

# NORMAS IMPUGNABLES Y MOTIVOS IMPUGNATORIOS EN LOS PROCESOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES

RAMON PUNSET BLANCO

*SUMARIO:* I. NORMAS Y ACTOS IMPUGNABLES.—II. MOTIVOS IMPUGNATORIOS.

## I. NORMAS Y ACTOS IMPUGNABLES

Según el artículo 161.1.a) CE, son impugnables mediante recurso de inconstitucionalidad las «leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley». La cuestión de inconstitucionalidad, por su parte, puede suscitarse respecto de las normas «con rango de Ley» (art. 163 CE), expresión no muy precisa, pero tradicional en nuestro Derecho y que engloba tanto a las leyes formales como a las disposiciones gubernamentales con fuerza de ley. Recurso y cuestión cabe que se planteen en relación con las «disposiciones normativas con fuerza de ley» de las Comunidades Autónomas [art. 153.a) CE].

El artículo 27.2 LOTC especifica las normas «susceptibles de declaración de inconstitucionalidad» a través de los procesos del recurso y la cuestión. Son éstas: 1.<sup>a</sup>) los Estatutos de Autonomía, las demás leyes orgánicas y las restantes leyes del Estado (o, como dice el art. 32.1, leyes del Estado «en cualquiera de sus formas»); 2.<sup>a</sup>) las disposiciones normativas del Estado con fuerza de ley, o sea, los Decretos-leyes y los Decretos legislativos; 3.<sup>a</sup>) los «actos» del Estado con fuerza de ley; 4.<sup>a</sup>) los tratados internacionales; 5.<sup>a</sup>) el Reglamento del Congreso, el del Senado y el de las Cortes Generales; 6.<sup>a</sup>) las leyes de las Comunidades Autónomas; 7.<sup>a</sup>) las disposiciones normativas y los actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas; 8.<sup>a</sup>) los reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Esta enumeración requiere una serie de precisiones:

1. La primera es que, aunque no se mencionen expresamente en el ar-

título 27.2 LOTC, considero impugnables mediante recurso de inconstitucionalidad las leyes de reforma constitucional (1).

2. La segunda concierne a la impugnabilidad de los Decretos legislativos. El artículo 27.2 de la LOTC se cuida aquí de advertir —tanto en relación con los del Gobierno de la Nación como con los dictados por los ejecutivos autonómicos— que la competencia del Tribunal Constitucional «se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número 6 del artículo 82 de la Constitución», esto es, de la competencia «propia» de los Tribunales ordinarios y de las «fórmulas adicionales de control» que, en su caso, establezcan las leyes de delegación. La diferenciación precisa de la competencia del TC respecto de la perteneciente a los demás órganos jurisdiccionales no es asunto completamente aclarado en la jurisprudencia constitucional (2). Ahora bien, cabe afirmar que los poderes de dichos órganos no alcanzan al control de los Decretos legislativos aquejados de vicios distintos de los excesos de delegación —o de los consistentes en la incompetencia del órgano que dicta la norma o de los producidos en el procedimiento de elaboración de la misma—, de modo que, cuando un juez o Tribunal considere que la disposición gubernamental vulnera cualquier otro precepto de la Constitución o del bloque de la constitucionalidad, ha de plantear la correspondiente cuestión ante el Tribunal Constitucional, pues la previsión del artículo 82.6 CE, como excepción que es a lo dispuesto en el 163 del texto constitucional, sólo puede entenderse referida al control judicial de la norma del Gobierno desde la perspectiva de su acomodación a la ley delegante. Esto no significa que la cuestión no deba plantearse en los casos de simple *ultra vires* —en los que también resulta competente el TC (3)—, sino que tales casos, como aquellos en que el Decreto legislativo no dimane del Gobierno o adolezca de un vicio procedimental, son los únicos en que resulta lícito el control judicial de estas normas dotadas de fuerza de ley.

3. Por lo que atañe, en tercer lugar, a la previsión —no contemplada por el constituyente—, relativa a la impugnabilidad de los actos con fuerza de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas, es sumamente problemática la

---

(1) Véase mi trabajo «El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas parlamentarias y del estatuto de sus miembros en el Derecho español», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, 1985, a cuyas págs. 43-50 me remito para justificar la afirmación del texto. Añado ahora que poco importa, en orden a la justiciabilidad de una ley de reforma constitucional por el cauce indicado, que la denominación de la norma reformadora prescinda del *nomen* «ley», como ocurre con la Reforma de la Constitución de 27 de agosto de 1992. Lo decisivo es que el órgano o los órganos reformadores, en cuanto poderes constituidos, se hallan sujetos a la Constitución, la cual, aunque exime a las normas de reforma de límites materiales, les impone otros de carácter procedimental, competencial y temporal.

(2) Véanse las SSTC 51/1982, FJ 1.º, y 47/1984, FJ 3.º, y el ATC 69/1983, FJ 3.º.

(3) Cfr. STC 51/1982, FJ 1.º.

identificación de tales actos (sobre todo los de los entes autonómicos) (4), cuyo control en vía incidental, además, no descarta la LOTC (5).

4. Cuarta precisión: no obstante la mención de los tratados internacionales como normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, es evidente que la incompatibilidad de un tratado con la Constitución no puede conducir a la invalidez de aquél, sino a la de la norma o acto internos que determinan su incorporación al Derecho español. Serán, pues, tales norma o acto los propiamente impugnables a través del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad y no el tratado internacional (6).

5. A propósito de la justiciabilidad de los Reglamentos del Congreso, del Senado, de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, se ha de señalar que hay otras normas reglamentarias también enjuiciables por el TC: de una parte, las interpretativas y las supletorias dictadas por los presidentes de las Cámaras (7); de otra, los Estatutos del Personal parlamentario, si bien no aparecen citados en el elenco del artículo 27.2 LOTC (8). Todas estas normas pueden impugnarse mediante recurso de inconstitucionalidad. En cambio, la cuestión no se presenta como cauce reactivo apropiado frente a los Reglamentos (o las normas presidenciales mencio-

(4) Véase, al respecto, R. PUNSET: *El control jurisdiccional...*, ob. cit., págs. 51-52, 68-69, 78 y 84.

(5) En efecto, la impugnación de los actos con fuerza de ley no sólo puede tener lugar mediante el recurso directo (arts. 31 y sigs. de la LOTC), sino también a través de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 29.2).

(6) Sobre esto véase J. L. REQUEJO: «Consideraciones en torno a la posición de las normas internacionales en el ordenamiento español», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 34 (1992), págs. 52 y sigs.

(7) Cfr. la STC 118/1988, FJ 3.º y 4.º, donde se justifica la asimilación a efectos impugnatorios de estas normas a los Reglamentos de las Cámaras, dejando bien claro el Tribunal, no obstante, que la habilitación reglamentariamente conferida en orden a su producción es para suplir omisiones del Reglamento o para interpretarlo, «no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones». En igual sentido se pronuncia la STC 119/1990, FJ 5.º.

(8) Refiriéndose al Estatuto del Personal de las Cortes Generales, la STC 139/1988, no obstante calificarlo como «norma» primaria dotada de fuerza y valor de ley, afirma que en nada obsta a esa calificación el hecho de que el artículo 27.2 de la LOTC no mencione dicho Estatuto, «dado que, con cobertura en el art. 161.1.d) de la Constitución, entre los supuestos susceptibles de declaración de inconstitucionalidad se incluyen también los “actos del Estado con fuerza de Ley” [art. 27.2.b) de la LOTC]; categoría ésta en la que, a los efectos señalados, bien puede subsumirse sin dificultad alguna el referido Estatuto..., obviándose de este modo la aparente “laguna” de la LOTC y, en su caso, la interpretación un tanto forzada del apartado d) del mismo artículo 27.2 que en ocasiones se ha tratado de mantener» (FJ 2.º). Ahora bien, resulta mucho más forzado englobar al EPCG dentro de la categoría de «actos» con fuerza de ley en lugar de incluirlo, como disposición que es, y en atención a su naturaleza típicamente reglamentaria, en el sector de los Reglamentos parlamentarios.

nadas), habida cuenta del contenido y alcance de éstos, que sólo generan derechos e intereses legítimos para los miembros de las Cámaras, los cuales, además, no pueden impetrar su tutela de los órganos judiciales, sino, únicamente, y en cuanto el desconocimiento de aquéllos conlleve la vulneración de un derecho fundamental protegible en amparo, del Tribunal Constitucional [cfr. arts. 42 LOTC y, *a contrario sensu*, 58.1.º y 74.c) LOPJ]. Sí cabe, por contra, y en razón de esto último, que el control de los Reglamentos y de las normas equiparables a los mismos se inste a través de la llamada autocuestión de inconstitucionalidad (9). En fin, no hay duda de que los Estatutos del Personal parlamentario son residenciables ante el TC mediante las vías de la cuestión y la autocuestión (10).

6. Una última precisión sobre las normas que enumera el artículo 27.2 de la LOTC. El apartado *e*) de este precepto alude a las disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas, pero tales disposiciones se reducen a los Decretos legislativos, pues ni los Estatutos de Autonomía ni las llamadas leyes institucionales autonómicas —en el supuesto de que las mismas pudieran legítimamente hacerlo— confieren a los respectivos Gobiernos la potestad de dictar Decretos-leyes. Sin embargo, caso de adoptarse una disposición semejante (11), su enjuiciamiento compete en exclusiva al Tribunal Constitucional. Sólo la jurisdicción constitucional, en efecto, ha de entender de la validez de unas normas cuyo rango legal las convierte en inmunes al control de los Tribunales ordinarios, rango que, contrariamente a lo sostenido por la doctrina de la degradación normativa, en modo alguno pierden porque dichos Tribunales las consideren inválidas y respecto de las cuales únicamente les cabe el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (12).

(9) Cfr. SSTC 101/1983, FJ 1.º; 118/1988, FJ 3.º, y 74/1991, FJ 1.º, entre otras resoluciones del TC.

(10) Cfr., para el EPCG, la STC 139/1988, FJ 2.º y 4.º.

(11) Por Ley del Parlamento Vasco núm. 17/1983, de 8 de septiembre (*BOPV* núm. 134, de 9 de septiembre), se autorizó al Gobierno autonómico para dictar Decretos-leyes con motivo de las inundaciones catastróficas padecidas en el territorio de la Comunidad Autónoma. Amparándose en tal habilitación el Gobierno adoptó varias disposiciones de esta clase.

(12) Discrepo, por tanto, de S. MUÑOZ MACHADO cuando sostiene la tesis de que los Decretos-leyes autonómicos, además de por el Tribunal Constitucional, resultan justiciables en vía contencioso-administrativa, ya que «su verdadera naturaleza es la de normas reglamentarias y como tales hay que enjuiciarlas» (*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, Civitas, Madrid, 1984, pág. 291). La competencia de los órganos judiciales sobre el control de los reglamentos dotados de fuerza de ley, con el alcance que hemos visto, sólo es posible, por disposición expresa de la Constitución (art. 82.6) y de la LOTC [art. 27.2.b) y e)], en relación a los Decretos legislativos.

De otra parte, coincido con este autor en que la competencia de los Tribunales de lo contencioso-administrativo respecto de las «normas legislativas» de las Comunidades Autónomas a que

## II. MOTIVOS IMPUGNATORIOS

Coherentemente con la índole de la jurisdicción constitucional, los motivos de impugnación conducentes a la promoción de estos procesos han de consistir siempre en vulneraciones, directas o reflejas, de la Constitución debidas a vicios materiales, competenciales o procedimentales de las normas y actos recurridos. Se excluyen, por tanto, las pretensiones de declaración de inconstitucionalidad basadas en la conculcación de normas infraconstitucionales carentes de valor paramétrico por no formar parte del bloque de la constitucionalidad. De ahí que, entre otros supuestos, no quepa utilizar las vías del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad para reaccionar frente a las infracciones de los tratados internacionales o del Derecho comunitario europeo (13).

1. Las violaciones de la Constitución originadas por *vicios materiales* de las leyes son siempre de carácter directo, siendo las normas constitucionales sustantivas afectadas por la disposición legal objeto del recurso o la cuestión el único canon de validez de dicha disposición. Ello ocurre igualmente en el caso de los preceptos que proclaman derechos fundamentales: el que el «desarrollo» de los mismos se halle confiado a las leyes orgánicas (art. 81.1 CE) no dota a éstas de ninguna función de parámetro sustantivo reflejo en relación con las

---

se refiere el artículo 150.1 CE sólo comprende aquellas de carácter reglamentario, con independencia, pues, de que las leyes formales autonómicas dictadas en virtud de la habilitación contemplada en el mencionado precepto constitucional se acomoden o no a los «principios, bases y directrices» fijados en la ley estatal habilitante, cosa que únicamente al TC corresponde verificar (cfr. *ibidem*, I, 1982, págs. 464-465).

(13) En efecto, como acertadamente se dice en la STC 28/1991, «es evidente que ni el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas ni el Derecho de éstas integra, en virtud del... art. 96.1 (de la Constitución), el canon de constitucionalidad bajo el que hayan de examinarse las leyes del Estado español. Ningún tratado internacional recibe del artículo 96.1 CE más que la consideración de norma que, dotada de la fuerza pasiva que el precepto le otorga, forma parte del ordenamiento interno, de manera que la supuesta contradicción de los tratados por las leyes o por otras disposiciones normativas posteriores no es cuestión que afecte a la constitucionalidad de éstas y que, por tanto, deba ser resuelta por el Tribunal Constitucional (...), sino que, como puro problema de selección del Derecho aplicable al caso concreto, su resolución corresponde a los órganos judiciales en los litigios de que conozcan. En suma, la eventual infracción de la legislación comunitaria europea por leyes o normas estatales o autonómicas posteriores no convierte en litigio constitucional lo que es sólo un conflicto de normas infraconstitucionales que ha de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria» (FJ 5.º). Aparte de esto, la exclusión de la vía de la cuestión de inconstitucionalidad viene impuesta por la propia doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, «pues, tratándose de verificar únicamente la acomodación de una norma nacional a otra del Derecho comunitario europeo, la primacía de éste exige que sean sólo aquellos órganos (los judiciales ordinarios) los llamados a asegurar directamente la efectividad de tal Derecho» (*ibidem*, FJ 6.º).

demás normas de rango legal, sino sólo de parámetro competencial, de modo que la contradicción de las primeras por las segundas se traduce, estrictamente, en la vulneración mediata de la reserva constitucionalmente establecida.

Tampoco el mandato del artículo 10.2 CE —en cuya virtud las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce han de interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España— implica una alteración del canon de enjuiciamiento en los casos en que un derecho fundamental constitucionalmente proclamado se corresponda con otro declarado en un texto internacional. Tal declaración integra el parámetro interpretativo del precepto constitucional, pero éste sigue siendo el único parámetro normativo aplicable (14).

2. En cuanto a los *vicios competenciales* aducibles, éstos pueden consistir en que la norma con rango de ley que se recurre: *A)* efectúa regulaciones sobre materias ajenas a la competencia del Ente que la ha dictado (ya sea el Estado o una Comunidad Autónoma) o confiere a los órganos de dicho Ente potestades que no le pertenecen con arreglo al sistema de distribución de competencias; *B)* infringe alguna de las reservas legales establecidas o excede de la habilitación otorgada; *C)* lesiona la autonomía de las Corporaciones Locales proclamada constitucionalmente.

*A)* Por lo que atañe al primer supuesto, si la ley procede del Estado la infracción del orden de competencias tiene lugar cuando: 1.º) pretende su aplicabilidad como Derecho principal en el territorio de aquellas Comunidades Autónomas dotadas de competencia normativa plena en la materia; 2.º) desborda la regulación básica de una materia cuyo desarrollo normativo y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas; 3.º) atribuye a los órganos estatales la ejecución de la legislación del Estado en los casos en que tal ejecución com-

---

(14) Lo ha dejado meridianamente claro la STC 64/1991, que, si bien dictada en un recurso de amparo, contiene una doctrina plenamente aplicable a los procesos de control de constitucionalidad de las leyes. Dice, en efecto, el Tribunal que «la interpretación a que alude el citado art. 10.2 del texto constitucional no convierte a tales tratados y acuerdos internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Si así fuera, sobraría la proclamación constitucional de tales derechos, bastando con que el constituyente hubiera efectuado una remisión a las Declaraciones internacionales de derechos humanos o, en general, a los tratados que suscriba el Estado español sobre derechos fundamentales y libertades públicas. Por el contrario, realizada la mencionada proclamación, no puede haber duda de que la validez de las disposiciones y actos impugnados en amparo debe medirse sólo por referencia a los preceptos constitucionales que reconocen los derechos y libertades..., siendo los textos y acuerdos internacionales del artículo 10.2 una fuente interpretativa que contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos cuya tutela se pide a este Tribunal Constitucional» [FJ 4.º a)].

pete a las Comunidades Autónomas. A su vez, las leyes autonómicas incurren en inconstitucionalidad siempre que sobrepasen el ámbito de las competencias asignadas en el respectivo Estatuto o en las demás leyes estatales atributivas de competencias, o siempre que contravengan las leyes estatales delimitadoras del alcance preciso de las competencias estatutariamente conferidas o lo dispuesto en una ley de armonización.

B) Respecto al segundo supuesto, hemos de distinguir entre las vulneraciones que conciernen exclusivamente a las conexiones interorgánicas e (o) internormativas en el interior de un Ente y aquellas otras que producen efectos lesivos del orden de competencias.

Podemos elaborar una lista prácticamente completa de ejemplos de la primera clase de vulneraciones. Así, en el sector central del aparato estatal, cualquiera de las infracciones de las reservas constitucionalmente instituidas en que incurrirían: 1.º Decretos-leyes dictados fuera de los presupuestos circunstanciales habilitantes de su emanación o de los límites materiales arbitrados por el artículo 86.1 CE; 2.º Decretos legislativos adoptados *ultra vires* de las leyes de delegación; 3.º leyes formales que remitieran a disposiciones reglamentarias la ordenación básica de una materia objeto de reserva legal o que en dicha materia utilizaran la técnica de la deslegalización; 4.º leyes ordinarias reguladoras de materias reservadas a ley orgánica (15); 5.º leyes orgánicas que contuvieran normas no comprendidas en este tipo de reserva y que, sin embargo, pretendiera el legislador incluir en el régimen de fuerza pasiva de tales leyes (16); 6.º leyes

---

(15) Estas infracciones del artículo 81.1 CE pueden denunciarse también a través de la vía de la cuestión de inconstitucionalidad [cfr. STC 67/1985, FJ 1.ºB)].

Cabe señalar, de otra parte, que incurriría, asimismo, en semejante tipo de vulneración constitucional el tratado internacional que, atribuyendo a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, no hubiera sido autorizado mediante ley orgánica (art. 93 CE).

(16) Desde luego, la reserva formal o autorreserva de ley orgánica es inconstitucional. En la STC 5/1981 se afirma que «si es cierto que existen materias reservadas a leyes orgánicas (artículo 81.1 CE), también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a estas materias», y se proclama taxativamente la disconformidad con la Constitución de la ley orgánica que invada materias reservadas a la ley ordinaria (FJ 21). Y en la resolución del célebre asunto LOAPA entiende el TC que «el hecho de que el legislador constituyente haya optado por determinaciones específicas de reserva de Ley Orgánica y no por una previsión generalizada hace imposible la extensión de esas reservas a otras materias por considerarlas de análoga importancia en materia autonómica», «importancia que sin duda fue ya ponderada por el legislador en el momento de fijar dichas reservas» [STC 76/1983, FJ 2.º b)].

Así, cuando una ley ordinaria se promulga como orgánica incurre en inconstitucionalidad por «exceso» de rango, inconstitucionalidad que radica en aquella de sus normas, tácita o explícita, que le confiere ese rango y que, por tanto, pretende otorgarle la eficacia formal específica del mismo, su característica fuerza activa y pasiva. Mas, como parece difícil que el supuesto se dé en

reguladoras de una materia reservada a los Reglamentos de las Cámaras, al de las Cortes Generales o al Estatuto del Personal de las Cortes Generales o estas mismas disposiciones parlamentarias cuando contengan regulaciones ajenas a dicha materia (17); 7.º) normas interpretativas o supletorias de los Presidentes de las Cámaras que desarrollaran preceptos reglamentarios (18). De otra parte,

---

estado puro, es en aquellos casos en que una ley orgánica contenga, junto a preceptos propios de semejante tipo de leyes, otros ajenos a tal reserva legal donde se plantea realmente el problema. El Tribunal Constitucional —principalmente en las Sentencias citadas en esta nota [FJ 21 y 51 d), respectivamente]— ha tratado de resolverlo elaborando una doctrina de las «materias conexas», de la cual importa destacar aquí la obligación del legislador de precisar en la ley orgánica qué preceptos no tienen carácter orgánico y por consiguiente resultan modificables mediante ley ordinaria. Si tal precisión o declaración no existe «o si su contenido no fuese ajustado a Derecho a juicio del Tribunal Constitucional, será la Sentencia correspondiente de éste la que, dentro del ámbito propio de cada recurso de inconstitucionalidad, deba indicar qué preceptos de los contenidos en una Ley orgánica pueden ser modificados por Leyes ordinarias...» [STC 5/1981, FJ 21 C)]. En suma, lo único que en los supuestos contemplados aparece comprometido es la validez de la disposición que atribuye a la ley el rango de ley orgánica y no la validez de sus restantes preceptos. Consecuentemente, esta ley únicamente cabe que sea impugnada a través del recurso y no de la cuestión de inconstitucionalidad, ya que el fallo del Juez *a quo* es independiente de la mayor o menor fuerza pasiva de la norma aplicable al caso enjuiciado o del eventual pronunciamiento anulatorio del precepto que expresamente otorgue a la ley su carácter de orgánica.

Un caso que guarda bastantes similitudes con el que venimos tratando es el de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado que contienen preceptos ajenos a la materia presupuestaria. Según el TC, «para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno» [STC 76/1992, FJ 4.º a)]. Con arreglo a esta doctrina —que en absoluto comparto, pero cuya crítica no pertenece a este lugar (véase mi comentario *Los límites materiales de las Leyes de Presupuestos: creación jurisprudencial de una reserva legal negativa* (STC 76/1992), en R. PUNSET, y J. L. REQUEJO: «Crónica de jurisprudencia constitucional: las decisiones del Tribunal Constitucional español durante 1992», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, año 1993, págs. 197-201)— resulta, pues, que existe separación competencial entre Ley de Presupuestos y ley ordinaria y que aquélla, constreñida a no regular otras materias que las específicas de su núcleo privativo (o las conexas), infringe la Constitución si su regulación excede de la reserva material negativa que el Tribunal asigna a semejante tipo de norma legal.

(17) Acerca de las reservas materiales establecidas en favor de estas normas, véase R. PUNSET: *Las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, págs. 87 y sigs.

(18) Ya se ha aludido antes (cfr. *supra*, nota 7) a los límites que pesan sobre la acción normadora presidencial, a través de la cual —y constituyendo un supuesto cercano, según el TC, al de integración normativa o de delegación recepticia— se ejercita «una facultad normativa delegada para suplir o interpretar, sin modificar regulaciones existentes, el Reglamento de la Cámara, pasando a integrarse (la correspondiente resolución supletoria o interpretativa) en la reglamentación parlamentaria de la materia» (STC 118/1988, FJ 4.º).



en el interior de las Comunidades Autónomas nos podemos encontrar con que: 1.º) se dicta un Decreto-ley por su Consejo de Gobierno, siendo así que los Estatutos no atribuyen a los Ejecutivos autonómicos una potestad reglamentaria de tal alcance; 2.º) el Consejo de Gobierno adopta un Decreto legislativo *ultra vires* de la ley de delegación; 3.º) una ley remite al reglamento la regulación básica de una materia objeto de reserva legal o contraviene los límites de la técnica de la deslegalización, destinados a garantizar dicha reserva.

Determinadas vulneraciones de las reservas legales pueden infringir, al mismo tiempo, el orden de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ello sucede cuando esas reservas operan también como garantía de la autonomía, garantía consistente en que sólo las Cortes —a veces a través de un específico tipo de ley exclusivamente—, y no el Gobierno, se hallan habilitadas por la Constitución para adoptar normas atributivas (o de revocación de las atribuciones competenciales anteriormente efectuadas), delimitadoras o armonizadoras de las competencias autonómicas. Así, cabe distinguir los siguientes supuestos de infracción: 1.º) regulación por Decreto-ley de una materia reservada a las citadas normas —lo que conculcaría, además, la prohibición constitucional (art. 86.1) de que tales disposiciones gubernamentales puedan «afectar... al régimen de las Comunidades Autónomas» (19)— o a las leyes reguladoras de la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE), de inexcusable aprobación por las Cortes (art. 74.2 CE); 2.º) regulación mediante Decreto legislativo de una materia reservada a una ley orgánica de atribución o delimitación (cosa que impide el

---

(19) La prohibición del artículo 82.6 CE «debe interpretarse —trata de precisar la STC 29/1986, FJ 2.º B)— en el sentido de que el Decreto-ley no puede afectar al régimen jurídico constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición institucional que les otorga la Constitución, es decir, en el sentido de que el Decreto-ley no puede regular el objeto propio de aquellas leyes que, de acuerdo con el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sirven de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás; es decir, ...el ámbito que la Constitución reserva a determinadas leyes para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas». Añade el Tribunal, con alguna vaguedad, que «estas leyes determinadoras de competencias no son, con carácter general, las que se dicten en el ejercicio de las competencias que el artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado».

Ahora bien, la referencia al artículo 28.1 LOTC confunde más que aclara la cuestión, pues la función paramétrica de las normas que cita el precepto en el enjuiciamiento de otras no es, claro está, la razón de su incompatibilidad con el Decreto-ley. En rigor, la misma prohibición del artículo 82.6 CE resulta superflua, ya que, con excepción de la normación mediante bases o legislación básica *ex* artículo 149.1 CE —la cual no excluye el uso del Decreto-ley—, las demás leyes atributivas, delimitadoras o de armonización son objeto de una reserva legal reforzada o existe una mención constitucional expresa a la potestad legislativa de las Cortes respecto de su aprobación.

art. 82.1 CE) o a una ley de armonización (cuya adopción, y no sólo la del previo acto de apreciación de la necesidad de su emisión a que se refiere el artículo 150.3 CE, corresponde únicamente a las Cortes); 3.º) regulación por ley ordinaria de una materia reservada a una ley orgánica atributiva o delimitadora o a una ley de armonización. Hay, en fin, asimismo conculcación del orden de competencias en otros dos supuestos: 1.º) cuando se utiliza el instrumento de la ley de armonización sin respetar los presupuestos constitucionales en que descansa tal utilización —que se concretan en la exigencia del interés general a que alude el artículo 150.3 CE, perfectamente determinado en su exacto contenido y alcance por la jurisprudencia constitucional [STC 76/1983, FJ 3.º b)]— o su carácter y naturaleza de principios; y 2.º) cuando se adopte una ley cuyas disposiciones incidan en el sistema de distribución de competencias (que, en cuanto técnica relacional, es completo) «para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución» o persiguiendo una finalidad meramente interpretativa de dicho sistema, lo que supondría invadir una materia reservada a la normación del poder constituyente (cfr. STC 76/1983, FJ 4.º).

C) Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas incurrir en vicios que, igualmente, cabe calificar de competenciales cuando infringen la autonomía de las Corporaciones Locales. Dicha autonomía —reitera la STC 170/1989, FJ 9.º—, tal y como se reconoce en los artículos 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar, siendo el objeto del juicio de constitucionalidad la verificación de ese respeto.

3. Por último, las normas y actos susceptibles de declaración de inconstitucionalidad que menciona el artículo 27.2 de la LOTC pueden impugnarse por *vicios procedimentales*. A este respecto, y pensando ahora únicamente en los supuestos de impugnación de las leyes formales, conviene precisar dos cosas: primera, que el único cauce reactivo admisible es el del recurso de inconstitucionalidad, sin que a los órganos judiciales les quepa promover una cuestión de inconstitucionalidad con base en los *interna corporis acta* de la formación de las leyes (20). Y, segunda, que los Reglamentos parlamentarios, aunque no citados en el artículo 28 LOTC dentro del elenco de normas paramétricas reflejas, integran el canon de validez procedimental de las leyes formales, dada la reserva establecida en su favor por la Constitución (o los Estatutos de Autonomía, en su caso) respecto a la regulación del método de elaboración de tales normas.

---

(20) Véase, sobre esto, R. PUNSET: *El control jurisdiccional...*, ob. cit., págs. 40-41 y 52. Para el control de los *interna corporis* del procedimiento legislativo mediante otros procesos constitucionales, véase *ibidem*, págs. 54 y sigs.

# *JURISPRUDENCIA*

*La Revista Española de Derecho Constitucional, con la comprensión y el apoyo de la Dirección del Centro de Estudios Constitucionales, pretende iniciar en esta Sección una serie de reformas que le permitan seguir ocupando el lugar que desde su fundación, hace ya quince años, ha tenido en el conjunto de las publicaciones jurídicas españolas, gracias, sobre todo, al esfuerzo de los estudiosos que nos han honrado con su colaboración.*

*El hecho de que las mencionadas reformas, que esperamos extender a todas las Secciones, se inicie por ésta, no requiere muchas explicaciones. La ciencia del Derecho Constitucional español no se agota en el análisis crítico de las decisiones del Tribunal Constitucional, pero en España, como en todos aquellos países en los que existe una jurisdicción constitucional, la doctrina producida en el ejercicio de esa jurisdicción, es, cuando no punto de partida obligado, al menos referencia inexcusable para todos los estudiosos de la disciplina.*

*Para facilitar su conocimiento, hemos dividido la Sección en tres partes diferenciadas. En la Primera (Actividad del Tribunal Constitucional), que seguirá a cargo del equipo de la Universidad Carlos III dirigido por la profesora Elvira Perales, se dará cuenta de la totalidad de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional durante el cuatrimestre anterior y se hará su análisis estadístico desde todos los puntos de vista que se juzguen relevantes. Además de este análisis, que todavía en este número no aparece, en esta parte se incluirán también, cuando las haya, las informaciones que afecten a la composición del Tribunal, a las reformas de las normas por las que se rige, etc.*

*La Parte Segunda (Doctrina del Tribunal Constitucional), que queda inicialmente a cargo de un equipo integrado por los profesores Requejo Pagés, Punset Blanco, Duque Villanueva y Caamaño Domínguez, está destinada a ofrecer una síntesis de la doctrina del Tribunal durante el período cubierto por cada número de la Revista, con especial atención, claro está, a todo aquello que implique una novedad, o una inflexión o modificación de la jurisprudencia anterior. La estructuración en cinco apartados que en este número se le da, está sujeta a los cambios que la experiencia aconseje.*

*En la Tercera Parte, con una delimitación temporal menos estricta que las anteriores, se incluirán, por último, comentarios críticos de algunas sentencias concretas, españolas o extranjeras, que hayan sido especialmente solicitados por la propia Revista, o que habiéndole sido espontáneamente remitidos por sus autores, contengan análisis o puntos de vista que aconsejen, a juicio de ésta, su publicación.*