

ENRIQUE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *La impugnación de las disposiciones y resoluciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional. Estudio del artículo 161.2 de la Constitución*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2005, 312 páginas.

El profesor Lucas Murillo de la Cueva aborda en este libro el estudio de un mecanismo de control del Derecho autonómico que, por su configuración constitucional y, sobre todo, por el desarrollo de ésta en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se ha revelado muy polémico, en tanto en cuanto pone a disposición del Gobierno del Estado un instrumento poderoso para limitar la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en un sentido que seguramente no era el inicialmente previsto en la Constitución de 1978 y que no encuentra parangón en el Derecho Comparado. Se trata de un estudio serio y riguroso que pone de manifiesto una de las inconsistencias del sistema español de justicia constitucional en su labor de garantía de la distribución territorial del poder.

La vía impugnatoria prevista en el art. 161.2 CE refuerza la posición del Gobierno con respecto a las Comunidades Autónomas, merced al efecto suspensivo que la admisión a trámite de la impugnación por el Tribunal Constitucional conlleva como consecuencia automática. Con ello se rompe la simetría que el art. 161.1 CE establece con respecto a los medios de que disponen el Estado y las Comunidades Autónomas para acudir al Tribunal Constitucional en defensa de sus respectivas esferas de actuación. Pero, además, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en su desarrollo de la Constitución, ha extendido de forma muy discutible estos efectos suspensivos previstos en el art. 161.2 CE a los recursos de inconstitucionalidad y a los conflictos de competencias, con lo que se rompe aún más aquella simetría.

Por todo ello, el estudio del mecanismo diseñado en el art. 161.2 CE y su aplicación práctica que realiza el profesor Lucas presenta un gran interés para conocer cuál es el papel del Tribunal Constitucional en su función de garantía de la Constitución y como árbitro del sistema autonómico diseñado en ella. El autor aborda la cuestión de forma modelística. Parte del análisis de la institución en la que se enmarca el instrumento procesal estudiado: la justicia constitucional y su actuación en garantía de la distribución territorial del poder y analiza después el Derecho Comparado sobre la materia, los antecedentes históricos en Derecho español, los debates parlamentarios que dieron origen al precepto estudiado y el desarrollo del mismo en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con la discutible extensión que ésta supuso de las previsiones constitucionales; para terminar con unas consideraciones críticas sobre esta regulación de desarrollo y con unas propuestas

que van más allá de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para referirse a algunas de las insuficiencias más acusadas que pueden detectarse en la configuración de nuestro Estado autonómico.

En el primer Capítulo, denominado *Introducción*, el profesor Lucas nos ofrece una panorámica general sobre la justicia constitucional y la forma de Estado, como marco conceptual en el que situar el tema objeto del libro. Se trata de responder a la cuestión sobre la legitimidad de la justicia constitucional como garantía de la organización territorial del poder en un Estado. Con relación a la legitimidad de la justicia constitucional, el autor trae a colación la aportación de Dominique Rousseau (1), quien parte de la disociación entre gobernantes y gobernados. Los Tribunales Constitucionales aparecen como los órganos de defensa de los derechos de los ciudadanos frente a las decisiones de sus representantes, de los órganos de la sociedad política (págs. 14-15).

La distribución del poder en los Estados compuestos entre los entes centrales y los entes territoriales se configura como una de las decisiones fundamentales de las Constituciones de estos Estados. Por ello, es lógico que los Tribunales Constitucionales o Tribunales Supremos con competencias en la defensa de la Constitución controlen este reparto territorial del poder. Pero, es más, como pone de manifiesto el autor, en diversos Estados federales europeos (Suiza, Alemania, II República Española...) el sistema de control de constitucionalidad de las leyes se inició, precisamente, como una forma de control sobre los entes territoriales por exigencias del principio de prevalencia del Derecho federal o estatal sobre las normas territoriales y luego evolucionó hacia el control de las mismas leyes federales y estatales. Otro tanto cabe decir de la experiencia norteamericana, pues «no es exagerado afirmar que difícilmente se explicaría el sistema federal norteamericano sin la *judicial review* ni ésta sin aquél» (pág. 21).

El Capítulo II está dedicado a la regulación de la materia en el Derecho Comparado. Se analiza la normativa en el Derecho norteamericano y el ámbito europeo, en concreto en Alemania, Austria e Italia. De este análisis comparativo, destaca el autor la simetría entre las posibilidades de impugnación de normas por el poder central y por los poderes territoriales en Estados Unidos, Alemania y Austria, así como la ausencia de privilegios en cuanto a la suspensión de normas impugnadas en estos mismos países. Es, sin embargo, en Italia donde se encuentra el precedente más claro del art. 161.2 CE, como una muestra más de la influencia que la Constitución italiana de 1947 ejerció sobre los constituyentes españoles de 1978, en especial, en lo referente a la organi-

---

(1) ROUSSEAU, D., *La justicia constitucional en Europa*, CEPC, Madrid, 2002.

zación territorial del Estado. El art. 127 de la Constitución italiana —hoy derogado por la Ley Constitucional 3/2001, de 18 de octubre— establecía un complejo procedimiento por el cual cuando el Gobierno de la República impugnaba una ley regional se preveían sucesivamente un control político y un control jurisdiccional. Cuando el Gobierno del Estado se oponía a una ley aprobada por el Consejo Regional, ésta ley era reenviada a dicho Consejo, quien, si deseaba aprobarla de nuevo, debía hacerlo por mayoría absoluta. Si esta aprobación se producía, la cuestión podía remitirse a la Corte Constitucional (2). Ahora bien, como se ha dicho, este polémico precepto fue derogado en 2001 y, en la actualidad, la situación es de paridad de armas entre el Estado y las regiones en cuanto a la posibilidad de impugnación de leyes y en cuanto al régimen de suspensión de las leyes recurridas (pág. 68).

En el Capítulo III se estudian los antecedentes del art. 161.2 CE en nuestro ordenamiento y, en concreto, en la Constitución republicana española de 1931. El autor pone de manifiesto que ni en la redacción definitiva de este texto ni en la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, de 14 de junio de 1933, se preveían privilegios del Estado ni de las regiones en cuanto a la suspensión de las leyes objeto de impugnación y que la situación era de paridad. Ahora bien, encuentra un antecedente del art. 161.2 CE en el Anteproyecto de la Ley de 1933 redactado por la Comisión Jurídica Asesora, bajo la dirección de Nicolás Pérez Serrano. Se trataba de un control preventivo de las leyes regionales pendientes de aprobación o ya aprobadas suscitado a iniciativa del Gobierno de la República y que provocaba la suspensión del procedimiento legislativo o de la vigencia de la ley ya aprobada, sin que tal efecto se produjera cuando la ley cuestionada fuera una ley estatal.

En el Capítulo IV se analiza el debate sobre el art. 161.2 CE en las Cortes Constituyentes. Tomando como referencia el art. 127 de la Constitución italiana, la Ponencia creada en el Congreso de los Diputados para redactar la nueva Constitución incorporó un mecanismo similar de control estatal de la legislación autonómica en el art. 147 del texto del Borrador y, más tarde, en el art. 143 del texto del Anteproyecto de Constitución. La oposición a este precepto consiguió su supresión en el texto del Proyecto que acompañó al Informe de la Ponencia y su sustitución por el art. 154, que tenía una redacción muy semejante al actual art. 161.2 CE, salvo que preveía un plazo de

---

(2) O ante las Cámaras legislativas, si se trataba de una cuestión de oportunidad, por oposición de intereses, aunque esta segunda opción no se empleó en la práctica. *Vid.* TOSSI, R., «Comentario al art. 127», en CRISAFULLI, V. y PALADIN, L. (Dirs.), *Comentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padua, 1990.

seis meses para que el Tribunal Constitucional ratificase o levantase la suspensión de la norma impugnada.

En el debate celebrado en torno al art. 154 del Proyecto de Constitución en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados no hubo apenas oposición al mismo —tal vez las fuerzas nacionalistas lo consideraron un mal menor— y las únicas discrepancias que se manifestaron se centraron, casi exclusivamente, en el plazo de suspensión que, finalmente, y tras la discusión en el Senado, quedó fijado en cinco meses.

En opinión del autor, la inserción del apartado 2 en el artículo 161 CE produjo un desajuste formal en el texto constitucional, pues se quebró la correlación de este precepto con el art. 153 CE, que enunciaba exhaustivamente todos los controles sobre la actividad de las Comunidades Autónomas en atención a la naturaleza y rango de sus normas y actos indicando los órganos encargados de realizarlos (las normas con fuerza de ley serían controladas por el Tribunal Constitucional y las normas reglamentarias y actos administrativos por los tribunales ordinarios del orden contencioso-administrativo) (3). El art. 161.2 CE produjo, de esta forma, una duplicación de controles, pues los reglamentos y actos administrativos autonómicos podrían ser impugnados ante el Tribunal Constitucional y ante los tribunales ordinarios y éstos últimos también habrían de examinar su adecuación a la Constitución.

El profesor Lucas encuentra una posible justificación de este precepto: la de considerar que existía la necesidad de someter al control del Tribunal Constitucional los posibles vicios de inconstitucionalidad de las normas reglamentarias y actos autonómicos por razones distintas del reparto competencial, pues para esta finalidad ya estaba diseñado el conflicto de competencias. Ahora bien, al margen de la distorsión producida por su inclusión en el apartado 2 del art. 161 CE, entiende que la atribución al Gobierno de la facultad de impugnar las disposiciones y resoluciones autonómicas se hace en unos términos tales que ésta se configura como una función distinta de las que enumera el apartado 1 (el sujeto legitimado es distinto y también lo son el objeto de la impugnación y la consecuencia automática de esta impugnación: la suspensión, institución nada usual en el control de leyes). Y opina el autor que esta configuración se convierte en indisponible para el legislador y, en concreto, para la ley orgánica prevista en el art. 165

---

(3) LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «El control jurisdiccional de los actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas: el art. 153 C) de la Constitución», *Cuadernos de Derecho Judicial* Núm. 4, 1992.

CE, que regularía el Tribunal Constitucional. La consecuencia de esta interpretación sería la limitación del ámbito aplicativo de las previsiones del art. 161.2 CE al medio impugnatorio previsto en este precepto y la inconstitucionalidad de su extensión a otros procedimientos previstos en la Constitución (págs. 96-99).

El Capítulo V del libro está dedicado a la regulación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que desarrolla el art. 161.2 CE. En contra de la interpretación del autor que se ha expuesto, el legislador orgánico realizó una extensión de las previsiones del precepto constitucional estudiado. Por un lado, reguló el procedimiento impugnatorio previsto en el art. 161.2 CE en el Título V de la LOTC, bajo la rúbrica «De la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 CE». Y, por otro lado, extendió los efectos de este precepto constitucional a dos procedimientos para los que no estaba inicialmente previsto: el recurso de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas interpuesto por el Presidente del Gobierno (art. 30 LOTC) y el conflicto positivo de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 64.2 y 65.2 LOTC) planteado por el Gobierno. En ambos casos, la formalización del procedimiento llevaba aparejada la suspensión de la ley o disposición autonómica por un plazo máximo de cinco meses, con posibilidad de confirmación. Esta ampliación de la previsión constitucional, que no fue objeto de especial polémica en los debates parlamentarios ni siquiera por parte de los grupos nacionalistas, manifestaba, una vez más, la cautela con la que se observaba la actividad legislativa, reglamentaria y ejecutiva de las Comunidades Autónomas (pág. 103). En opinión del autor, la regulación de la LOTC forzó el Texto Constitucional en un sentido limitativo de la autonomía de nacionalidades y regiones, con una interpretación que no tenía soporte en su articulado (pág. 111).

La reforma del art. 33 LOTC operada por la Ley 1/2000, de 7 de enero, que amplió el plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad contra leyes estatales y autonómicas hasta nueve meses con objeto de que en ese plazo se pudiese llegar a acuerdos que impidiesen la interposición del recurso, no modificó sustancialmente la regulación de la facultad del Gobierno del Estado de producir la suspensión automática de la ley autonómica impugnada. Aunque en los debates parlamentarios de esta ley de reforma de la LOTC se apreció una mayor discrepancia de los grupos nacionalistas con la facultad gubernamental establecida en el art. 30 LOTC, tampoco hubo una oposición fuerte a la misma. En suma, en opinión del profesor Lucas, se acentuó, una vez más, el control sobre el legislador autonómico y se debilitó nuevamente la presunción de legitimidad de sus leyes (pág. 119).

El Capítulo VI está dedicado a la relación entre el art. 161.2 CE y el recurso de inconstitucionalidad. El autor pone de manifiesto que la extensión de la previsión de suspensión automática de este precepto al recurso de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas interpuesto por el Gobierno no tiene en cuenta la distinta naturaleza de este procedimiento con respecto al previsto en art. 161.1 CE y regulado en el Título V de la LOTC y tampoco la distinta posición que ocupa la ley y el reglamento en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, mientras que el legislador cuenta con una libertad de creación del Derecho relativamente amplia, el Gobierno está vinculado a la ley y dispone de un margen relativamente limitado para complementar reglamentariamente las previsiones legales (pág. 123). Si todas las normas emanadas de los poderes públicos democráticamente constituidos gozan de una presunción de validez, mucho más intensa es esta presunción en caso de las leyes dictadas por los parlamentos representantes de la soberanía popular (4). No se justifica, pues, a juicio del autor, la extensión de la suspensión automática de la disposición autonómica recurrida al recurso de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas prevista en el art. 30 LOTC.

El profesor Lucas se pregunta si la Constitución ofrece base suficiente para establecer una diferencia de naturaleza o de posición en el ordenamiento entre las leyes estatales y autonómicas que justifique que la suspensión sólo afecte a éstas. Tras una completísima argumentación, concluye que ni del texto de la Constitución ni de una suerte de *poder implícito* del Tribunal Constitucional cabe derivar una facultad de suspender la eficacia de las leyes —sin distinción— y así lo ha manifestado en reiteradas ocasiones la jurisprudencia constitucional (STC 66/1985, FJ 3, entre otras). El alto Tribunal considera, pues, que carece de la facultad de acordar la suspensión de las leyes y que ésta sólo puede venir establecida en la Constitución o en la LOTC. Sin embargo, no ha discutido nunca la previsión del art. 30 LOTC con respecto a las leyes autonómicas cuando el Gobierno invoque el art. 161.2 CE y esta valoración es necesaria, a juicio del autor, pues es una opinión extendida en la doctrina que el art. 30 LOTC ha ido mucho más allá de lo que el art. 165 CE en relación con el art. 161.2 CE permitía (pág. 139).

Podría pensarse que la suspensión de las leyes autonómicas es una consecuencia del principio de unidad estatal y de la supremacía de los órganos centrales del Estado sobre los autonómicos. Ahora bien, considera el autor que esta supremacía se manifiesta en la existencia de determinados poderes

---

(4) Vid. H. Kelsen, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, UNAM, México, 2001 (traducción del francés de Rolando Tamayo Salmorán), págs. 13 y 14.



del Estado bien delimitados en la Constitución. No puede servir el principio de supremacía como una especie de cláusula abierta y general que justifique cualquier tipo de intervención estatal sobre las Comunidades Autónomas (pág. 148).

La redacción del art. 30 LOTC contiene otra importante distorsión de lo previsto en la Constitución que se refiere a la legitimación activa para recurrir ante el Tribunal Constitucional. Mientras que en el art. 161.1.a) CE se establece la legitimación del Presidente del Gobierno para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el art. 161.2 CE atribuye al Gobierno la facultad de impugnar las disposiciones y resoluciones autonómicas causando su suspensión automática. El mencionado art. 30 LOTC yuxtapone los dos preceptos a fin de extender a las leyes autonómicas la suspensión prevista en el art. 161.2 CE y, con una curiosa redacción, establece que el Consejo de Ministros solicita al Presidente del Gobierno que recurra una ley autonómica que acompañe a la demanda su decisión de invocar el art. 161.2 CE para provocar la suspensión de aquélla. El autor pone de manifiesto las distorsiones que provoca esta complicada solución de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (págs. 155 y ss.).

El profesor Lucas analiza también en este Capítulo sobre el recurso de inconstitucionalidad el régimen de suspensión automática de vigencia de la ley impugnada —que ha sido invocada por el Gobierno en la mayor parte de los recursos contra leyes autonómicas presentados (5). Considera que esta suspensión participa de la naturaleza jurídica de dos instituciones, sin identificarse realmente con ninguna de ellas: por un lado, aparece como una medida cautelar mediante la que el Tribunal asegura el objeto litigioso y evita la producción de daños de difícil o imposible reparación y, por otro lado, se presenta como un instrumento de tutela o de control del Estado sobre las Comunidades Autónomas (6). De los más de veinticinco años de jurisprudencia, el autor destaca determinados requisitos que ha ido estableciendo el Tribunal Constitucional sobre la suspensión automática de leyes autonómicas: a) la invocación del art. 161.2 CE por el Gobierno ha de ser expresa y formal y presentarse en el plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad; b) los cinco meses constituyen el plazo máximo para confirmar o alzar la suspensión; c) corresponde al Abogado del Estado razonar la necesidad de que el Tribunal confirme la suspensión y d) el levantamiento o la confirmación de la suspensión se acuerda al margen de la cuestión de fondo. Final-

---

(5) *Vid.* el Cuadro que se inserta en la pág. 168.

(6) Así lo ha apreciado también el Tribunal Constitucional en el ATC 350/1985, FFJJ 2, 3 y 4.

mente, el profesor Lucas pone de manifiesto cómo ha ido evolucionando la práctica del Tribunal Constitucional sobre la confirmación o el levantamiento de la suspensión de las leyes autonómicas. De un criterio proclive a la confirmación de la suspensión se ha pasado a un criterio favorable a su alzamiento y, en estos momentos, en la mayor parte de los recursos de inconstitucionalidad en que se invocaba el art. 161.2 CE se acuerda el levantamiento de la suspensión y no se agota el plazo de cinco meses.

El Capítulo VII se dedica a la aplicación de la suspensión prevista en el art. 161.2 CE a los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí. El autor hace notar, en primer lugar, que en la resolución de estos conflictos el Tribunal Constitucional no tiene la exclusividad —como sucedía en los recursos de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley— sino que las disposiciones y actos que pueden motivarlos también son susceptibles de ser revisados por la jurisdicción contencioso-administrativa a fin de apreciar, entre otras cuestiones, si se atienen o no al orden de competencias en vigor. Esta dualidad de vías jurisdiccionales no está bien resuelta normativamente y se plantean supuestos de difícil delimitación.

En términos generales, se entiende que si se trata de conflictos constitucionales el encargado de su resolución sería el Tribunal Constitucional y si se trata de conflictos administrativos lo serían los tribunales contencioso-administrativos, pudiendo cada uno de ellos declarar su falta de jurisdicción si se le plantea un conflicto del que no le corresponde conocer. Después de una polémica de más de diez años, en la actualidad existen unos criterios claros de articulación de ambas jurisdicciones, como puede desprenderse de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional que se expone en el libro (págs. 214-217).

El profesor Lucas expone también, al analizar los conflictos de competencias, el desequilibrio procesal existente entre la posición del Estado y la de las Comunidades Autónomas en estos procedimientos tal como están regulados en la LOTC. Este desequilibrio se manifiesta en la legitimación activa (arts. 62 y 63.1 LOTC) y en el requerimiento previo de incompetencia (arts. 62 y 63.1 LOTC) pero, sobre todo, y por lo que ahora nos interesa, en la suspensión de la disposición o resolución impugnada, que es automática para el Gobierno si invoca el art. 161.2 LOTC (art. 64.2 LOTC) y cautelar para las Comunidades Autónomas y para el propio Gobierno en el caso de que no realice la invocación citada (art. 64.3 LOTC).

En este caso, la suspensión automática no se enfrenta al problema de la presunción de legitimidad de las leyes —como se analizó en Capítulo VI del libro— pero el autor considera que tampoco en este caso la regulación de la



LOTC se ajusta a las previsiones constitucionales, en particular al juego de los artículos 161.1.c) y 161.2 CE. En opinión del autor, ambos preceptos han de dar lugar a procesos distintos cuyo diseño no puede contradecir lo establecido en la Constitución. Desde esta perspectiva, considera una anomalía que en el proceso de los conflictos de competencia del art. 161.1.c) CE se inserte una pieza esencial de un proceso distinto, como es la suspensión automática prevista para la impugnación de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas del art. 161.2 CE, con la peculiaridad de que en los conflictos de competencias esa suspensión automática ha de convivir con la suspensión cautelar del art. 64.3 LOTC (págs. 220-221).

Para el profesor Lucas, la previsión de la suspensión automática en los conflictos de competencias —aunque no afecte a las leyes— puede tener efectos paralizantes de la actividad administrativa. No encuentra el autor justificación a esta previsión, máxime teniendo en cuenta que estos procedimientos no tienen por finalidad exclusiva ni principal la anulación de la disposición o resolución desencadenante de los mismos, sino que su objetivo principal es la interpretación del orden constitucional de competencias. Además, tampoco parece que las normas o actos impugnados puedan ocasionar perjuicios graves a los ciudadanos y, si ese riesgo existiera, ya se prevén las medidas cautelares del art. 64.3 LOTC (pág. 225).

Con respecto al régimen jurídico de la suspensión automática en los conflictos de competencia —invocada en la mayor parte de los conflictos iniciados por el Gobierno— expone el autor que la tendencia, en la actualidad, es proclive al levantamiento de la suspensión, igual que sucedía en los recursos de inconstitucionalidad.

El Capítulo VIII se dedica al procedimiento previsto en sentido estricto en el art. 161.2 CE, esto es —como indica la rúbrica— a la *Impugnación de las disposiciones normativas sin fuerza de ley y las resoluciones autonómicas*, desarrollado en el Título V de la LOTC. El autor pone de manifiesto, una vez más, cómo se ha producido una inversión de la previsión constitucional, pues el proceso específico previsto en el art. 161.2 CE se ha transformado en un recurso en manos del Gobierno que éste puede utilizar sin ninguna restricción material en cualquiera de los procesos constitucionales contra normas autonómicas de cualquier rango. En opinión del profesor Lucas, la excepción ha pasado a ser la norma general (pág. 229). Ello ha tenido como consecuencia que el Título V de la LOTC haya quedado reducido a la mínima expresión (arts. 76 y 77) y se remite, en cuanto al procedimiento, al establecido para los conflictos positivos de competencia en los arts. 62 a 67 LOTC.

La marginalidad a la que quedó reducida en la LOTC la impugnación prevista en el art. 161.2 CE suscitó un debate sobre si el Título V de esta Ley tenía

sustantividad propia o no, en especial, con relación al control de las disposiciones y resoluciones autonómicas que lleva a cabo la Jurisdicción Contencioso-administrativa (art. 153.c) CE) y con relación a los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a cuya regulación procedimental se remite el art. 77 LOTC. El autor, con apoyo jurisprudencial y doctrinal, defiende la sustantividad propia del procedimiento previsto en el art. 161.2 CE con relación a los demás procedimientos previstos en el apartado 1 de este mismo artículo y con relación al control de las disposiciones y resoluciones autonómicas llevado a cabo por los tribunales contencioso-administrativos (págs. 231-239).

En este Capítulo se expone detalladamente cuáles son los sujetos legitimados y cuáles las disposiciones y resoluciones autonómicas susceptibles de impugnación mediante el procedimiento del art. 161.2 CE, destacando su especificidad con relación a otros procesos constitucionales, en especial, con relación a los conflictos de competencias. En cuanto a los motivos de la impugnación, a pesar del tenor literal del art. 77 LOTC, el autor pone de manifiesto, con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que deben excluirse los vicios de incompetencia, que deben encauzarse mediante los conflictos previstos en el art. 161.1.c) CE. El procedimiento del art. 161.2 CE quedaría, pues, para los casos en que las resoluciones o disposiciones de rango inferior a ley de las Comunidades Autónomas vulneren la Constitución por razones distintas del reparto de competencias.

Se analiza también el régimen de la suspensión automática en el procedimiento estudiado (págs. 259 y ss.) y, de este análisis, podemos destacar la necesidad —en la práctica— de invocar expresamente la previsión del art. 161.2 CE para obtener este efecto. Siendo la suspensión automática una consecuencia especialmente diseñada en el texto constitucional para el procedimiento previsto en el art. 161.2 CE, el hecho de exigir su invocación en este procedimiento es una paradoja más derivada de la extensión de la suspensión a otros procedimientos no inicialmente previstos por el constituyente (los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencias). Por lo demás, el régimen de la suspensión no difiere del aplicado en los otros procedimientos a los que ya se ha hecho diferencia, si bien, en el caso de las impugnaciones del art. 161.2 CE, son tan pocos los asuntos de este tipo de los que ha conocido el Tribunal Constitucional (en total ha habido ocho Sentencias) que no puede observarse con claridad la evolución registrada en ellos.

Si el procedimiento del art. 161.2 CE ha sido utilizado en tan contadas ocasiones, no se puede decir lo mismo de la suspensión automática que la LOTC ha extendido a los recursos de inconstitucionalidad y a los conflictos de

competencias, con las consecuencias que ello ha acarreado de paralización de la actividad normativa de las Comunidades Autónomas. Por ello, en la conclusión de este Capítulo, el autor afirma que «ha llegado el momento, pues, de que la LOTC se ajuste al art. 161.2 CE y, de ese modo, se ponga fin a una situación que, como mínimo, hay que calificar de anómala» (pág. 267).

Esta afirmación conecta con el Capítulo IX y último del libro, significativamente titulado *Necesidad de adecuación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional al sentido y finalidad del artículo 161.2 CE y a la jurisprudencia generada en torno al mismo*. En efecto, en opinión del autor, cuando se dictó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se alteró el sentido y la función de la norma objeto de este estudio y, con ello, se produjo una auténtica *mutación* de la Constitución, es decir una reforma de la misma sin seguir el procedimiento establecido para ello (pág. 270).

El profesor Lucas sintetiza lo dicho en las páginas anteriores del libro poniendo de manifiesto que esta alteración del sentido del art. 161.2 CE que opera la LOTC afecta a tres aspectos del mismo: En primer lugar, al término *disposiciones*, que la LOTC interpreta de forma extensiva para incluir en el mismo a las normas con rango de ley. En segundo lugar, a la extensión de la previsión de la suspensión automática a otros procedimientos constitucionales para los que no estaba inicialmente previsto. Y, por último, en la conversión de esta previsión de suspensión en una pura prerrogativa gubernamental cuyo ejercicio no se sujeta más que al juicio de oportunidad que en cada caso realice el Gobierno.

Estas alteraciones del sentido inicial del art. 161.2 CE, y en particular la extensión de la suspensión automática al recurso de inconstitucionalidad y a los conflictos de competencias, han contribuido —junto con otros preceptos de la LOTC— a reforzar la posición del Gobierno del Estado frente a la posición de los órganos autonómicos en los procedimientos ante el Tribunal Constitucional, en contra de lo inicialmente previsto en la Norma Fundamental. Frente a esta distorsión entre la Constitución y la LOTC, criticada por la doctrina, el autor propone tres posibles soluciones: la reforma de la Constitución, la reforma de la LOTC o que sea el Tribunal Constitucional quien armonice las dos normas a través de la interpretación. Descartada la primera opción, pues, como se ha tratado de demostrar en el libro, no existe necesidad de constitucionalizar una regulación que se ha revelado incongruente con el diseño general de la organización territorial del Estado que realiza la Norma Fundamental, se analizan seguidamente las dos restantes opciones.

Con respecto a la posibilidad de que sea el Tribunal Constitucional quien, mediante la interpretación, adapte la LOTC al Texto Constitucional,

el autor es consciente de las limitaciones de este órgano para actuar en contra de la literalidad de su ley reguladora, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 1.1 LOTC. Lo que sí ha ido haciendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia es atenuar los efectos de la aplicación estricta de las previsiones de la LOTC en lo que se refiere a la suspensión automática de las leyes y disposiciones autonómicas en los recursos de inconstitucionalidad y en los conflictos de competencias iniciados por el Gobierno, según hemos visto. Por ello, teniendo en cuenta que las reformas de la LOTC de los años 1999 y 2000 han acentuado las distorsiones de la primera redacción de 1979, la única opción que queda, a juicio del autor, es la reforma de la LOTC para adecuarla a la letra y al espíritu de la Constitución. El profesor Lucas expone distintas posibilidades de llevar a cabo esta reforma. La más sencilla sería eliminar de los arts. 30, 33.2 y 62 y 64.2 LOTC la referencia al art. 161.2 CE. De este modo, desaparecería la suspensión de leyes autonómicas y los trastornos que ocasiona. En los conflictos de competencia se mantendría la suspensión cautelar prevista en el art. 64.3 LOTC (7).

Además de estas propuestas *de lege ferenda*, el autor también realiza unas interesantísimas consideraciones sobre la articulación del Estado autonómico en la Constitución y en la práctica constitucional, que está detrás de la problemática analizada en el libro a partir del análisis del art. 161.2 CE. En efecto, opina que la alta litigiosidad entre el Estado y las Comunidades Autónomas en nuestro país tiene su origen en «la carencia de cauces de participación real y efectiva de las Comunidades Autónomas en la definición de lo básico y del contenido de las leyes orgánicas que, de un modo u otro, acaban afectando a su organización y desenvolvimiento» (pág. 289). También es importante, a su juicio, «la falta de un lenguaje o de categorías dotadas de la necesaria estabilidad en la definición de los conceptos sobre los que se articula el reparto competencial» (pág. 289). Buena prueba de la veracidad de estas afirmaciones es la recurrencia con la que se abre cada cierto tiempo el debate sobre la reforma del Senado —recientemente, de nuevo, con ocasión

---

(7) El texto del Proyecto de Ley de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, aprobado por el Consejo de Ministros el día 11 de noviembre de 2005 y actualmente en tramitación parlamentaria no contiene ninguna previsión de modificación de estos artículos. Varios Grupos Parlamentarios nacionalistas han presentado Enmiendas en las que solicitan la modificación de los arts. 30 y 33.2 LOTC. El Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) y el Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió) proponen la supresión de la suspensión automática de las leyes autonómicas prevista en el art. 30 LOTC. El Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa por Catalunya Verds y el Grupo Parlamentario de Ezquerria Republicana (ERC) proponen atemperar el automatismo de esta suspensión.

del debate sobre la reforma constitucional— como órgano de representación territorial que articule la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones del Estado.

Estamos ante un libro, en suma, en el que se plantean de forma rigurosa y brillante algunas de las cuestiones más polémicas relacionadas con la estructura y articulación de nuestro Estado autonómico. Su lectura es, sin duda, muy útil para todos los interesados en el actual debate abierto en nuestro país sobre la reforma de la Constitución, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de la incardinación de las Comunidades Autónomas en un Estado cada vez más descentralizado pero también más necesitado de ideas innovadoras que configuren nuevas estructuras de integración interna.

*Encarnación Carmona*

GUMERSINDO TRUJILLO FERNÁNDEZ: *Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

Redacto esta recensión después de haber leído varias veces la obra y comprobar que la precipitación de los acontecimientos producidos en estos últimos años han venido a corroborar las aportaciones, pero sobre todo de las advertencias que el profesor Trujillo avanzaba sobre el resultado del desborde de los límites del Estado Autonómico, producto de no haber cerrado el modelo cuando, el consenso político nacional y la sensatez y visión de Estado de los dos grandes partidos españoles, lo hubieran hecho posible.

Comienza en la Presentación (pág. 21), afirmando que la Constitución de 1978 supuso una refundación del Estado, adelantando que entre sus conclusiones va estar la urgente necesidad del cierre definitivo el sistema y que la primera parte —la mas importante— de la monografía, va estar dedicada al estudio de la identidad del Estado autonómico, a la elaboración de una Teoría General del mismo.

Aunque el autor divide sistemáticamente el libro en dos bloques temáticos, uno dedicado al estudio del Estado Autonómico y otro dedicado a la Reforma del Estatuto de Canarias, de la lectura del mismo se deduce que en realidad en su sistemática son tres; ya que la parte I, dedicada a la Forma Territorial del Estado, es una elaboración dogmática de una Teoría del Estado Autonómico, desde la perspectiva de la delineación de sus perfiles en relación con las otras formas clásicas de Estado en el constitucionalismo moderno así como su naturaleza jurídica e histórico-política con los condicionantes de nuestro país, que tiene entidad para constituir un cuerpo doctrinal propio. El segundo bloque es el denominado como «II La Forma de Gobierno de las Comunidades Autóno-