

LA POSICIÓN DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS EN LOS CONFLICTOS POSITIVOS DE COMPETENCIA (*)

(Reflexiones sobre una posible ruptura del monopolio de la
intervención del ejecutivo en este tipo de procesos constitucionales)

JAVIER OLIVÁN DEL CACHO (**)

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. EL PARLAMENTO DE NAVARRA COMO INSTANCIA LEGITIMADA PARA PLANTEAR CONFLICTOS DE COMPETENCIA.—III. EL CASO ARAGONÉS: LA REDUCCIÓN PROGRESIVA DE LAS POSIBILIDADES DE PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES DE ARAGÓN EN LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA.—IV. LA VALIDEZ DE LAS FÓRMULAS ESTATUTARIAS QUE HABILITAN LA POSIBLE COMPARECENCIA DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS EN LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA.—1. Planteamiento.—2. La ausencia de veto en la LOTC de la comparecencia de sujetos distintos de los órganos superiores de gobierno autonómicos.—3. La tramitación del conflicto de competencia como un proceso de inconstitucionalidad en ciertos supuestos.—4. La inteligente solución del Reglamento del Parlamento de Cataluña: el planteamiento de un conflicto positivo de competencia por el Consejo de Gobierno a instancias del Parlamento.—V. REFLEXIONES FINALES.

(*) Estudio elaborado con motivo del Libro Homenaje al Profesor D. Ramón Martín Mateo.

(**) Profesor Titular de Derecho Administrativo.

I. PLANTEAMIENTO

Sin duda, las instituciones legislativas se hallan, desde hace tiempo, en crisis, debido a que el centro impulsor de la vida política, anteriormente residenciado en el Parlamento, se ha desplazado hacia los correspondientes ejecutivos (1). Sin embargo, esta eliminación del papel hegemónico del Parlamento en la vida política en beneficio del Gobierno —que afecta tanto a las Cortes Generales como a las Asambleas legislativas autonómicas— puede verse compensado con el reconocimiento de otras facultades de diverso signo a las Cámaras Parlamentarias (2). Una de estas nuevas atribuciones tiene que ver, en aquellos Estados de estructura compleja como el

(1) Entre los muchos trabajos dedicados a la actual virtualidad del Parlamento, cabe mencionar el muy reciente de F. PAU VALL, «Una reflexión sobre el estado del Parlamento y su financiación», en el volumen que este mismo Letrado del Parlamento de Cataluña ha coordinado, titulado *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, Madrid, 1995, pág. 29 y sigs. También, de otro Letrado parlamentario, L. AGUILÓ i LUCIA es el estudio «El Parlamento en el umbral del siglo XXI», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 4, 1997, pág. 15 y sigs. Finalmente, conviene recordar que, hace algún tiempo, sobre las Asambleas Legislativas autonómicas publicó un libro A. EMBID IRUJO, titulado *Los Parlamentos Territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987.

(2) Con todo, de la preponderancia del Gobierno sobre el Parlamento se habla desde hace ya tiempo. Así, GUMERSINDO DE AZCÁRATE, a la sazón Rector de la Institución Libre de Enseñanza, se refirió a la «omnipotencia del poder ejecutivo» en su libro *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, 1885, pág. 94 y sigs. En concreto, en las págs. 99-100, puede leerse lo siguiente:

«...la experiencia demuestra la escasa eficacia de esta intervención del Parlamento en la marcha del poder ejecutivo, aun dependiendo la vida de éste del apoyo de aquél. Las Cámaras pueden mantener o derribar un Gobierno; pero mientras lo sostengan, su acción en la esfera administrativa será libérrima, sin que las preguntas e interpretaciones de los representantes del país sirvan para gran cosa, fuera de las trabas que la publicidad pone siempre a los excesos que revisten el carácter de escandalosos.

constituido en España, con la asignación de competencias de impugnación de normas, que puedan afectar al ámbito de autonomía en el que los correspondientes Parlamentos desarrollan sus facultades (3).

En nuestro sistema de justicia constitucional, resulta claro que las Asambleas legislativas autonómicas pueden interponer recursos de inconstitucionalidad contras las Leyes y normas con rango de ley del Estado de acuerdo con los arts. 162 de la Constitución y 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en lo que sigue, LOTC). El único aspecto polémico que se ha suscitado respecto a la cuestión mencionada se ha relacionado con la desafortunada limitación —impuesta en el precitado art. 32 de la LOTC— en orden al reconocimiento de la legitimación de las Asambleas legislativas autonómicas para impugnar exclusivamente aquellas leyes que afectan a «su propio ámbito de autonomía» (4). En estos momentos, puede considerarse que esta restricción se ha visto, en la práctica jurisprudencial, fuertemente matizada —de práctica eliminación, podría hablarse—, a pesar de lo cual parece razonable requerir la derogación del referido inciso del art. 32 de la LOTC para auspiciar su acomodación con la literalidad del art. 162 de nuestra Norma fundamental (5).

En cambio, la intrusión del poder ejecutivo en la esfera de acción del legislativo, es la causa principal de la influencia decisiva que a costa de éste ejerce aquél en el regimen político de los pueblos. Si los Gobiernos se limitaran, en sus relaciones con el Parlamento, a recabar de éste el apoyo de que necesitan, por buenos medios y para fines desinteresados, cada cual ocuparía el puesto que le corresponde. Pero ya hemos visto más arriba que no sucede eso, sino, por el contrario, el interés de partido y el afán de conservar el poder, conducen a una serie de mistificaciones del regimen parlamentario que, comenzando por el falseamiento de las elecciones y continuando por hacer casi todas las cuestiones de gabinete y por apelar a todos los medios para procurarse una mayoría compacta y servil, concluye por convertir el Parlamento en una como a modo de oficina del poder ejecutivo, o, cuando más, en una especie de Consejo de Estado».

(3) Certeramente, D. RAMÓN MARTÍN MATEO en su *Manual de Derecho Autonómico*, Publicaciones Abella, 2.^a edición, Madrid, 1986, pág. 130-131, asigna a las Cámaras autonómicas una función de control constitucional que ejercitan a través de los recursos de inconstitucionalidad y su participación en los conflictos de competencia.

(4) Obviamente, de acuerdo con el art. 32 de la LOTC, esta limitación afecta también a los órganos colegiados ejecutivos autonómicos.

(5) En este punto, creo que tiene razón R. CANOSA USERA (*Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Trivium, Madrid, 1992, págs. 83-84) cuando afirma que «el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional introduce una rectificación de la voluntad constituyente en lo atinente a legitimación autonómica para interponer recurso de inconstitucionalidad». Por todo ello, y a pesar de la jurisprudencia constitucional favorable a admitir la legitimación autonómica, este profesor postula abiertamente la revisión de dicho precepto (pág. 86).

Lógicamente, las Asambleas legislativas también cuentan con la posibilidad de actuar en sede constitucional en defensa de sus propios productos normativos, ya que, cuando es impugnada una ley aprobada por una institución parlamentaria, el Tribunal Constitucional ha de notificar al Parlamento territorial dicha impugnación, dándole la oportunidad de comparecer. En este punto, existe una absoluta paridad con la posición procesal de las Cortes Generales (en concreto, con el Congreso de los Diputados y el Senado) cuando se recurre una Ley estatal (6). En efecto, el art. 34.1. de la LOTC reconoce esta capacidad de intervención de las Cámaras estatales y autonómicas —que comparten, por cierto, con sus respectivos ejecutivos— en los siguientes términos:

«1. Admitida a trámite la demanda, el Tribunal Constitucional dará traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y, en caso de que el objeto del recurso fuera una ley o disposición con fuerza de ley dictada por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas».

También las Asambleas legislativas autonómicas ostentan la facultad de comparecer en los procedimientos seguidos ante el Tribunal Constitucional como consecuencia de la tramitación de una cuestión de inconstitucionalidad respecto a una norma legal autonómica, en aplicación de lo dispuesto en el art. 37.2 de la LOTC. En efecto, dicho precepto señala que si la cuestión afecta «a una Ley o a otra disposición normativa con fuerza de Ley dictadas por una Comunidad Autónoma», se deberá dar traslado de la misma a sus «órganos legislativo y ejecutivo» a efectos de posibilitar su personación (7).

(6) Así, A. BAR CENDON «Los Parlamentos autonómicos ante el Tribunal constitucional» en F. PAU I VALL (Coordinador), *Parlamento y Justicia Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1997, pág. 103, estima que la legitimación de los Parlamentos autonómicos y de las cámaras estatales es similar, con la única salvedad de impedirse, a los órganos autonómicos competentes, que impugnen Leyes de otras Comunidades Autónomas.

(7) Obviamente, el Parlamento afectado también cuenta con la posibilidad de comparecer si se plantea una «autocuestión de inconstitucionalidad», que se produce, como es sabido, cuando, al sustanciarse un recurso de amparo, se entiende que la Ley aplicable puede resultar contraria a derechos fundamentales o libertades públicas. Me remito en este punto a lo dispuesto en el art. 55.2 de la LOTC.

Puede decirse, en definitiva, que la posición procesal e institucional de las Asambleas legislativas autonómicas no plantea excesivas dudas jurídicas cuando se trata de procedimientos seguidos ante el Tribunal Constitucional que tienen como objeto el enjuiciamiento de una Ley o de normas con rango legal.

Sin embargo, la claridad que luce respecto al papel de los Parlamentos territoriales en los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad no se extiende a otros procedimientos, cuya resolución también incumbe al Tribunal Constitucional. Me refiero, en concreto, a los llamados conflictos positivos de competencia, que, como es sabido, constituyen el proceso de tipo «conflicto» más abundantemente utilizado en sede constitucional (8).

Los conflictos positivos de competencia están dirigidos a dilucidar a qué instancia pública corresponde la titularidad de una concreta atribución o a depurar el ejercicio ilegítimo de una determinada competencia (9). En consecuencia, puede decirse que los conflictos mencionados, en coherencia con su propia denominación, tienen una perspectiva esencialmente competencial, sin perjuicio de que la Sentencia correspondiente pueda determinar

(8) En este sentido, importa mencionar que el Título IV de la LOTC regula lo que denomina genéricamente como conflictos constitucionales, pudiendo distinguirse entre los conflictos que enfrentan al Estado con las Comunidades Autónomas (o a éstas entre sí) y los que afectan a los órganos constitucionales del Estado. Todavía, dentro del primer grupo, es posible diferenciar los conflictos negativos de competencia de los de carácter positivo, que son los más abundantes y los que posiblemente más importancia tienen en términos cualitativos.

Perspicazmente, en línea con lo manifestado, el profesor L. LÓPEZ GUERRA («Algunas propuestas sobre los conflictos positivos de competencia», en *La Jurisdicción constitucional en España*. Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. 194) califica a los conflictos positivos de competencia «como la vía más transitada» entre los diferentes conflictos de competencia previstos en la LOTC.

(9) Como asevera R. PUNSET BLANCO («Conflictos de competencia entre el Estado y las CC.AA.», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 1422), «el conflicto es un tipo de proceso especial y exclusivamente diseñado para dirimir las controversias relativas a la titularidad o al modo de ejercicio de competencias». Precizando todavía más, L. LÓPEZ GUERRA, «Las controversias competenciales en la Justicia constitucional», en el volumen *El funcionamiento del Estado Autonomico*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996, pág. 412, ha matizado que el Tribunal Constitucional «ha considerado que la afectación ilegítima del ámbito competencial (...) se produce también cuando una norma básica estatal, aún sin arrebatar competencias a una Comunidad Autónoma, o sin constreñir ilegítimamente su ejercicio (es decir, sin que se ponga en duda su carácter básico material) carece del rango necesario según la doctrina constitucional».

también la nulidad del acto o disposición y su incidencia en la situaciones de hecho o derecho afectadas por el fallo (10).

Adicionalmente, debe indicarse que los conflictos de competencia deben plantearse frente a disposiciones infralegales o actos de destinatario singular, sin poder utilizarse esta vía para actuar jurisdiccionalmente contra normas con rango legal (11). Por otro lado, los sujetos legitimados, de acuerdo con las previsiones de la LOTC, son el Gobierno y los Consejos de Gobierno autonómicos. En este punto, debe indicarse que el texto constitucional nada prejuzgaba respecto a las instancias competentes para interponer conflictos de competencias, remitiéndose a lo que a tal efecto se dispusiera por Ley Orgánica.

La Ley reguladora de nuestro «intérprete supremo de la Constitución» parece eliminar, en consecuencia, la posibilidad de que las Asambleas le-

(10) Me remito a lo dispuesto en el art. 66 de la LOTC, cuyo tenor dice así:

«La sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma».

Un temprano análisis sobre los efectos y alcance de las Sentencias del Tribunal Constitucional en los conflictos positivos de competencia fue realizado en el importante trabajo de G. FERNÁNDEZ FARRERES, «El sistema de conflictos de competencia entre el Estado y Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, 1984, pág. 141 y sigs.

(11) No obstante, es oportuno mencionar que el profesor FERNÁNDEZ FARRERES, «El sistema...», *cit.*, especialmente, pág. 112-129, defendió, con gran riqueza de argumentos, la posibilidad de plantear un conflicto positivo de competencias frente a una Ley. Sin embargo, siguiendo a LÓPEZ GUERRA, «Los conflictos...», *cit.*, pág. 199, puede afirmarse que, a partir de 1983, la jurisprudencia constitucional marca con toda claridad el criterio del rango de la norma impugnada a efectos de diferenciar el recurso de inconstitucionalidad del conflicto de competencias.

Adicionalmente, sobre la exclusión de las disposiciones legales del objeto de los conflictos de competencia, tienen interés las consideraciones efectuadas en la obra de F. CAA-MAÑO DOMÍNGUEZ, A. GÓMEZ MONTORO, M. MEDINA GUERRERO y J.L. REQUEJO PAGES, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, McGraw-Hill, Madrid, 1997. En las págs. 93-94 de esta publicación, se exponen en tal sentido varios argumentos justificativos de esta reducción del objeto de los conflictos de competencia, tales como la propia expresión «disposiciones» usada habitualmente como término equivalente a los Reglamentos y la existencia del art. 67, previsto precisamente para aquellos supuestos en los que el conflicto planteado tiene su origen en una previsión legal atributiva de competencia.

gislativas puedan plantear conflictos de competencias. Así, se deduce de lo dispuesto en el art. 63 de la LOTC, que se refiere únicamente al «órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma», excluyendo, en consecuencia, a los Parlamentos territoriales de la facultad de presentar un conflicto de este tipo.

Tampoco la LOTC configura un deber para el Tribunal Constitucional de comunicar la interposición de un conflicto de competencia frente a un acto o disposición autonómicos a la correspondiente Asamblea legislativa para que ésta pueda presentar alegaciones. De hecho, el art. 64 de la LOTC tan sólo menciona la exigencia de notificar al Gobierno u órgano autonómico correspondiente la presentación de los correspondientes conflictos, lo que parece impedir la personación de la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, y a pesar de lo expuesto hasta ahora, lo cierto es que, en algunas de las normas estatutarias, se han previsto —y se prevén— expresos apoderamientos a las respectivas instituciones legislativas para intervenir en los procedimientos estudiados. En este sentido, deben ser objeto de estudio específico las prescripciones de la LOTC en relación con la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y la posición original del Estatuto de Autonomía de Aragón. Ambas regulaciones —en las que se reconocía la capacidad de plantear por los correspondientes Parlamentos un conflicto de competencias— merecen un análisis separado, lo que se efectúa a continuación (epígrafes II y III). Posteriormente, se examinará la posibilidad de comparecer por parte de las Cámaras autonómicas en los procedimientos de esta naturaleza ya iniciados, de acuerdo con lo consignado en algunos Estatuto de Autonomía (epígrafe IV).

II. EL PARLAMENTO DE NAVARRA COMO INSTANCIA LEGITIMADA PARA PLANTEAR CONFLICTOS DE COMPETENCIA

La especificidad de la llamada Comunidad Foral de Navarra tiene en nuestro Ordenamiento jurídico diferentes dimensiones (12). Precisamente,

(12) A tal efecto, pueden citarse las monografías de D. LOPERENA, *Aproximación al Régimen Foral de Navarra*, IVAP, Oñati, 1989, y de J.A. RAZQUÍN LIZÁRRAGA, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero (Derechos históricos y régimen foral de Navarra)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989. No obstante, un resumen actualizado de esta última obra del jurista navarro J.A. RAZQUÍN —que es la consultada— se contiene en su

una de las singularidades de esta Comunidad tiene su reflejo en el objeto de este trabajo, ya que fue la misma LOTC la norma que habilitó excepcionalmente al Parlamento de Navarra para la interposición de conflictos de competencias. Tiene interés, en definitiva, dejar constancia del tenor literal de la Disposición transitoria quinta de esta norma:

«En el caso de Navarra, y salvo que de conformidad con la disposición transitoria cuarta de la Constitución ejerciera su derecho a incorporarse al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, la legitimación para suscitar los conflictos previstos en el artículo 2.1. c) y para promover el recurso de inconstitucionalidad que el artículo 32 confiere a los órganos de las Comunidades Autónomas se entenderá conferida a la Diputación y al Parlamento Foral».

La Disposición transcrita contiene una excepción, por tanto, a la regla general de exclusividad de los ejecutivos estatal y autonómicos en orden al planteamiento de conflictos de competencia (13). Esta previsión específica de la LOTC debe ser interpretada sistemáticamente con la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), en cuyo art. 36 se dispone que «en los casos y en la forma establecidos en las leyes, el Parlamento y la Diputación estarán legitimados para suscitar conflictos de competencia y para promover recursos de inconstitucionalidad» (14).

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 94/1985, de 29 de julio, confirmó esta atribución del Parlamento de Navarra, legitimando a dicha

aportación al libro, dirigido por el profesor J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, MAP, Madrid, 1992, en donde analiza el Título Preliminar de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (pág. 13 y sigs.). De este mismo autor, puede citarse también su estudio «Navarra en la Constitución», en S. MARTÍN-RETORTILLO (Dir.), *Derecho Público foral de Navarra*, Civitas, Madrid, 1992, pág. 151 y sigs.

(13) La génesis de la Disposición transitoria quinta de la LOTC tuvo mucho que ver con el debate sobre la consideración jurídica que merecía Navarra tras la Constitución vigente. Un interesante análisis de la tramitación de la LOTC es realizado por J.I. DEL BURGO, «Las instituciones forales de Navarra», en S. MARTÍN-RETORTILLO (Dir.), *Derecho Público...*, *cit.*, págs. 412-414.

(14) No obstante, debe reconocerse, con MARTÍN M.^a RAZQUÍN LIZÁRRAGA, que el precepto referido puede considerarse superfluo al remitirse *in genere* a la legislación correspondiente. *Vid.* su comentario del art. 36 de la LORAFNA en J.A. SANTAMARÍA PASTOR (Dir.), *Comentarios...*, *cit.*, pág. 325.

institución y a la Diputación Foral para iniciar este procedimiento (15). En efecto, aunque el conflicto fue instado por la Diputación Foral en un momento anterior a la aprobación de la LORAFNA, el Alto Tribunal reconoció la plena legitimación de la Asamblea Navarra para instar un conflicto de competencia, dado que, «según establece el art. 162.2 de la Constitución, corresponde a la LOTC determinar los órganos legitimados para plantear los conflictos de competencia, y la disposición transitoria 5.^a de la mencionada Ley confiere dicha legitimación a la Diputación Foral de Navarra a la vez que al Parlamento Foral de este territorio» (16).

Sin embargo, declaraciones complementarias del Tribunal Constitucional en esta misma Sentencia permiten dudar del mantenimiento de esta capacidad de plantear conflictos positivos de competencia por parte del Parlamento de Navarra, tras la actualización del régimen foral consecuencia de la LORAFNA. En tal sentido, el Tribunal, sobre la base de los antecedentes parlamentarios, formula una interpretación de la Disposición transitoria quinta de la LOTC, encaminada a «posibilitar la legitimación de la Diputación Foral y del Parlamento de Navarra, bien con anterioridad a la actualización del régimen foral de este territorio, ya que, una vez realizada la actualización, tal legitimación debería entenderse implícitamente derivada de su propia situación jundico-constitucional, o bien con anterioridad a la hipotética incorporación de Navarra al País Vasco, en el caso de que ésta llegara a realizarse. De lo contrario, dicha legitimación debería haberse sancionado, no en una disposición transitoria, sino en una disposición adicional, que en principio, y a diferencia de aquélla, tiene vocación de vigencia indefinida».

Por tanto, y sobre la base de lo señalado por el Tribunal Constitucional, cabría deducir que la doble legitimación —con la que se benefician Parlamento y Diputación Foral— quedaría extinguida con la actualización foral

(15) Vid. M.J. TEROL BECERRA, *El conflicto positivo de competencia*, Tirant lo Blanch. Valencia, 1993, pág. 26.

(16) Quizá, tenga interés señalar que el conflicto positivo de competencias que dio origen a la STC 94/1985 se interpuso frente a una reglamentación dimanante de los poderes públicos vascos, consistente en la inclusión de las cadenas de Navarra en el escudo autonómico. Un comentario sobre el fondo de la STC 94/1985 puede verse en P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Sentimiento político y conflicto de competencias». *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 3, 1987, pág. 67 y sigs; y F. GONZÁLEZ NAVARRO, «Navarra y el Tribunal Constitucional», en S. MARTÍN-RETORTILLO (Dir.), *Derecho...*, cit., pág. 735 y sigs.

a través de la LORAFNA (17). Tal conclusión, sin perjuicio de su razonabilidad, debe superar el tenor literal de la LOTC, dado que su Disposición transitoria quinta somete la aplicación del régimen especial de impugnación a una condición —la no integración en la Comunidad Autónoma del País Vasco—, que sigue cumpliéndose en la actualidad, con independencia de que se haya producido, o no, la actualización foral, circunstancia que no se menciona explícitamente en la referida Disposición transitoria (18).

En cualquier caso, de acuerdo con la STC 94/1985, es la propia LOTC la que ofrece cobertura normativa —o, al menos, la ha dispensado con carácter temporal— al Parlamento para intervenir en los conflictos positivos de competencia como recurrente, de acuerdo con la reiterada Disposición transitoria quinta, cuya conformidad constitucional fue expresamente reconocida por el Tribunal Constitucional.

III. EL CASO ARAGONÉS: LA REDUCCIÓN PROGRESIVA DE LAS POSIBILIDADES DE PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES DE ARAGÓN EN LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA

La primitiva regulación estatutaria aragonesa en el tema que nos ocupa se caracterizó por atribuir a la Asamblea legislativa aragonesa —que recibe la denominación histórica de Cortes de Aragón— legitimación para plantear conflictos positivos de competencia. El Estatuto de Autonomía de Aragón —que, bueno es recordarlo, sufrió un complicado pro-

(17) En tal sentido, resulta significativa la afirmación de J.I. DEL BURGO, «Las instituciones...», *cit.*, pág. 424, según la cual, el Parlamento de Navarra «sólo puede ejercitar recursos de inconstitucionalidad».

Resulta también indicativo que el propio Reglamento del Parlamento de Navarra no contemple expresamente la facultad de instar un conflicto positivo de competencias en el art. 205, que se refiere a las intervenciones del Parlamento navarro ante el Tribunal Constitucional. Dicho Reglamento fue aprobado por el Pleno de dicho Parlamento el 12 de junio de 1985, aunque el art. 205 fue objeto de nueva redacción por un acuerdo plenario posterior de fecha 29 de mayo de 1990.

(18) No obstante, desde la perspectiva del principio de igualdad entre las Comunidades Autónomas, parece lógico defender la interpretación que consagra una homogeneización del sistema de legitimación en los conflictos positivos de competencia, dado que podría entenderse opuesto al valor y principio de igualdad el establecimiento en la LOTC de distintas instancias legitimadas en la Comunidad Foral de Navarra y en el resto de las Comunidades Autónomas.

ceso de elaboración (19)— recogió, entre las facultades de las Cortes de Aragón, la de «interponer recurso ante el Tribunal Constitucional en los conflictos de competencia a que se refiere el apartado c) del número uno del artículo ciento sesenta y uno de la Constitución y el artículo ciento sesenta y dos de la misma norma constitucional» (20).

La reacción doctrinal frente a semejante facultad —que esta vez, y a diferencia del caso del Parlamento de Navarra no contaba con apoyo en la LOTC— fue, en general, crítica. Muy significativa es la temprana argumentación de FERNÁNDEZ FARRERES (en aquel momento, Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de Zaragoza), para quien debía prevalecer la previsión de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, desplazando la habilitación estatutaria en favor de las Cortes aragonesas (21). Sin embargo, tal interpretación no fue unánime, de modo absoluto, ya que uno de los autores que ha estudiado monográficamente los conflictos de competencia, el constitucionalista SÁNCHEZ TEROL, tras reconocer la virtualidad de la LORAFNA para sustentar la capacidad de instar estos procedimientos por parte del Parlamento de Navarra, concluye

(19) Sobre el particular, *vid.* M. CONTRERAS CASADO, *El Estatuto de Autonomía de Aragón. Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1987, dos volúmenes.

(20) Art. 16. i) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón en su redacción originaria. Para una información sumaria de la tramitación de este precepto, *vid.* J.L. MERINO Y HERNÁNDEZ, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Guara, Zaragoza, 1983, pág. 100-102, quien, por lo demás, parece aceptar una suerte de legitimación universal de las Cortes de Aragón para intervenir en toda clase de procesos de tipo competencial ante el Tribunal Constitucional. De este modo, en su opinión, este precepto supone «la competencia de las Cortes aragonesas para interponer cualquier recurso ante el Tribunal Constitucional español, por conflicto de competencia surgido con la Administración central o con otra Comunidad Autónoma».

(21) *Vid.* «El sistema...», *cit.*, pág. 123, nota 15, y, de modo especial, su comentario al art. 16 del Estatuto de Autonomía en J. BERMEJO VERA (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, MAT-IEAL, Madrid, 1985, pág. 177 y sigs. También, PUNSET («Conflicto...», *cit.*, pág. 1422), tras manifestar su sorpresa por el precepto estatuario, afirma que, sin duda, contraviene «la reserva establecida por el artículo 162.2. CE en favor de la LOTC». Por su parte, J. GARCÍA ROCA, *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 44, defiende las opciones de la LOTC en el tema, demandando una interpretación correctora del tenor literal del art. 16 i) del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, al que, por cierto, considera «dotado de una equívoca redacción». Finalmente, A. ALLUE BUIZA, *Legitimación de las Comunidades Autónomas en el recurso de inconstitucionalidad*, Univ. de Valladolid, Valladolid, 1992, pág. 46, habla de transgresión constitucional.

que «otro tanto hay que decir respecto (...) a las Cortes de Aragón», habida cuenta de la referida previsión estatutaria (22).

En cualquier caso, las propias Cortes de Aragón, al aprobar su primer Reglamento, interpretaron a la baja la competencia de las Cortes de Aragón para plantear conflictos positivos de competencia, posibilitando meramente la comparecencia de la Asamblea legislativa en los conflictos ya instados (23). De este modo, el art. 186.2 del Reglamento de la Cámara disponía lo siguiente:

«Asimismo, y por el mismo procedimiento, el Pleno de las Cortes decidirá comparecer en los conflictos de competencia a que hace referencia el apartado c), párrafo 1 del artículo 161 de la Constitución y designará el Diputado o los Diputados que representen a las Cortes, según procedimiento similar al establecido en el artículo 184 de este Reglamento».

Finalmente, ha de decirse que el problema de la posible inconstitucionalidad del art. 16 i) del Estatuto de Autonomía (en su versión original) en estrictos términos jurídicos ha desaparecido, debido a que, en una de las reformas del Estatuto de Autonomía de Aragón, se ha producido una eliminación de esta previsión, transformándose en un apoderamiento para comparecer en los conflictos de competencia ya planteados. En este sentido, conviene señalar

(22) *El conflicto...*, *cit.*, pág. 26.

(23) M. CONTRERAS CASADO, «Las Cortes de Aragón», en EMBID IRUJO, A. (Dir.), *De-
recho Público Aragonés*, El Justicia e Ibercaja, Zaragoza, 1990, nota 90, consideraba que se había corregido, a través del Reglamento, lo que estimaba como una «inexactitud estatutaria».

El Reglamento, por cierto, fue aprobado por el Pleno en sesión de 28 de marzo de 1984, siendo sustituido en un momento posterior por otro Reglamento de 19 de noviembre de 1992, en el que se eliminó toda referencia a la posible personación de las Cortes en los conflictos positivos de competencia. Finalmente, el Reglamento de 26 de junio de 1997, actualmente en vigor, ha recuperado la primitiva opción del Reglamento de las Cortes, toda vez que su art. 224 se refiere expresamente a la personación de la Asamblea Legislativa en los conflictos positivos de competencia. Han estudiado el Reglamento de las Cortes de Aragón, en su versión anterior a la vigente, V. ESTELLA IZQUIERDO y J. TUDELA ARANDA, al analizar ampliamente la caracterización de la Asamblea Legislativa aragonesa, en su trabajo «Las Cortes de Aragón», en M. GIMÉNEZ ABAD (Coordinador), *La Comunidad Autónoma de Aragón (Instituciones políticas y administrativas)*, Ibercaja, Zaragoza, 1990, pág. 23 y sigs. Con posterioridad, A. ALONSO ORTEGA, «La reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 2, 1993, pág. 275, explicó las innovaciones del Reglamento aprobado el 19 de noviembre de 1992.

que el Estatuto de Autonomía de Aragón ha sido objeto de dos reformas de su articulado, siendo la segunda la decisiva a nuestros efectos (24).

Como se ha tenido oportunidad de indicar, ha sido, en definitiva, la conocida en Aragón como «reforma amplia» del Estatuto de Autonomía, aprobada por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, la norma que ha derogado la anterior prescripción estatutaria referente a la capacidad de las Cortes de Aragón para instar los conflictos de competencia (25). En su lugar, el art. 16 i) de la norma institucional básica aragonesa encomienda a las Cortes de Aragón la «interposición del recurso de inconstitucionalidad pre-

(24) En efecto, la primera de las reformas se enmarcó en el proceso de ampliación de competencias realizado en desarrollo de los «Pactos Autonómicos» de febrero de 1992, que, como es notorio, contemplaron las innovaciones estatutarias como una simple traslación a las normas estatutarias autonómicas de las transferencias definidas en la previa Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. En consecuencia, la reforma estatutaria llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, no supuso ninguna variación en la facultad de las Cortes de Aragón de instar conflictos de competencia, habida cuenta de la ausencia de reformas institucionales en el contenido previamente pactado de esa reforma. Hubo que esperar, por lo tanto, a la segunda reforma estatutaria, de mucho mayor alcance, para identificar novedades normativas en la cuestión estudiada.

En la doctrina, han estudiado, entre otros, la problemática jurídica derivada de este proceso de ampliación de competencias S. MUÑOZ MACHADO, «Los Pactos Autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», *RAP*, núm. 128, 1992, pág. 85 y sigs; F. DE CARRERAS, «El proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía», en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 19, 1994, pág. 171 y sigs, y L. TOLLIVAR ALAS, «Reflexiones sobre el nuevo marco autonómico», *REALA*, núm. 261, 1994, pág. 35 y sigs.

(25) La reforma que nos hemos permitido calificar como «amplia» ha sido el fruto de un complejo proceso político y jurídico que ha venido precedido de otros intentos de reforma estatutaria, si cabe, más ambiciosos, que no contaron con la confianza de la Cámara.

En lo que ahora interesa, debe notarse que la delimitación estatutaria de la capacidad de intervención de las Cortes de Aragón en los conflictos de competencia quedaba alterada, con relación al Estatuto de 1982, en algunas de estas propuestas previas debatidas en las Cortes de Aragón. Así, si bien el art. 26 m) del Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 156, de 5 de julio de 1990) resultaba coincidente con el art. 16 i) del Estatuto de 1982, la Proposición de Ley instada por los Grupos Parlamentarios Aragonés e Izquierda Unida-Convergencia Alternativa de Aragón (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 60, de 8 de febrero de 1993), en la que se asumía el texto de Estatuto elaborado por una Comisión Especial de las Cortes de Aragón constituida en mayo de 1992, incluía únicamente la posible comparecencia de las Cortes de Aragón en los conflictos de competencia, obviando toda referencia a su posible planteamiento (art. 16 i).

visto en el artículo 162 de la Constitución y la personación ante el Tribunal Constitucional en los conflictos de competencia a que se refiere la letra c) del apartado uno del artículo 161 de la misma» (26).

Desde la perspectiva de los antecedentes de la nueva opción estatutaria, debe repararse en la indudable influencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en cuyo art. 34.4, se confiere al Parlamento de Cataluña la capacidad de comparecencia en los conflictos de competencia.

Como quiera que seguramente también esta prescripción estatutaria —y las que le han servido de antecedente— merecen algunas dudas sobre su acomodación con lo que se ha llamado Derecho Procesal constitucional (27), conviene presentar algunas reflexiones sobre su validez, adelantando que, a mi juicio, tal previsión me parece, no sólo conforme con nuestro sistema de justicia constitucional, sino también sumamente acertada.

IV. LA VALIDEZ DE LAS FÓRMULAS ESTATUTARIAS QUE HABILITAN LA POSIBLE COMPARECENCIA DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS EN LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA

1. *Planteamiento*

De lo dicho hasta ahora, es fácil deducir que no existe una absoluta homogeneidad en la posición que los Estatutos de Autonomía reservan a las

Finalmente, la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 118, de 21 de abril de 1994) que dio lugar a la «reforma amplia» del Estatuto reiteraba las facultades de personación de la Asamblea aragonesa, sin conferir la capacidad de presentar conflictos de competencia. Dicha Propuesta fue aprobada por las Cortes el día 30 de junio de 1994 (*Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 134, de 7 de julio de 1994) y remitida inmediatamente a las Cortes Generales que la aprobaron, con modificaciones en otras cuestiones, mediante la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre.

Los trabajos parlamentarios de la reforma «amplia», así como de sus precedentes, pueden verse en el volumen (y soporte informático anejo) de M. CONTRERAS CASADO, *La forja de la autonomía*, Cortes de Aragón, 1998, quien también efectúa una crónica del proceso de reforma.

(26) Como ya se dicho con anterioridad, el Reglamento de las Cortes de Aragón de 26 de junio de 1997, ha vuelto a regular el procedimiento de comparecencia de la Cámara en los conflictos de competencia. Así, el art. 224 del Reglamento se remite al procedimiento previsto para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, considerándolo aplicable a la personación en los conflictos competenciales.

(27) Vid. G. FERNÁNDEZ FARRERES, en J. BERMEJO VERA (Dir.), *Comentarios...*, cit., págs. 180-181, y S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, II, Civitas, Madrid, 1984, pág. 370, citando el Estatuto de Autonomía de Cantabria.

correspondientes Asambleas Legislativas. Dentro de las normas estatutarias —y dejando al margen la LORAFNA y la singularidad original del Estatuto aragonés—, destacan aquéllas que habilitan la potencial comparecencia de las instituciones parlamentarias en los conflictos positivos de competencia. Dentro de esta orientación normativa, cabe incluir los Estatutos de Autonomía de Cataluña, de Cantabria y la nueva versión del Estatuto de Autonomía de Aragón. Sin duda, el supuesto estatutario más significativo es el catalán, dado que su art. 34 ha sido fuente de inspiración de las otras regulaciones estatutarias citadas (especialmente, visible en la nueva redacción del Estatuto de Aragón). Además, su tenor resulta mucho más taxativo que el del Estatuto de Autonomía de Cantabria a la hora de fijar la competencia de la Asamblea Legislativa en la materia analizada. En efecto, el art. 34 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su párrafo cuarto, dispone que «corresponde también al Parlamento de Cataluña: (...) personarse en los conflictos de competencia a los que hace referencia el apartado c) del número 1 del artículo 161» (28). En cambio, la norma institucional básica cántabra, aunque admite la comparecencia de la Asamblea regional en este tipo de conflictos, se remite expresamente a lo dispuesto por la LOTC (29).

El resto de las normas institucionales autonómicas guardan silencio sobre la intervención de las respectivas Asambleas legislativas en los conflictos de competencia o se remiten genéricamente a la regulación de la personación de las Cámaras autonómicas en los supuestos y en los términos previstos en la LOTC (30).

(28) Una interpretación conforme a la Constitución sumamente interesante es aportada por M. GERPEI LANDIN, «Conflictos de competencia», en *Comentarios sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1988, págs. 440-442.

(29) El art. 9.1.K) del Estatuto de Autonomía de Cantabria atribuye a la Asamblea Regional la capacidad «de personarse ante el Tribunal Constitucional en los supuestos y en los términos previstos en el apartado c) número uno del artículo ciento sesenta y uno de la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

No parece cuestionarse la constitucionalidad de este precepto J. LÓPEZ MEDEL, en su libro, prologado por L. MARTÍN REBOLLO, *El Estatuto de Cantabria. Comentarios y Desarrollo*, Santander, 1992, pág. 89.

(30) Dentro de esta última tendencia, puede citarse el art. 10.1 g) del Estatuto de Autonomía de Galicia, donde se atribuye la competencia del Parlamento de esa Comunidad Autónoma para «interponer recursos de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal Constitucional en los supuestos y en los términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

Tenor similar o idéntico es el de los Estatutos del Principado de Asturias (art. 24.11), La Rioja [art. 17 i)], Comunidad Valenciana [art. 11 h)], Castilla-La Mancha [art. 9.2 i)], Canarias [art. 13 f)] y de la Comunidad de Madrid (art. 14.1.10).

A partir del reconocimiento de una indudable variedad normativa en los distintos Estatutos de Autonomía en la cuestión estudiada, procede ahora efectuar una serie de consideraciones tendentes a justificar la idoneidad constitucional de los preceptos que ratifican la actuación de los Parlamentos territoriales en los conflictos de competencia.

En primer lugar, se aludirá a la ausencia de prohibición de comparecencia de las Asambleas legislativas en los conflictos de competencia, lo que concuerda, además, con la admisión de la figura procesal de los coadyuvantes en este tipo de procesos —subepígrafe 2—. En segundo término, y a ello se dedica el subepígrafe 3, conviene recordar la posible transformación procesal del conflicto de competencias cuando aparece afectada una norma legal *ex art. 67 LOTC*, lo que conlleva la necesaria intervención de la institución legislativa autora de la disposición legal. Finalmente, se efectuarán una serie de consideraciones sobre la posibilidad de reconducir las posibilidades de intervención de las Asambleas legislativas autonómicas en la materia dentro el marco de las actuaciones incardinadas en la función parlamentaria de control e impulso político (subepígrafe 4).

2. *La ausencia de veto en la LOTC de la comparecencia de sujetos distintos de los órganos superiores de gobierno autonómicos*

En la LOTC, resulta claro en los términos ya referidos que el planteamiento de conflictos positivos de competencia se confía al Gobierno de la Nación y a los gobiernos autonómicos. Sin embargo, no hay previsión alguna en dicha norma en la que se prohíba la intervención en el proceso de las Asambleas legislativas como comparecientes, aunque, ciertamente tampoco se prevé expresamente dicha posibilidad.

En este punto, debe notarse que la ausencia de prescripciones en la regulación de los conflictos positivos de competencia, referentes a la comparecencia de terceros en calidad de coadyuvantes, no ha sido obstáculo para que el Tribunal Constitucional los admita, aun con carácter excepcional, en este género de procesos constitucionales. El referido carácter excepcional ha sido cumplidamente explicado por el profesor GARCÍA ROCA, señalando que el Alto Tribunal ha exigido, para la admisibilidad de los coadyuvantes en este tipo de procesos constitucionales, no sólo que concurren intereses concretos de terceros, sino que el objeto del conflicto verse sobre un acto de destinatario concreto (y no respecto a disposi-

ciones generales) (31). Desde esta perspectiva, vale la pena recoger lo manifestado por el Tribunal Constitucional, en fechas muy tempranas, en su Auto 124/1981, de 19 de noviembre:

«La legitimación de los coadyuvantes tiene que fundarse en un interés y el interés hay que considerarlo como una situación jurídica que puede resultar afectada por la resolución que en el mismo se dicte.

Por eso, pueden ser coadyuvantes las personas que puedan ver afectada su situación jurídica por la decisión que en su día se dicte en el recurso, como por ejemplo, los concretos funcionarios favorecidos por los actos administrativos ya realizados, que podrían, eventualmente, quedar modificados, pues el artículo 66 de la LT permite que la Sentencia no sólo declare la titularidad de la competencia controvertida, sino que además anule las disposiciones, las resoluciones o los actos que hayan originado el conflicto y que pueda disponer lo que sea procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma. Quiere decir ello que respecto a los actos administrativos concretos los artículos 65 y 66 funcionan como un proceso contencioso-administrativo abreviado en el que es posible la intervención de coadyuvantes» (32).

Con todo, la admisibilidad de coadyuvantes, aun en los términos restrictivos ya vistos, posibilita defender una cierta flexibilidad en la aplicación de la LOTC, que pudiera amparar la comparecencia de las Asambleas legislativas autonómicas en los conflictos positivos de competencia cuando sus intereses se vieran afectados de manera directa en el objeto del conflicto.

Un supuesto en el que, sin duda alguna, concurrirá un interés evidente de la Asamblea legislativa, que legitimará la comparecencia de la misma se producirá cuando se plantee un conflicto positivo de competencia frente a normas —que no merezcan la consideración de legales— o actos de desti-

(31) *Vd. su libro Los conflictos..., cit., pág. 46.*

(32) Se consulta dicho Auto en el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional, 1981-1987*, pág. 432. En una línea coincidente con este primer pronunciamiento, pueden leerse con provecho los siguientes Autos 459/1985, de 4 de julio, 55/1988, de 14 de enero, 280/1990, de 11 de julio, y 110/91, de 9 de abril, que, con distinto resultado en el supuesto concreto, obedecen a un mismo planteamiento argumentativo.

nario concreto provenientes de las mismas Asambleas legislativas o de sus Comisionados Parlamentarios en materia de personal o de actos de administración (33). En estos casos, parece lógico reconocer a los Parlamentos territoriales la facultad de comparecer en los conflictos que, respecto a estas disposiciones y actuaciones, pudieran plantearse por el Estado (34).

3. *La tramitación del conflicto de competencia como un proceso de inconstitucionalidad en ciertos supuestos*

Una circunstancia adicional, en la que, sin duda alguna, tienen la posibilidad de comparecer los Parlamentos territoriales se produce cuando resulta aplicable el art. 67 de la LOTC (35). En efecto, si entablado un conflicto

(33) En el libro F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, A. GÓMEZ MONTORO, M. MEDINA GUERRERO y J.L. REQUEJO PAGES, *Jurisdicción...*, cit., pág. 87, nota 17, se contiene una declaración absolutamente convincente:

«No puede descartarse, sin embargo, que por la vía de la coadyuvancia puedan también intervenir en el conflicto los órganos titulares de la competencia controvertida o autores del acto o disposición impugnados, especialmente cuando se trate de órganos no incardinados en el poder ejecutivo».

R. PUNSET, «Sujetos, actos impugnables y presupuesto de la impugnación en los conflictos positivos de competencia», *REDC*, núm. 26, 1989, había efectuado consideraciones similares con anterioridad. *Vid.* en concreto las págs. 92-99.

(34) Piénsese, por ejemplo, en las normas relativas al personal de las Asambleas legislativas o en sus actos de aplicación que puedan considerarse viciados de incompetencia, habida cuenta del alcance que la legislación básica en materia de función pública puede tener en este ámbito. Así, una norma de tan polémica aplicación, como es la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, rige respecto al personal al servicio de las «Asambleas Legislativas y órganos institucionales» de las CC.AA. (art. 2 b *in fine*). Ello, no impide, naturalmente que las normas de personal aprobadas por los Parlamentos territoriales contengan, en ocasiones, divergencias importantes con las opciones de la legislación básica, dando lugar a un conflicto normativo que, quizá, pueda llegar al Tribunal Constitucional.

Sobre la naturaleza de las Normas de Personal de las Cámaras autonómicas —y las diferencias con el Estatuto de Personal de las Cortes Generales— se ha pronunciado muy recientemente P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «Actos de la Administración Parlamentaria», Ponencia de las Jornadas sobre «El acto parlamentario», organizadas por el Parlamento Vasco los días 28 y 29 de enero de 1998.

(35) Éste es uno de los argumentos empleados por el profesor GERPE LANDIN, «Conflictos...», cit., pág. 441, para salvar la constitucionalidad del art. 34.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

positivo de competencia, resultase afectada una norma con rango legal, en virtud de la cual fuese atribuida la competencia controvertida, dicho conflicto deberá tramitarse siguiendo el *íter* procesal del recurso de inconstitucionalidad (36). La modificación de los cauces rituarios de los conflictos de competencia en los términos referidos se define normativamente en el precitado art. 67 de la LOTC, que reza así:

«Si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una ley o norma con rango de ley, el conflicto de competencias se tramitará desde su inicio o, en su caso, desde que en defensa de la competencia ejercida se invocare la existencia de la norma legal habilitante, en la forma prevista en el recurso de inconstitucionalidad».

Esta previsión legal ha sido objeto de aplicación por el Tribunal Constitucional en diferentes ocasiones, lo que ha conllevado la potencial participación de las Cámaras Parlamentarias afectadas (37). En este sentido, debe indicarse que ha sido el propio Alto Tribunal el que ha destacado la necesidad de que intervenga el correspondiente Parlamento territorial (o, al menos, que pueda hacerlo) como una de las consecuencias principales de la aplicación del art. 67 de la LOTC. Así, en la STC 5/1987, de 27 de enero, puede leerse que «lo que a través de la tramitación como recurso se persigue es asegurar la presencia en el debate, no sólo de los poderes en conflicto, sino también de las Cámaras legislativas».

Un problema que convendría despejar es si, siendo una Ley estatal la norma habilitante de la competencia controvertida, plasmada en la disposición o acto objeto del conflicto, debe en este caso permitirse la comparecencia de una Asamblea legislativa autonómica en el proceso constitucional, si el conflicto en cuestión hubiese sido promovido por el Gobierno de la misma Comunidad Autónoma. A mi juicio, no cabe rechazar de plano esta posibilidad, en coherencia con la legitimación que tendría ese Parlamento

(36) La STC 23/1983, de 28 de abril, confirma la necesidad de que exista una Ley o norma con rango legal que atribuya la competencia controvertida, rechazándose en este caso la aplicación del art. 67 de la LOTC por la insuficiencia de rango de las disposiciones afectadas.

(37) La doctrina ha insistido en general en que no se produce una transformación del conflicto de competencias en un proceso diferente, sin que se altere su objeto típico, la declaración de la titularidad de la competencia. *Vid.* R. PUNSET BLANCO, «Conflictos...», *cit.*, pág. 1425.

territorial para impugnar la Ley de la que trae causa la disposición o acto contra la que se ha planteado el conflicto.

Con todo, y en línea con lo previamente manifestado, parece claro que el art. 67 de la LOTC proporciona cobertura para las previsiones estatutarias de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón y Cantabria en los términos referidos.

4. *La inteligente solución del Reglamento del Parlamento de Cataluña: el planteamiento de un conflicto positivo de competencia por el Consejo de Gobierno a instancias del Parlamento*

Habida cuenta del tenor de la LOTC, parece claro que el reconocimiento de la facultad de los Parlamentos Territoriales para presentar conflictos de competencia conlleva dificultades jurídico-constitucionales insoslayables, siendo también problemática la admisibilidad de su simple comparecencia. Por ello, tiene gran importancia la solución ideada por el Parlamento de Cataluña, que prontamente diseñó, a través del Reglamento de la Cámara, un procedimiento en el que la institución legislativa puede instar al Gobierno autónomo a plantear el conflicto en los términos definidos en el correspondiente acuerdo plenario (38). En tal sentido, conviene reproducir a continuación el art. 141 del vigente Reglamento del Parlamento de Cataluña:

«1. De acuerdo con lo establecido en el apartado 4 del artículo 34 del Estatuto de Cataluña, llegado el caso, el Pleno del Parlamento adoptará, en convocatoria específica, los siguientes acuerdos por mayoría absoluta:

Primero: Interponer el recurso de inconstitucionalidad a que se refiere el apartado c) del artículo 161 de la Constitución.

(38) Un primer comentario sobre esta problemática puede verse en la monografía colectiva de I. MOLAS, M. GERPE, J. BOTELLA, J. MARCET e I.E. PITARCH, titulada *El Parlamento de Cataluña*, Ariel, 1981, págs. 236-237. Consúltense también el art. 45 de la Ley catalana 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

Por lo demás, cabe aludir a otros Reglamentos de Parlamentos autonómicos con soluciones coincidentes y, en concreto, al del Parlamento de Galicia (art. 164).

Segundo: Comparecer en los conflictos de competencia a que se refiere el apartado c) del número 1 del artículo 161 de la Constitución y designar el Diputado o Diputados que han de representar al Parlamento.

Tercero: Prescribir que sea el Consejo Ejecutivo de la Generalidad el que comparezca en los conflictos a que se refiere el punto anterior.

2. En el supuesto previsto en el primer punto del precedente apartado será preceptivo el dictamen previo del organismo consultivo a que se refiere el artículo 41 del Estatuto de Cataluña.

3. En el supuesto previsto en el tercer punto del apartado 1 de este artículo deberán especificarse con claridad los preceptos de la disposición o los puntos de la resolución o del acto con vicio de incompetencia, así como las disposiciones legales o constitucionales de que resulte el vicio».

En el precepto reseñado, como puede verse, aparecen las posibilidades impugnatorias del Parlamento de Cataluña en sede constitucional. Obviamente, interesa al objeto de nuestro trabajo, ofrecer una serie de consideraciones sobre la capacidad de la Asamblea catalana para ordenar que sea el Consejo Ejecutivo de la Generalidad el que emplace el conflicto. En este punto, importa destacar que el párrafo tercero del artículo estudiado se cuida de prever que el mandato dictado por el Parlamento detalle con precisión el objeto de la impugnación y la justificación constitucional.

Como se puede fácilmente comprender, la prescripción parlamentaria que recibe el Gobierno catalán se incardina dentro de las habituales relaciones de tipo político propias de todo sistema parlamentario (39). Desde esta perspectiva, la orden de presentación de un conflicto de competencia por parte del Parlamento al Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Generalidad de Cataluña sería una resolución más, de carácter no vinculante, de las muchas

(39) Sobre la posición institucional y características del Parlamento de Cataluña puede verse una buena síntesis en el valioso *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992, pág. 265 y sigs., obra colectiva de los profesores E. ALBERTI, E. AJA, X. PADROS y J. TORNOS.

que puede adoptar una institución parlamentaria dentro de su función de control e impulso político (40). No es posible, en consecuencia, entender que existe una eventual contradicción con la LOTC, al reconocerse una legitimación expresa al Parlamento para iniciar el conflicto, sino más bien una hábil superación de lo que bien puede entenderse como una discutible incapacidad legal del Parlamento catalán para actuar en los conflictos de competencia.

V. REFLEXIONES FINALES

Como se ha podido deducir de lo hasta ahora manifestado, la LOTC ha desarrollado la remisión de nuestra Norma fundamental de un modo sumamente restrictivo en lo que se refiere al reconocimiento de una capacidad de intervención de los Parlamentos territoriales en los conflictos positivos de competencia. De este modo, puede afirmarse que el legislador orgánico simplemente ignora toda posible participación de las Asambleas legislativas en este tipo de procesos en beneficio del monopolio de los ejecutivos estatal y autonómicos.

Podría pensarse que el planteamiento de la LOTC llevaría a calificar como contrarios a nuestro sistema de justicia constitucional los preceptos estatutarios que habilitan la comparecencia de los Parlamentos territoriales en estos conflictos. Sin embargo, como ya se ha notado en las páginas precedentes, son varios los argumentos que pueden oponerse frente a semejan-

(40) Naturalmente, no es objeto de estas notas terciar en el debate existente sobre la delimitación de la función parlamentaria de control del ejecutivo. Baste en este punto señalar la posición original de F. SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990. págs. 381-383, entre otras, según la cual este acto parlamentario se inscribiría posiblemente dentro de la función de dirección política, pero no en la de control, habida cuenta de su carácter no imperativo.

Los puntos de vista más abundantes no suelen tan rígidos, sin que procedan a dividir o seccionar tajantemente la función de control de la de impulso político. Así, dentro de la tendencia mayoritaria, M. ARAGÓN («Control parlamentario», *Enciclopedia Jurídica Básica, I*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 1676) ha postulado por el significado amplio de la función de control parlamentario en los siguientes términos:

«Por control parlamentario, en sentido amplio, se entiende toda la actividad de la Cámara destinada a fiscalizar la acción (normativa y no normativa) del Gobierno (o de otros Entes públicos), lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad política inmediata».

te imputación, que estimamos sin fundamento. En primer lugar, es necesario reconocer que no resulta impensable aceptar la comparecencia de una Asamblea legislativa en calidad de coadyuvante, máxime cuando esta figura procesal se ha admitido en este tipo de procedimientos, lo que contrasta con el reiterado impedimento a su existencia en los recursos de inconstitucionalidad (41).

En segundo término, la propia LOTC, en su art. 67, establece un supuesto peculiar de conflicto —cuando se ve afectada una norma legal de la que trae causa la disposición o acto impugnados—, que se caracteriza, precisamente, por propiciar la comparecencia de las Cámaras afectadas.

El último razonamiento dirigido a demostrar la constitucionalidad de estas previsiones estatutarias se relaciona con la posibilidad de instar parlamentariamente al Gobierno autonómico correspondiente a que sea este órgano ejecutivo el que presente el conflicto de competencia. Sin duda, esta plasmación de la función general de control e impulso político llevada a cabo por las instituciones parlamentarias —que adopta la forma de requerimiento al ejecutivo según la hábil solución del Reglamento del Parlamento catalán— puede compensar en parte los déficits del legislador orgánico en esta materia, permitiendo, por ende, una interpretación conforme a la Constitución de las referidas habilitaciones estatutarias.

Finalmente, no me gustaría terminar este trabajo sin sugerir *de lege ferenda* un cambio normativo en la LOTC dirigido a posibilitar una participación más activa de las Asambleas legislativas en este tipo de procedimientos (42). En este sentido, debe afirmarse que no parece suficiente

(41) Una excepción al rechazo de coadyuvantes en los procesos seguidos como consecuencia de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad se ha producido en virtud del Auto 172/1995, en el que se admitió la comparecencia de una Comunidad Autónoma en defensa de una Ley estatal que afectaba a sus intereses. Hay referencia a este Auto en la obra de F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, A. GÓMEZ MONTORO, M. MEDINA y J.L. REQUEJO PAGES, *Jurisdicción...*, cit., pág. 30 y nota 21.

(42) No resulta irrelevante recordar ahora algunas críticas vertidas con relación al sistema de legitimación de los conflictos positivos de competencia. De este modo, M. RAZQUÍN LIZÁRRAGA, en J.A. SANTAMARÍA PASTOR (Dir.), *Comentarios...*, cit., pág. 328, ha señalado la «incoherencia de la citada Ley Orgánica: se admite la doble legitimación en materia de interposición de recursos de inconstitucionalidad, y sólo la del Gobierno para el planteamiento de conflictos competenciales. Así pues, una de dos: o una de las dos instituciones autonómicas sobra en la regulación del recurso, o falta en los conflictos».

razón mantener una situación de monopolio en favor de la intervención del ejecutivo en los conflictos positivos de competencia sobre la base de que su objeto versa sobre normas y actos sin rango legal, toda vez que lo esencial en los mismos es la existencia de una competencia controvertida. Esta demanda en favor de la potencial actuación de los Parlamentos territoriales resulta coherente, a mi juicio, con la posición principal de los mismos en el sistema institucional y político de las Comunidades Autónomas, lo que, en buena lógica, exigiría que estas instituciones pudiesen plantear conflictos positivos de competencia o, como mínimo, personarse en los ya instados.