

LA LEGITIMACIÓN DE LOS EJECUTIVOS AUTONÓMICOS PARA IMPUGNAR LEYES DE SU PROPIA ASAMBLEA: UN CONFLICTO INTERPRETATIVO ENTRE CONSTITUCIÓN Y LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOBLEMENTE RESUELTO A FAVOR DE ÉSTA. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 176/2019, DE 18 DE DICIEMBRE. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 1195-2019. (BOE NÚM. 21, DE 24 DE ENERO DE 2020)

THE LEGAL CAPACITY OF REGIONAL GOVERNMENTS TO LODGE AN ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY AGAINST LAWS OF THEIR OWN REGIONAL ASSEMBLY: AN INTERPRETATIVE CONFLICT BETWEEN THE SPANISH CONSTITUTION AND THE CONSTITUTIONAL COURT ORGANIC LAW RESOLVED TWICE IN FAVOR OF THE LATTER. A COMMENTARY ON THE CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGMENT NUM. 176/2019 OF DECEMBER 18, CONCERNING ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY NUM. 1195-2019. (BOE NUM. 21, OF JANUARY 24, 2020)

Luis GONZÁLEZ DEL CAMPO  
Letrado director de Régimen Jurídico  
y Estudios Parlamentarios  
Parlamento de Cantabria  
<https://orcid.org/0000-0001-5488-1921>

## RESUMEN

*El Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja interpone recurso de inconstitucionalidad frente a una ley aprobada por el parlamento autonómico que tuvo su origen en una iniciativa legislativa popular tramitada con su criterio desfavorable. El Tribunal inadmite el recurso por falta de legitimación del recurrente sobre la base del precedente establecido en la STC 223/2006, de 6 de julio, al considerar que debe prevalecer lo dispuesto por el art. 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como norma que concreta la regulación genérica contenida en el artículo 162.1 a) de la Constitución Española y restringe la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y*

*Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, no sujeta a condición alguna en el texto constitucional, al recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía. La sentencia cuenta con tres votos particulares que entienden que con fundamento en la primacía de la Constitución como norma suprema debería reconocerse la legitimación del recurrente aplicando directamente sus previsiones.*

*Palabras clave: supremacía de la constitución, jurisdicción constitucional, control de constitucionalidad, recurso de inconstitucionalidad, legitimación en el recurso de inconstitucionalidad, impugnación de leyes autonómicas, forma parlamentaria de gobierno.*

*Artículos clave: 161, 162 y 165 CE; 32 LOTC.*

*Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: STC 42/1985, STC 223/2006, STC 49/2008, STC 30/2011, STC 118/2016.*

### ABSTRACT

*The Government of the Autonomous Community of La Rioja files an action of unconstitutionality against a law approved by the regional Parliament that originated in a popular legislative initiative processed against its opinion. The Constitutional Court dismisses the appeal for lack of legal capacity of the appellant to file the action on the basis of the precedent established in STC no. 223/2006, of July 6, considering that the provisions of art. 32 of the Constitutional Court Organic Law must prevail, as a norm that specifies the generic regulation contained in article 162.1 a) of the Spanish Constitution by restricting the capacity of the Governments and legislative Assemblies of the Autonomous Communities, which the Constitution recognizes under no restriction, to file an action of unconstitutionality “against any State Law, provision or act with force of Law that may affect their own sphere of autonomy.” The sentence has three dissenting votes considering that on the basis of the primacy of the Constitution as the supreme Law, the capacity of the appellant to file the action should have been recognized by directly applying its provisions.*

*Keywords: supremacy of the constitution, constitutional jurisdiction, control of constitutionality, appeal of unconstitutionality, capacity to file an appeal of unconstitutionality, appeal of unconstitutionality against regional laws, parliamentary system of government.*

*Key articles: 161, 162 and 165 of the Spanish Constitution; 32 of the Constitutional Court Institutional Act.*

*Related Constitutional Court Judgements: STC 42/1985, STC 223/2006, STC 49/2008, STC 30/2011, STC 118/2016.*

## I. ANTECEDENTES

La Sentencia 176/2019, de 18 de diciembre, tiene su origen en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1195-2019, interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de La Rioja 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales. Tras postular que debe reconocerse al Consejo de Gobierno de La Rioja legitimación activa para interponer el recurso, el mismo se funda, en síntesis –y sin descender a la argumentación concreta que sustenta la impugnación de cada uno de los preceptos cuestionados, pues la sentencia no entrará en su enjuiciamiento–, en la vulneración por la ley recurrida de la legislación básica estatal, del propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja e, incluso, de determinadas competencias reservadas al Estado por el artículo 149 CE.

Aunque en el posterior comentario se volverá sobre ello, conviene adelantar ya y tener presente para el análisis el origen de la norma impugnada, cuestión sobre la que, sin embargo, la sentencia no se detiene, a salvo de una fugaz mención al resumir las alegaciones del Parlamento riojano en los antecedentes. Y es que la ley recurrida tuvo su origen en una iniciativa legislativa popular formulada de acuerdo con el Estatuto de Autonomía riojano y su normativa de desarrollo, cuya tramitación no estuvo exenta de polémica y algunas dificultades de orden técnico-jurídico, entre las que destaca por su relevancia para la comprensión del conflicto constitucional planteado el hecho de que en el trámite de toma en consideración de la iniciativa, una vez admitida a trámite por la Mesa de la Cámara, el Gobierno de La Rioja mostrara su criterio contrario a la tramitación alegando que el propio ejecutivo estaba trabajando en un proyecto de ley sobre la misma materia.<sup>1</sup> Sin embargo, la iniciativa fue tomada en consideración y tramitada durante más de dos años desde su presentación ante la Cámara en el mes de agosto de 2015 y su aprobación plenaria en noviembre de 2018. En el *iter* parlamentario fueron emitidos dos informes de los servicios jurídicos del Parlamento riojano sobre su

---

<sup>1</sup> El criterio del Gobierno riojano consta al inicio del debate de toma en consideración en el *Diario de Sesiones del Parlamento de La Rioja* núm. 24, de 28 de abril de 2016, pp. 1139-1140.

posible inconstitucionalidad y dos dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad; el contenido del texto se redujo considerablemente; y en el debate final, el Gobierno reiteró su oposición al mismo y volvió a poner de relieve las dificultades que la ejecución de la norma iba a plantear desde diversos puntos de vista, incluido el competencial. Finalmente, la ley fue aprobada con el voto a favor de los grupos de la oposición y el posicionamiento en contra del grupo parlamentario que sustentaba al Gobierno.<sup>2</sup>

Entrando ya en el contenido de la sentencia, antes de pronunciarse sobre la admisión a trámite del recurso, el Pleno del Tribunal acordó emplazar al recurrente y al Ministerio Fiscal para que presentaran alegaciones sobre la posible falta de legitimación activa del primero, quien instó el reconocimiento de dicha legitimación sobre la base de los argumentos que posteriormente serán objeto de análisis.

El Ministerio Fiscal, a diferencia de lo sucedido con ocasión de la STC 223/2006, de 6 de julio, –cuyo FJ 2 servirá de referencia como veremos, para el fallo de inadmisión–, solicitó la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa del Consejo de Gobierno riojano sobre la base del tenor literal del art. 32 LOTC y de la doctrina contenida en aquella sentencia.

Finalmente, el tribunal admitió a trámite el recurso sin perjuicio de resolver posteriormente el problema de la legitimación activa, dando traslado al Congreso y al Senado (quienes acordaron personarse y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88 LOTC), al Gobierno y al Parlamento de La Rioja, a efectos de su personación y formulación de alegaciones.

El abogado del Estado instó la inadmisión del recurso sobre la base de la falta de previsión de la legitimación activa de los consejos ejecutivos autonómicos para recurrir leyes de la propia comunidad en el art. 32 LOTC, norma a la que atribuye la función de desarrollo y concreción técnica de lo dispuesto por el art. 162.1.a) CE tal y como resulta del propio art. 165 CE, y con apoyo nuevamente en lo

---

<sup>2</sup> Una síntesis de todo ello puede extraerse de la presentación del Dictamen de la Comisión ante el Pleno del Parlamento recogida por el *Diario de Sesiones del Parlamento de La Rioja* núm. 73, de 22 de noviembre de 2018, pp. 4946 ss., y del Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja 2/17, de 13 de enero (disponible en [ccrija.es](http://ccrija.es)).

establecido por la STC 223/2006, de 6 de julio. Este argumento, como se verá, sintetiza la tesis finalmente asumida por el tribunal.

El Parlamento de La Rioja compareció y presentó alegaciones por medio de su letrado mayor instando también la inadmisión del recurso, manifestando compartir íntegramente la tesis del Ministerio Fiscal sobre la concreción de la legitimación activa en el recurso de inconstitucionalidad llevada a cabo por el art. 32 LOTC en desarrollo del art. 162.1.a) CE por remisión del 165. De acuerdo con el resumen de sus alegaciones contenido en los antecedentes, sostuvo que el art. 162 CE establece los sujetos legitimados, pero el objeto de esa legitimación se remite a la LOTC, de forma que la “cláusula general” del 162.1.a) habría sido desarrollada por el legislador en el art. 32 negando la legitimación postulada por el recurrente. Mantuvo asimismo que mientras los órganos estatales actúan en defensa de los intereses generales, lo que justificaría que pudieran recurrir cualquier norma legal, las CCAA solo representan intereses parciales, lo que justificaría la restricción de su legitimación –argumento que, como se verá, es asumido en buena medida por el tribunal en la fundamentación de la sentencia–. Tras reflexionar genéricamente sobre el carácter objetivo del recurso de inconstitucionalidad, que no puede estar al servicio de intereses de la parte recurrente, la representación del Parlamento riojano argumentó que la defensa objetiva del ordenamiento en el caso de la ley riojana impugnada quedará satisfecha por la interposición de otro recurso de inconstitucionalidad por uno de los sujetos indubitablemente legitimados ex art. 32 LOTC (más de cincuenta senadores del Grupo Popular), en trámite ante el tribunal.<sup>3</sup> Finalmente, la representación de la Cámara riojana expuso los antecedentes de la tramitación parlamentaria de la ley impugnada y su origen en una iniciativa legislativa popular, solicitando subsidiariamente la desestimación íntegra del recurso.

El fallo de la sentencia, sobre la base de un único fundamento jurídico cuyo contenido constituye el objeto de este comentario,

---

<sup>3</sup> En efecto, por Providencia de 26 de marzo de 2019, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 1203-2019, contra diversos artículos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOE núm. 80, de 3 de abril de 2019). El recurso se encuentra pendiente de resolución en el momento de escribir estas líneas.

es de inadmisión del recurso de inconstitucionalidad, y cuenta con sendos votos particulares formulados por el magistrado D. Pedro González-Trevijano Sánchez, al que se adhiere el magistrado D. Ricardo Enriquez Sancho; por la magistrada D<sup>a</sup>. María Luisa Balaguer Callejón; y por el magistrado D. Juan Antonio Xiol Ríos, que se circunscribe a adherirse a los anteriores en todos sus términos. Los dos primeros también manifiestan recíprocamente compartir sus argumentos, aunque adoptando enfoques diferentes que les llevan a expresarse de forma separada.

## II. COMENTARIO

El análisis de la STC 176/2019, de 18 de diciembre, exige confrontar las alegaciones del recurrente frente a la inadmisibilidad de su acción impugnatoria, que a su vez sintetizan la opinión manifestada desde hace tiempo por un sector doctrinal y por el voto particular a la STC 223/2006, de 6 de julio, con la fundamentación llevada a cabo por el tribunal para pronunciar su fallo de inadmisión, apoyada en gran medida sobre aquel pronunciamiento previo, y con los votos particulares discrepantes con la opinión mayoritaria del órgano.

De acuerdo con la síntesis recogida en los antecedentes de la sentencia, el Consejo de Gobierno de La Rioja defiende la legitimación de los ejecutivos autonómicos para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a leyes de su propia asamblea alegando la falta de adecuación del art. 32 LOTC a lo dispuesto por el art. 162.1.a) CE, al restringir sin motivación alguna “una legitimación que aparece recogida en este último sin límite ni cortapisa”, crítica que vendría avalada por “un estado de opinión en la doctrina jurídica más autorizada” y que tuvo manifestación expresa tanto en la postura del Ministerio Fiscal como en el voto particular formulados en la STC 223/2006, de 6 de julio (precedente que, como se verá, a la postre servirá de base para el pronunciamiento del tribunal en el presente caso). Todo ello, unido a la función nomofiláctica del Tribunal Constitucional al conocer de los recursos de inconstitucionalidad, que persigue en última instancia la depuración del ordenamiento jurídico y la manifestación de un interés público objetivo que comporta la interposición del recurso (con cita de la STC 96/2002, de 25 de abril),

debería conducir a una interpretación integradora de la legitimación activa. Además, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que las CCAA, en su actuación ante el Tribunal Constitucional, pueden también defender competencias atribuidas al Estado (con cita de la STC 30/2011, de 7 marzo) y sin embargo, la denegación de legitimación activa a los consejos ejecutivos de las CCAA para impugnar las leyes de la propia comunidad les sitúa de facto en una posición de desigualdad con el ejecutivo estatal, impidiéndoles llevar a cabo una función de defensa de su propio ordenamiento, que queda así a expensas de la voluntad de terceros legitimados. Por otra parte, el Estatuto de Autonomía de La Rioja encomienda al Gobierno de la comunidad autónoma la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional sin limitación alguna –de forma análoga al art. 162.1 a) CE– lo que implicaría, dado su carácter de “norma institucional básica” *ex art.* 147 CE, y no obstante compartir la naturaleza de ley orgánica con la LOTC, una posición superior del estatuto en la jerarquía normativa en cuanto norma integrante del bloque de la constitucionalidad que haría prevalecer esa legitimación incondicionada. Concluye por ello que “si el recurso de inconstitucionalidad persigue una función nomofiláctica, no existe razón objetiva para privar a los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas de la posibilidad de recurrir normas de sus propios Parlamentos”.

La fundamentación jurídica del fallo, recogida en un único apartado, se remite inicialmente a lo dispuesto por el FJ 2 de la STC 223/2006, de 6 de julio, cuyo razonamiento tiene por íntegramente reproducido, lo que impone llevar a cabo una síntesis del mismo para facilitar la comprensión del presente comentario, sin perjuicio de recomendar, como es lógico y prudente, su lectura directa.

En aquel pronunciamiento se sustanciaron dos recursos de inconstitucionalidad acumulados, interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y por ochenta y un senadores del Grupo Socialista, respectivamente, contra dos preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura reguladores de la tramitación del veto gubernamental a las enmiendas y proposiciones de ley con incidencia presupuestaria, por entenderlos contrarios al art. 61.b) del Estatuto de Autonomía extremeño. Y, como en el caso ahora comentado, en aquel también hubo de cuestionarse la falta de legitimación



del ejecutivo autonómico para impugnar el Reglamento de la propia Asamblea legislativa en aplicación de lo dispuesto por el art. 32 LOTC, cuestionamiento al que se adhirieron tanto el abogado del Estado como la representación de la Asamblea de Extremadura, pero no así el Ministerio Fiscal que, a diferencia del caso aquí analizado, defendió entonces en el trámite conferido al efecto el reconocimiento de la legitimación de los órganos de una comunidad autónoma para la promoción del recurso de inconstitucionalidad contra leyes de la propia comunidad a partir de una aplicación directa del art. 162.1.a) CE, de cuyo tenor literal no cabría deducir limitación alguna *a priori*, y ante el silencio sobre el particular del art. 32 LOTC. El Consejo de Gobierno extremeño, por su parte, recordó en sus alegaciones que un tercer apartado de dicho precepto, aprobado por las Cortes Generales, no llegó inexplicablemente a formar parte del texto finalmente promulgado y publicado, y que el mismo atribuía precisamente de modo expreso la legitimación a los ejecutivos autonómicos para recurrir en inconstitucionalidad las leyes de la propia comunidad autónoma.<sup>4</sup> El tribunal rechazó sin embargo esa opción interpretativa sobre la base de entender que el art. 32 LOTC solo admite la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos de las CCAA para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, y que cualesquiera otras consideraciones sobre la

---

<sup>4</sup> El contenido de dicho apartado era el siguiente: “*Los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas están legitimados, en todo caso, para impugnar las leyes, actos y disposiciones con fuerza de ley emanados de las respectivas asambleas legislativas*”. La omisión de dicho apartado fue tempranamente documentada y puesta de relieve por Corcuera Atienza (1981:204), haciéndose eco además de las dudas de constitucionalidad que había suscitado la redacción del art. 32 LOTC a autores como García de Enterría o Entrena Cuesta, y posteriormente también a Sánchez Morón (1983) o Jiménez Campo, quien califica el episodio de insólito y señala el estupor y el debate generado por el desarrollo legislativo de la legitimación autonómica en el recurso de inconstitucionalidad (1995: 105). Para Canosa Usera (1992: 60, 83), el art. 162.1 a) CE “no peca de ambigüedad, sino de falta de concreción técnica”, por lo que el art. 32.2 LOTC “introduce una rectificación de la voluntad del constituyente en lo atinente a la legitimación autonómica”. Pérez Tremps (1997), se muestra abiertamente crítico con dicha regulación, mientras que Espín Templado lleva a cabo una exhaustiva descripción de la tramitación parlamentaria del art. 32 LOTC de la que se extrae la conclusión de que el que debería haber sido su tercer apartado estuvo presente durante todo el *iter* legislativo hasta desaparecer, sin motivo justificado, del dictamen final del Pleno del Congreso de los Diputados (2001:466-469).



oportunidad de que también pudiesen recurrir las leyes de su asamblea legislativa e incluso sobre las incidencias habidas en la tramitación parlamentaria del art. 32 LOTC debían quedar fuera de su consideración, debiendo sujetarse al modelo vigente resultante del tenor literal de dicho precepto.<sup>5</sup>

No obstante acogerse a la fundamentación expuesta, el tribunal realiza en la sentencia que comentamos algunas consideraciones adicionales en apoyo de su tesis, comenzando por recordar su propia doctrina sobre la necesidad de que sus decisiones sobre la admisión o inadmisión de las controversias a él sometidas deben registrarse únicamente por lo dispuesto a tal efecto por la LOTC y “no puede excepcionarse *ad casum* amparándose en la doble vinculación que contempla el art. 1 LOTC [a la propia norma y a la CE], puesto que ello supondría desconocer el papel de ésta en la legitimación de nuestra actividad”. Eso es lo que afirma haber hecho al interpretar el art. 32.2 LOTC la Sentencia 223/2006 en la forma en lo que lo hizo, y que por eso es asumida en su integridad.

Rechaza también la contraposición entre estatuto de autonomía y LOTC realizada por el recurrente para afirmar la superioridad jerárquica del primero y su carácter de ley posterior, pues entiende

---

<sup>5</sup> La STC 223/2006, de 6 de julio, contó también con un voto particular formulado por el magistrado D. Vicente Conde Martín de Hijas, al que se adhirieron otros dos magistrados, cuyo disenso se limitaba a la inadmisión del recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por entender que debía de haberse reconocido la legitimación directamente fundada en el art. 162.1.a) CE en contra de la prevalencia otorgada por la sentencia a lo dispuesto por el art. 32 LOTC. Como señala al concluir, “limitándonos al derecho vigente tal y como está establecido, en el que el elemento primordial es la Constitución y el subordinado la ley orgánica, la interpretación de ésta en sentido constitucional, tal y como propone el Ministerio Fiscal, ha de llegar a la conclusión de que la legitimación otorgada al recurrente en el art. 162.1 a) CE no viene explícitamente excluida en el art. 32 LOTC, y debe serle reconocida.”

En cuanto al fallo, junto a la inadmisión del recurso planteado por el ejecutivo extremeño, estimó el planteado por los senadores del Grupo Socialista, declarando la inconstitucionalidad de los preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura impugnados. Torres Muro (2008: 620) pone de relieve que las discusiones en el seno del tribunal en torno a la legitimación del ejecutivo extremeño fueron “profundas” y el resultado se alcanzó tras una serie de borradores contradictorios en los que no siempre se impuso la tesis final.

Sobre el conflicto resuelto por dicha sentencia puede verse el trabajo de García Morillo y Pérez Tremps (1997) incluido en la bibliografía final de este comentario.

que prevalece el principio de especialidad que resulta de la reserva establecida por el art. 165 CE.

Así mismo pone el énfasis en la coherencia de la STC 223/2006 con la línea doctrinal mantenida por el tribunal desde sus orígenes en torno al reconocimiento de la legitimación en los procesos constitucionales, con cita extensa de las SSTC 25/1981, de 14 de julio, y 84/1982, de 23 de diciembre, que la han configurado como una legitimación *ad causam* mediante un sistema de *numerus clausus* taxativo y riguroso, de suerte que “el art. 162.1 a) de la Constitución enumera los órganos o fracciones de órganos legitimados para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, y en el art. 32.2 de la ley orgánica se especifica la conexión entre los titulares de la acción de inconstitucionalidad y los posibles objetos de éste, con lo cual el concepto de legitimación que el texto constitucional formula en términos muy amplios o genéricos adquiere su sentido técnico concreto”.<sup>6</sup> Esa especificación respondería a “la integración del art. 162.1. a) de la Constitución con otras normas de la misma, relativas al régimen de las autonomías y a su respectivo alcance”: aunque las CCAA no son ajenas al interés general del Estado, “la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno”, mientras que las CCAA “tienen como esfera y límite de su actividad en cuanto tales los intereses que les son propios”, lo que explica que la legitimación de aquellas esté reservada a las normas que las afecten, y que dicha afectación se predique del propio ente considerado en su unidad institucional, algo que trasciende de las diferencias políticas o jurídicas que puedan existir entre unos u otros órganos de la comunidad autónoma. De otro modo, “el recurso abstracto de inconstitucionalidad canalizaría, en realidad, un conflicto interno entre órganos autonómicos, cuya resolución no ha sido atribuida al Tribunal Constitucional por el ordenamiento jurídico vigente”.

---

<sup>6</sup> Frente a las dudas manifestadas por determinados sectores doctrinales sobre la restricción de la legitimación de los órganos autonómicos operada por el art. 32 LOTC, la tesis de que el artículo 162.1. a) CE contiene una “cláusula general” que permite al legislador orgánico “concretar los supuestos de la legitimación”, en virtud de la reserva del art. 165, es la defendida por Aragón Reyes (1999: 259 y 261). Por su parte, Caamaño Domínguez (2000: 24-28) entiende que la naturaleza del recurso de inconstitucionalidad quedaría satisfecha si la legitimación se circunscribiera a la reconocida a las minorías parlamentarias, encontrando la explicación para las demás en la defensa del orden constitucional de competencias.

El Tribunal asume con ello, amplificándola, una parte de la argumentación expuesta por la representación del Parlamento riojano que parece reflejar una concepción parcial de la posición asumida por las CCAA en el desarrollo del sistema político-institucional del Estado establecido por la Constitución de 1978. No solo porque como recuerda el Gobierno de la Rioja el propio tribunal ha reconocido que las CCAA pueden actuar ante él en defensa del interés general –por ejemplo, del orden constitucional de distribución de competencias (STC 30/2011, de 7 marzo, FJ 3)–, sino porque enfocar un conflicto constitucional entre el legislativo y el ejecutivo de una comunidad autónoma como un “conflicto interno entre órganos autonómicos” supone dejar innecesariamente desprotegida la defensa del orden constitucional en un concreto sector del ordenamiento, el de los subsistemas normativos autonómicos, si ninguno de los legitimados para la interposición del recurso de inconstitucionalidad por el art. 32.1 LOTC hace uso de su facultad.<sup>7</sup> Sin perder de vista que, a diferencia de lo que sucede con los órganos constitucionales, que siempre tienen abierta la vía procesal de los artículos 73 a 75 LOTC, los órganos autonómicos no tienen otra vía para residenciar sus posibles conflictos ante la jurisdicción constitucional.

Por otra parte, siendo perfectamente posible un recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de la nación frente a una ley de las Cortes Generales, ello no dejaría de evidenciar igualmente la existencia de “diferencias políticas o jurídicas” o de un eventual “conflicto interno” entre dichos órganos que no ha sido óbice para cuestionar su reconocimiento constitucional.<sup>8</sup> Antes bien, constituye doctrina consolidada la configuración del recurso de inconstitucionalidad

---

<sup>7</sup> En un Estado políticamente descentralizado y con fuerte implantación de opciones políticas de signo nacionalista o regionalista en determinadas zonas del territorio, la posibilidad de impugnar las normas aprobadas por la propia asamblea se hace depender así de la sintonía o capacidad de negociación del ejecutivo autonómico con el Gobierno central, o con una o varias de las fuerzas políticas representadas en las Cortes Generales que sumen el número mínimo de escaños legitimados ex art. 162.1 a) CE, o en última instancia de la receptividad que muestre una institución que debería quedar al margen del juego político partidista como es el Defensor del Pueblo.

<sup>8</sup> Por más que tampoco deje de ser cierto que, a día de hoy, y salvo error u omisión por nuestra parte, según la información resultante de las memorias del Tribunal Constitucional entre los años 1980 y 2018, no existan precedentes de planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad por el presidente del Gobierno frente a una ley de las Cortes Generales.

como un instrumento “de parte”, en el sentido de que los legitimados para su interposición –con la salvedad, acaso, del Defensor del Pueblo– son sujetos que protagonizan el debate político y no pueden dejar de expresar su propia concepción del interés general y que, al instar el control abstracto, defienden una interpretación política de la Constitución, lo que no les exime de fundamentar jurídicamente su pretensión.<sup>9</sup>

Además, la recapitulación que la sentencia lleva a cabo de la evolución jurisprudencial en torno a la legitimación de los órganos autonómicos para interponer el recurso de inconstitucionalidad solamente pone el acento en que esa legitimación aparece condicionada a la afectación de su propio ámbito de autonomía, a “la defensa de los intereses que les son propios”, pero resulta indiscutible que un balance realista y objetivo de esa evolución arroja como rasgo distintivo la progresiva y sostenida flexibilización de la interpretación constitucional en sentido favorable a la legitimación de los órganos autonómicos,<sup>10</sup> idea que también aparece en los dos votos particulares que examinaremos a continuación –el tercero, como se señaló anteriormente, se limita a adherirse a ellos–.

La tesis central de los votos particulares retoma la argumentación ya sostenida por el voto discrepante a la STC 223/2006, de 6 de julio, y por propio Ministerio Fiscal en sus alegaciones en aquel proceso: dado que el art. 162.1 a) CE reconoce sin condicionamiento de ningún tipo legitimación a los gobiernos autonómicos para interponer el recurso de inconstitucionalidad, y que el art. 32 LOTC omite toda referencia al supuesto de que la ejerzan frente a leyes aprobadas en

---

<sup>9</sup> Para Jiménez Campo (1995: 79-86), el recurso de inconstitucionalidad conlleva en última instancia la prolongación ante la jurisdicción constitucional de controversias de origen político sobre la constitucionalidad de la ley y evita que, una vez resueltas por el Tribunal Constitucional, afecten de forma indefinida a su “legitimidad”. En sentido análogo, Caamaño Domínguez (2000: 19).

<sup>10</sup> En palabras de la STC 30/2011, de 7 marzo, FJ 3: “En los términos de la STC 48/2003, de 12 de marzo, reiterados en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 2 a), si bien en un principio “este tribunal interpretó la restricción del art. 32.2 LOTC en un sentido estrictamente competencial (así, STC 25/1981, de 14 de julio), ... muy pronto –ya con la STC 84/1982, de 23 de diciembre– se inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio, hasta el extremo de que, al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las comunidades autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción.”

sus respectivos parlamentos, debe efectuarse una interpretación que, haciendo prevalecer la primacía del texto constitucional, reconozca dicha legitimación. El voto particular del magistrado González-Trevijano Sánchez sostiene que la enumeración “taxativa e indiferenciada” de los sujetos legitimados del 162.1 a) CE, no cuestionada ni puesta en duda en el curso de los debates parlamentarios del proceso constituyente, se hace “sin matización” ni remisión a desarrollo legislativo alguno, que solo se prevé en forma de reserva de ley orgánica por el art. 162.2 CE para “los demás casos” (esto es, los distintos de los recursos de inconstitucionalidad y de amparo). Por tanto, el principio de supremacía de la Constitución impondría la subordinación a la norma fundamental del ulterior desarrollo legislativo llevado a cabo por la LOTC y de su interpretación. Sin embargo, la interpretación excluyente de dicha legitimación llevada a cabo por la sentencia, constituiría “una reducción indebida de las genéricas previsiones constitucionales” del art. 162.1 a) CE, máxime teniendo en cuenta los avatares de la tramitación parlamentaria del art. 32 LOTC y la inexplicable desaparición de su tercer apartado, reconocedor en forma expresa de aquélla.

Para la magistrada Balaguer Callejón, por su parte, el 162.1 a) CE atribuiría a los ejecutivos autonómicos una legitimación activa y sin restricciones “*ex constitutione*”, por lo que la interpretación llevada a cabo por la mayoría del tribunal sobre la base de la falta de previsión en el art. 32 LOTC no encontraría “acomodo constitucional”, incurriendo en “una limitación procesal injustificada”, que plantearía así “una exigencia interpretativa respecto de la posibilidad que tiene una ley de restringir esa legitimación”, cuestión que debería haber constituido, a juicio de la magistrada, el debate central del caso y sobre el que –afirma– la sentencia no entra. Cabe observar que sí lo hace,<sup>11</sup> pero lejos de atribuirle la importancia que señala la magistrada, la atención que dedica a ese debate se circunscribe a la cita de un párrafo de la STC 223/2006, de 6 de julio, que, mediante un breve inciso entre corchetes, descarta que la “concreción” de la legitimación “reconocida en principio por el art. 162.1. a) CE” llevada a cabo

---

<sup>11</sup> Véase el apartado a) de las “consideraciones adicionales” que el FJ único de la sentencia realiza tras asumir como argumentación principal la contenida en el FJ 2 de la STC 223/2006, de 6 de julio.

por el art. 32 LOTC se oponga a las previsiones constitucionales, respondiendo, antes bien, “a la llamada que hace a dicha ley orgánica el art. 165 CE”, y al mandato que el legislador recibe de ese precepto para desarrollar “directamente y con vocación de completud el Título IX CE”, tarea en la que el legislador “crea derecho con libertad dentro del marco” que la Constitución le ofrece (afirmaciones traídas de las SSTC 185/2016, de 23 de junio, FJ 3, y 209/1987, de 22 de diciembre, FJ 3). No puede desconocerse sin embargo que, posteriormente, el tribunal ha matizado que esa libertad de configuración en desarrollo de la reserva constitucional encuentra su límite “en los supuestos en que existe un conflicto evidente e insalvable entre la misma y el texto constitucional” (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 3).

En suma, tan solo se aprecia una cierta diferencia de enfoque entre ambos votos particulares en punto a la naturaleza de la solución propuesta para reconocer la controvertida legitimación de los ejecutivos autonómicos. El primero lo afronta como un problema interpretativo para proponer una “nueva lectura” del art. 32 LOTC, “más adaptada al texto constitucional”, que vendría impuesta por “el principio de interpretación conforme”, lectura que el propio tribunal ha asumido como posible,<sup>12</sup> en el sentido de entender que la regulación de la legitimación para el recurso de inconstitucionalidad se agota en el 162.1 a) CE, y que el art. 32 LOTC se limita a precisar la exigencia adicional de la afectación al propio ámbito de autonomía para la impugnación de normas con rango de ley estatales por las CCAA. De modo que la legitimación para impugnar las propias leyes resultaría directamente del 162.1 a), por no precisar exigencia o aclaración alguna. Y todo ello ante la incongruencia que supone privar a los ejecutivos autonómicos de la facultad de defender objetivamente el orden constitucional frente a las leyes de su propio ámbito territorial

---

<sup>12</sup> Tanto en sentido genérico: “la vinculación de este tribunal a la doctrina establecida en sus anteriores decisiones, por importante que sea, no puede producir el efecto de invariabilidad o inmutabilidad jurisprudencial” (STC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 1); como respecto del concreto asunto examinado: “los miembros de las asambleas legislativas autonómicas y los órganos ejecutivos de las mismas no pueden por sí mismos impugnar a través del recurso de inconstitucionalidad las propias leyes de la comunidad autónoma, cuando del tenor literal de los arts. 161.1 a) y 162.1 a) de la Constitución tal posibilidad no podía anticipadamente descartarse” (STC 17/1990, de 7 de febrero, FJ 1).

y reconocérsela frente a las del Estado, especialmente en caso de gobiernos minoritarios enfrentados a una mayoría parlamentaria.

El segundo voto particular dirige su atención preferente al sistema de fuentes y, en concreto, al principio de jerarquía normativa –en su concreta manifestación de primacía y subordinación de todo el ordenamiento al texto constitucional– para poner el foco en la incongruencia que supone hacer prevalecer el tenor literal del art. 32 LOTC frente al del 162.1 a) CE.

En realidad hay que señalar que ambos enfoques son complementarios, dado el papel que corresponde al Tribunal Constitucional como supremo intérprete y aplicador de la norma fundamental, como máximo garante del texto y “recreador” del ordenamiento a través del ejercicio de la jurisdicción constitucional (Aragón Reyes). En el supuesto analizado no se trata de averiguar cuál de las interpretaciones de un precepto sometido a enjuiciamiento es la más adecuada al texto constitucional; no es el art. 32 LOTC el objeto de la impugnación promovida por el Consejo de Gobierno de La Rioja –procesalmente inviable, por otra parte<sup>13</sup>. Lo que está en discusión es la interpretación que deba darse a la Constitución para aplicarla a un problema concreto –el de la legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad por parte de un Gobierno autonómico– a la vista de la regulación que se desprende del art. 162.1 a) en relación con el posterior desarrollo que el legislador llevó a cabo de ese precepto, concretado en el art. 32 LOTC. Y para ello habría que proceder aplicando el específico método de interpretación de la Constitución, que partiendo del reconocimiento y afirmación de su primacía debe buscar la solución constitucionalmente más adecuada, atendiendo al principio de unidad del ordenamiento constitucional en su conjunto (Hesse). Dicho en palabras del propio tribunal, “La Constitución, en virtud de la supremacía que tiene sobre todo el ordenamiento jurídico, es el «contexto» obligado al que ha referirse la aplicación de las leyes (...) también en la «interpretación integradora», cuando así lo imponga la adecuación de la norma a la Constitución” (STC 103/1990, de 4 de

---

<sup>13</sup> Téngase presente que la denominada “autocuestión” de inconstitucionalidad solo está prevista en el marco del recurso de amparo (art. 55.2 LOTC), lo que impide al tribunal entrar a enjuiciar la discutida adecuación entre los arts. 162.1 a) CE y 32 LOTC.



junio, FJ 2).<sup>14</sup> Aduce el tribunal en la sentencia que comentamos que por imperativo de lo dispuesto en el art. 1 de su norma reguladora, debe actuar con estricta sujeción a la Constitución y a la LOTC y que, ante el silencio del art. 32 de ésta sobre la legitimación cuestionada, debe atenerse al tenor literal de dicha norma, por ser la norma que desarrolla o concreta lo dispuesto por el art. 162.1 a) CE. La pregunta es por qué, ante lo que puede interpretarse como una laguna u omisión de la ley subsanable mediante la aplicación directa del precepto constitucional –máxime estando acreditado que esa omisión proviene de un inexplicable error–, por qué entre aplicar la Constitución y su ley orgánica, estando vinculado a ambas y siendo la primera la norma superior –suprema–, hace prevalecer la interpretación llevada a cabo por el legislador. Es en la ausencia de una respuesta clara y fundada en los criterios de interpretación constitucional en donde radica, a nuestro juicio, la principal carencia de la sentencia. Porque, en palabras de la STC 49/2008, de 9 de abril (FJ 3), si “por un lado, no cabe duda de que el legislador orgánico del Tribunal Constitucional goza de una libertad de configuración que no sólo se deriva del principio democrático, sino que también está protegida a través de las diversas reservas de ley orgánica previstas en el texto constitucional respecto de esta institución [arts. 161.1 d), 162.2 y 165 CE]. (...) Al mismo tiempo, sin embargo, y como se deduce de la propia supremacía constitucional (art. 9.1 CE), tal libertad no es absoluta, sino que tiene límites materiales y formales que tienen su origen no sólo en dichas reservas y en los restantes preceptos que integran el Título IX de la Constitución, sino en una interpretación sistemática de todo el texto constitucional.”<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Más recientemente ha señalado el tribunal (STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 3) que «los preceptos de la Constitución no pueden interpretarse de forma aislada. La interpretación del contenido y alcance de la jurisdicción ordinaria [arts. 106.1 y 153 c) CE] y el de la jurisdicción constitucional [arts. 153 a), 161 y 163 CE], “ha de hacerse considerando la Constitución como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo en relación con los demás” (STC 125/2013, de 23 de mayo, FJ 7), esto es, “como un todo sistemático exento de contradicciones lógicas” (STC 113/2004, de 12 de julio, FJ 6), como consecuencia del “principio de unidad de la Constitución” (STC 9/2010, de 27 de abril, FJ 3), que conduce a considerar los preceptos constitucionales implicados “a partir de una interpretación sistemática y global” (STC 107/1996, de 12 de junio, FJ 9).»

<sup>15</sup> En relación con el alcance de la reserva del art. 165 CE, precisa el tribunal que “La estrecha relación que existe entre la norma suprema y la Ley Orgánica del Tribunal

Primacía y aplicabilidad directa de la Constitución constituyen sin duda argumentos de peso para defender la legitimación de los ejecutivos autonómicos en el recurso de inconstitucionalidad de frente a leyes aprobadas por sus asambleas. Pero si, como ha quedado expuesto, proyectamos esa primacía no solo en relación con la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad, sino desde la consideración conjunta del marco que representa la norma fundamental y la posición institucional que a las comunidades autónomas corresponde en el seno de la organización política estatal,<sup>16</sup> cabe plantearse otro factor sobre el cual ni el recurrente, ni la sentencia, ni los votos particulares hacen especial hincapié, pero que acaso pueda ofrecer alguna clave para adoptar otro enfoque en el conflicto interpretativo planteado: se trata de profundizar en el significado que puede tener el reconocimiento al órgano titular del poder ejecutivo de la legitimación para recurrir normas con rango de ley aprobadas por el poder legislativo en el marco de la forma parlamentaria de gobierno, a la que, según opinión actualmente unánime, responde la organización del ejercicio de ambos poderes tanto en el nivel de la organización central como, con escasos matices, en el de cada una de las comunidades autónomas.<sup>17</sup> Porque si, como es comúnmente aceptado, el recurso de inconstitucionalidad no responde a

---

Constitucional y que se manifiesta, entre otras cuestiones, en la existencia de una reserva de ley orgánica tan amplia y con vocación de plenitud como la contenida en el art. 165 CE, lejos de debilitarla, refuerza la necesidad de controlar que el legislador respete el modelo constitucional de nuestra jurisdicción, puesto que de ello depende en buena medida la efectividad del orden constitucional en todos los ámbitos.”

<sup>16</sup> En palabras de Canosa Usera (1992: 44-47), “las comunidades autónomas cristalizan institucionalmente el ejercicio del derecho a la autonomía” y por ello “poseen relevancia constitucional no asimilable a la de los órganos constitucionales, pero suficiente para justificar su acceso al Tribunal Constitucional”, de forma que su legitimación “arranca de su doble condición de órganos del Estado-comunidad y de órganos del Estado-aparato y de su relevancia constitucional que haría inviable nuestro modelo de justicia constitucional sin su presencia en el mismo”. Para este autor, “la legitimación constitucional trasciende lo meramente procesal” y debe considerarse como una facultad constitucional que implica la responsabilidad de interpretar el interés jurídico preeminente en que consiste la garantía de la supremacía de la Constitución.

<sup>17</sup> En el ámbito doctrinal, a título de ejemplo, Aragón Reyes (2007: 29-30) y Alberti Rovira (2018: 4392, 4400 y ss.). En el jurisprudencial, SSTC 16/1984, de 6 de febrero (FJ 6) y 15/2000, de 20 de enero (FJ 8). Sobre la caracterización de nuestro parlamentarismo como parlamentarismo racionalizado, la propia STC 223/2006, de 6 de julio (FJ 6) o, más recientemente, STC 124/2018, de 14 de noviembre (FJ 6).

la defensa de un interés particular de los sujetos legitimados, sino a la defensa objetiva del ordenamiento constitucional, la atribución de esa legitimación solo puede explicarse en razón de la posición político-institucional que a dichos sujetos corresponde en el sistema constitucional o, en palabras del propio tribunal, “de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional” (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2).<sup>18</sup> En un supuesto como el que nos ocupa, ello implica plantearse qué tipo de conflicto puede subyacer en una acción de esta naturaleza. Y la hipótesis que surge, en buena lógica, es la de un gobierno apoyado en una mayoría minoritaria en sede parlamentaria, que se vea en la necesidad de recurrir una ley emanada de una coyuntural mayoría opositora porque, a su juicio, pueda resultar contraria a la Constitución o al bloque de la constitucionalidad. Una situación que a buen seguro no se ha planteado aún en el ámbito estatal por la estabilidad que ha demostrado el sistema de partidos durante la mayor parte de la andadura del régimen político acordado en 1978 y hasta hace poco tiempo, que ha posibilitado a su vez mayorías gubernamentales estables con suficiente e incluso, ocasionalmente, muy amplio respaldo parlamentario. Pero se trata de una situación que ha cambiado en los últimos tiempos y que, sobre todo, es menos habitual en los sistemas autonómicos, por las diferencias que presenta la configuración del sistema de partidos de cada comunidad, los efectos de los concretos regímenes electorales, y otros elementos propios de la organización jurídico-institucional sobre los que ahora no es posible profundizar. Por eso, como hemos visto, son ya dos las ocasiones en las que un conflicto entre un ejecutivo y un legislativo autonómicos sobre la constitucionalidad de una ley propia ha sido planteado ante el Tribunal Constitucional, y en ambas con el mismo resultado: la inadmisión por falta de reconocimiento de legitimación expresa en el art. 32 LOTC. En el precedente de la STC 223/2006, una reforma del reglamento parlamentario promovida por la cámara legislativa que atentaba contra la regulación estatutaria del veto presupuestario gubernamental; en el supuesto ahora comentado, una ley de origen extraparlamentario, fruto de la iniciativa legislativa popular, tramitada en contra del

---

<sup>18</sup> Sobre esta cuestión, véase Espín Templado (2001: 469-470) y Losada González (2011: 2).

criterio manifestado por el ejecutivo y ampliamente cuestionada en cuanto a su adecuación al texto constitucional durante la tramitación parlamentaria.

Dos situaciones, por tanto, en las que se plantea un conflicto ejecutivo-legislativo sobre la base de una norma con rango de ley y con evidente relevancia constitucional,<sup>19</sup> sobre las cuales no ha podido pronunciarse el Tribunal Constitucional al hacer prevalecer una interpretación literal de lo dispuesto en su ley orgánica en materia de legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

Cabe plantearse, en consecuencia, si un conflicto de esa naturaleza no tiene la relevancia suficiente para que pueda ser planteado ante la jurisdicción constitucional por el órgano que no ha participado en su gestación –el ejecutivo– y que debe servir de contrapeso al órgano que ha incurrido en el posible exceso –el legislativo–, en términos equivalentes a lo que sucede respecto a los órganos estatales. Se reconocería así a los gobiernos autonómicos la facultad de llevar a cabo la defensa del ordenamiento constitucional en su conjunto, incluyendo la del propio sub-ordenamiento autonómico, sin incurrir en la incongruencia que supone que puedan recurrir las normas estatales y no las propias, como aducen el recurrente y alguno de los votos particulares en sus argumentaciones. Un resultado que puede obtenerse, en fin, bien mediante una interpretación que haga prevalecer los términos del art. 162.1 a) CE, bien mediante una reforma de la LOTC que recupere el *non nato* apartado 3 de su artículo 32, pero que parece necesario en todo caso hacer posible.

---

<sup>19</sup> Prueba de ello es el fallo de la STC 223/2006, al declarar la inconstitucionalidad de la reforma reglamentaria impugnada gracias al recurso interpuesto por una fracción de senadores –completamente *ajenos* a dicha controversia–, como quedó expuesto anteriormente, y a falta de conocer cuál será el resultado del recurso pendiente contra la sentencia que comentamos.

No cabe perder de vista que precisamente el ejercicio del veto presupuestario gubernamental ha dado lugar a sendos pronunciamientos recientes del tribunal en conflictos planteados en el ámbito estatal y resueltos por la vía del conflicto entre órganos constitucionales, a la que los órganos de las CCAA no pueden tener acceso (SSTC 34/2018, de 12 de abril, y 44/2018, de 26 de abril). Sobre el segundo de ellos, véase el comentario de Sanz Pérez (2018) citado en la bibliografía.

### III. CONCLUSIONES

El supuesto comentado constituye la segunda ocasión en la que un gobierno de una comunidad autónoma plantea un recurso de inconstitucionalidad frente a una norma con rango de ley aprobada por su asamblea invocando la aplicación directa de lo dispuesto por el art. 162.1 a) CE en orden al reconocimiento de los sujetos legitimados para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, previsto por el art. 161.1 a) “contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley”. Y en ambas ocasiones el resultado es un fallo de inadmisión del recurso por falta de legitimación del recurrente sobre la base de la ausencia de previsión expresa de dicha legitimación en el art. 32 LOTC, que habría concretado la regulación constitucional en ejercicio de la libertad de configuración que al legislador le confiere el art. 165 CE.

Mientras que el reconocimiento constitucional de dicha legitimación se lleva a cabo mediante una relación de órganos o fracciones de órganos desprovista de salvedad alguna, excepto para las asambleas legislativas de las comunidades autónomas –cuya generalización no estaba asegurada en el momento constituyente–, el artículo 32 LOTC vino a desarrollar dichas previsiones diferenciando en dos apartados la legitimación de los sujetos pertenecientes a la organización central del Estado, a quienes se faculta para impugnar cualesquiera normas con rango de ley, y los de las CCAA –órganos colegiados ejecutivos y asambleas legislativas–, cuya legitimación se restringe al “ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”.

Frente a la pretensión de los actores en los dos supuestos planteados hasta el presente, la opinión de un sector doctrinal y los votos discrepantes formulados a las dos sentencias dictadas, que coinciden en la defensa de una interpretación basada en la primacía y aplicabilidad directa del tenor literal e incondicionado que resulta de los artículos 161.1 a) y 162.1 a) CE, el tribunal estima inexcusable la sujeción a lo dispuesto por su norma reguladora, fuente de legitimación de toda su actuación sobre la base de la reserva constitucional expresa del art. 165 CE y del mandato directo del art.1 LOTC, que le obliga a aplicar la literalidad del art. 32 LOTC, excluyendo cual-

quier otra interpretación. Y todo ello desde la constatación de que la voluntad del legislador orgánico en su día fue incluir de forma expresa la legitimación controvertida en un tercer apartado del art. 32 LOTC que, formando parte del texto aprobado en sede parlamentaria y por razones desconocidas, no llegó a formar parte de la versión definitivamente promulgada de la norma, omisión que nunca fue objeto de corrección.

Resta por valorar si la sustancial identidad de la forma de gobierno existente en la organización central del Estado y en las CCAA, y de la posición institucional que cada uno de los poderes –ejecutivo y legislativo– desempeña en su seno, no debe llevar a una reconsideración de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional o bien a una reforma expresa de su norma reguladora para dar cabida a la legitimación controvertida. Una opción que no está ni mucho menos excluida, sino que puede venir incluso impuesta por la necesidad de adaptar la configuración de la jurisdicción constitucional a la evolución del sistema: “es importante tener presente que nuestro constituyente no quiso diseñar un modelo cerrado de jurisdicción constitucional, petrificado y congelado en el tiempo, e incompatible con el carácter evolutivo del derecho, sino que dejó al legislador orgánico su determinación última. Basta con acudir a los arts. 161.1 d), 162.2 y 165 CE, para constatar la inexistencia de un modelo cerrado de jurisdicción constitucional y la existencia de una amplia habilitación al legislador orgánico para su ulterior configuración, pudiendo articular cada nuevo proceso, no solo como un instrumento de resolución de controversias constitucionales, sino también como un vehículo a través del cual alcanzar los fines que la propia Constitución le impone.” (STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 3).

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTI ROVIRA, E. (2018). La forma de gobierno de las Comunidades Autónomas: la configuración constitucional y estatutaria de la relación entre Gobierno y Parlamento. En *España Constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*. Tomo V (pp. 4391-4405). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ALLUÉ BUIZA, A. (1992). *Legitimación de las Comunidades Autónomas en el recurso de inconstitucionalidad*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

- ARAGÓN REYES, M. (1999). Artículo 162. Legitimación en los procesos constitucionales. En *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo XII (pp. 255-274). Madrid: Edersa, Cortes Generales.
- ARAGÓN REYES, M. (2007). La organización institucional de las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (79). pp. 9-32.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. y otros. (2000). *Jurisdicción y procesos constitucionales*. (2ª ed.). Madrid: McGraw-Hill.
- CÁMARA VILLAR, G. (2018). El Tribunal Constitucional en su evolución. En *España Constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*. Tomo V, pp. 4107-4127, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CANOSA USERA, R. (1992). *Legitimación autonómica en el proceso constitucional*. Madrid: Trivium.
- ESPÍN TEMPLADO, E. (2001). Artículo 32. En *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (pp. 466-488). Madrid: Tribunal Constitucional, Boletín Oficial del Estado.
- GARCÍA MORILLO, G. y PÉREZ TREMPES, P. (1997). Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del “veto presupuestario”. *Anuario Parlamento y Constitución*, (1). pp. 9-44.
- JIMÉNEZ CAMPO, J. (1995). Consideraciones sobre el control de constitucionalidad de la ley en el Derecho español. En *La jurisdicción constitucional en España*, (pp. 71-112). Madrid: CEC, Tribunal Constitucional.
- LOSADA GONZÁLEZ, H. (2010). Artículo 32. En *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: La Ley.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1983). La legitimación activa en los procesos constitucionales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (3). pp. 9-49.
- SANZ PÉREZ, A. L. (2018). Del veto presupuestario impuesto al Parlamento por el Gobierno. *Revista Aranzadi Doctrinal* (8/2018).
- TORRES MURO, I. (2008). Problemas de legitimación en los procesos constitucionales. *Revista de Derecho Político*, (71-72), pp. 609-640.