

Los procesos de inconstitucionalidad (II): la Cuestión de Inconstitucionalidad y la Asamblea de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. MARCO JURÍDICO: ARTÍCULO 163 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA LOTC.—III. LA PERSONACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.—3.1. Carácter tasado de los sujetos que pueden personarse en una Cuestión de Inconstitucionalidad.—3.2. La personación de las CCAA en las Cuestiones de Inconstitucionalidad.—3.3. Los Parlamentos de las CCAA ante las Cuestiones de Inconstitucionalidad.—3.3.1. Derecho Comparado.—A. Italia.—B. Alemania.—C. Portugal.—D. Francia.—3.3.2. España.—A. Los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado y la participación de estas Cámaras en las Cuestiones de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.—B. Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos y su participación en las Cuestiones de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.—C. Las Cuestiones de Inconstitucionalidad y la Asamblea de Madrid.—D. Determinación de los sujetos encargados de la representación y defensa de los Parlamentos en las Cuestiones de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El pensamiento contemporáneo, dice Fix Zamudio¹, en materia de defensa de las normas constitucionales es heredero de una larga y persistente evolución histórica, pues en el fondo viene a ser un reflejo de la permanente lucha de los seres humanos por su libertad frente al poder político, a través de un orden jurídico superior. En este marco, ocupa un lugar preeminente la figura del Tribunal Constitucional.

Como escribe García de Enterría², el Tribunal Constitucional *«es una pieza inventada de arriba abajo por el constitucionalismo norteamericano y reelaborada,*

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

¹ H. Fix Zamudio, «La Constitución y su defensa», en *La Constitución y su defensa*, UNAM, México, 1984, p. 12.

² E. García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981.

en la segunda década de este siglo, por uno de los más grandes juristas europeos, Hans Kelsen. Su punto de partida es, como se comprende, que la Constitución es una norma jurídica, y no cualquiera, sino la primera entre todas, lex superior, aquella que sienta los valores supremos de un ordenamiento y que desde esa supremacía es capaz de exigir cuentas, de erigirse en el parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas del sistema».

La generalización de la justicia constitucional producida tras la Segunda Guerra Mundial, y fundamentalmente en el último cuarto del siglo xx, ha incidido de modo importante sobre la clásica contraposición bipolar entre los que han sido considerados grandes sistemas de justicia constitucional, el norteamericano y el europeo. Como dice Rubio Llorente³, hablar hoy de un «sistema europeo» carece de sentido porque existen más diferencias entre los mismos que entre alguno de ellos y el norteamericano. A la vista de lo anterior, Fernández Segado⁴ se muestra partidario de clasificar los sistemas de justicia constitucional según *«la diferenciación primaria entre el control de constitucionalidad de la ley y aquel otro control que se lleva a cabo con ocasión de la aplicación de la ley. La primera modalidad de control presupone que el control de constitucionalidad se pone en manos de la justicia constitucional en ausencia no ya de todo litigio preexistente ante un juez ordinario, sino más ampliamente aún, de todo conflicto de intereses. Como es obvio, el control que se lleva a cabo con ocasión de la aplicación de la ley presupone justamente lo contrario de lo anterior».*

En el presente estudio nos centraremos en el análisis de algunos aspectos del control concreto de la constitucionalidad de las leyes, construido entre nosotros sobre la Cuestión de Inconstitucionalidad. Tratar de hacer un breve estudio sobre la Cuestión de Inconstitucionalidad que resulte, en cierta forma, original o que, al menos, aporte algo al lector no es tarea fácil. En efecto, el gran avance que supuso la introducción y, sobre todo, la expansión de los distintos sistemas de justicia constitucional dio pie a que mucho se haya escrito sobre ello, en general, y sobre sus diversas manifestaciones, en particular. Pues bien, trataremos con las presentes líneas de acercarnos al tema de la Cuestión de Inconstitucionalidad desde la perspectiva parlamentaria y, más concretamente, desde la práctica de la Asamblea de Madrid. Podríamos decir que se trata de un asunto en cierto modo marginal en el complejo tema de la Cuestión de Inconstitucionalidad, en el que el protagonismo, como es sabido, corresponde a los Tribunales de Justicia. No obstante, es una realidad que los Parlamentos participan en este tipo de procesos de justicia constitucional y que, por ello, conviene detenerse en su análisis.

³ F. Rubio Llorente, «Tendencias actuales de la jurisdicción constitucional en Europa», en *Manuel Fraga. Homenaje académico*, vol. II, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1997, pp. 1411 y ss.

⁴ F. Fernández Segado, «La jurisdicción constitucional ante el siglo XXI (La quiebra de la bipolaridad sistema americano-sistema europeo kelseniano y la búsqueda de nuevas variables explicativas de los sistemas de control de constitucionalidad)», discurso de recepción como académico correspondiente en España, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (Argentina), 24 de septiembre de 2002.

II. MARCO JURÍDICO: ARTÍCULO 163 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA LOTC

Desde una perspectiva puramente normativa, el punto de partida del presente estudio lo encontramos en el título IX de la Constitución Española que, bajo la rúbrica «*Del Tribunal Constitucional*», regula en el artículo 163 la Cuestión de Inconstitucionalidad. Lo primero que ha sido puesto de relieve por la doctrina española es el hecho de que la atribución al Tribunal Constitucional del conocimiento de las Cuestiones de Inconstitucionalidad no esté expresamente reconocida en el artículo 161 (que recoge con carácter general las competencias de este órgano) y sí en el precepto citado, manifestación quizá del peculiar carácter difuso que presenta esta institución:

«Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos».

La remisión realizada por la Norma Fundamental ha sido recogida por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en los artículos 35 y siguientes, siendo el artículo 37, y, más concretamente, el párrafo segundo del mismo, el precepto clave para el caso que nos ocupa:

«El Tribunal Constitucional dará traslado de la cuestión al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Fiscal General del Estado, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y, en caso de afectar a una ley o a otra disposición normativa con fuerza de ley dictada por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma, todos los cuales podrán personarse y formular alegaciones sobre la cuestión planteada en plazo común improrrogable de quince días. Concluido éste, el Tribunal dictará sentencia en el plazo de quince días, salvo que estime necesario, mediante resolución motivada, un plazo más amplio, que no podrá exceder de treinta días».

Por lo que respecta a los antecedentes legislativos del citado precepto, lo más significativo es que fue precisamente en la tramitación parlamentaria cuando se introdujo la posibilidad de que tanto las Cortes Generales como las Asambleas Legislativas de las CCAA participaran en el proceso de las Cuestiones de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. En efecto, el proyecto de LOTC sólo hacía inicialmente mención del traslado de la cuestión «*al Fiscal General del Estado, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y, en caso de impugnarse una ley, disposición o acto con fuerza de ley dictada por una Comunidad Autónoma, al órgano ejecutivo de la misma*»⁵. Fue a

⁵ BOCG de 24 de mayo de 1979, Serie A, núm. 44-I.

partir del informe de la Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados cuando se incluyó también a éste, al Senado y a los Parlamentos autonómicos, manteniéndose ya de esta forma hasta su redacción final⁶.

III. LA PERSONACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

3.1. **Carácter tasado de los sujetos que pueden personarse en una Cuestión de Inconstitucionalidad**

Pues bien, si tomamos como punto de partida el que hemos dicho que es único apoyo normativo existente en esta materia, esto es, el artículo 37.2 de la LOTC, observamos cómo los únicos sujetos que cuentan con legitimación para intervenir en el proceso constitucional son los que el mismo enumera. Todos ellos son órganos públicos.

El ATC 132/1983, de 23 de marzo, es rotundo al delimitar los sujetos que pueden ser parte en la tramitación de Cuestiones de Inconstitucionalidad, al decir que

«esta configuración del proceso constitucional en el caso de las cuestiones no permite, en modo alguno, la comparecencia en ellas de otras personas y ni siquiera de las que fueron parte en el proceso con motivo del cual se suscita la cuestión».

Es claro, pues, que las enumeradas en el artículo 37.2 de la LOTC son partes taxativas (en este sentido también encontramos los AATC 46/1987, de 14 de enero; 309/1987, de 12 de marzo; 378/1993, de 21 de diciembre; 174/1995, de 6 de junio; 340/1995, de 18 de diciembre, y 349/1995, de 19 de diciembre), en contra de las pretensiones de los demandantes de que dicho precepto se refería únicamente a las partes necesarias en el proceso, pero que ello no impediría la existencia de otras en el mismo.

Sin perjuicio de que posteriormente nos detengamos brevemente en esto último, es conveniente señalar cuáles fueron los motivos que llevaron al Tribunal Constitucional a circunscribir las partes en el proceso de Cuestión de Inconstitucionalidad a las enumeradas en el artículo 37.2. Los dos primeros motivos parten de dos disposiciones previstas en el título VII de la LOTC, bajo la rúbrica *«De las disposiciones comunes sobre procedimiento»*.

Por un lado, el artículo 81.1 de la LOTC establece que *«las personas físicas o jurídicas cuyo interés les legitime para comparecer en los procesos constitucionales, como actores o coadyuvantes, deberán conferir su representación a un Procurador y*

⁶ Puede seguirse la tramitación parlamentaria en las siguientes publicaciones oficiales: BOCG de 7 de julio de 1979, Serie A, núm. 44-I, 1; BOCG de 19 de julio de 1979, Serie A, núm. 44-II; BOCG de 30 de julio de 1979, Serie A, núm. 44-III; BOCG de 23 de agosto de 1979, Serie II, núm. 21, corrección de errores en BOCG de 29 de agosto de 1979, Serie II, núm. 21.

actuar bajo la dirección de Letrado [...]». Es la alusión a los coadyuvantes lo que ha llevado, entre otros, a Sánchez Morón⁷ a sostener la posibilidad de comparecer en el proceso, de modo indirecto y parecido a esta figura procesal. Ahora bien, esta interpretación extensiva no ha sido acogida por el TC, si bien se formularon sendos votos particulares en los AATC 174/1995 y 178/1996 en los que, en el caso de leyes singulares, sobre lo que posteriormente volveremos, sostienen:

«Ello no obstante, cuando el objeto de una Cuestión de Inconstitucionalidad lo constituya una norma cuyo destinatario no sea una generalidad de personas, sino una sola, es claro que una eventual sentencia de inconstitucionalidad ha de circunscribir sus límites subjetivos de la cosa juzgada exclusivamente a dicha persona, razón por la cual debiera permitírsele su intervención (y no en calidad de coadyuvante, sino incluso de parte principal) a fin de que pueda ejercitar con amplitud su derecho de defensa, tal como, por lo demás, ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 23 de junio de 1993, condenatoria del Estado español en el caso Ruiz-Mateos, doctrina que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la CE, es vinculante para este Tribunal» (ATC 174/1995).

En contra de esta pretensión, sin embargo, el ATC 1203/1987, de 27 de octubre, argumenta que el artículo 81.1

«está resolviendo sólo un problema de postulación... y no dispone nada sobre la articulación de formas litisconsorciales o sobre la intervención de coadyuvantes. En el artículo 81 no hay una generalización de los coadyuvantes, que no caben en el Recurso de Inconstitucionalidad ni en las Cuestiones de Inconstitucionalidad».

Más recientemente, el ATC 260/2003, de 15 de julio, ante la pretensión de la Diputación de Barcelona de personarse en el proceso, dispone que

«es necesario recordar, en primer lugar, en relación con la invocación que hace del artículo 81.1 de la LOTC para sustentar su solicitud de personación, que el citado precepto de la LOTC atiende únicamente a la cuestión relativa a la postulación —los que comparecen han de hacerlo representados y asistidos jurídicamente—, sin disponer sustantivamente nada sobre la intervención de los coadyuvantes en los procesos constitucionales, razón por la cual el artículo 81.1 LOTC debe considerarse como una norma de remisión a los propios preceptos de la LOTC en orden a la determinación de la viabilidad o no de la comparecencia, con el carácter de coadyuvantes, de terceras personas en procesos constitucionales».

⁷ M. Sánchez Morón, «La legitimación activa en los procesos constitucionales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, p. 32.

Por otro lado, a veces se ha tratado de buscar en los artículos 86.2 y 93.2 de la LOTC un nuevo argumento para tratar de encajar la interpretación extensiva de las partes previstas en el artículo 37.2 del mismo cuerpo legal. Conforme al artículo 93.2, si la Cuestión de Inconstitucionalidad no fuera notoriamente infundada y cumpliera las condiciones procesales, la Sección del TC acordará su admisión mediante providencia, contra la cual sólo cabe interponer recurso de súplica. Si bien la LOTC no contempla expresamente la necesidad de publicar la providencia, pronto el Tribunal Constitucional estableció la práctica de que sí apareciese en el *BOE*, partiendo del artículo 86.2 de la LOTC, en virtud del cual «*las sentencias y las declaraciones a que se refiere el título VI de esta Ley se publicarán en el Boletín Oficial del Estado...*». A la vista de lo anterior, hay quien ha querido ver un llamamiento para que se realicen alegaciones por quienes pudieran tener un interés directo en el proceso. Sin embargo, ya en el ATC 132/1983 se estableció:

«La publicación de la providencia mediante la que se admite a trámite la Cuestión de Inconstitucionalidad suscitada por un órgano del Poder Judicial cumple señaladamente la función de poner en conocimiento de todos los demás órganos del mismo Poder Judicial el planteamiento de la cuestión por cuanto pudiese influir en la decisión de asuntos entre ellos pendientes. Nada tiene que ver ello con el conocimiento que los interesados en la decisión que haya de recaer sobre la cuestión obtengan también a través de esta publicación, pues **en nuestro sistema sólo están legitimados para comparecer en las Cuestiones de Inconstitucionalidad los órganos taxativamente enumerados en el artículo 37.2 de la LOTC**».

Finalmente, como se desprende, entre otros, de los antecedentes de los AATC 132/1983, 309/1987, 295/1992, 378/1993, 174/1995, 349/1995 y 178/1996, también ha tratado de justificarse la intervención de sujetos no contemplados en el artículo 37.2 de la LOTC acudiendo al clásico argumento de la existencia de un derecho subjetivo o un interés legítimo en la Cuestión de Inconstitucionalidad y vinculándolo con el artículo 24.1 de la Constitución. Frente a ello, el tantas veces citado ATC 132/1983 ha dicho:

«Es claro que no se crea así situación alguna de indefensión para las personas físicas o jurídicas cuyos intereses puedan ser afectados por la sentencia de este Tribunal, que es resultado, como dice, de un proceso estrictamente objetivo en el que en ningún caso pueden hacerse valer derechos subjetivos o intereses legítimos».

Por otra parte, el ATC 274/2004, de 13 de julio, ante un caso en el que el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S. A., pretende que se le tenga por comparecido como parte interesada en el proceso constitucional, dispone:

«Este Tribunal Constitucional ha declarado que no puede modificar los preceptos de su Ley Orgánica, y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37.2

de la LOTC, reiteradamente interpretado en un buen número de resoluciones, el Legislador español ha configurado el proceso al que dan lugar las Cuestiones de Inconstitucionalidad en forma tal que *sólo permite la comparecencia en él de los órganos taxativamente enumerados en el propio precepto y en los supuestos que contempla, de modo que quedan excluidas del proceso cualesquiera otras personas físicas o jurídicas, sean cuales sean los intereses que tengan en el mantenimiento o en la invalidación de la Ley o en los actos o situaciones jurídicas realizados o desarrollados en aplicación de la Ley*, hasta el punto de que, como también hemos señalado, en nuestro Ordenamiento positivo no se admite que sean parte en el proceso constitucional quienes lo fueran en el proceso con motivo del cual se suscitó la Cuestión de Inconstitucionalidad, sin que, por tanto, sea lícita la aplicación analógica o extensiva del mencionado artículo 37.2).

El Tribunal Constitucional (ATC 18/1983) considera que el interés de las partes del proceso *a quo* queda salvaguardado con la posibilidad de que las mismas hayan sido oídas en el incidente previo, conforme al artículo 35.2 de la LOTC. En este sentido, el citado ATC 274/2004 establece:

«También es reiterada doctrina constitucional la de que, aun cuando en nuestro Ordenamiento positivo sólo están legitimados para comparecer en las Cuestiones de Inconstitucionalidad los órganos taxativamente enumerados en el artículo 37.2 de la LOTC, no se genera por ello situación de indefensión para las personas físicas o jurídicas cuyos intereses puedan resultar afectados por la Sentencia de este Tribunal, que es el resultado de un proceso objetivo en el que en ningún caso pueden hacerse valer derechos subjetivos o intereses legítimos. En este sentido, el trámite del artículo 35.2 de la LOTC tiene la doble finalidad: de un lado, colaborar en el proceso de formación de la decisión del juzgador *a quo* respecto de la pertinencia de plantear la Cuestión de Inconstitucionalidad; y, de otro, la de servir para que las partes tengan la oportunidad de que su parecer pueda ser apreciado por este Tribunal Constitucional si se plantea la cuestión».

El Tribunal Constitucional diferencia nítidamente, en este contexto, los conceptos de «interesado» y «parte». Así, el ATC 166/1998, de 14 de julio, denegó la posibilidad de ser parte en el proceso de Cuestión de Inconstitucionalidad a una entidad aseguradora que no había sido parte en el juicio, y dice literalmente que

«no parece discutible que, cualquiera que sea la interpretación del artículo 37.2 de la LOTC, no podrá ésta incluir la eventual personación de quienes no fueron parte en el proceso judicial del que la cuestión dimana, pues ello supondría, sencillamente, la absoluta desnaturalización de ese mecanismo de control de constitucionalidad de la ley».

De todo lo anterior se deriva que, el Tribunal Constitucional, partiendo, como ya hemos indicado, de la consideración de la Cuestión de Incons-

titucionalidad como un proceso estrictamente objetivo, en el que se procede a realizar un control de constitucionalidad de las normas con rango de ley, las partes en una Cuestión de Inconstitucionalidad son única y exclusivamente órganos públicos y no los intervinientes en el proceso *a quo*. La lectura del artículo 37.2 de la LOTC (igual que ocurre en los restantes preceptos de dicha Ley Orgánica relativos a la legitimación para participar en los distintos procesos constitucionales) pone de manifiesto que son dos los criterios que se combinan para determinar los sujetos legitimados: el de la autoría de la norma cuestionada, por un lado, y el del interés, por otro. En este sentido, García Martínez⁸ dice que lo que se ha querido con esta articulación de la legitimidad es «posibilitar la personación en el proceso tanto del autor de la norma recurrida cuanto la de otros órganos interesados en el mantenimiento de la constitucionalidad de aquélla».

Pero, es más, sólo son o pueden ser partes los órganos públicos enumerados en el artículo 37.2 de la LOTC. Así, podemos recordar cómo los AATC 378/1993, de 21 de diciembre; 260/2003, de 15 de julio, y 44/2004, de 10 de febrero, denegaron la petición de personación de la Diputación Provincial de Barcelona en las Cuestiones de Inconstitucionalidad, reiterando su doctrina del carácter taxativo de los órganos que pueden comparecer en una Cuestión de Inconstitucionalidad.

No obstante lo dicho, es importante llamar la atención sobre las posturas a favor de la flexibilización de la interpretación del artículo 37.2 de la LOTC que encontramos, entre otros, en el voto particular de la STC 166/1986, de 19 de diciembre (caso Rumasa). Fue precisamente este caso el que provocaría la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 (caso *Ruiz-Mateos c. España*). Sin poder adentrarnos en el análisis del pronunciamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en la medida en que excede del objeto del presente trabajo⁹, sí haremos una breve referencia al mismo. Dicha sentencia condenó a España por violación del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y las Libertades Públicas, que prevé el derecho a la jurisdicción. El TEDH consideró que en el proceso de la Cuestión de Inconstitucionalidad, tal y como está articulado en nuestro país, se produjo una lesión al principio de igualdad de armas y del derecho fundamental al carácter contradictorio de la instancia, ya que no se permitió a una de las partes conocer las observaciones presentadas por la otra y tampoco se le dio la facultad de discutir las. El TEDH, si bien considera que «los procesos constitucionales presentan unas caracte-

⁸ A. García Martínez, *El recurso de inconstitucionalidad*, Trivium, Madrid, 1992, pp. 192 y ss.

⁹ Para más información al respecto se pueden consultar la propia sentencia en Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Ruiz Mateos*, Serie A, núm. 262, traducido en *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 184-185, pp. 119 y ss.; C. Escobar Hernández, «Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 23 de junio de 1993, en el asunto *Ruiz Mateos c. España*», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLV, núm. 2, 1993, p. 577; M. J. Gallardo Castillo, «Rumasa ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 84, 1994, pp. 615 y ss.; J. M. Castellá Andreu y E. Expósito Gómez, «La intervención de las partes del juicio *a quo* en la cuestión de inconstitucionalidad. El artículo 37.2 LOTC y la incidencia de la STEDH de 23 de junio de 1993», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 4, segundo semestre de 1999, UNED, pp. 293-316.

terísticas propias», dispone que en los casos en que se trate de enjuiciar una «ley que concierne directamente a un círculo de personas» «en principio debe garantizárseles (a los afectados) libre acceso a las observaciones de las otras partes y una posibilidad verdadera de comentarlas». En cualquier caso, es de destacar que el Tribunal no formuló una solución con carácter general, sino que se limitó a constatar las irregularidades que existían en el proceso de la Cuestión de Inconstitucionalidad española, en dicho caso. Esto último es esencial para comprender los pronunciamientos que el Tribunal Constitucional ha realizado tras la citada STEDH. Así, el ATC 174/1995 (y, en el mismo sentido, los AATC 378/1993, de 21 de diciembre; 349/1995, de 19 de diciembre; 178/1996, de 27 de junio, y 166/1998, de 14 de julio) establece que

«la STEDH no afecta, pues, a la doctrina de este Tribunal acerca del artículo 37.2 LOTC, cuya regulación acepta, exigiendo tan sólo la audiencia de quienes pudieran resultar directamente afectados en sus derechos e intereses preexistentes por una ley que carezca de la nota de la generalidad que es inherente a la mayoría de las leyes».

En ese mismo ATC 174/1995, ante la pretensión del Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de participar como parte en el proceso de Cuestión de Inconstitucionalidad y trayendo a colación, para ello, ejemplos del Derecho Comparado, el TC indica que

«el argumento de Derecho Comparado esgrimido por la recurrente para postular la posibilidad de formular alegaciones, lejos de darle la razón, refuerza cuanto aquí se ha señalado, puesto que en el sistema alemán al que se refiere sólo es posible formular alegaciones en virtud de una expresa y terminante regulación legal (art. 82.3 de la Ley reguladora del Tribunal Constitucional Federal), y no es obra de una creación jurisprudencial, lo que no hace sino refrendar la necesidad de que tal posibilidad sea establecida, en su caso, por ley orgánica, pues lo contrario sería confundir lo acaso oportuno con lo jurídicamente viable y, lo que es peor, la posición del Juez constitucional con la labor del Legislador».

Este mismo argumento es reiterado en el ATC 349/1995. No obstante lo anterior, siguen existiendo opiniones partidarias de dar la posibilidad a terceras personas de formular alegaciones en el proceso de tramitación de una Cuestión de Inconstitucionalidad, como lo ponen de manifiesto los votos particulares de los AATC 174/1995, 349/1995 y 178/1996. Estas opiniones se dirigen, unas, a favor de considerar parte a los particulares y otros Entes Públicos distintos de los contemplados en el artículo 37.2 de la LOTC y, otras, se centran en la comparecencia de las CCAA. Es precisamente esta segunda vía la que nos da pie para adentrarnos más en el objeto del presente trabajo.

3.2. La personación de las CCAA en las Cuestiones de Inconstitucionalidad

En 1978 se estableció en España un nuevo mapa territorial que obligó a tener en cuenta a las CCAA en la articulación del Estado. Las CCAA han asumido competencias legislativas en numerosas materias, lo que conlleva necesariamente la necesidad de que se les dé la posibilidad de intervenir en los procesos de determinación de la constitucionalidad, al menos de sus normas. Como tendremos ocasión de ver, la articulación de esta participación de las CCAA sitúa a España entre los países descentralizados que mayor protagonismo garantiza al nuevo escalón territorial.

En línea con lo anterior, la LOTC establece la posibilidad de que las CCAA participen en la tramitación de las Cuestiones de Inconstitucionalidad como partes del proceso ante el Tribunal Constitucional, pero veremos que la cuestión no deja de suscitar problemas de delimitación.

En términos generales, digamos que las partes llamadas por el artículo 37.2 de la LOTC a intervenir de manera directa en el juicio *ad quem* tienen como característica común el ser órganos públicos del Estado, que defienden un interés general, frente a las partes del juicio *a quo*, que defienden un interés propio (aquel por el que se entabló el proceso inicial del que surgió la Cuestión de Inconstitucionalidad). El enjuiciamiento que el Tribunal Constitucional realizará de la norma afectada por el planteamiento de la Cuestión de Inconstitucionalidad afectará a toda la comunidad, lo que justifica la presencia de órganos públicos en el proceso.

En palabras de Castellá Andreu y Expósito Gómez¹⁰, «la taxatividad de la presencia de órganos públicos... ha sido justificada, por el Tribunal Constitucional, en el carácter objetivo del proceso de la Cuestión de Inconstitucionalidad y en el enjuiciamiento abstracto de la norma, sin posibilidad de solventar intereses subjetivos de ninguna de las partes del juicio *a quo*. Siendo ello cierto, no se puede dejar de lado lo que constituye la especificidad de la Cuestión respecto al Recurso de Inconstitucionalidad, el origen de la misma en un supuesto concreto, en cuyo seno se plantea la duda de constitucionalidad de la norma con rango de ley». A juicio de estos autores, sería factible que las partes del proceso *a quo* interviniesen directamente «dándoseles la oportunidad de formular sus alegaciones ante el Tribunal Constitucional, una vez conocido el contenido del auto del juez de planteamiento de la Cuestión», eso sí, siempre tendría que adaptarse la intervención de estos sujetos a la naturaleza del proceso constitucional. Por su parte, Rubio LLorente¹¹, tras indicar que la interpretación acogida por el Tribunal Constitucional quizá sea la más acorde con la Ley, se muestra partidario de una articulación de la Cuestión de Inconstitucionalidad similar a otros sistemas comparados

¹⁰ Véase J. M. Castellá Andreu y E. Expósito Gómez, «La intervención de las partes del juicio *a quo* en la cuestión de inconstitucionalidad. El artículo 37.2 LOTC y la incidencia de la STEDH de 23 de junio de 1993», *op. cit.*, p. 312.

¹¹ Intervención de Rubio LLorente en el debate sobre los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, recogido en «Los procesos constitucionales. Segundo simposio de Derecho Constitucional», *Cuadernos y Debates*, núm. 41, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 41.

en los que se permite una mayor participación a las partes del proceso *a quo*, aspecto este sobre el que posteriormente volveremos.

Al igual que ocurre con relación al Recurso de Inconstitucionalidad, la LOTC contempla la posibilidad de que participen en la Cuestión órganos estatales y autonómicos. Respecto de los órganos del Estado, entiende Espín Templado¹² que, pese a ser sólo imprescindible su presencia en la impugnación de normas estatales, sin embargo, se posibilita su participación en los supuestos de normas autonómicas a los efectos de que el Gobierno («en cuanto responsable de la política en general y del programa legislativo llevado a cabo en las Cortes») no sólo tenga conocimiento inmediato de los procesos de inconstitucionalidad, sino que pueda personarse y efectuar las alegaciones que considere adecuadas. En cuanto a la participación del Congreso de los Diputados y del Senado, considera Espín que su participación se justifica teniendo en cuenta que lo que suceda en los procesos de inconstitucionalidad no es indiferente *«a su labor legislativa diaria y puede tener interés que el Tribunal reciba sus opiniones sobre la conformidad constitucional de cualesquiera norma o acto con fuerza de Ley que resulten impugnados»*.

Centrándonos en la participación de las CCAA en la tramitación de las Cuestiones de Inconstitucionalidad, lo primero que hemos de recordar es la previsión del artículo 37.2 de la LOTC de dar a los sujetos enumerados un plazo común para personarse y presentar alegaciones si lo consideran pertinente. Dichas actuaciones, si bien son diferentes, pueden realizarse conjunta o separadamente, pero dentro del plazo de quince días. En relación con la intervención de estos sujetos, en el ATC 174/1995, de 6 de junio (y, en el mismo sentido, el ATC 178/1996), se dice que

«el artículo 37 de la LOTC reduce la posición de los intervinientes al hecho de formular alegaciones, sin que se prevea fase probatoria ni cualquier otro tipo de intervención procesal».

Un aspecto fundamental a tener en cuenta, prueba de la singularidad de los procesos constitucionales frente a los que se tramitan ante la jurisdicción ordinaria, es que los órganos legitimados para participar en ellos únicamente pueden realizar las alegaciones que consideren oportunas si deciden personarse, pero es importante reseñar que no estamos ante un auténtico proceso contradictorio, al no existir un trámite para pronunciarse sobre las alegaciones presentadas por las demás partes personadas (aunque sí sobre las manifestadas en la audiencia prevista en el art. 35 de la LOTC y que el juez incorpora al auto por el que plantea la Cuestión de Inconstitucionalidad). Es una manifestación más de que la Cuestión es un proceso en el que no se cuestionan intereses concretos, sino que se pretende una depuración del ordenamiento jurídico constitucional, lo cual justifica la limitación de los sujetos que pueden ser parte.

¹² E. Espín Templado, «Comentario al artículo 34 LOTC», en Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, BOE, Madrid, 2001.

Donde realmente se han planteado algunos problemas es en relación con los concretos órganos habilitados para participar en la tramitación de una Cuestión de Inconstitucionalidad, el órgano ejecutivo y la Cámara parlamentaria de la CCAA. Básicamente, las cuestiones que se suscitan son dos:

- a) Por un lado, surge el interrogante de por qué esas dos instituciones y sólo ellas. En efecto, no siendo el Parlamento y el Gobierno autonómicos las únicas instituciones públicas existentes en cada CCAA, cabría interrogarse acerca del por qué de esta limitación de la LOTC. Podría argumentarse que siendo la Cuestión de Inconstitucionalidad un instrumento procesal tendente a depurar el ordenamiento jurídico, debería darse la posibilidad de participar en su tramitación al resto de los órganos autonómicos o, al menos, a los más significativos (pensemos, por ejemplo, en las figuras similares al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas), en la medida en que podrían aportar sus opiniones al respecto. En contra de lo anterior, sin embargo, pudiera pensarse que resulta suficiente con dar la posibilidad de intervenir a quienes de modo principal determinan la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma, siendo además cierto que la especial relación que vincula a veces a unos órganos con otros (recordemos las relaciones entre el Defensor del Menor y la Cámara de Cuentas con la Asamblea de Madrid, por ejemplo) podría permitir que se articulara alguna vía por medio de la cual el órgano ejecutivo o la Asamblea, según el caso, tomara en consideración previamente las opiniones de dichos órganos antes de decidir su participación. En cualquier caso, lo cierto es que la remisión que el artículo 163 de la Constitución realiza al Legislador ha hecho que éste haya optado por la opción que le pareció más adecuada a la finalidad de este proceso constitucional, pero nada impediría que una hipotética reforma de la Ley Orgánica pudiera dar paso a la intervención de más sujetos como parte en la Cuestión de Inconstitucionalidad. Además es importante resaltar que se da la oportunidad de que formulen alegaciones al órgano que dirige la política autonómica y del que provienen la mayoría de las iniciativas legislativas, y al órgano que ostenta la facultad de aprobar las Leyes.
- b) Por otra parte, la segunda ola de cuestiones viene de la mano de la propia redacción del tantas veces citado artículo 37.2 de la LOTC. En efecto, éste prevé la participación autonómica «en caso de afectar a una ley o a otra disposición normativa con fuerza de ley dictadas por una Comunidad Autónoma», lo cual ha hecho que sea la determinación del alcance del verbo «afectar» lo que permita mantener diversas posiciones. En definitiva, lo que está en juego es la utilización de una interpretación amplia o estricta del concepto citado. Desde una perspectiva rígida o estricta, las CCAA sólo podrían participar en las Cuestiones de Inconstitucionalidad cuyo objeto sea

una ley o disposición normativa con rango de ley dictada por ellas. Por su lado, desde un punto de vista amplio o flexible, cabría la participación de las CCAA en aquellos supuestos en los que de la resolución del proceso dependiera, en palabras de Medina Guerrero, «la validez, la eficacia plena o la posibilidad de aplicar realmente una ley autonómica»¹³.

La intervención de las CCAA en la tramitación de una Cuestión de Inconstitucionalidad se establece de forma diferente a la prevista por el artículo 34.1 de la LOTC respecto a los Recursos de Inconstitucionalidad. En efecto, este último regula su participación para los casos en que «el objeto del recurso fuera una Ley o disposición con fuerza de ley dictada por una Comunidad Autónoma...». A la vista de lo anterior, de la dicción literal de los artículos 37.2 y 34.1 de la LOTC se deriva que la posible personación de los órganos legislativo y ejecutivo de las CCAA es más amplia en la tramitación de las Cuestiones que en los Recursos de Inconstitucionalidad, puesto que en aquéllos podrían intervenir si la Cuestión de Inconstitucionalidad afectase a una ley o a otra disposición normativa con fuerza de ley dictada por la Comunidad Autónoma. Siendo posible establecer las diferencias citadas, lo cierto es que la jurisprudencia constitucional ha ido por otro camino, y así, en el ATC 172/1986, de 20 de febrero, el Tribunal Constitucional se pronunció frente a las pretensiones de la Generalidad de Cataluña de ser parte en la Cuestión de Inconstitucionalidad planteada contra el artículo 3 de la Ley de Colegios Profesionales, de 13 de febrero de 1974, en la medida en que al versar sobre la exigencia de colegiación obligatoria y existir idéntica previsión en el artículo 9.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales, la decisión del Alto Tribunal afectaría a la ley catalana y, por tanto, la Comunidad Autónoma se encontraba legitimada para personarse. No obstante dichas argumentaciones, el ATC se inclinó por el criterio restrictivo al establecer que,

«aunque la referencia literal a las “normas afectadas” no es en el artículo 37.2 tan exacta como la expresión de normas “objeto del recurso” que utiliza el artículo 34.1 de la LOTC al determinar la capacidad de los mismos órganos para comparecer en el Recurso de Inconstitucionalidad, es obvio que, en ambos casos, la finalidad de la ley es facilitar a los citados órganos de las CCAA para actuar procesalmente en defensa de su propia normativa legal, cuando por una u otra vía (Recurso o Cuestión de Inconstitucionalidad) se pretenda o suscite una eventual declaración de disconformidad de aquélla con el ordenamiento constitucional y su consiguiente anulación»;

¹³ M. Medina Guerrero, «Comentario del artículo 37 de la LOTC», en Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, op. cit.

por ello

«debe afirmarse que el citado artículo 37.2 de la LOTC tan sólo atribuye capacidad para comparecer en los procesos derivados de una Cuestión de Inconstitucionalidad a los órganos de una CCAA cuando tal eventual declaración pudiera tener un efecto directo sobre la validez de normas legales dictadas por la propia Comunidad, lo que no sucede, a tenor de lo dispuesto en el artículo 39.1 de la LOTC, cuando no se plantea la cuestión en relación con norma autonómica alguna».

Es más, en el citado ATC 172/1986, el Tribunal Constitucional asimila los supuestos en que pueden personarse las CCAA

«tanto en el Recurso como en la Cuestión de Inconstitucionalidad, al establecer que la intervención de las CCAA sólo resulta posible cuando el objeto de la Cuestión de Inconstitucionalidad sea una ley o norma con rango de ley de una CCAA».

En el ATC 349/1995, de 19 de diciembre, se reitera la interpretación restrictiva, esta vez en un caso en el que también la Generalidad de Cataluña solicitó se la tuviera por personada y comparecida en el proceso de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 82, 37 y concordantes de la LOTC, al afectar directamente y de una forma sustancial a disposiciones legales de la Generalidad de Cataluña y a su propio ámbito de autonomía, por lo que tenía un interés directo en el reconocimiento de la perfecta constitucionalidad de los preceptos impugnados. En dicho pronunciamiento, el Tribunal Constitucional establece que la comparecencia de las CCAA sólo puede admitirse en el caso de que «*el objeto de la Cuestión de Inconstitucionalidad sea una ley o disposición normativa con fuerza de ley de una CCAA*».

Ahora bien, la mencionada equiparación a efectos de intervenir las CCAA en Cuestiones y Recursos de Inconstitucionalidad debe matizarse, puesto que el Tribunal Constitucional ha admitido la intervención de las CCAA como coadyuvantes en los procesos de Recursos de Inconstitucionalidad cuando los mismos se dirijan contra leyes estatales, si dichos recursos tienen carácter competencial y las disposiciones recurridas afectan al propio ámbito de autonomía de la CCAA (AATC 172/1995 y 155/1998). Como indica Fernández Frutos¹⁴, «*de esta forma, el TC ha impuesto una interpretación restrictiva respecto a la personación de las CCAA en la tramitación de las Cuestiones de Inconstitucionalidad, ampliando la posibilidad de personación en el ámbito de los Recursos de Inconstitucionalidad*». Dicha interpretación es criticada por

¹⁴ M. Fernández Frutos, *El procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad*, CEDECS, Barcelona, 2003, pp. 408 y ss.

la citada autora, así como por Corzo Sosa, al considerar que la lectura literal del artículo 37.2 de la LOTC permite considerar posible la personación de los órganos legislativo y ejecutivo autonómicos incluso en los supuestos en los que la norma estatal puesta en cuestión afecte a normas concretas de una Comunidad Autónoma, puesto que en estos casos tendría un interés legítimo en manifestar su posición sobre la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada, lo que debiera motivar que se admita su personación y la presentación de alegaciones. Ello lleva a Fernández Frutos a concluir que así «se reconoce que si bien la Cuestión de Inconstitucionalidad es un procedimiento que tiene su origen en la decisión de un órgano judicial y que se plantea cuando es relevante para la decisión de un proceso, esto no impide que pueda servir también como procedimiento de carácter competencial»¹⁵.

En definitiva, de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional se deriva claramente que las CCAA tienen una legitimación de alcance limitado, pues no pueden nunca participar en Cuestiones de Inconstitucionalidad relacionadas con leyes estatales (o de otras CCAA), y ello aun cuando el fallo, de modo directo o indirecto, pudiera ser el causante de afectar a la constitucionalidad de leyes autonómicas. Ni siquiera esto último justificaría, según la posición sostenida por el Tribunal Constitucional, la comparecencia de las CCAA, en la medida en que tampoco la doctrina que el mismo ha elaborado en apoyo de tal declaración de nulidad prejuzga el contenido de futuras decisiones. Las CCAA que tuvieran algún interés en defender la constitucionalidad de sus normas podrían hacerlo en los supuestos en que se planteara algún recurso o cuestión en relación con las mismas. Esta doctrina podría, sin embargo, cuestionarse si tuviéramos presente que el Tribunal Constitucional podría ahorrarse a él mismo y a los propios ciudadanos nuevos procedimientos que, como consecuencia de ulteriores procesos relacionados con la misma normativa, pudieran suscitarse.

3.3. Los Parlamentos de las CCAA ante las Cuestiones de Inconstitucionalidad

3.3.1. Derecho Comparado

Como preludeo al estudio de la participación de los Parlamentos españoles en las Cuestiones de Inconstitucionalidad, centraremos nuestra atención brevemente en algunos países de nuestro entorno. Tendremos ocasión de observar que, si bien muchos de ellos inauguran o parten del nuevo modelo de justicia constitucional, las soluciones que al mismo problema se dan no son idénticas. Ello provoca que sea difícil realizar un análisis comparativo, y que nos tengamos que limitar, por lo que al objeto del presente estudio importa, a verificar si está o no prevista la intervención de los Par-

¹⁵ *Ibidem*.

lamentos en estos procesos de declaración de inconstitucionalidad y, en su caso, en qué forma pueden hacerlo.

A. Italia

Aunque sea adelantar conclusiones, digamos que en Italia no está previsto un papel activo o iniciador de los Parlamentos (nacional y regionales) en los procedimientos de control de constitucionalidad de las leyes, por lo que su actuación, en los casos en que esté prevista, será meramente pasiva o de participación si otro órgano ha iniciado el proceso.

La Constitución de 1947 optó por la adopción de un único órgano encargado de declarar la compatibilidad de las leyes, la *Corte Costituzionale*. Sin perjuicio de otras competencias, el punto central de la actuación de la *Corte* es el relativo al control de la constitucionalidad de las leyes estatales y regionales, arbitrando para ello tanto recursos directos como difusos en un modo sólo aparentemente similar al nuestro.

En desarrollo de la Constitución, se dictaron las Leyes Constitucionales de 9 de febrero de 1948, número 1, y de 11 de marzo de 1953, número 1; y la Ley de 11 de marzo de 1953, número 87.

El artículo 1 de la Ley Constitucional de 1948 configuró un procedimiento similar a la Cuestión de Inconstitucionalidad, que puede plantearse por el juez «*de oficio o a iniciativa de una de las partes en el curso de un juicio*» frente a leyes estatales o regionales.

Si bien el punto de partida es, como hemos dicho, aparentemente parecido al español, su posterior articulación legal es muy diferente. El hecho de que exista una legitimación activa restrictiva en el ámbito de los Recursos de Inconstitucionalidad (los órganos ejecutivos son los únicos que pueden iniciar los recursos, por medio de sus Presidentes) conlleva que la cuestión de planteamiento judicial sea el procedimiento de control constitucional de las leyes con carácter general. El artículo 23 de la Ley de 11 de marzo de 1953, número 87¹⁶, en relación con la cuestión de legitimidad constitucional, establece la obligatoriedad de que su planteamiento sea notificado, además de a las partes del procedimiento inicial (clara distinción respecto al sistema

¹⁶ Artículo 23 de la Legge núm. 87, de 11 de marzo de 1953: «*Nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale una delle parti o il Pubblico Ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza, indicando: a) le disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione, viciate da illegittimità costituzionale; b) le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate. L'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso. La questione di legittimità costituzionale può essere sollevata, di ufficio, dall'autorità giurisdizionale davanti alla quale verte il giudizio con ordinanza contenente le indicazioni previste alle lettere a) e b) del primo comma e le disposizioni di cui al comma precedente. L'autorità giurisdizionale ordina che a cura della Cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata, quando non se ne sia data lettura nel pubblico dibattito, alle parti in causa ed al Pubblico Ministero quando il suo intervento sia obbligatorio, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri od al Presidente della Giunta regionale a seconda che sia in questione una legge o un atto avente forza*

español) y al Ministerio Fiscal, a los Ejecutivos estatal o regional, según se cuestionen una ley o acto con fuerza de ley del Estado o de una Región, así como «a los Presidentes de las dos Cámaras del Parlamento o al Presidente del Consejo Regional interesado». Indica Paladin¹⁷ que dicha previsión no determina de por sí la personación en el proceso, sino que abre las puertas a que los Parlamentos, estatales o regionales, bien pongan en marcha la maquinaria legislativa para resolver por esta vía el conflicto, bien estén prevenidos ante una eventual declaración de inconstitucionalidad. La propia Ley citada, en el artículo 25¹⁸, establece un plazo de veinte días desde que se notifica el auto que plantea la cuestión para que las partes examinen los documentos presentados y, en su caso, presenten alegaciones.

B. Alemania

El punto de partida del vigente sistema de justicia constitucional alemán se encuentra en la Ley Fundamental de Bonn de 1949. Por lo que ahora interesa, es necesario recordar que dicha Norma Fundamental, teniendo en cuenta los precedentes de la Constitución de Weimar de 1919, la experiencia austriaca y el modelo italiano de posguerra, crea un TC que adquirirá un notable protagonismo entre los de su tipo. Si lo comparamos con el que posteriormente fue acogido en nuestro país, el Tribunal de Karlsruhe cuenta con competencias no del todo equiparables a las de nuestro Tribunal. Están previstos procedimientos de control de constitucionalidad de las normas que, más o menos, pueden equipararse a nuestro Recurso y Cuestión de Inconstitucionalidad. Respecto de esta última, el artículo 100 de la Ley Fundamental de Bonn¹⁹ establece que cuando, dentro de un proceso, un Tribunal considera inconstitucional una ley de cuya validez dependa el fallo, o tenga duda sobre la validez y alcance de una norma de Derecho Internacional,

di legge dello Stato o di una Regione. L'ordinanza viene comunicata dal cancelliere anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento o al Presidente del Consiglio regionale interessato».

¹⁷ L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, 3.ª ed., Cedam, Padova, 1998, p. 732.

¹⁸ Artículo 25 de la Legge núm. 87, de 11 de marzo de 1953: «Il Presidente della Corte costituzionale, appena è pervenuta alla Corte l'ordinanza con la quale l'autorità giurisdizionale promuove il giudizio di legittimità costituzionale, ne dispone la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e, quando occorra, nel Bollettino Ufficiale delle Regioni interessate. Entro venti giorni dall'avvenuta notificazione della ordinanza, ai sensi dell' art. 23, le parti possono esaminare gli atti depositati nella Cancelleria e presentare le loro deduzioni. Entro lo stesso termine, il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Presidente della Giunta regionale possono intervenire in giudizio e presentare le loro deduzioni».

¹⁹ Artículo 100 GG:

«(1) Hält ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, so ist das Verfahren auszusetzen und, wenn es sich um die Verletzung der Verfassung eines Landes handelt, die Entscheidung des für Verfassungsstreitigkeiten zuständigen Gerichtes des Landes, wenn es sich um die Verletzung dieses Grundgesetzes handelt, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen. Dies gilt auch, wenn es sich um die Verletzung dieses Grundgesetzes durch Landesrecht oder um die Unvereinbarkeit eines Landesgesetzes mit einem Bundesgesetze handelt.

(2) Ist in einem Rechtsstreit zweifelhaft, ob eine Regel des Völkerrechtes Bestandteil des Bundesrechtes ist und ob sie unmittelbar Rechte und Pflichten für den Einzelnen erzeugt (Artikel 25), so hat das Gericht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen.

tendrá que solicitar al TC que se pronuncie sobre dichos aspectos. Ahora bien, pese a que puede parecerlo, este mecanismo no es totalmente igual al español.

La legislación de desarrollo de la Ley Fundamental, por lo que al Tribunal Constitucional respecta, data originariamente de 1951. En dicha norma, el artículo 77 (aplicable a las Cuestiones de Inconstitucionalidad por remisión del art. 82) establece que el Tribunal Constitucional puede ofrecer (aparte de a las partes del proceso inicial y a los órganos ejecutivos nacional y de los *Länder*), a las diversas Cámaras Parlamentarias alemanas (*Bundestag*, *Bundesrat* y Parlamentos de los *Länder*) la oportunidad de que formulen alegaciones. Las instituciones regionales sólo serán notificadas cuando el caso afecte a normas regionales, igual que ocurre en España.

La principal diferencia entre nuestro ordenamiento y el alemán estriba en que mientras nuestra LOTC prevé la posibilidad de que las Cámaras intervengan en los supuestos en ella previstos, en Alemania es el Tribunal Constitucional quien, si lo considera oportuno, les dará esta oportunidad. En este sentido, señala Simon²⁰ que «el Tribunal hace un generoso uso de la facultad de convocatoria, además de a las partes, a otras instancias para que tomen posiciones, y es digno de mención en este contexto que el Bundestag confíe a los Ministros del ramo la defensa de sus leyes». Así pues, lo habitual en este sistema es que la Cámara delegue en el Ejecutivo correspondiente la defensa de las leyes afectadas por el correspondiente proceso, siendo posible la revocación si el Parlamento lo considera oportuno.

C. Portugal

También la Constitución de Portugal se hizo eco de las nuevas modalidades de articulación de la justicia constitucional en el entorno europeo. En opinión de Araújo, Casalta y Vilalonga²¹: «O controlo da constitucionalidade revela um sistema original, que não encontra paralelo no direito comparado. Num plano, este sistema segue o “modelo austríaco”, concretizado na existência de um Tribunal Constitucional, um órgão constitucional que, ao lado de diversas outras competências, tem a seu cargo o controlo concentrado da constitucionalidade (*Verfassungsgerichtsbarkeit*). Noutra plano, apresenta uma solução de compromisso entre aquele modelo e o “modelo norte-americano” do controlo difuso (*judicial review of legislation*). Com efeito, enquanto a fiscalização abstracta (preventiva e sucessiva) se acha concentrada no Tribunal, na fiscalização concreta, todos os tribunais têm o acesso directo à Constituição, havendo recurso das suas decisões para o Tribunal Constitucional, restrito

(3) Will das Verfassungsgericht eines Landes bei der Auslegung des Grundgesetzes von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes oder des Verfassungsgerichtes eines anderen Landes abweichen, so hat das Verfassungsgericht die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen».

²⁰ H. Simon, «La jurisdicción constitucional», en Benda, Maihoffer, Vogel, Hesse y Hiede, *Manual de Derecho Constitucional*, IVAP-Marcial Pons, Madrid, 1996.

²¹ Relatorio português elaborado por A. Araújo, J. Casalta Nabais y J. M. Vilalonga para la II Conferencia da Justiça Constitucional da Ibero-América, Portuga e Espanha.

à matéria de constitucionalidade. Assim, na fiscalização abstracta, seguiu-se o modelo da *Verfassungsgerichtsbarkeit*; a fiscalização concreta orientou-se por um esquema de controlo “misto”, que é difuso na base e concentrado no topo. “Difuso na base”, porque todos os juízes portugueses têm o poder-dever de fiscalizar a constitucionalidade das normas, na esteira de uma tradição do constitucionalismo português, iniciada com a Constituição de 1911. “Concentrado no topo”, porque a “palavra final” em matéria de constitucionalidade cabe, ou pode caber, ao Tribunal Constitucional, “o tribunal ao qual compete especificamente administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional” (CRP, artigo 223º).

La Constitución prevé la articulación de cuatro tipos de procesos constitucionales: el preventivo (art. 278), el control abstracto sucesivo (art. 281), el control concreto (art. 280) y el control de inconstitucionalidad por omisión (art. 283).

El control concreto reviste esencialmente dos modalidades:

- Los recursos contra las decisiones de los Tribunales que recusan la aplicación de una norma basándose en su presunta inconstitucionalidad, artículo 280, número 1.a).
- Los recursos contra las decisiones de los Tribunales que apliquen normas de dudosa constitucionalidad, según las partes, o que el Tribunal haya juzgado inconstitucionales, artículo 280, núms. 1.b) y 5.

En estos supuestos de control concreto de constitucionalidad, según se deriva de la Constitución y del artículo 72 de la Ley 28/1982, de 15 de noviembre, del Tribunal Constitucional²², no hay ninguna referencia a la posibilidad de que sean partes en el proceso los Parlamentos, estando legitimados para participar únicamente el Ministerio Público y las personas que, de acuerdo con la ley reguladora del proceso en la que la cuestión se suscita, tengan legitimidad para interponer el recurso. Ahora bien, de la dicción literal del precepto, nada parece impedir que si el Parlamento es parte en el juicio *a quo*, pueda participar también en el proceso de control concreto de la constitucionalidad, mas no existe mención expresa al respecto.

D. Francia

El ordenamiento constitucional francés cuenta sin duda con el sistema más diferente al español de cuantos hemos visto. El punto de partida es el Consejo Constitucional, que no puede ser equiparado a la categoría de Tribunales Constitucionales. La Constitución Francesa de 1958 creó un sistema *sui generis* de control de constitucionalidad, siendo quizá una de sus mayores peculiaridades el hecho de que sólo en el caso de leyes orgánicas y reglamentos parlamentarios sea su intervención obligatoria. Además, y por

²² Artículo 72.1 de la Ley núm. 28/82, de 15 de noviembre, del Tribunal Constitucional de Portugal: «1. Podem recorrer para o Tribunal Constitucional: a) O Ministério Público. b) As pessoas que, de acordo com a lei reguladora do processo em que a decisão foi proferida, tenham legitimidade para dela interpor recurso».

lo que al objeto de este estudio interesa, no existe un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes similar a nuestra Cuestión de Inconstitucionalidad.

3.3.2. España

Partiendo de las consideraciones hechas hasta el momento, centraremos nuestro estudio a partir de ahora en el análisis de las previsiones de participación parlamentaria de nuestro ordenamiento jurídico en las Cuestiones de Inconstitucionalidad y a su puesta en práctica. Para ello partiremos de algo ya dicho, la opción que hizo el Legislador en el ámbito de la Cuestión de Inconstitucionalidad, alterando la inicial previsión del Proyecto de Ley, para dar la posibilidad de participar en ella a los Parlamentos, tanto nacional como de las CCAA.

A. Los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado y la participación de estas Cámaras en las Cuestiones de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional

El Congreso de los Diputados y el Senado ostentan, conforme a lo establecido en la Constitución y en la LOTC, una posición especial en los procesos de verificación de la constitucionalidad de las leyes. En efecto, son las dos Cámaras, junto al Gobierno de la Nación, los únicos sujetos que cuentan siempre con la posibilidad de personarse en los procesos constitucionales, independientemente de que el objeto del proceso les afecte o no directamente. Si, como ya se dijo, la LOTC combina los criterios del interés y la autoría para determinar la legitimación para personarse en los procesos ante el Tribunal Constitucional, es claro que ambos conceptos aparecen en primer término en la intervención, en su caso, de éstas Cámaras. No olvidemos que, en la medida en que las Cortes Generales *«representan al pueblo español»* (art. 66.1 de la Constitución) y *«ejercen la potestad legislativa del Estado»* (art. 66.2), siempre que se suscite alguna controversia relacionada con la adecuación a la Norma Fundamental de las leyes, es lógico que estén legitimadas para defender la validez de las mismas. Ahora bien, se trata de una intervención que tiene carácter facultativo y nunca preceptivo. Lo anterior no es sino una aplicación de la doctrina de la defensa de los propios actos, que en el ámbito parlamentario puede adquirir peculiaridades habida cuenta de que la Constitución garantiza a las Cámaras, individualmente consideradas, la conocida como autonomía parlamentaria (art. 72).

En efecto, para el correcto ejercicio de las funciones parlamentarias se considera hoy básico el reconocimiento de su autonomía, lo que supondrá que, en el ejercicio de sus funciones, las Cámaras parlamentarias podrán optar por la realización de las actuaciones que, siempre dentro de la legalidad, consideren más adecuadas. Sus decisiones así tomadas habrán de ser con-

sideradas válidas y adoptadas en representación de todos los ciudadanos. En definitiva, la propia redacción que las Cortes Generales dieron al artículo 37.2 de la LOTC, dejando libertad al Congreso y al Senado (y, en su caso, a los Parlamentos autonómicos) para personarse y formular alegaciones, es una manifestación más del principio de autonomía parlamentaria.

Como hemos indicado, la articulación que la Constitución establece de las Cortes Generales determina que cada una de sus Cámaras cuente con autonomía propia, lo que hace que sea necesario recurrir al Reglamento de cada una de ellas para determinar si hay o no previsión en orden a la participación en las Cuestiones de Inconstitucionalidad. En cierto modo contrasta con las previsiones amplias de legitimación de la Constitución y de la LOTC el hecho de que los Reglamentos del Congreso y del Senado no digan prácticamente nada sobre este tema. Limitándonos al análisis de la participación en cuestiones de constitucionalidad indiquemos que, mientras el Reglamento del Congreso guarda total silencio, el Reglamento del Senado apenas contiene una alusión que pudiera llegar a servir de punto de partida, nos referimos al artículo 187, en virtud del cual:

«La personación y la formulación de alegaciones en los Recursos de Inconstitucionalidad y en el control previo de la constitucionalidad de los Tratados Internacionales en los casos que afecten al Senado se tramitarán a través de la Comisión Legislativa que resulte competente por razón de la materia».

En el ejercicio de su propia autonomía, Congreso y Senado han adoptado las posturas que más convenientes han considerado en cada caso y en cada tipo de procedimiento, como lo pone de manifiesto un testigo de primera mano, Sainz Moreno²³. Sin perjuicio de que se estudie más detalladamente en otros capítulos de esta obra, digamos que la regla general que marca la actuación del Congreso de los Diputados y del Senado en los procesos constitucionales es la de intervenir jurídicamente para defender sus propios actos, salvo cuando los cuestionados sean leyes, precisamente el acto más genuino de un Parlamento. Y, aun en los pocos casos en que estas Cámaras intervienen en los procesos constitucionales, normalmente se limitan a adoptar un papel activo en defensa de su actuación sólo si lo cuestionado son aspectos procedimentales, no entrando en el fondo del asunto (en estos casos, las Cámaras, como máximo, han optado sólo por personarse y no formular alegaciones). Sainz Moreno indica que no pocas veces se ha querido argumentar esta postura diciendo que la defensa de fondo podría generar un conflicto con quienes previamente hubieran votado en contra del proyecto, entrando, además, en juego criterios de cambio de mayorías parlamentarias, que conlleven que la nueva fuerza no quiera defender la ley que antes combatió. En estos casos, corresponderá al Ejecutivo, a través del Abogado del Estado (cuya personación en la práctica siempre se produce), la defensa de

²³ F. Sainz Moreno, «Representación y defensa en juicio de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 4, 1998, p. 153.

la constitucionalidad de las normas cuestionadas. Es cierto que existe una conexión Gobierno-Parlamento, que, además, se ha visto reforzada en el último siglo, pero eso no justifica por sí esta dejación en sus manos de toda la defensa de la obra de los representantes elegidos por el pueblo. Las Cámaras han aprobado, por las mayorías constitucionalmente previstas, las leyes cuestionadas y, por tanto, dichas leyes han sido asumidas por el órgano legislativo como tal. Si los Diputados elegidos representan a todo el pueblo y no sólo a sus votantes, traer a colación criterios como los expuestos es un argumento considerado débil por algunos autores, como Sainz Moreno y Sánchez Navarro. La ley una vez adoptada pasa a ser una ley de todos los ciudadanos, y no una ley de las mayorías parlamentarias, y su defensa ante el Tribunal Constitucional se hará por criterios únicamente jurídicos, por lo que cualquier argumentación relativa a las mayorías y minorías, es decir, criterios políticos, debiera dejarse al margen.

De la lectura de la jurisprudencia constitucional en esta materia se deriva que el Congreso, por lo general, opta por no personarse, pero poniendo a disposición del Tribunal Constitucional la documentación que pudiera necesitar²⁴, mientras que el Senado tiende a personarse en los procedimientos, pero no formula alegaciones. La consecuencia práctica de las dos posturas (con independencia de que al Senado le sean notificadas todas las actuaciones subsiguientes ante el Tribunal Constitucional) viene a ser la ya señalada: es el Ejecutivo quien termina por defender la constitucionalidad de la ley.

La jurisprudencia constitucional que puede citarse en torno a este tema es muy numerosa. Por limitarnos a los últimos años, a las Cuestiones de Inconstitucionalidad y a las dictadas en referencia a procesos suscitados con leyes estatales, podemos citar las SSTC 31/2000, 32/2000, 46/2000, 106/2000, 120/2000, 149/2000, 181/2000, 276/2000, 109/2001, 131/2001, 200/2001, 39/2002, 67/2002, 62/2003, 63/2003, 197/2003, 125/2003, 150/2003, 53/2004, 133/2004, 10/2005, 34/2005, etc.

Todas estas sentencias y muchas otras confirman la que hemos considerado línea habitual de actuación de las dos Cámaras, a través de decisiones de sus Mesas. Siendo este proceder el general, y plenamente legítimo, no deja por ello de ser una práctica y, por tanto, susceptible de ser cambiada cuando se considere oportuno. Tal y como estudia Sánchez Navarro ampliamente²⁵, el Senado hizo un amago de cambiar de táctica en mayo de 2003 (algunos Senadores se mostraron favorables a la personación y aludían al citado artículo 187 como cauce procedimental a seguir), pero que no parece haber prosperado. Quizá uno de los inconvenientes que presenta la vía del artículo 187 del Reglamento del Senado es que excede el debate puramente jurídico para reabrir el debate político sobre la ley en cuestión al tener que

²⁴ Lo que ya está previsto en el artículo 88.1 de la LOTC cuando establece que «el Tribunal Constitucional podrá recabar de los Poderes Públicos y de los órganos de cualquier Administración Pública la remisión del expediente y de los informes y documentos relativos a la disposición o acto origen del proceso constitucional».

²⁵ A. J. Sánchez Navarro, *La actividad de las CCGG en defensa de la constitucionalidad de las leyes*, Colección Ideas Políticas Constitucionales, Minim, 2004.

ser la Comisión Legislativa competente por razón de la materia quien tramite la personación.

B. Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos y su participación en las Cuestiones de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional

En cuanto a las CCAA, conviene que partamos para su análisis de las siguientes palabras de Canosa Usera²⁶, que resumen algo ya dicho: *«la autonomía, ejercida efectivamente, se convierte en ámbito propio de decisión política. La defensa de tal libertad política se articula por diversos medios, políticos y jurisdiccionales. Entre los jurisdiccionales destaca con luz propia la justicia constitucional; a ella tienen acceso las Comunidades Autónomas porque así conviene a la defensa de su autonomía y de su eventual participación en la adopción de las decisiones generales»*.

Los Estatutos de Autonomía, normas de cabecera de las CCAA, en su mayor parte hacen referencia a la participación autonómica en los diversos procesos constitucionales articulados por la Constitución y desarrollados por la LOTC. Ahora bien, el tratamiento que de los distintos procesos de justicia constitucional se hace en dichas normas no es igual, habida cuenta del principio de autonomía que las CCAA tienen reconocido. Con independencia del mayor reconocimiento expreso de la posibilidad de que distintos órganos autonómicos puedan participar en los Recursos de Inconstitucionalidad y en los conflictos de competencia, y por lo que al presente estudio interesa, centraremos nuestra atención en los Parlamentos autonómicos.

Los Estatutos de Autonomía, por lo general, no prevén en la enumeración de las funciones de sus respectivos Parlamentos la expresa participación en las Cuestiones de Inconstitucionalidad que se pudieran plantear ante el Tribunal Constitucional. Es más, la mayoría de ellos sólo establecen la participación de las Asambleas en los Recursos de Inconstitucionalidad y en los Conflictos de Competencia que pudieran suscitarse. No obstante lo anterior, algunos Estatutos (generalmente los más tardíos o los que han sufrido modificaciones posteriores a su entrada en vigor), con una redacción más genérica, establecen la posibilidad de que los respectivos Parlamentos autonómicos «se personen ante el Tribunal Constitucional, en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la LOTC». Es el caso de los Estatutos de Autonomía de Madrid [art. 16.2.g], Canarias [art. 13.f], Cantabria (art. 9.11), Castilla-La Mancha [art. 9.2.i], Galicia (art. 19), La Rioja [art. 19.1.j], Comunidad Valenciana [art. 11.h] y Principado de Asturias (art. 24.11).

Algo similar podemos decir respecto a los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos. Partiendo del principio de autonomía reglamentaria reconocido a estas instituciones, y al que ya nos hemos referido, se constata

²⁶ R. Canosa Usera, *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Trivium, Madrid, 1992, pp. 55 y ss.

que la mayor parte de los Reglamentos no contempla la posibilidad de personación en las Cuestiones de Inconstitucionalidad de forma expresa. Determinar cuáles sean las razones de ello nos llevaría al mundo de las suposiciones. Así, podría pensarse que, quizá, el hecho de que se trate de procedimientos que se supone afectarían a las Asambleas autonómicas en pocos casos, no siendo, además, su participación obligatoria, haya podido ser determinante. En efecto, el Parlamento, como ya se ha dicho, no tiene iniciativa para comenzar este procedimiento ante el Tribunal Constitucional, siendo sólo tras la notificación que del mismo le haga dicho Tribunal, cuando determinará la procedencia o no de personarse. En cualquier caso, la participación de los Parlamentos españoles en los procesos de Cuestión de Inconstitucionalidad está prevista en la LOTC de forma expresa, a la que se remite la propia Constitución Española en su artículo 163. Por tanto, que los Reglamentos parlamentarios no prevean expresamente la participación de los Parlamentos autonómicos en estos procesos constitucionales no es óbice para que sí puedan ser parte si se personan de conformidad con lo establecido en la LOTC. En definitiva, estaríamos ante una manifestación de la actuación en defensa jurídica de los propios actos del Ente a la que antes nos hemos referido y de la que sabemos se producen excepciones en aplicación del principio de autonomía parlamentaria. No obstante lo dicho, la regla general la quiebran algunos Reglamentos parlamentarios en los que sí se contempla de forma más o menos directa la participación de la Asamblea en las Cuestiones de Inconstitucionalidad, es el caso de:

- La Asamblea de Madrid, cuyo artículo 222 posteriormente tendremos ocasión de analizar.
- El Parlamento de Navarra, en cuyo artículo 205 se establece:
 - «1. A propuesta de la Mesa o de la Junta de Portavoces, que será debatida conforme a lo dispuesto en el artículo 88, el Pleno de la Cámara podrá acordar la interposición del Recurso de Inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 161.1.a) de la Constitución y el artículo 32.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
 2. *La Mesa de la Cámara, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, podrá acordar la comparecencia y personación, de acuerdo con lo establecido en la citada Ley Orgánica, en los demás procesos constitucionales, con excepción de aquellos a los que se refiere el artículo siguiente.* [El art. 206 se refiere a los recursos de amparo contra decisiones o actos sin fuerza de ley del Parlamento].
 3. En los períodos intersesiones, el Presidente acordará la comparecencia prevista en el apartado anterior, dando cuenta de su resolución a la Mesa en la primera reunión que ésta celebre a fin de que decida, previa audiencia de la Junta de Portavoces, sobre el mantenimiento o revocación de la comparecencia».
- El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia. El capítulo I del título VIII, bajo la rúbrica «*De los acuerdos de la Asamblea en materia de inconstitucionalidad*», en ningún momento se refiere directamente

a las Cuestiones de Inconstitucionalidad. Sin embargo, la redacción genérica del artículo 192 permitiría que, en los supuestos en que las mismas llegaran a plantearse (lo que no ha ocurrido hasta el momento), pudiera seguirse el procedimiento previsto en dicho precepto para determinar si la Asamblea se persona o no en ellas ante el Tribunal Constitucional:

- «1. Ante la admisión a trámite por el Tribunal Constitucional de una demanda de inconstitucionalidad contra una ley de la Asamblea Regional, ésta acordará personarse o no en el recurso y formular, en su caso, las alegaciones que estime pertinentes. A tal efecto, la Comisión de Competencia Legislativa será convocada en el plazo más breve posible, una vez se reciba la comunicación en que el Tribunal Constitucional ponga en conocimiento de la Asamblea Regional la admisión del recurso.
2. Para la adopción del acuerdo a que se refiere el apartado anterior, se presumirá que la mencionada Comisión posee una competencia permanentemente delegada por el Pleno y que sus acuerdos tienen la consideración de acuerdos de toda la Cámara, siempre que dos grupos Parlamentarios, la Junta de Portavoces o un tercio del total de miembros de la Asamblea no reclamen la devolución de tal competencia al Pleno.
3. Reunida la Comisión, o el Pleno si la competencia le hubiere sido devuelta conforme a lo previsto en el apartado precedente, se procederá a designar una ponencia integrada por dos de sus miembros para examinar el problema y elaborar el correspondiente informe, a la vista del cual, la Comisión o el Pleno de la Asamblea, en su caso, volverá a reunirse con la antelación suficiente para adoptar la decisión definitiva de personarse o no en el recurso. Si decidiere personarse, la designación de quienes hayan de ostentar la representación de la Cámara habrá de hacerse a favor de uno o de varios miembros de la ponencia, letrados o especialistas externos a la Cámara, a cuyo cargo hubiere corrido desde un principio el análisis o informe técnico sobre el tema, salvo propuesta en contrario conteniendo el nombre de otros candidatos y avalada por un tercio de miembros de la Asamblea. Quienes hubieren quedado habilitados comparecerán en el proceso antes de que se agote el plazo de quince días previsto en el artículo 34.2 de la LOTC».

Pero, en cualquier caso, a juicio de Sánchez Navarro, es necesario incidir en el hecho de que *«la actuación de las Cámaras se concibe siempre —no podría probablemente ser de otra forma— como una actuación acordada por la mayoría, y que por tanto no conoce ningún “derecho de veto”, expreso o tácito, deducible de la existencia de minorías opuestas a la intervención en los procesos constitucionales»*²⁷.

En términos generales, y en contra del que hemos citado como proceder habitual de las Cortes Generales, de la jurisprudencia del Tribunal Cons-

²⁷ A. J. Sánchez Navarro, *La actividad e las Cortes Generales en defensa de la constitucionalidad de las leyes*, Colección Ideas Políticas Constitucionales, Minim, 2004, pp. 73 y 74.

titucional parece desprenderse que lo habitual es que los órganos legislativos de las CCAA se personen y formulen alegaciones, si bien esto último no siempre ocurre o es frecuente que el Parlamento, a los efectos de «evitar su reiteración» como a veces se ha dicho, se adhiera a las formuladas por el Ejecutivo de la Comunidad si se ha personado (así, por ejemplo, las SSTC 37/1981, 40/1981 y 35/1982). En este sentido, en la última personación de la Asamblea de Madrid en las Cuestiones de Inconstitucionalidad números 2527/2003, 3254/2003, 3255/2003 y 571/2004 (todas ellas muy similares en su objeto y respecto de las que la Cámara ha solicitado su tramitación acumulada), se formularon alegaciones, pero sólo una de ellas era nueva, habiéndose optado por adherirse a las del Letrado de la Comunidad en el resto.

En cualquier caso, y como ya hemos dicho, de la jurisprudencia constitucional más reciente podemos deducir que existe una tendencia general de los Parlamentos autonómicos a personarse en las Cuestiones de Inconstitucionalidad que le son notificadas. Así, en 2004 se han dictado 59 Sentencias que afectan a Cuestiones de Inconstitucionalidad planteadas, de las cuales 34 afectan a normas autonómicas, por lo que se ha dado traslado de las mismas a los Parlamentos respectivos, en cumplimiento del artículo 37.2 de la LOTC. Las citadas Sentencias afectan a cinco Comunidades Autónomas, y pueden servir de muestra para sacar conclusiones (tengamos en cuenta que los asuntos de los que provienen dichos pronunciamientos se remontan a varios años atrás). Los Parlamentos de dichas Comunidades Autónomas han adoptado, en su mayor parte, la decisión de personarse en el procedimiento, así: la Asamblea de Madrid (STC 242/2004); el Parlamento vasco se personó en todas las Cuestiones de Inconstitucionalidad que se suscitaron en relación con determinadas normas urbanísticas del mismo (las SSTC 178/2004 y 205 a 217/2004 afectan a la Ley del Parlamento vasco 17/1994, de 30 de junio, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda, de Tramitación de los Instrumentos de Planeamiento y Gestión Urbanística; y las SSTC 228 a 241/2004 hacen referencia a la Ley del Parlamento vasco 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística); el Parlamento de las Islas Baleares compareció en la Cuestión que dio origen a la STC 110/2004; el Parlamento catalán lo hizo en las Cuestiones de Inconstitucionalidad que motivaron las SSTC 48 y 51/2004; y, finalmente, la Junta General del Principado de Asturias se personó y formuló alegaciones en la Cuestión de Inconstitucionalidad que dio lugar a la STC 38/2004, relativa a la Ley 3/1985, de 26 diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias. Sólo en la STC 254/2004, de 22 de diciembre, que tiene su origen en la CI número 3066/1999, la Asamblea de Madrid optó por no comparecer.

A la vista de lo anterior podría pensarse que existe un alto porcentaje de personaciones de los Parlamentos autonómicos en Cuestiones de Inconstitucionalidad, si bien es cierto que no es una tendencia que podamos considerar generalizada en todas las CCAA. Como veremos, en Madrid la ten-

dencia habitual ha sido, por ahora, la no personación, a diferencia de otras Comunidades, como Cataluña y el País Vasco, donde se sigue la línea inversa de actuación.

C. Las Cuestiones de Inconstitucionalidad y la Asamblea de Madrid

En desarrollo de lo previsto en los artículos 162 y 163 de la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por LO 3/1983, de 25 de febrero, ha previsto en el artículo 16.3.g) que corresponde a la Asamblea de Madrid:

- «g) La interposición del Recurso de Inconstitucionalidad y la personación ante el Tribunal Constitucional, en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

Y el artículo 222 del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997 (RAM) dispone textualmente:

«De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, llegado el caso, el Pleno, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, o, en su caso, la Diputación Permanente podrán acordar interponer Recursos de Inconstitucionalidad, personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

En consecuencia, en los casos en los que la Mesa de la Asamblea estime oportuno personarse en las Cuestiones de Inconstitucionalidad que le sean notificadas por el TC conforme al artículo 37.2 de la LOTC, habrá de acordar proponer a la Junta de Portavoces elevar al Pleno la propuesta de acuerdo de personación y formulación de alegaciones en el proceso constitucional en cuestión. En los casos en los que la Mesa no considerase oportuno personarse, habría de tomar conocimiento de la comunicación del TC acordando no proponer a la Junta de Portavoces la elevación al Pleno de la propuesta del acuerdo de personación.

No obstante, pese a ser lo anterior el procedimiento habitual, es importante que nos detengamos en un punto concreto: la posibilidad de que corresponda a la Diputación Permanente tomar la decisión de personarse o no en una Cuestión de Inconstitucionalidad. A este respecto hemos de hacer las siguientes precisiones.

El Reglamento de la Asamblea prevé expresamente que puede corresponder a la Diputación Permanente tomar la decisión en torno a personarse o no en una Cuestión de Inconstitucionalidad (art. 222). Siendo la Diputación Permanente un órgano de la Asamblea cuyo funcionamiento se limita a los períodos entre sesiones ordinarias y a los supuestos en que se haya

extinguido el mandato de la Cámara (art. 79 del RAM), surge la cuestión de si su participación en los procesos constitucionales está prevista con carácter general o sólo en alguno de los dos supuestos.

En la respuesta a este interrogante podemos encontrar dos soluciones:

Por un lado, si tomamos el Reglamento de la Asamblea en su literalidad, parece que la solución la encontramos en el artículo 82, el cual, al establecer las funciones de este órgano, sólo prevé de manera específica que corresponde a la Diputación Permanente:

«2.º En los supuestos de extinción del mandato, al caducar el plazo o disolverse la Asamblea: [...] c) Interponer recurso de inconstitucionalidad y personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, previo acuerdo adoptado por mayoría absoluta».

A la vista de lo anterior, podría pensarse que la decisión en torno a personarse o no en una Cuestión de Inconstitucionalidad, sólo podrá tomarla la Diputación Permanente en los casos de extinción del mandato parlamentario y no cuando entre en funcionamiento entre los períodos de sesiones, puesto que, en caso contrario, hubiera sido innecesaria la mención del artículo 82.2.c) del RAM. Ahora bien, este planteamiento podría ocasionar que la Asamblea de Madrid se viera imposibilitada para personarse y, en su caso, formular alegaciones en una Cuestión de Inconstitucionalidad si la decisión al respecto hubiera que tomarla fuera de los períodos de sesiones ordinarios, al no poder hacerlo la Diputación Permanente, y se dejara, por tanto, precluir el plazo «común e improrrogable» previsto en el artículo 37.2 de la LOTC para evacuar dichos trámites. La Asamblea de Madrid vería así restringido un derecho que tiene legalmente reconocido.

La respuesta a la cuestión planteada ha de obtenerse por otro camino: la consideración de que la Diputación Permanente puede siempre adoptar la decisión de personarse o no en las Cuestiones de Inconstitucionalidad y, en su caso, formular alegaciones. El punto de apoyo para lo anterior lo encontramos, en primer lugar en el artículo 14.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (reiterado por el art. 82, párrafo primero, del RAM), según el cual

«entre los períodos ordinarios de sesiones y en los supuestos de expiración del mandato o de disolución de la Asamblea funcionará la Diputación Permanente, a la que corresponde *velar por los poderes de la Cámara y cuantas otras atribuciones le confiera el Reglamento...*».

Si tenemos en cuenta que acordar la personación y, en su caso, la formulación de alegaciones en una Cuestión de Inconstitucionalidad entra dentro de los poderes de la Cámara; que, además, el artículo 222 del RAM le atribuye esa función también a la Diputación Permanente sin distinguir la situación en que la misma haya entrado en funcionamiento; y, finalmente,

que la LOTC atribuye a la Asamblea en el artículo 37.2 la facultad de personarse sin distinción de situaciones, no cabe más conclusión que la de considerar que la Diputación Permanente puede siempre determinar si se persona o no la Asamblea en los procesos constitucionales que le hayan sido notificados.

Partiendo de lo anterior, son dos los caminos que podrían seguirse para los casos de actuación de la Diputación Permanente entre los períodos de sesiones:

- a) O bien, a la vista del artículo 82.1 del RAM consideramos que la Diputación Permanente en los períodos entre sesiones tendría que convocar un Pleno extraordinario para acordar, en su caso, personarse en la Cuestión de Inconstitucionalidad, lo que podría suponer una demora que a su vez interfiriera en los plazos previstos en la LOTC.
- b) O bien consideramos que el RAM contiene una laguna, que se subsanaría con la aplicación analógica de lo previsto en el artículo 82.2 sin necesidad de convocar un Pleno extraordinario. Esta última es quizá la solución más lógica, en la medida en que no vulnera las competencias de la Diputación Permanente, ni es contraria a los principios jurídicos de eficiencia y conformidad con el ordenamiento jurídico, al permitir respetar los plazos procesales previstos, que son limitados, y que, en definitiva, han sido establecidos en aras de garantizar una mayor seguridad jurídica.

En cualquier caso, conforme a los artículos 14.2 del Estatuto de Autonomía y 83 del RAM, la Diputación Permanente rendirá cuenta al Pleno de las decisiones que a este respecto haya podido tomar, bien en la primera sesión ordinaria que se celebre, bien en la sesión constitutiva de la Cámara.

La Asamblea de Madrid ha sido notificada en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional a los efectos de que decida personarse o no en Cuestiones de Inconstitucionalidad. En cualquier caso, lo cierto es que la Cámara autonómica se ha caracterizado en lo que lleva de existencia por tener un bajo nivel de conflictividad constitucional, como lo pone de manifiesto el hecho de que, en los poco más de veinte años de existencia de la misma, sólo se hayan planteado veintiuna Cuestiones de Inconstitucionalidad, que afecten a leyes de la Comunidad de Madrid. Muchas de las citadas Cuestiones, además, han sido o previsiblemente serán objeto de acumulación por el Tribunal Constitucional, al versar sobre los mismos aspectos. Las Cuestiones de Inconstitucionalidad que se han planteado hasta el momento actual pueden sistematizarse del siguiente modo:

1. **CI número 1173/1987**, promovida por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, en relación con la supuesta inconstitucionalidad del artículo 26.3 de la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de Medidas Urgentes de Disciplina

Urbanística, por presunta vulneración del artículo 140 de la Constitución.

2. **CI número 1288/1987**, promovida por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, en relación con la supuesta inconstitucionalidad del artículo 26.3 de la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de Medidas Urgentes de Disciplina Urbanística, por presunta vulneración del artículo 140 de la Constitución.
3. **CI número 624/1988**, promovida por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, en relación con la supuesta inconstitucionalidad del artículo 26.3 de la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de Medidas Urgentes de Disciplina Urbanística, por presunta vulneración del artículo 140 de la Constitución.
4. **CI número 1515/1988**, promovida por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, en relación con la supuesta inconstitucionalidad del artículo 26.3 de la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de Medidas Urgentes de Disciplina Urbanística, por presunta vulneración del artículo 140 de la Constitución.

La Mesa de la Asamblea decidió **no personarse** en ninguna de las citadas Cuestiones de Inconstitucionalidad. Todas ellas fueron acumuladas y se resolvieron por la **STC 46/1992, de 2 de abril** (BOE, núm. 109, de 6 de mayo de 1992), que declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del artículo 26.3 de la Ley 4/1984.

5. **CI número 133/1995**, promovida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con el concurso de los epígrafes I, apartado C-2-C, y II del número 12 del Anexo I de la Ley 11/1985, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1986, y al Concurso de Tarifas I, apartado 3.2.b), y II del artículo 36 de la Ley 5/1986, de 25 de junio, de Tasas de la Comunidad de Madrid.
6. **CI número 134/1995**, promovida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con el concurso de los epígrafes I, apartado C-2-C, y II del número 12 del Anexo I de la Ley 11/1985, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1986, y al Concurso de Tarifas I, apartado 3.2.b), y II del artículo 36 de la Ley 5/1986, de 25 de junio, de Tasas de la Comunidad de Madrid.
7. **CI número 135/1995**, promovida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con el concurso de los epígrafes I, apartado C-2-C, y II del número 12 del Anexo I de la Ley 11/1985,

de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1986, y al Concurso de Tarifas I, apartado 3.2.b), y II del artículo 36 de la Ley 5/1986, de 25 de junio, de Tasas de la Comunidad de Madrid.

La Mesa de la Asamblea de Madrid, por Acuerdos de 27 de febrero de 1995, en ejercicio de la competencia delegada por el Acuerdo de Pleno de 16 de febrero del mismo año, acordó **personarse**, formulando posteriormente alegaciones ante el Tribunal Constitucional. Se resolvieron por la **STC 242/2004, de 16 de diciembre**, que acuerda, por un lado, inadmitir parcialmente las Cuestiones de Inconstitucionalidad números 133/1995, 134/1995 y 135/1995, respecto de las dudas de constitucionalidad promovidas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con el artículo 18.1 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/1985, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales para el año 1986, y con los apartados 1.3 y 3.2 b) de las Tarifas I y II, ambas del artículo 36, y la Disposición Transitoria de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/1986, de 25 de junio, que regula las tasas de la Comunidad de Madrid, en los términos expresados en el Fundamento Jurídico 2. Por otro lado, la STC desestima las citadas Cuestiones de Inconstitucionalidad respecto de las dudas de constitucionalidad planteadas con referencia a los epígrafes I [apartados A.3 y C.2.c)] y II del número 12 del Anexo I de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/1985, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales para el año 1986.

8. **CI número 3065/1999**, promovida por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con la Ley 4/1994, de 6 de junio, de la Comunidad de Madrid, de Calendario y Horario Comerciales, por posible invasión del régimen competencial del Estado según lo dispuesto en los artículos 149.1.13.^a y 149.3 de la Constitución.

La Mesa de la Asamblea de Madrid acordó **no personarse** en la citada Cuestión de Inconstitucionalidad el día 4 de octubre de 1999.

9. **CI número 3066/1999**, promovida por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con la Ley 4/1994, de 6 de junio, de la Comunidad de Madrid, de Calendario y Horario Comerciales, por posible invasión del régimen competencial del Estado según lo dispuesto en los artículos 149.1.13.^a y 149.3 de la Constitución.

La Mesa de la Asamblea de Madrid acordó **no personarse** en la citada Cuestión de Inconstitucionalidad el día 4 de octubre de 1999. Se resolvió por **STC 254/2004, de 22 de diciembre**, en la que declara inadmisibles la Cuestión de Inconstitucionalidad planteada con carácter general respecto a la totalidad de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, de Calendario de Horarios Comerciales, salvo en lo relativo a sus artículos 10.1 y 11.1.c), que son estimados. Se formula un voto particular.

10. **CI número 4783/1999**, planteada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con el artículo 20 de la Ley 15/1991, de 13 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1991, por presunta vulneración de los artículos 9.3 y 14 de la Constitución y por supuesta vulneración del régimen competencial del Estado según lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución.

La Mesa de la Asamblea de Madrid acordó **no personarse** en la citada Cuestión de Inconstitucionalidad el día 6 de marzo de 2000. Se resolvió por **STC 202/2003, de 17 de noviembre**, en la que se desestima la Cuestión de Inconstitucionalidad, y se formularon dos votos particulares.

11. **CI número 4568/2000**, planteada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con la Ley 4/1994, de 6 de junio, de la Asamblea de Madrid, sobre Horarios Comerciales, por posible invasión del régimen competencial del Estado, según lo dispuesto en los artículos 149.1.13.^a y 149.3 de la Constitución.

La Mesa de la Asamblea de Madrid acordó **no personarse** en la citada Cuestión de Inconstitucionalidad el día 5 de febrero de 2001.

12. **CI número 4695/2000**, planteada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con la Ley 4/1994, de 6 de junio, de la Asamblea de Madrid, sobre Horarios Comerciales, por posible invasión del régimen competencial del Estado, según lo dispuesto en los artículos 149.1.13.^a y 149.3 de la Constitución.

La Mesa de la Asamblea de Madrid acordó **no personarse** en la citada Cuestión de Inconstitucionalidad el día 5 de febrero de 2001.

13. **CI número 5757/2000**, planteada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con la Ley 4/1994, de 6 de junio, de la Asamblea de Madrid, sobre Horarios Comerciales, por posible invasión del régimen competencial del Estado, según lo dispuesto en los artículos 149.1.13.^a y 149.3 de la Constitución.

La Mesa de la Asamblea de Madrid acordó **no personarse** en la citada Cuestión de Inconstitucionalidad el día 5 de febrero de 2001.

14. **CI número 117/2001**, planteada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con la Ley 4/1994, de 6 de junio, de la Asamblea de Madrid, sobre Horarios Comerciales, por posible invasión del régimen competencial del Estado, según lo dispuesto en los artículos 149.1.13.^a y 149.3 de la Constitución.

La Mesa de la Asamblea de Madrid acordó **no personarse** en la citada Cuestión de Inconstitucionalidad el día 12 de febrero de 2001.

15. **CI número 1991/2001**, planteada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con la Ley 4/1994, de 6 de junio, de la Asamblea de Madrid, sobre Horarios Comerciales, por posible invasión del régimen competencial del Estado, según lo dispuesto en los artículos 149.1.13.^a y 149.3 de la Constitución.

La Mesa de la Asamblea de Madrid acordó **no personarse** en la citada Cuestión de Inconstitucionalidad el día 4 de junio de 2001.

16. **CI número 3295/2001**, planteada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con la Ley 4/1994, de 6 de junio, de la Asamblea de Madrid, sobre Horarios Comerciales, por posible invasión del régimen competencial del Estado, según lo dispuesto en los artículos 149.1.13.^a y 149.3 de la Constitución.

La Mesa de la Asamblea de Madrid acordó **no personarse** en la citada Cuestión de Inconstitucionalidad el día 10 de septiembre de 2001.

17. **CI número 6760/2003**, planteada por la Sección Octava de la Sala Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con los artículos 3, 4, 5, 8 y 9 de la Ley 11/2001, de 19 de diciembre, de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid, por presunta vulneración del artículo 149.1.8.^a y 18.^a de la Constitución.

La Mesa de la Asamblea de Madrid acordó **no personarse** en la citada Cuestión de Inconstitucionalidad el día 1 de marzo de 2004.

18. **CI número 2527/2003**, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con los artículos 102 y 103 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de la Comunidad de Madrid, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, por posible vulneración del artículo 149.1 y 18 de la Constitución.

La Mesa de la Asamblea de Madrid acordó **personarse** en la citada Cuestión de Inconstitucionalidad el día 14 de febrero de 2005.

19. **CI número 3254/2003**, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con los artículos 102 y 103 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de la Comunidad de Madrid, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, por posible vulneración del artículo 149.1 y 18 de la Constitución.

La Mesa de la Asamblea de Madrid acordó **personarse** en la citada Cuestión de Inconstitucionalidad el día 14 de febrero de 2005.

20. **CI número 3255/2003**, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con los artículos 102 y 103 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de la Comunidad de Madrid, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, por posible vulneración del artículo 149.1 y 18 de la Constitución.

La Mesa de la Asamblea de Madrid acordó **personarse** en la citada Cuestión de Inconstitucionalidad el día 14 de febrero de 2005.

21. **CI número 571/2004**, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con el artículo 102.3 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de la Comunidad de Madrid, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, por posible vulneración del artículo 149.1 y 18 de la Constitución.

La Mesa de la Asamblea de Madrid acordó **personarse** en la citada Cuestión de Inconstitucionalidad el día 14 de febrero de 2005.

De los precedentes analizados se deriva que la Asamblea de Madrid manifiesta una postura similar a la del Congreso de los Diputados, pues existe la tendencia de no personarse en las Cuestiones de Inconstitucionalidad planteadas por órganos jurisdiccionales frente a las leyes que han sido elaboradas por la propia Cámara parlamentaria (sólo se ha personado en cinco ocasiones de las veintiuna planteadas). Cuál pueda ser el criterio que lleve a la Asamblea a personarse o no es una cuestión que obedece, quizá, más a motivos de oportunidad política que a consideraciones jurídicas. Desde este último punto de vista, quizá podría sostenerse que la personación debería hacerse en todo caso, al presumirse el buen hacer del Parlamento, y su ajuste en toda su actuación a la Constitución, en definitiva, que la Asamblea participara en defensa de su propia obra. Sin embargo, como ya hemos podido observar, se trata de una situación común a todas las Cámaras parlamentarias españolas, sin que puedan establecerse, como ya hemos dicho, unos criterios fijos (*v. gr.*, que la ley hubiera sido aprobada por unanimidad de la Asamblea) que determinen la personación de los mismos en la tramitación de las Cuestiones de Inconstitucionalidad.

- D. Determinación de los sujetos encargados de la representación y defensa de los Parlamentos en las Cuestiones de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional

Dispone el artículo 82.1 de la LOTC:

«Los órganos o el conjunto de Diputados o Senadores investidos por la Constitución y por esta Ley de legitimación para promover procesos constitucionales actuarán en los mismos representados por el miembro o miembros que designen o por un comisionado nombrado al efecto».

Es cierto que en la Cuestión de Inconstitucionalidad los Parlamentos no promueven nada, limitándose a personarse, si lo consideran oportuno, una vez que el Tribunal Constitucional haya admitido a trámite la Cuestión (art. 35 de la LOTC) y les haya dado el correspondiente traslado (art. 37). No obstante, y ante la falta de previsión al respecto en la LOTC, cabría preguntarse si es posible la aplicación del citado artículo 82.1 también a las Cuestiones de Inconstitucionalidad. Todo dependerá de si se opta por una interpretación amplia o restrictiva del precepto, habiendo sido esta última la opción por la que se han decantado doctrina y jurisprudencia.

Como indica Arce Janáriz²⁸, no puede perderse de vista que el artículo 82.1 de la LOTC *«no es aplicable a toda actuación ante el Tribunal Constitucional de los sujetos de referencia. Se circunscribe a la promoción de procesos constitucionales y a los actos que hayan de tener lugar en los mismos»*. Las Cuestiones de Inconstitucionalidad no entran, por tanto, en el ámbito de aplicación del citado precepto. No obstante, y puesto que está prevista la participación parlamentaria en este proceso constitucional, es necesario que nos detengamos en el análisis de la representación de los Parlamentos ante el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de que sea objeto de estudio más atentamente en otros capítulos de este libro.

La LOTC se limita a prever expresamente en el artículo 82.2 que los *«órganos ejecutivos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, serán representados y defendidos por sus Abogados...»*, pero no dice nada respecto a la representación de los Parlamentos. Tampoco la LOPJ, a la que se remite el artículo 80 de la LOTC (*«se aplicarán, con carácter supletorio de la presente Ley, los preceptos de la LOPJ y de la LEC, en materia de comparecencia en juicio...»*) contiene alguna previsión al respecto, limitándose a señalar en el artículo 447.1 que corresponde la representación de los órganos constitucionales a los *«Letrados integrados en los Servicios Jurídicos del Estado»*, de los que no forma parte el cuerpo de Letrados de las Cortes Generales. Respecto de éstos, el artículo 7.1 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales (y en el mismo sentido la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas) establece que, entre otras funciones, les corresponde la representación y defensa de las Cortes Generales ante el Tribunal Constitucional.

Descendiendo al ámbito autonómico, nos encontramos con un panorama similar, aunque salpicado de algunas peculiaridades como consecuencia del reconocimiento de autonomía normativa a las diecisiete CCAA y a sus correspondientes Parlamentos. El artículo 447.2 de la LOPJ dispone que la representación y defensa de las CCAA *«corresponderá a los Letrados que sirvan en los Servicios Jurídicos de dichas Administraciones Públicas»*, pero, al igual que en el caso estatal, a los citados Servicios Jurídicos no pertenecen los Letrados de sus Parlamentos.

No entrando las Asambleas autonómicas en la categoría de *«Administraciones Públicas autonómicas»* a que se refiere el artículo 447.2 de la LOPJ,

²⁸ Arce Janáriz, «Comentario al artículo 82 de la LOTC», en *Comentarios a la LOTC*, op. cit.

que abre la posibilidad de que aquéllas «*designen Abogado colegiado que les represente y defienda*» e, incluso, que sean los Servicios Jurídicos del Estado los que asuman esta tarea, se hace necesario buscar la norma que determine quién realiza dicha función en los Parlamentos autonómicos. Sin perjuicio de que algunas CCAA hayan optado por establecer en vía legislativa que sus Servicios Jurídicos no representan y/o defienden a sus Asambleas²⁹, lo cierto es que, siguiendo el mimetismo con el Estado que tantas veces ha caracterizado la articulación de las Autonomías, son los Estatutos de Personal de los Parlamentos autonómicos quienes atribuyen, por lo general, a los Letrados de sus Parlamentos la representación y defensa de los mismos ante los Tribunales y el Tribunal Constitucional. No obstante, existen algunos casos singulares. Así, el artículo 5 de la Ley 2/1985, de 1 de julio, de Comparecencia en Juicio de la Región de Murcia, dispone:

«La representación y defensa en juicio de la Asamblea Regional de Murcia ante toda clase de jurisdicciones se atribuye a la Secretaría General de la Cámara, que la ejercerá a través de los Letrados adscritos a la misma o de los que expresamente se habiliten. *Se exceptúan los supuestos de actuación de la Asamblea ante el Tribunal Constitucional, que será ejercida por el miembro o comisionado de la misma que designen, de acuerdo con lo establecido en el artículo 82.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, de aquel Tribunal*».

Y, en términos similares, la Ley 5/1984, de 29 de junio, de Comparecencia en Juicio de la Comunidad Valenciana, dispone:

«Se exceptúan los supuestos de actuación de las Cortes valencianas ante el Tribunal Constitucional en el que la representación la ostentará el miembro de las mismas o comisionado que designen, de acuerdo con lo establecido en el artículo 82.1 de la ley orgánica de aquel Tribunal, y aquellos en que las Cortes puedan estimar conveniente conferir su representación a otros Letrados».

En definitiva, tanto el Congreso de los Diputados como el Senado y la mayoría de los Parlamentos autonómicos, por lo que aquí nos interesa, actúan representados por sus Letrados en los procesos que no promueven, como es el caso de la Cuestión de Inconstitucionalidad. No podemos dejar de resaltar que uno de los aspectos más relevantes de la intervención de los Letrados de los Parlamentos es que han de desarrollar su actividad conforme a las reglas profesionales de la abogacía, actuando siempre desde puntos de vista jurídicos.

²⁹ Véanse, por ejemplo, artículo 50 de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y Administración de la Junta de Andalucía; Ley 4/2003, de 27 de febrero, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; Disposición Adicional 3.ª de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid; artículo 5 de la Ley 2/1985, de 1 de julio, de Comparecencia de la Comunidad Autónoma Región de Murcia en juicio; artículo 3 de la Ley 5/1984, de 29 de junio, de Comparecencia en Juicio de la Comunidad Valenciana; artículo 4.2.a) del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de Aragón; artículo 5 del Decreto 370/1992, de 3 de diciembre, de Galicia.

IV. CONCLUSIONES

A modo de síntesis de lo expuesto pueden destacarse las principales ideas que marcan la participación de los Parlamentos en la tramitación de las Cuestiones de Inconstitucionalidad:

1. La delimitación de los sujetos que pueden ser parte en el proceso conocido como Cuestión de Inconstitucionalidad que se tramita ante el Tribunal Constitucional no ha sido pacífica. Pese a las múltiples pretensiones formuladas ante dicho Tribunal, éste ha mantenido, a la luz de la dicción literal del artículo 37.2 de la LOTC, que sólo puedan serlo el Congreso de los Diputados, el Senado, el Fiscal General del Estado, el Gobierno y, en su caso, el Ejecutivo y el Parlamento de las CCAA. La única posible excepción, admitida a partir de la STEDH de 23 de junio de 1993, estaría en el supuesto de leyes singulares. En cualquier caso, los criterios tenidos en cuenta por el Legislador para establecer dicha legitimación restrictiva han sido el de la autoría de la norma y el del interés en el mantenimiento de la constitucionalidad de la norma recurrida.
2. La previsión de que las CCAA, a través de sus Poderes Ejecutivo y Legislativo, participen en las Cuestiones de Inconstitucionalidad con la posibilidad de personarse y formular alegaciones está estrechamente conectada con la nueva articulación territorial del Estado. En la medida en que las CCAA han asumido competencias legislativas, se ha considerado necesario que las mismas puedan personarse en los procesos relativos a la determinación de su constitucionalidad.
3. La participación de las CCAA suscita, no obstante, dos tipos de problemas:
 - a) Aclarar por qué sólo se legitima al Gobierno y al Parlamento autonómicos, aspecto que se remite a los criterios ya citados del interés y la autoría. Se da la oportunidad de que formulen alegaciones al órgano que dirige la política autonómica y del que provienen la mayoría de las iniciativas legislativas, y al órgano que ostenta la facultad de aprobar las leyes.
 - b) Determinar el concreto ámbito de participación de las CCAA. Conforme al artículo 37.2 de la LOTC, sólo podrán hacerlo *«en caso de afectar a una Ley o a otra disposición normativa con fuerza de Ley dictadas por la CCAA»*. Lo que se pone en juego es optar bien por una interpretación amplia, bien por una restrictiva del término «afectar». El Tribunal Constitucional ha considerado más adecuada la concepción limitada del concepto, sin poder, por tanto, las CCAA intervenir cuando en el proceso se cuestiona una Ley estatal que, directa o indirectamente, pudiera afectar a la Comunidad Autónoma. Esta doctrina podría ponerse en cuestión, si tuviéramos presente que el Tribunal Constitu-

cional podría ahorrarse a él mismo y a los propios ciudadanos nuevos procedimientos que, como consecuencia de ulteriores procesos, pudieran suscitarse en relación con la misma normativa.

4. Por lo que respecta a la participación de los Parlamentos en las Cuestiones de Inconstitucionalidad, pueden destacarse los siguientes aspectos:
 - a) Frente a la regulación de procedimientos similares en el Derecho Comparado europeo, es destacable el protagonismo otorgado por nuestra LOTC a los Parlamentos nacional y autonómicos.
 - b) Los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado no contienen ninguna previsión específica en relación con la personación en las Cuestiones de Inconstitucionalidad, y panorama similar encontramos en los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos, con excepciones como los casos de Madrid (art. 222), Navarra (art. 205) y Murcia (art. 192). No obstante lo anterior, la LOTC es de aplicación a todos ellos y, por tanto, su participación está legalmente reconocida.
 - c) Como norma general, son los órganos rectores de los respectivos Parlamentos quienes adoptan la decisión de personarse o no en las Cuestiones de Inconstitucionalidad que les sean notificadas. A la hora de tomar una decisión al respecto, en numerosas ocasiones se alude a criterios políticos y no jurídicos para justificar la no personación. Estos argumentos, sin embargo, desde puntos de vista estrictamente jurídicos, que es desde donde ha de verse la constitucionalidad de la ley, son altamente cuestionables.
 - d) La práctica habitual de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos es diferente. Mientras que el Congreso de los Diputados, por lo general, opta por no personarse, y el Senado tiende a hacerlo, aunque no formule posteriormente alegaciones; en las CCAA, los Parlamentos muestran una tendencia generalizada a participar activamente en la defensa de la constitucionalidad de sus normas.
 - e) La Asamblea de Madrid no ha destacado por su conflictividad constitucional desde su creación. No obstante, y como peculiaridad frente a otras autonomías, de las veintiuna Cuestiones de Inconstitucionalidad que le han sido notificadas, sólo se ha personado en cinco ocasiones, sin que sea posible establecer una regla jurídica que determine cuándo se persona, estando presentes más bien criterios políticos en la decisión final.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARAUJO, A.; CASALTA NABAIS, J., y VILALONGA, J. M.: «Relatorio portugués elaborado para la II Conferencia da Justiça Constitucional da Ibero-América, Portugal e Espanha».
- CANO MATA, A.: *Cuestiones de Inconstitucionalidad. Doctrina del Tribunal Constitucional*, Cuadernos Civitas, 1986.
- CANOSA USERA, R.: *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Trivium, Madrid, 1992.
- CASTELLÁ ANDREU, J. M., y EXPÓSITO GÓMEZ, E.: «La intervención de las partes del juicio *a quo* en la Cuestión de Inconstitucionalidad. El artículo 37.2 de la LOTC y la incidencia de la STEDH de 23 de junio de 1993», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 4, UNED, 2.º semestre de 1999, pp. 293-316.
- CORZO SOSA, E.: *La Cuestión de Inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- CRUZ VILLALÓN, JIMÉNEZ CAMPO, LÓPEZ GUERRA y PÉREZ TREMS: «Los procesos constitucionales. Segundo Simposio de Derecho Constitucional», *Cuadernos y Debates*, núm. 41, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: «Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 23 de junio de 1993, en el asunto Ruiz-Mateos c. España», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLV, núm. 2, 1993.
- FERNÁNDEZ FRUTOS, M.: *El procedimiento de la Cuestión de Inconstitucionalidad*, CEDECS, Barcelona, 2003.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La jurisdicción constitucional ante el siglo XXI (La quiebra de la bipolaridad sistema americano-sistema europeo kelseniano y la búsqueda de nuevas variables explicativas de los sistemas de control de constitucionalidad)», discurso de recepción como académico correspondiente en España, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (Argentina), 24 de septiembre de 2002.
- FIX ZAMUDIO, H.: «La Constitución y su defensa», en la obra colectiva *La Constitución y su defensa*, UNAM, México, 1984.
- GALLARDO CASTILLO, M. J.: «Rumasa ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 84, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A.: *El Recurso de Inconstitucionalidad*, Trivium, Madrid, 1992.
- LÓPEZ ULLA, J. M.: *Recopilación de jurisprudencia constitucional sobre la Cuestión de Inconstitucionalidad*, CEDECS, Barcelona, 1999.
- *La Cuestión de Inconstitucionalidad en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- PAU I VALL, F. (coord.): *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- REQUEJO PAGÉS, J. L. (coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, BOE, Madrid, 2001.
- RUBIO LORENTE, F.: «Tendencias actuales de la jurisdicción constitucional en Europa», en la obra colectiva *Manuel Fraga. Homenaje Académico*, vol. II, Fundación Canovas del Castillo, Madrid, 1997, pp. 1411 y ss.

— *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: «La legitimación activa en los procesos constitucionales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983.

SÁNCHEZ NAVARRO, A. J.: *La actividad de las CCGG en defensa de la constitucionalidad de las leyes*, Colección Ideas Políticas Constitucionales, Minim, Valencia, 2004.

SAINZ MORENO, F.: «Representación y defensa en juicio de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 4, 1998.

SIMON, H.: «La jurisdicción constitucional», en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HIEDE, *Manual de Derecho Constitucional*, IVAP-Marcial Pons, Madrid, 1996.