

CAPÍTULO III Del control de la Comunidad de Madrid

Artículo 42

Las leyes de la Asamblea estarán sujetas únicamente al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional¹.

COMENTARIO

TATIANA RECODER VALLINA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Uno de los elementos básicos en la configuración de cualquier Estado democrático contemporáneo es la distribución de poderes entre diversas instituciones del mismo, de forma que se controlen entre si. Para la existencia de democracias no basta con la distribución de poder, sino que es preciso el establecimiento de límites al mismo y la configuración de procedimientos o mecanismos de control del cumplimiento de dichas limitaciones. Es en este marco en el que se incardina el Capítulo III del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Las formas de control de los actos de las Comunidades Autónomas son variadas. Siguiendo a Alonso de Antonio², los controles pueden dividirse en ordinarios y extraordinarios. Estos últimos están previstos para circunstancias excepcionales en el artículo 155 de la Constitución que, a su vez, se inspiró en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949. Los controles ordinarios, por su parte, pueden ser bien sobre facultades propias o estatutarias, en cuyo caso son meramente jurídicos, bien sobre facultades que han sido transferidas o delegadas por el Estado (conforme al artículo 150 de la Constitución), que pueden someterse a control también político.

Los artículos 42 y 43 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aluden a dos modalidades de control ordinario ejercido sobre facultades asumidas por la Comunidad de Madrid en su Estatuto. Lo anterior es una manifestación de la pertenencia de las Comunidades Autónomas al Estado, al

¹ Redacción dada a este artículo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

² ALONSO DE ANTONIO, A.L. «Los controles de las disposiciones normativas de la Comunidad Autónoma de Madrid» en «El Derecho Público de la Comunidad de Madrid: comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía» dirigido por E. Álvarez Conde, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003, pp. 307 y ss.

quedar su actuación en estos casos sometida al control bien del Tribunal Constitucional, bien del Poder Judicial, como veremos.

En términos generales, este control ordinario se caracteriza por ser estrictamente jurídico, pues únicamente velarán los órganos encargados de su ejercicio porque las normas y actos analizados se atengan al ordenamiento jurídico y sin que puedan entrar en su análisis valoraciones o criterios de tipo político.

En cualquier caso, no puede perderse de vista que el Capítulo III del Estatuto de Autonomía no abarca todos los controles posibles sobre el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, sino que se limita a regular los dos quizá más llamativos. Se dejan fuera, por ejemplo, los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí y los conflictos de competencia.

El Estatuto de Autonomía sigue en esta materia las líneas previamente marcadas por otros Estatutos. Es justo reconocer que no hubiera sido fácil tampoco introducir alguna originalidad en este campo y, de hecho, no siempre las innovaciones han de ser consideradas ventajosas.

1.1. **Ámbito de control**

Quizá sea útil recordar al comienzo del análisis del artículo 42 del Estatuto de Autonomía lo relacionados que los Tribunales Constitucionales han estado desde su creación en el período de entreguerras y su posterior expansión tras la Segunda Guerra Mundial a la organización territorial de muchos Estados. Prueba de lo anterior son el artículo 13 de la Constitución de Weimar de 1919, el artículo 38 de la Constitución austriaca de 1920 o el artículo 120 de la Constitución española de 1931. Hoy resulta evidente en España que la posición que ocupan las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional es muy destacada, lo que ha llevado a algún autor a calificar nuestro modelo de «*Estado jurisdiccional autonómico*»³. Una prueba de lo anterior la encontramos en la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional en su artículo 16.1, que establece que «*los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara*».

El artículo 42 del Estatuto de Autonomía se refiere sólo a las leyes autonómicas y, más concretamente habla de «*leyes de la Asamblea*», es decir las genuinas normas aprobadas por el órgano representativo del pueblo de la Comunidad de Madrid. Lo anterior no plantearía ningún problema de no ser porque las leyes parlamentarias ya no son las únicas normas con rango de ley. Pensemos, por ejemplo, en el Reglamento de la Asamblea y en los Decretos legislativos que corresponde aprobar al Gobierno de la Comunidad cuando el

³ M. Aragón, citado por L. López Guerra en «Las controversias competenciales en la jurisprudencia constitucional», en «El funcionamiento del Estado Autonómico», MAP, Madrid, 1998, p. 401.

Parlamento autonómico haya realizado la correspondiente delegación legislativa prevista en el artículo 15.3 del Estatuto. ¿Qué ocurre en estos casos ante el silencio del artículo 42 del Estatuto de Autonomía? La solución práctica sería la misma que en las CCAA que sí hayan contemplado el control por el Tribunal Constitucional de forma más amplia: su adecuación al ordenamiento jurídico será, en su caso, valorada por el Tribunal Constitucional (sin perjuicio de que corresponda a la Jurisdicción contenciosa conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación a este tipo de normas si se piensa que se ha excedido el límite de la delegación, artículo 1.1. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa). La LOTC regula expresamente la competencia del Tribunal Constitucional para conocer los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad que se planteen frente a Decretos Legislativos (art. 27.2.b) «*sin perjuicio de lo previsto en el número 6 del artículo 82 de la Constitución*» y en relación con los Reglamentos de las Cámaras parlamentarias [art. 27.2.f)].

Por ello, algunos Estatutos de Autonomía han preferido, al referirse a esta materia aludir a la fórmula más genérica de normas o disposiciones normativas con fuerza de ley para atribuir su control al Tribunal Constitucional. Es el caso de Andalucía artículo 115, o la Región de Murcia artículo 53.1. Es cierto, pues, que existe un silencio normativo en el Estatuto madrileño, pero también lo es que ese vacío queda cubierto por las disposiciones contenidas en la LOTC.

Determinados preceptos de la redacción originaria de algunos Estatutos de Autonomía (artículos 40.1 del Estatuto de Cataluña, 39.1 del Estatuto de Cantabria, 29.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, 46.1 del Estatuto de Extremadura y 45.1 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares así como el artículo 43 del Estatuto de la Comunidad de Madrid⁴) reflejaban la polémica inicial planteada en relación con las leyes de las CCAA. En efecto, la Constitución de 1978 no contemplaba expresamente la existencia de potestad legislativa de este nuevo escalón territorial, lo que tuvo como consecuencia que a nivel doctrinal se plantearan tesis discrepantes: desde la negación de la potestad legislativo de las CCAA, pasando por el reconocimiento de esta potestad sólo a determinadas CCAA, hasta posiciones que reconocían la posibilidad de aprobar leyes a todas las CCAA. Esta última postura ha sido la mayoritaria y ha encontrado apoyo en diversos artículos de la Constitución [art. 66.2 a *sensu* contrario, 150.1, 152.1 y 153 a)]. Además todos los Estatutos de Autonomía reconocieron competencia legislativa a sus Asambleas y tanto la LOTC (art. 27.2.e) como la jurisprudencia constitucional han apoyado esta postura. Ello llevó a los Estatutos de Cataluña, Cantabria, Comunidad Valenciana, Extremadura, Baleares y Madrid a excluir expresamente sus leyes del control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

⁴ Texto inicial del art. 43 de la LO 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Madrid: «*las Leyes de la Asamblea estarán excluidas de su revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa y sujetas únicamente al control de su constitucionalidad ejercida por el Tribunal Constitucional*».

1.2. Modalidades de control de las Leyes autonómicas

El reconocimiento de potestad legislativa a las CCAA es una de las principales novedades de la Constitución, al menos en lo que al sistema de fuentes del Derecho se refiere. Las leyes autonómicas son verdaderas y auténticas leyes que se diferencian de las estatales únicamente en cuanto al órgano del que emanan (Cortes Generales o Parlamentos autonómicos).

En el control de las leyes autonómicas deben distinguirse dos casos:

- por un lado estarían las leyes que hubieran sido dictadas en virtud de competencias recogidas en el Estatuto de Autonomía. En estos casos, a tenor de los artículos 153.a y 161.1.a de la Constitución y 27.2.e de la LOTC, sólo puede ejercerse el control jurídico de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional. Estamos, por tanto ante lo que anteriormente denominamos controles ordinarios, si bien es cierto que en virtud del artículo 161.2 de la Constitución, el artículo 30 LOTC ha entendido que existe un cierto control suspensivo del Gobierno. Concretamente, el artículo 30 LOTC dispone que *«la admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de ley, excepto en el caso de que el Gobierno se ampare en lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas»*. El artículo 161.2 de la Constitución prevé que la impugnación produzca la suspensión de la disposición o resolución recurrida y el Tribunal Constitucional deberá, en su caso, levantarla o ratificarla en un plazo máximo de cinco meses, salvo que dictara sentencia antes (art. 77 LOTC).
- En el supuesto de leyes autonómicas aprobadas en virtud de facultades cedidas por el Estado en aplicación de los artículos 150.1 y 2 de la Constitución, caben dos tipos de control, el de constitucionalidad y aquellos otros eventuales controles políticos ejercidos por las Cortes Generales que se hubieran previsto en la norma de transferencia o delegación (*«...la Ley preverá en su caso las formas de control que se reserve el Estado»* art. 150.2 Constitución) o en la ley marco (*«...sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las comunidades Autónomas»*, art. 150.1 Constitución). El artículo 42 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid omite toda referencia a este tipo de controles políticos, si bien ello no excluye su aplicación. El artículo 42 se refiere exclusivamente a los controles jurídicos, en cuyo análisis nos centraremos.

La Constitución ha previsto dos posibles procedimientos para el control por el Tribunal Constitucional de este tipo de normas jurídicas: el Recurso (art. 161.1.a) y la Cuestión de Inconstitucionalidad (art. 163). Se trata de dos

figuras con identidad teleológica, según han reconocido las Sentencias del Tribunal Constitucional 17/1981, 94/1986 y 238/1992, pero diferenciadas en cuanto a la forma de realizar el control de la constitucionalidad de las normas.

La Cuestión de Inconstitucionalidad se interpone como consecuencia de la necesidad surgida en el seno de un proceso judicial de verificar la concordancia de una norma con rango de Ley con la Constitución. Es una genuina manifestación del control difuso de constitucionalidad que tuvo su origen en el sistema estadounidense. Por el contrario, la interposición de un Recurso de Inconstitucionalidad frente a una disposición legislativa, supone la realización de un control abstracto de la norma.

Sin perjuicio de remitirnos a las obras que han analizado específicamente estos procedimientos, conviene que resaltemos aquellas cuestiones que han generado mayores dificultades a las Comunidades Autónomas en su participación en los mismos. Indiquemos como punto de partida que el legislador en la LOTC ha optado por combinar dos criterios para determinar los sujetos legitimados para intervenir en los procesos de control de la constitucionalidad de las normas: el de la autoría de la norma cuestionada por un lado, y el del interés, por otro. En este sentido, García Martínez⁵ 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*».

1.3. Legitimación para personarse

– Recurso de inconstitucionalidad

La cuestión que mayores problemas ha planteado el Recurso de Inconstitucionalidad es la relativa a la *legitimación* para interponerlo, prevista en los artículos 162.1.a) de la Constitución y 32 de la LOTC⁶. Los Autos del Tribunal Constitucional 6/1981 y 320/1995 dicen que la enumeración es *numerus clausus*. Si bien la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981 entiende que «*todos los legitimados para acudir ante este Tribunal, además de defender sus estrictos intereses personales o políticos, realizan una función pública cual es la de poner en marcha los mecanismos de depuración del ordenamiento jurídico*» y las Sentencias 42/1985 y 5/1981 el Tribunal Constitucional, refiriéndose a los procesos de inconstitucionalidad, entienden que se les reconoce legitimación sólo a unos órganos determinados «*... en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido institucional*».

En relación con las CCAA, el artículo 32 LOTC exige además que las normas impugnadas «*puedan afectar a su propio ámbito de autonomía*» y a la vez sólo estarán legitimadas cuando el Recurso sea contra leyes o actos con

⁵ GARCÍA MARTÍNEZ, A. «El recurso de inconstitucionalidad», Madrid, Trivium, 1992, p. 192 y ss.

⁶ Se reconoce legitimación para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad al Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores y a los órganos ejecutivo y legislativo de las CCAA.

fuerza de ley «del Estado». En palabras del Tribunal Constitucional (STC 199/1987 FJ1 y, en términos similares, la STC 26/1987):

«La legitimación de las comunidades autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada sino de la depuración del ordenamiento y, en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente tanto en el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales como por el hecho de que el artículo 32.2 de la LOTC contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a las leyes estatales que establece el artículo 162.1 de la Constitución. Por ello la exigencia específica de posible afectación «a su propio ámbito de autonomía» no puede ser interpretada de forma restrictiva sino a favor del reconocimiento de la legitimación. En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una ley del Estado, está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado —como textualmente dispone el artículo 32.2 de la LOTC— por la norma recurrida».

– Cuestión de inconstitucionalidad

El artículo 37.2 de la LOTC, enumera los únicos sujetos que cuentan con legitimación para intervenir en la Cuestión de Inconstitucionalidad, todos ellos órganos públicos (Congreso de los Diputados, Senado, Fiscal General del Estado, Gobierno y órganos ejecutivo y legislativo de las CCAA). 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. 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»⁷. Fue a 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 final⁸.

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,

⁷ BOCG de 24 de mayo de 1979, Serie A, núm. 44.I.

⁸ 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 BOCG de 29 de agosto de 1979, Serie II, núm. 21.

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

La LOTC establece, pues, la posibilidad de que las CCAA participen en la tramitación de las Cuestiones de Inconstitucionalidad como partes del proceso ante el Tribunal Constitucional, pero la cuestión no deja de suscitar problemas de delimitación.

En términos generales, digamos que las partes llamadas por 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 (aquél 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.

– Otros posibles participantes

No siendo el Parlamento y el Gobierno autonómicos las únicas instituciones públicas existentes en cada CCAA, cabría interrogarse acerca del por qué la LOTC ha limitado a las mismas la participación en los procesos de constitucionalidad que se susciten ante este Tribunal. Podría argumentarse que siendo la Cuestión y el Recurso de Inconstitucionalidad unos instrumentos procesales tendentes 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 los artículos 161 y 163 de la Constitución realizan al legislador, ha hecho que este haya optado por la opción que le pareció más adecuada a la finalidad de este proceso constitucional. 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.

1.4. Cuándo pueden las CCAA participar en los procesos constitucionales

– Recurso de inconstitucionalidad

Las CCAA ostentan, pues, una legitimación limitada para intervenir en los Recursos de inconstitucionalidad, lo cual no ha estado exento de numerosas críticas doctrinales. No existe ninguna vía para que el Gobierno autonómico o los grupos parlamentarios autonómicos impugnen leyes de su propia Asamblea. Con ello, quizá, se ha logrado evitar el bloqueo del Tribunal Constitucional, que sí podría ocurrir si los 17 parlamentos autonómicos hicieran un uso excesivo de esta posibilidad. No obstante, a lo mejor hubiera sido conveniente, en opinión de Pérez Tremps⁹ que el Ejecutivo autonómico sí pudiera interponer en estos casos Recurso de inconstitucionalidad, tal y como se previó en el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Otra limitación a la que se enfrentan las Comunidades Autónomas en relación con la interposición de Recursos de inconstitucionalidad es la relativa a que ellas únicamente pueden impugnar las normas legales que se refieran a su propio ámbito de autonomía, lo que, conforme a la STC 25/1981, implica que afecte a competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su Estatuto de Autonomía. No obstante, en una Sentencia posterior, la STC 84/1982, el Tribunal dijo que,

«la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el Recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía, es, simplemente el lugar en dónde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional. Como es evidente, esta pretensión sólo podrá generalmente fundamentarse con éxito en la vulneración de normas constitucionales no delimitadoras de competencia, pues estas normas delimitadoras son en nuestro sistema normas particulares, referidas a las distintas Comunidades Autónomas y, en consecuencia, su infracción, como ya se indicó en nuestra Sentencia de

⁹ PÉREZ TREMP, P., «La legitimación de los Ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su Comunidad Autónoma: crónica de un precepto perdido», *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm. 305, 1997, pp. 1 a 5.

13 de febrero de 1981 no afecta a su validez (Fundamento núm. 27 in fine). De ahí, como se indica en nuestra Sentencia ya citada de 14 de julio de 1981, el carácter complementario del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias». ¹⁰

La Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, debido a la alta conflictividad suscitada entre el Estado y las CCAA por cuestiones de competencias, estableció la posibilidad de ampliar el plazo de interposición del recurso a nueve meses en los Recursos de inconstitucionalidad competenciales, condicionada a la reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación y al acuerdo de iniciación de negociaciones en el plazo de tres meses desde la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley, dando conocimiento del mismo al Tribunal Constitucional y publicándolo en los Boletines Oficiales del Estado y de la Comunidad Autónoma.

– Cuestión de inconstitucionalidad

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 Templado ¹¹, 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, 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*».

El artículo 37.2 LOTC 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, las CCAA sólo podrían participar en las Cuestiones de inconstitucionalidad cuyo objeto sea una ley o disposición nor-

¹⁰ Doctrina confirmada por las SSTC 99/1986, 74/1987, 199/1987, 28/1991 y 96/2002.

¹¹ ESPÍN TEMPLADO, E. «Comentario al art. 34 LOTC» en «Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», coord. Requejo Pagés, BOE, Madrid, 2001.

mativa 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*»¹².

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 LOTC respecto a los Recursos de inconstitucionalidad. En efecto, éste 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 arts. 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 aquellos 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 febrero¹³, el Tribunal se pronunció frente a las pretensiones de la Generalidad de Cataluña de ser parte en la Cuestión de inconstitucionalidad planteada contra 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 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»

Por ello,

«debe afirmarse que el citado artículo 37.2 LOTC tan sólo atribuye capacidad para comparecer en los procesos derivados de una Cuestión de Inconstitucionalidad

¹² MEDINA GUERRERO, M. «Comentario del art. 37 de la LOTC» en «Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», coord. Requejo Pagés, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001.

¹³ En el mismo sentido se pronuncia el TC en el ATC 349/1995, de 19 de diciembre.

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 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».

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».

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.

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

¹⁴ FERNÁNDEZ FRUTOS, M. «El procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad», CEDECS, Barcelona, 2003. p. 408 y ss.

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 y Gobiernos autonómicos.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

La mayor parte de los Estatutos de Autonomía hacen referencia expresa, como consecuencia lógica de su importancia, a la participación de los órganos Legislativo y Ejecutivo autonómicos en los procesos de inconstitucionalidad. Ahora bien, conviene diferenciar en el estudio de este apartado la regulación efectuada en los Estatutos de Autonomía de la participación de los Gobiernos y de los respectivos Parlamentos.

- a) En relación con los **Ejecutivos autonómicos**, los Estatutos de Autonomía aluden a la participación de los mismos en los procesos suscitados ante el Tribunal Constitucional para verificar la constitucionalidad de las normas autonómicas de forma directa o indirecta. Es el caso, por ejemplo, del artículo 14.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias o el artículo 119.4 del Estatuto de Andalucía. Es significativo, sin embargo, que en el Estatuto de Autonomía de Madrid no se aluda a esta facultad del Ejecutivo, que si se reconoce en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (art. 21.1). En cualquier caso, el reconocimiento suele ser expreso en lo que a la participación en los Recursos de inconstitucionalidad se refiere y más difuso en relación con los restantes procedimientos ante el Tribunal Constitucional.
- b) Los Estatutos de Autonomía, por lo general, no prevén en la enumeración de las funciones de sus respectivos **Parlamentos** la expresa participación en todos los procesos 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. En este punto pudo apreciarse una clara evolución. En efecto, los primeros Estatutos aprobados (País Vasco y Cataluña, Leyes Orgánicas 3 y 4/1979, de 18 de diciembre), quizá por su proximidad cronológica a la aprobación de la LOTC, fueron más tenues en el reconocimiento a sus Parlamentos de tales atribuciones¹⁵. No obstante lo anterior, algu-

¹⁵ En el Estatuto vasco se incluía sólo la facultad de «interponer el recurso de inconstitucionalidad» art. 28c. En el Estatuto catalán se optó por una redacción más amplia en el art. 34.4 para incluir la facultad del Parlamento de «interponer el recurso de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal constitucional en los conflictos de competencia a los que hace referencia» el art. 161.1.c de la Constitución.

nos 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. 11), Cantabria (art. 9), Castilla La Mancha (art. 9.2.i.), Galicia (art. 19), La Rioja (art. 17.1.j.), Comunidad Valenciana (art. 11.h.), la Región de Murcia (art. 23.11) y el Principado de Asturias (art. 24.11).

Los Reglamentos parlamentarios han sido más generosos en esta materia, si bien no todos se han referido a ella. A título de ejemplo, podemos recordar que el Reglamento del Parlamento de Cantabria no incluye en su articulado este tema, mientras que en otras Cámaras sus Reglamentos aluden a la adopción de los acuerdos sobre su personación ante el Tribunal Constitucional de forma más o menos amplia. En relación con este último supuesto pueden los Reglamentos parlamentarios agruparse en tres grupos. Por un lado aquellos que contemplan la personación ante el Tribunal Constitucional en algunos procesos (es el caso de los Parlamentos de Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla y León y Aragón). Un segundo grupo lo forman los Reglamentos que regulan la cuestión de manera fragmentaria (es el caso de la Junta General del Principado de Asturias). Finalmente los Reglamentos de la Asamblea de Madrid (art. 222), del Parlamento de Navarra y de las Cortes de Castilla La Mancha regulan este tema de la forma más amplia. En cualquier caso, la participación de los Parlamentos españoles en los procesos de Inconstitucionalidad está prevista en la LOTC de forma expresa. Lo importante es destacar que la jurisprudencia constitucional muestra que la mayoría de los Parlamentos autonómicos, en los procedimientos en que se ha puesto en duda la constitucionalidad de sus leyes, han optado por personarse y, en muchos casos, por formular alegaciones en defensa de las mismas. Estaríamos ante una manifestación de la actuación en defensa jurídica de los propios actos en la que a veces se producen excepciones en aplicación del principio de autonomía parlamentaria.

En términos generales, y en contra del proceder habitual de las Cortes Generales, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional parece desprenderse que lo más normal 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, 35/1982). En este sentido, en la personación de la Asamblea de Madrid en las Cuestiones de inconstitucionalidad número 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. Podría pues pensarse que existe un alto porcentaje de personaciones de los Parlamentos autonómicos en procesos de inconstitucionalidad, si bien es cierto que no es una tendencia que podamos considerar generalizada en todas las CCAA. En Madrid la tendencia ha sido, por ahora, variable, a diferencia de otras Comunidades, como Cataluña y el País Vasco donde se sigue la línea de personación.

2.1. La Comunidad de Madrid y los procesos de inconstitucionalidad

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid ha previsto en el art. 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 que,

«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.»

Por su parte, el artículo 21 l) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, dice que corresponde al Gobierno,

«l) Acordar la interposición de recursos de inconstitucionalidad y el planteamiento de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional y personarse ante éste, en los supuestos o términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.»

La Asamblea de Madrid y el Gobierno han sido notificados en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional a los efectos de que decidan personarse o no en Recursos y Cuestiones de inconstitucionalidad. La Comunidad de Madrid, en cualquier caso, se ha caracterizado en lo que lleva de existencia por tener un bajo nivel de conflictividad constitucional. En efecto, los Recursos y Cuestiones de inconstitucionalidad que se han planteado hasta el momento actual pueden sistematizarse del siguiente modo:

CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	Personación de la Asamblea de Madrid	Personación del Gobierno de la Comunidad de Madrid
CI 1173/1987, 1288/1987, 624/1988 y 1515/1988, resueltas por la STC 46/1992	No	Si
CI 133/1995, 134/1995 y 135/1995 resueltas por la STC 242/2004	Si	Si
CI 3065/1999 resuelto por ATC 110/2005	No	Si
CI 3066/1999 resuelto por la STC254/2004	No	Si
CI 4783/1999 resuelto por la STC 202/2003	No	Si
CI 4568/2000 resuelto por ATC 111/2005	No	Si
CI 4695/2000 resuelto por ATC 112/2005	No	Si
CI 5757/2000	No	Si
CI 117/2001 resuelto por ATC 114/2005	No	Si
CI 1991/2001 resuelto por ATC 115/2005	No	Si
CI 3295/2001 resuelto por STC 164/2006	No	Si
CI 6760/2003	No	Si
CI 2527/2003 resuelto por STC 251/2006	Si	Si
CI 3254/2003 resuelto por STC 313/2006	Si	Si
CI 3255/2003 resuelto por STC 314/2006	Si	Si
CI 571/2004 resuelto por STC 364/2006	Si	Si

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD	Personación de la Asamblea de Madrid	Personación del Gobierno de la Comunidad de Madrid
RI 434/1984, resuelto por STC 258/1998	Si	Si
RI 404/1985, resuelto por STC 170/1989	Si	Si
RI acumuladas 243/1985 y 257/1985, resueltas por STC 150/1990	Si	Si
RI 544/1988, resuelta por STC 103/1997	Si	Si
RI 2446/1992, resuelto por STC 52/1993	Si	Si
RI 1313/1995, resuelto por ATC 221/1995	Si	Si
RI 2544/1998, resuelto por STC 341/2005	Si	Si
RI 2564/1998, resuelto por ATC 257/1998	No	Si
RI 8405/2007	Si	Si

De los precedentes analizados se deriva que mientras el Gobierno autonómico mantiene una tendencia general de personarse, la Asamblea de Madrid manifiesta una postura similar a la del Congreso de los Diputados, pues exis-

te la tendencia de no personarse en las Cuestiones de Inconstitucionalidad y a hacerlo en los Recursos de inconstitucionalidad. 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.

III. DESARROLLO LEGISLATIVO

- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.
- Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997.

IV. DERECHO COMPARADO

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se reforma el Estatuto de Autonomía de Andalucía (arts. 106.16º y 115).

Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía del Principado Asturias (arts. 24 y 52).

Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias (art. 11.8, 12, 14.4, 41).

Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cantabria (arts. 9.1.k, 21, 38).

Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha (art. 9.2.i, 12.3, 18).

Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 13.7, 17.3).

Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 11.h, 29.1).

Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Extremadura (art. 39.2, 49).

Ley Orgánica 2/1983, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Baleares (arts. 28.4, 35, 43).

Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia (art. 10.1.g, 13.3, 19).

Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de La Rioja (art. 17.1.i, 23.1.b, 29.1).

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Navarra (art. 37).

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 38.1).

Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (art. 23.11, 32.1, 53).

LO 6/2006, de 19 de julio, de Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 61.e).

V. JURISPRUDENCIA

Lógicamente la jurisprudencia que conviene recordar en el comentario al artículo 42 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid proviene únicamente del Tribunal Constitucional. A este respecto, se han venido citando a lo largo de la exposición algunas Sentencias y Autos que tratan de forma genérica cuestiones relacionadas con los procesos de inconstitucionalidad (SSTC 5/1981, 11/1981, 17/1981, 84/1982, 42/1985, 94/1986, 26/1987, 199/1987, 238/1992, ... y AATC 6/1981, 132/1983, 1203/1987, 320/1995, 174/1995, 178/1996, ...) y otras que se refieren a supuestos en los que ha participado la Comunidad de Madrid a través de la personación del Gobierno autonómico de la Asamblea o de ambas instituciones (SSTC 46/1992, 242/2004, 254/2004, 202/2003, 164/2006, 251/2006, 313/2006, 313/2006, 313/2006, 314/2006, 364/2006, 258/1998, 170/1989, 150/1990, 103/1997, 52/1993, 341/2005, 341/2005 y ATC 110/2005, 111/2005, 114/2005, 115/2005, 221/1995).