares defienden una interpretación alternativa que permita aplicar directamente el art. 162.1.a) CE al margen de la LOTC, y otorgar *ex constitutione* la legitimación al Gobierno recurrente por ser más acorde con la calidad política de los órganos autonómicos. Sin embargo, no nos parece procedente invocar en este caso una suerte de «primacía» constitucional que permita al TC inaplicar su ley rectora, sin constatar previamente su inconstitucionalidad. Como tampoco lo es invocar la legitimación contemplada en el *non nato* art. 32.3 LOTC para colmar de forma voluntarista el vacío en el precepto vigente.

Las disfunciones de la actual regulación legal, que niega la legitimación a los Ejecutivos autonómicos (y a las minorías presentes en sus Parlamentos), podrían superarse mediante una reforma de la LOTC que pusiera el recurso de inconstitucionalidad al servicio del control de constitucionalidad y la «estatutoriedad» de la ley autonómica por parte de los órganos de las CC. AA., y no solo de los órganos estatales, aunque ello podría suponer una nueva carga de trabajo para el Tribunal. La alternativa podría ser la introducción en la jurisdicción constitucional de un proceso singular de control para las normas autonómicas con fuerza de ley, o la creación de tribunales constitucionales autonómicos encargados de velar por la supremacía del «bloque de la constitucionalidad» frente a las leyes autonómicas. Sin duda, las señaladas disfunciones no podían ser resueltas por la sentencia, que tampoco debía proponer estas diversas alternativas *de lege ferenda*. Pero sí podría haber hecho alguna insinuación al futuro legislador orgánico del art. 165 CE, señalándole que en la Constitución caben otras regulaciones de la legitimación autonómica en el recurso de inconstitucionalidad.

Bibliografía

- Allué Buiza, A. (1992). *Legitimación de las Comunidades Autónomas en el recurso de inconstitucionalidad*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Aragón Reyes, M. (1999). Artículo 162. Legitimación en los procesos constitucionales. En Ó. Alzaga Villaamil (coord.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Edersa; Cortes Generales.

- Borrajo Iniesta, I. (2018). Artículo 165. La ley rectora del Tribunal Constitucional. En M. Rodríguez-Piñero y M. E. Bravo Ferrer. *Comentarios a la Constitución española* (pp. 1841-1854). Madrid: Wolters Kluwer.
- Caamaño Domínguez, F., Gómez Montoro, A. J., Medina Guerrero, M. y Requejo Pagés, J. L. (2000). *Jurisdicción y procesos constitucionales*. Madrid: McGraw-Hill.
- Canosa Usera, R. (1992). *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*. Madrid: Trivium.
- Chiovenda, G. (1922). *Principios de Derecho Procesal Civil*. Madrid: Reus.
- Corcuera, J. (1981). Autonomía y recurso de inconstitucionalidad (Legitimación de los órganos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad). *Revista Vasca de Administración Pública*, 1.
- Espín Templado, E. (2001). Comentario al art. 32. En J. L. Requejo Pagés (coord.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (pp. 293-357). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Fossas Espadaler, E. (2011a). El Consejo de Garantías Estatutarias como garantía de la autonomía política. En P. Biglino Campos y C. Mapelli Marchena (dirs.). *Garantías del pluralismo territorial* (pp. 209-227). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2011b). Autocuestión de inconstitucionalidad en el recurso de amparo. En M. Aragón Reyes (dir.) y C. Aguado Renedo (coord.). *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Madrid: Civitas-Thomson Reuters.
- García Morillo, J. y Pérez Tremps, P. (1998). Legislativos vs. Ejecutivos autonómicos: el problema del control del veto presupuestario. *Anuario Parlamento y Constitución*, 2, 9-44.
- González del Campo, L. (2020). La legitimación de los ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su propia asamblea: un conflicto interpretativo entre Constitución y ley orgánica del Tribunal Constitucional doblemente resuelto a favor de ésta. Comentario a la STC 176/2019, de 18 de diciembre. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 355-376. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1496>
- Jiménez Campo, J. (1995). Consideraciones sobre el control de constitucionalidad de la ley en el derecho español. En *La jurisdicción constitucional en España* (pp. 71-112). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Muñoz Machado, S. (1987). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Civitas.
- Pascual Medrano, A. (2019). «La Rioja», ODP, *Informe Comunidades Autónomas 2018*. Barcelona: IDP.
- Pérez Tremps, P. (1997). La legitimación de los ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su Comunidad Autónoma: crónica de un precepto perdido. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 305, 1-5.
- Rubio Llorente, F. y Aragón Reyes, M. (1979). Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad. *Revista de Estudios Políticos*, 7, 161-170.
- Torres Muro, I. (2007). *La legitimación en los procesos constitucionales*. Madrid: Reus. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.71-72.2008.9053>

