

JUAN MANUEL CRIADO GÁMEZ

Director General de los Servicios Jurídicos
del Gobierno de La Rioja
(Director)

MARÍA ESTHER MARTÍNEZ AGUIRRE

Letrada Mayor de la Dirección General
de los Servicios Jurídicos
(Coordinadora)

**EL BLINDAJE
DE LAS NORMAS
FORALES FISCALES**

Gobierno  de La Rioja



La «excepción vasca» y la LO 1/2010, de 19 de febrero, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El «riesgo» de desnaturalización de la jurisdicción constitucional¹

Esther González Hernández

Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA LO 1/2010, DE 19 DE FEBRERO: UNA NUEVA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. III. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 5.ª DE LA LOTC: EL LÍMITE A LA ATRIBUCIÓN DE NUEVAS COMPETENCIAS.

I. Introducción

El 20 de febrero de 2010 se publicaba en el Boletín Oficial del Estado la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial; nueva reforma de la LO 2/1979, de 3 de octubre, que, a diferencia de las anteriores, podría acarrear el riesgo de desnaturalizar, cuanto menos alterar significativamente, lo que hasta la fecha había sido un eficaz modelo de Jurisdicción constitucional².

¹ El presente estudio forma parte de la investigación realizada por su autora en el marco del Proyecto de Título «Riesgo: Análisis, Gestión y Aplicaciones», financiado por la Consejería de Educación. Comunidad de Madrid (Convocatoria de ayudas para la realización de programas de actividades I+D entre grupos de investigación de la Comunidad de Madrid), con número de referencia: s2009/ESP-1685.

² Se recoge en estas páginas lo expuesto con ocasión de mi intervención en el Seminario de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja sobre la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tri-

Obligado es recordar que, desde que el Tribunal Constitucional comenzase su labor en 1981, este ha jugado un papel protagonista en la conformación de nuestro «sistema constitucional», sobre todo en lo relativo a la definición de nuestro «modelo autonómico»; un modelo, para algunos, excesivamente conflictivo. No obstante, dicha conflictividad debe ser calificada de singularmente positiva, pues ha permitido la evolución y desarrollo de las parcas prescripciones de la Constitución de 29 de diciembre de 1978 sobre descentralización territorial.

La intervención de nuestro Tribunal Constitucional, en consecuencia, ha permitido resolver las dudas e incertidumbres derivadas de dicho desarrollo, sin que su autoridad haya sido puesta en cuestión, al menos hasta la fecha. A pesar de la indudable significación política de muchos de los recursos que se le habían planteado, sus decisiones han sido aceptadas por las partes en conflicto, y se ha reconocido la calidad técnica de la argumentación de sus sentencias³.

Esperemos que ello siga siendo así después de la STC 31/2010, de 28 de junio, en lo que se refiere al desarrollo del Estado de las autonomías. Y esperemos siga siendo así también en el caso de nuestro modelo de jurisdicción constitucional, a la vista de las

bunal Constitucional y del Poder Judicial, celebrado el 18 de noviembre de 2010 en la Escuela Riojana de la Administración Pública. Quisiera, en primer lugar, dejar constancia de mi agradecimiento a la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja y a los organizadores del Seminario, don Juan Manuel Criado Gámez, a la sazón Director General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, y doña María Esther Martínez Aguirre, Letrada Mayor de aquella por su invitación a participar en dicha jornada de reflexión sobre lo contenido en la LO 1/2010. Y en segundo lugar, aclarar que lo contenido en estas breves reflexiones pretende desarrollar y ampliar las conclusiones que, sobre la reforma de la LOTC por obra y gracia de la LO 1/2010, de 19 de febrero, expresase en GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El apartado 3.º del artículo primero de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la Disposición Adicional Primera de la Constitución española de 1978, ¿punto de llegada o punto de partida?», en *El privilegio jurisdiccional de las normas forales vascas*, ÁLVAREZ CONDE, E. (dir.), IDP ed., Madrid, 2010, págs. 221-259.

³ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., «Las reformas estatutarias y sus límites», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 21 (enero-abril), 2004, pág. 110.

últimas reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Una Ley Orgánica revisada en varias y variadas ocasiones desde que fuese aprobada en 1979; algunas sustanciales y hasta preocupantes, como la que ocupa nuestro comentario⁴.

La primera reforma es de 1984 en que se aprobó la Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, publicándose tan sólo un año después, la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio. A estas le siguieron las Leyes Orgánicas 6/1988, de 9 de junio; 7/1999, de 21 de abril y 1/2000, de 7 de enero, todas ellas de diferentes carácter y propósito. Y, por fin, en 2007, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de mayor entidad y calado hasta entonces, la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo⁵. Sin embargo, y a pesar de la indudable entidad de esta última, la LO 1/2010 aporta una novedad especialmente significativa, hasta el punto de que, quizás, estemos comentando la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional más relevante hasta la fecha, al menos desde un punto de vista cualitativo.

Las reformas anteriores a 2007, excepción hecha de la operada por la Ley Orgánica 7/1999⁶, no tenían como finalidad la

⁴ Recientemente, se aprobaba la última reforma de la LOTC por LO 8/2010, de 4 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, y de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Estamos, además, pendientes de saber si se aprobarán o no las propuestas de reforma que se discuten estos días en el ámbito legislativo y que pretenden recuperar el recurso previo de inconstitucionalidad y blindar el objeto de control de constitucionalidad en el caso de los Estatutos de Autonomía, esto es, la obligatoriedad de que el Tribunal lo resuelva en el plazo máximo de seis meses, de que emita sentencias interpretativas y que la declaración de inconstitucionalidad cuente con, al menos, 8 votos favorables.

⁵ En total se reformaban treinta y tres artículos, se añadían 4 disposiciones transitorias y se modificaba la disposición adicional 1.ª Además, por disposición final 1.ª se procedía a la reforma del artículo 241 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

⁶ Debe recordarse, no obstante, que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional introdujo otros procesos no previstos nominalmente en la Constitución: el conflicto entre órganos constitucionales, la verificación de los nombramientos de los Magistrados del propio Tribunal, la autocuestión de inconstitucionalidad del artículo 55.2 y el ya desaparecido recurso previo de inconstitucionalidad. Por no hablar del «recurso directo contra leyes» que se incluía en el artículo 46 del Pro-

ampliación del número de competencias de nuestro Alto Tribunal. Quizás porque ya se adivinaba cuál sería el principal escollo de nuestro Supremo intérprete en los años venideros: una nada aconsejable saturación en el número de asuntos a resolver⁷. Por

yecto de ley (suprimido en el trámite parlamentario), cuyos restos se mantienen en el 42 LOTC [PULIDO QUECEDO, M., *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: El conflicto en defensa de la autonomía local (con la jurisprudencia del TC en materia de autonomía local y provincial)*, Aranzadi, Navarra, 1999, pág. 32], que permite la impugnación de los actos y decisiones sin valor de ley de las Cortes Generales o de cualquiera de sus órganos o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en el plazo de tres meses.

⁷ En el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, de 28 de mayo de 2001, se recordaba la necesidad de reformar la LOTC para dotar de mayor eficacia y agilidad al Tribunal Constitucional. Sobre el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia merece ser consultado el libro colectivo coordinado en ARNALDO ALCUBILLA, E. e IGLESIAS MACHADO, S. (coords.), *El Pacto de Estado para la reforma de la Justicia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Gobierno de Canarias, Madrid, 2002, en particular, aunque referido al exceso de recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, el artículo de GONZÁLEZ-TREVIANO, P., «Jurisdicción ordinaria y constitucional en el Pacto», págs. 125-152. En consecuencia, la reforma de la LOTC de 2007 venía a paliar, en la medida de lo posible, un excesivo número de recursos antes la Jurisdicción constitucional. Así, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, afirmaba cómo con esta reforma se pretendían resolver las evidentes dificultades de funcionamiento de este órgano, pues «la experiencia acumulada tras más de 25 años de actividad del Tribunal Constitucional desde su creación ha puesto de manifiesto la existencia de una serie de situaciones y circunstancias en la realidad práctica que con el transcurso del tiempo han llegado a convertirse en problemas para el mejor resultado del trabajo del Tribunal». Ya se había expresado esta preocupación años antes. Recuérdese la STC 206/1997, de 27 de noviembre, que insistía en los peligros de esta espiral de atribución al Tribunal Constitucional de todo lo que no pareciera encontrar, *a priori*, una respuesta indubitable en el ordenamiento jurídico. Decía este voto particular que: «hay momentos en los que la cantidad se transforma en calidad». Lo que conllevaría una indeseable pérdida de prestigio de un «órgano constitucional» llamado a hacer las veces de una Real Academia de la Lengua que «limpia, fija y da esplendor». Destacaba entre todas «el crecimiento del número de recursos de amparo hasta el punto de ocupar casi todo el tiempo y los medios materiales y personales del Tribunal». Sobre esta cuestión un interesante estudio en términos estrictamente cuantitativos, aunque con alguna propuesta *lege ferenda*: OUBIÑA BARBOLLA, S., «Diagnóstico del Tribunal Constitucional en el 26.º aniversario de la Constitución: sobrepeso grave», *InDret. Working Paper*, n.º 184 (enero), 1984 (www.indret.com). Fecha de consulta 6 de julio de 2010), págs. 3 y 4, que señala: «En los últimos años han ingresado en el Tribunal Constitucional más del

ello la reforma de la LOTC de 2007 pretendía modernizar la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional, así como reducir los plazos de resolución de los asuntos, evitando la interposición indiscriminada de recursos ante este Órgano constitucional⁸. Visto lo visto no se entiende que tan sólo tres años después, y cuando todavía no se contaba con elementos para juzgar sobre la eficacia de tan ambiciosa reforma, el legislador orgánico haya decidido aumentar el número de competencias asignadas al Alto Tribunal.

doble de procesos que en sus primeros once años de vida, pero ese crecimiento no puede generalizarse a todos los ámbitos de la Justicia constitucional, sino sólo al recurso de amparo. Una demanda tan voluminosa no sería un problema si el Tribunal pudiera resolverla sin dejar de cumplir con sus restantes funciones jurisdiccionales. La realidad, sin embargo, dista de ser ésa, y los esfuerzos del Tribunal (no siempre reconocidos) por acomodarse al ritmo de la entrada de los recursos de amparo no han disminuido el problema [...] Por el contrario, las cuestiones de inconstitucionalidad y los recursos de inconstitucionalidad sólo representan un 1,37% y un 0,50% respectivamente de su carga de trabajo. De otro lado, en los últimos siete años también han ingresado 76 conflictos positivos de competencia, 3 negativos, 1 entre órganos constitucionales y 5 en defensa de la autonomía local [...] El análisis 1995-2001 indica que aproximadamente el 90,5 de los amparos están mal interpuestos, pues el Tribunal los inadmite, bien mediante providencia (87%), o a través de auto (3%). Lo que significa que menos del 5% de los amparos presentados reúnen los requisitos o presupuestos procesales necesarios para que el Tribunal pueda y deba entrar a conocer sobre el fondo del asunto. Y, lo que es más importante, prueba que la causa determinante de la progresión de los amparos no ha sido un paralelo crecimiento de «reales» vulneraciones de los derechos fundamentales». También GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «Crónica de la jurisprudencia constitucional española (año 2007)», *Palestra del Tribunal Constitucional. Revista mensual de Jurisprudencia* (Perú), n.º 12 (diciembre), 2007.

⁸ Sobre esta cuestión, entre otros: CARRILLO, M., «Encuesta sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 18, 2006, pág. 15; Díez-PICAZO, L., «Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 4 (2.º semestre), 1999; GARCÍA ROCA, L., «Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 4 (2.º semestre), 1999, y GONZÁLEZ PÉREZ, J., «Encuesta sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 18, 2006. Sobre la solución en materia de inadmisión de recursos de amparo por la exigencia de la demostración de la «especial trascendencia constitucional de la demanda» puede consultarse: MONTAÑÉS PARDO, M. Á., «La «especial trascendencia constitucional» como presupuesto del recurso de amparo», *Otrosí*, n.º 1 (enero), 2010, págs. 30-37.

He aquí el primero de los motivos de incertidumbre que rodean a la última reforma de la LOTC, pues atribuye al Tribunal Constitucional el conocimiento de normas infralegales, pero además permite el acceso a la Jurisdicción constitucional de más sujetos de los mencionados en la Constitución, lo que evidentemente redundará en un mayor número de asuntos a resolver por éste, por no hablar de los problemas de encaje constitucional que se derivan de esta reforma, de las dudas sobre su constitucionalidad y del riesgo de desestabilización de nuestro modelo de Jurisdicción constitucional.

Pasemos, por tanto, a comentar los puntos esenciales de la LO 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.

II. La LO 1/2010, de 19 de febrero: Una nueva reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

Por el artículo 1 de la LO 1/2010, de 19 de febrero, se añade nueva disposición adicional 5.^a a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en que parecen inaugurarse dos nuevos procedimientos: el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad de normas sin rango legal. Así se afirma la posibilidad de que el Tribunal Constitucional conozca de los recursos contra las Normas Forales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas; normas que, según el artículo 6 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos, no poseen el carácter de normas con rango legal⁹.

⁹ Según el artículo 6 de la Ley 27/1983: «1. Es de la competencia de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma la legislación y la ejecución en todas aquellas materias que, correspondiendo a la Comunidad Autónoma según el Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto, la presente Ley u otras posteriores, a los Órganos forales de los Territorios Históricos. 2. En todo caso, la facultad de dictar normas con rango de Ley corresponde en exclusiva al Parlamento». De lo que no cabe más que deducir su carácter de nor-

Estamos, por tanto, ante la norma que viene a dar satisfacción a una clásica reivindicación de los Territorios Históricos¹⁰, que en varias ocasiones intentaron conseguir la protección de nuestro Alto Tribunal. *V. gr.*, la STC 11/1984, de 2 de febrero, en la que

mas reglamentarias. Es más, en la misma Exposición de Motivos de la LO 1/2010, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se vuelve a «reiterar su naturaleza reglamentaria». La discusión sobre el rango de las normas emitidas por los Territorios Históricos ha sido particularmente intensa, siendo la opinión mayoritaria la de su consideración como normas reglamentarias. Así LEGUINA VILLA, J., «Los territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 3, 1981, págs. 63 y ss. y CORCUERA ATIENZA, J., y GARCÍA HERRERA, M. Á., *La constitucionalización de los derechos históricos*, CEPC, Madrid, 2002, págs. 41 y ss. entre otros. En general, sobre la regulación constitucional de los derechos históricos de los territorios forales, *ex* disposición adicional 1.^a de la Constitución española de 29 de diciembre de 1978: ENTRENA CUESTA, R., «Disposición adicional primera», en *Comentario a la Constitución*, GARRIDO FALLA, F. (dir.), 3.^a ed., Civitas, Madrid, 2001, págs. 2755-2761; FERNÁNDEZ SEGADO, F., «Disposición adicional primera. Los Derechos Históricos de los Territorios Forales», en *Comentarios a la Constitución de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (dir.), t. XII, Edersa/Cortes Generales, Madrid, 1996, págs. 516-606 y CORCUERA ATIENZA, J., «La constitucionalización de los derechos históricos: fueros y autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 4 (mayo-agosto), 1984.

¹⁰ Un explicación detallada sobre este aspecto en ÁLVAREZ CONDE, E., «Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial», en *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, ÁLVAREZ CONDE, E. (dir.), IDP ed., Madrid, 2010, págs. 17 y ss., en que expone cómo esta LO tiene sus antecedentes normativos en dos proposiciones de ley, presentadas por el Parlamento Vasco y las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Vizcaya y Álava, consecuencia a su vez de las sucesivas impugnaciones de las Normas Forales de los Territorios Históricos, en vía contencioso-administrativa por Comunidades Autónomas limítrofes, fundamentalmente La Rioja y Castilla y León. Como recuerda ÁLVAREZ CONDE, *op. cit.*, pág. 20: «no será hasta el año 2009 cuando, con motivo de la negociación de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, se volverá a retomar la cuestión, que parecía hasta ese momento en una auténtica vía muerta. Como consecuencia de ello y tras el proceso de negociaciones donde se plantearon diversas alternativas, y una vez tomado en consideración el texto presentado por el Parlamento Vasco, se presentaron cuatro enmiendas conjuntas del PSOE y del PNV que, modificando sustancialmente el contenido inicial y con la única justificación de presentar una mejora técnica y “enmarcar más adecuadamente en el ordenamiento jurídico los objetivos perseguidos por la proposición original”, será el origen del actual contenido de la LO 1/2010, que fue aprobada con la oposición del PP».

el propio Tribunal señalaba que «A tenor de los artículos 161.1.c) CE y 59 y siguientes de la LOTC, el Tribunal Constitucional debe entender de los conflictos de competencia que puedan suscitarse entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero en modo alguno de los que puedan surgir entre el Estado y territorios históricos del País Vasco o cualesquiera otras entidades locales»¹¹. O cuando, en 1987, la Diputación Foral de Vizcaya pretendía la Jurisdicción constitucional, fundando su pretensión en la legitimación que se le suponía por «el reconocimiento que la disposición adicional 1.ª de la Constitución hace de los derechos de los territorios forales; derechos que se reconocen, asimismo, en el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco, y que encuentran una importante concreción en el art. 37.3 del mismo»¹². Intento, este, que terminó por resolverse en el conocido Auto 1021/1987, de 22 de septiembre, según el cual «la garantía constitucional y estatutaria de un ámbito competencial propio de los territorios forales no implica que estos hayan de ostentar la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias».

Visto lo visto, no debe sorprender que las «reivindicaciones vascas» se centrasen en las posibilidades de acceso de los Territorios Históricos a la Jurisdicción constitucional, pues la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, antes de esta reforma, era, a todas luces, un obstáculo insalvable para el acceso directo ante el Tribunal Constitucional.

Dejando a un lado las SSTC 95/2002, de 25 de abril, y la 132/1998, de 18 de junio, en que las referencias al régimen foral

¹¹ En este supuesto el Gobierno Vasco planteaba el 30 de junio de 1982 conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado, por entender que el acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de noviembre de 1981, por el que se autorizó a la Comunidad Autónoma del País Vasco para emitir deuda pública, no respetaba el ámbito de competencia establecido para dicha Comunidad Autónoma por la Constitución española, el Estatuto de Autonomía y la Ley de concierto económico.

¹² Se registró un nuevo intento también en 1987 por la misma Diputación también contra la Ley del Parlamento Vasco 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, resuelto por ATC 1142/1987, de 14 de octubre.

de los territorios históricos es accesoria, y los AATC 1021/1987, de 22 de septiembre, y 1142/1987, de 14 de octubre, ya comentados, el Tribunal Constitucional manifestó en varias ocasiones la imposibilidad de que los Territorios Históricos demandasen la protección de la Jurisdicción constitucional. En las primeras ocasiones a las que ya hemos aludido la respuesta fue negativa. Sin embargo, en la STC 76/1988, de 26 de abril, acogía un cambio sustancial en la consideración del valor atribuido a la declaración de la disposición adicional 1.ª CE/78, pues otorgaba al régimen foral de los Territorios Históricos el carácter de garantía institucional. Dice así en su FJ 4.º: «Como resulta de la misma dicción del párrafo segundo de la Disposición Adicional primera CE, lo que se viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, esto es, de su "foralidad", pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado. La garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional». Que no es otra cosa que otorgarle la condición de garantía institucional, que le supone determinado estatus jurídico-constitucional muy semejante al de la autonomía local [...] Todo ello en el bien entendido que esa garantía —referida a los Territorios Forales—, si bien no especifica exhaustivamente las competencias históricas que protege (esto es, un haz determinado de competencias concretas), sí alcanza, como mínimo irreductible, a proteger un régimen de autogobierno territorial con el que quepa reconocer el régimen foral tradicional de los distintos Territorios Históricos».

He aquí el origen de las constantes reivindicaciones de los Territorios Históricos de acceso directo ante el Tribunal Constitucional, amparándose en la necesidad de establecer fórmulas de reacción frente a posibles extralimitaciones. Exigían, en definitiva, la protección de la Jurisdicción constitucional en el caso de un posible exceso de celo competencial por parte del Estado, que promulgase una disposición legislativa que invadiese el espacio reservado a la regulación normativa por parte de los

órganos forales. Por tanto, la LO 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de la LOTC, vendría a dar satisfacción a estas peticiones.

El problema, no obstante, sigue estando en el qué se protege y en el cómo se protege dicha foralidad, pues, además de permitir el enjuiciamiento en sede constitucional de disposiciones normativas sin rango legal, incluye un tercer apartado a la nueva disposición adicional 5.ª, acaso más preocupante que los dos primeros. Este último, al decir del recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra la LO 1/2010, refleja el intento del legislador orgánico de sembrar dudas y confusión en torno a la constitucionalidad de la propuesta, pues sus autores crean un nuevo procedimiento sin modificar los anteriores, aunque, en verdad, lo identifican con aquéllos.

La cuestión no es otra que determinar ante qué tipo de proceso constitucional nos encontramos. La dificultad es grande, y no sólo por el parecido más que evidente en la denominación respecto del «Conflicto en defensa de la autonomía local», sino también porque de lo que se trata es de decidir sobre si una norma con rango legal emitida por el Estado estaría invadiendo el ámbito competencial reservado a los territorios históricos. Por tanto, a primera vista, la vía debería ser el planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad, dado que estamos hablando de normas con rango legal¹³. Sin embargo, ésta es una posibilidad que venía descartada, como ya se ha visto, porque los Territorios Históricos carecían, *ex* artículo 162.1.a) CE/78, de dicha legitimación. De ahí que el legislador orgánico optase por circunscribir la cuestión dentro de la categoría de los «conflictos» ya sean de «competencias» o «de defensa de la autonomía» (en nuestro caso «foral»).

¹³ Recuérdese que el artículo 61 LOTC circunscribe el objeto de los conflictos de competencias a disposiciones, resoluciones o actos. Es por este motivo, que se recoge en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la posibilidad de que pueda acudir al recurso de inconstitucionalidad si la competencia controvertida hubiese sido atribuida por normas con rango legal. En este caso, según el artículo 67 LOTC se tramitará de acuerdo con el recurso de inconstitucionalidad.

Sin embargo, lo esencial sigue estando en establecer a quién correspondería la titularidad de dicha competencia y las pautas procedimentales a seguir. Y lo cierto es que, de la literalidad del apartado tercero del artículo 1 de la LO 1/2010, no queda claro si estamos ante un recurso de inconstitucionalidad, desde el momento en que se refiere a las disposiciones legislativas estatales que atentasen contra el régimen foral de los Territorios Históricos. O si nos encontramos ante un conflicto de competencias, pues se afirma que el procedimiento a seguir es el establecido para aquellos al remitirse a los artículos 63 y siguientes de la LOTC.

En realidad, el texto de la LO 1/2010 permite que unos sujetos no previstos en el artículo 162.1.a) CE planteen ante el Tribunal Constitucional dudas sobre la constitucionalidad de normas con rango legal. Así, a partir de esta reforma, las Juntas Generales y las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya estarán legitimadas para pedir al Tribunal Constitucional que decida sobre la constitucionalidad de las leyes estatales que pudiesen invadir sus competencias. Porque ¿quién sino los Territorios Históricos estarían interesados en plantear este tipo de cuestiones ante el Tribunal Constitucional?

A este respecto, con carácter general, el ATC 320/1995 señala que «el artículo 162.1.a) CE y el artículo 32.2 LOTC han diseñado el contorno de la "*legitimatío ad causam*" de manera expresa y concreta para poder válidamente interponer el proceso de inconstitucionalidad (...) Existe, pues, "*un numerus clausus*", taxativo y riguroso». A lo que añade la STC 25/1981, de 14 de julio (FJ 2.º y 3.º) que «en el proceso constitucional la legitimación no se establece en términos abstractos, sino que se formula para un actor concreto (por ejemplo, órgano o fracción de órgano) en relación con un determinado tipo de acción (por ejemplo, recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia), referida, a su vez, a un clase concreta de actos o normas [...] En función de ello, es coherente que la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier clase de leyes o disposiciones con valor de ley corresponda sólo a aquellos órganos o fracciones de órganos que por su naturaleza

tienen encomendada la tutela de los intereses públicos generales (art. 32.1)».

En concreto, respecto de los Territorios Históricos, el ATC 1021/1987, de 22 de septiembre, recordaba que (FJ 1.º): «Pese al esfuerzo dialéctico que se muestra en la demanda, el presente recurso no puede admitirse a trámite, debido a la falta de legitimación de la Diputación Foral de Vizcaya para interponer recurso de inconstitucionalidad. [...] La legitimación, aquí como en otros supuestos de acceso a la jurisdicción constitucional, viene a ser una atribución competencial a determinados órganos públicos que constituye una opción del constituyente o, en su caso, del legislador, que no encuentra necesaria correspondencia con la titularidad de derechos por parte de dichos órganos legitimados. Así, la garantía constitucional y estatutaria de un ámbito competencial propio de los territorios forales no implica que éstos hayan de ostentar la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia»¹⁴.

Quizás por estas dificultades el legislador orgánico optase por una denominación tan similar a la del «conflicto en defensa de la autonomía local», hasta el punto de presentarlo como un subtipo de aquél. Como certeramente señala el profesor ÁLVAREZ CONDE, con tan sorprendente redacción se pretendería evitar las dudas de constitucionalidad que, sin lugar a dudas, planeaban sobre ella¹⁵. En definitiva, como ni la vía del conflicto de competencias ni la del recurso de inconstitucionalidad parecía ajustarse a lo pre-

¹⁴ Otro supuesto igual al ATC 1142/1987, de 14 de octubre, en el que la misma Diputación Foral de Vizcaya argumentaba que el reconocimiento constitucional estatutario de los derechos históricos de los territorios forales exigía interpretar los preceptos constitucionales y legales que regulaban la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad en un sentido finalista y superador de dificultades formalistas, al objeto de abrir el acceso a dicho recurso a los órganos ejecutivos y representativos de los territorios forales titulares de los derechos históricos y permitirles la defensa directa de los mismos ante la Jurisdicción constitucional. Destacamos en cursiva la expresión utilizada por la Diputación Foral de Vizcaya que refleja el objeto principal de su pretensión.

¹⁵ ÁLVAREZ CONDE, *op. cit.*, pág. 21.

tendido con esta nueva normativa se optó por echar mano del «conflicto en defensa de la autonomía local».

Recordemos que la reforma de la LOTC de 1999 diseñó un nuevo procedimiento al que denominó «Conflicto en defensa de la autonomía local», cuya regulación se contiene en los artículos 75 bis a 75 quinquies —Capítulo IV, «De los conflictos en defensa de la autonomía local»— de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En defensa de la atribución de nueva competencia a la Jurisdicción constitucional se argumentó la inoperancia práctica del recurso de inconstitucionalidad o de la cuestión de inconstitucionalidad, pues en ambos casos la decisión final siempre iba a depender de la aquiescencia de los órganos legitimados constitucionalmente para la activación del control de constitucionalidad. Así, se incluyó en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional un procedimiento por el cual se podían impugnar normas estatales con rango legal o disposiciones de idéntico rango de las Comunidades Autónomas que lesionasen la autonomía local (art. 75 bis.1)¹⁶, estando legitimados los municipios, provincias e islas cuando fuesen destinatarios únicos de la ley¹⁷. Solución idéntica, por tanto, a la que comentamos en estas páginas.

¹⁶ Sobre el «conflicto en defensa de la autonomía local», entre otros: FERNÁNDEZ FARRERES, G., «El conflicto en defensa de la autonomía local: justificación jurídica y funcionalidad», en *Anuario del Gobierno local 2001: configuración jurídica de la autonomía local, municipio y transformaciones sociales, urbanismo e inmigración*, FONT I LLOVET, T. (dir.), Marcial Pons, Madrid, 2002; IBÁÑEZ MACÍAS, A., «Sobre el conflicto en defensa de la autonomía local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 59, 2000; PÉREZ TREMPES, P., *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Diputació de Barcelona, Marcial Pons, Madrid, 1998; RICARDO HOYOS, J., «El conflicto en defensa de la autonomía local», *Actualidad Administrativa*, n.º 27, 2000; ROURA GÓMEZ, «El conflicto en defensa de la autonomía local», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 55 (septiembre-diciembre), 1999, pág. 227; RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., «Autonomía local y procesos jurisdiccionales: el problema de la legitimación», en *Anuario del Gobierno Local 1997*, FONT I LLOVET, T. (dir.), Diputació de Barcelona/Marcial Pons, Madrid, 1997.

¹⁷ En relación con la legitimación no deben olvidarse las matizaciones contenidas en las disposiciones adicionales 3.ª y 4.ª de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La disposición adicional 3.ª en relación con las Comunidades Autónomas de Illes Balears y Canarias en su apartado 2.º admite que, también, estarán legitimados los Consejos insulares y Cabildos respectivamente, aunque el porcentaje de población no sea el requerido en el artículo 75 ter LOTC.

Pero volvamos al conflicto en defensa de la autonomía local. En éste una vez conseguidos los requisitos numéricos exigidos para que la demanda sea admitida y satisfecha la exigencia de acuerdo plenario por mayoría absoluta del número legal de las Corporaciones (art. 75 *ter*.2) y de dictamen preceptivo del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico si lo hubiere¹⁸, la sentencia atribuirá la titularidad de la competencia controvertida al órgano que corresponda (art. 75 *quinquies*) y resolverá, si procediese, las situaciones fácticas o jurídicas creadas por la vulneración de la autonomía local. Es decir, que en el caso de encontrarnos ante una ley vulneradora de la autonomía local, el Pleno del Tribunal Constitucional deberá plantearse la consiguiente autocuestión de inconstitucionalidad (art. 75 *quinquies* 6); solución muy similar a la del artículo 55.2 LOTC.

El legislador orgánico, consciente de que otro tipo de solución alteraría el modelo de control de constitucionalidad establecido por el constituyente, pretendió evitar que se dictase una sentencia de inconstitucionalidad sin seguir el procedimiento establecido para las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad¹⁹, evitando

¹⁸ Será obligatorio el Dictamen del Consejo de Estado cuando afecte al territorio de una Comunidad Autónoma que no tuviere órgano consultivo o la norma presuntamente vulnerada afectare al territorio de más de una Comunidad. Este Dictamen deberá solicitarse en el plazo de tres meses desde la publicación de la disposición legislativa, y se pronunciará tanto sobre las cuestiones formales como sobre las materiales. Ahora bien, este Dictamen tiene carácter preceptivo pero no vinculante. Por tanto, si fuese contrario a la interposición del conflicto, ello no obstaría a que las Corporaciones Locales reiterasen su intención de acudir al Tribunal Constitucional. Tanto en un caso como en otro, una vez emitido podrá interponerse recurso ante el Tribunal Constitucional en el plazo de un mes (art. 75 *ter*.1 y 75 *quater*.1), a contar desde el momento de la recepción del Dictamen por parte de los solicitantes. Para un mayor detalle en la explicación del procedimiento del Conflicto en Defensa de la Autonomía Local: GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «La defensa de la autonomía local: de la STC 32/1981 a la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha*, n.º 7, 2003, págs. 97-138.

¹⁹ ALCÓN YUSTAS, M.ª F., «Algunas cuestiones acerca de los conflictos en defensa de la autonomía local previstos en la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional», *Actualidad Administrativa*, n.º 37, 1999, pág. 1030.

otorgar, además, legitimación a sujetos distintos de los contemplados en el artículo 162.1.a) CE.

Pues bien, esto no es lo que ocurre en el supuesto que nos ocupa. Al igual que en 1999, el nudo gordiano de la cuestión está en determinar si estamos ante un nuevo proceso constitucional, que excede los límites constitucionales y que, por tanto, podría alterar el sistema de control de constitucionalidad establecido por el constituyente de 1978.

Cierto es que la Constitución permite la ampliación del número de asuntos que podían atribuirse al conocimiento del Tribunal Constitucional, en el apartado d) del artículo 161.1 CE; norma de *apertura* de la jurisdicción constitucional. Es decir, pueden ampliarse los asuntos de que podría conocer el Tribunal Constitucional, pero no el tipo de procesos. Es decir, que la ampliación de competencias, a que se refiere este precepto, no lo puede todo. El horizonte competencial que nuestra Constitución reconoce al Tribunal Constitucional siempre tendrá el límite de la «desnaturalización» de la Jurisdicción constitucional. Así, el artículo 161.1.d) CE impediría la alteración de la *identidad constitucional* de los procesos creados directamente por la Norma Fundamental²⁰. Como expone JIMÉNEZ CAMPO, no es ni una vía para la reforma (legislativa) de la Constitución ni un expediente para la desfiguración o desnaturalización de la propia jurisdicción constitucional, desde el momento en que el apoderamiento al legislador orgánico no es incondicionado. Ante todo, debe evitarse la desnaturalización del que, hasta la fecha, ha sido un eficaz modelo de Justicia constitucional, como es el caso español, sin que acarree la negativa consecuencia de que el *traje* no permita «adaptarse a las exigencias particulares, de tal suerte que el sastre-legislador debe procurar tomar bien las medidas de las necesidades del país, y en este punto al margen de gustos o preferencias»²¹.

El «conflicto en defensa de la autonomía local», en su día, fue calificado de regulación *ultra constitutionem*, por lo que suponía

²⁰ JIMÉNEZ CAMPO, J., «Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 53 (mayo-agosto), 1998, págs. 42 y 43.

²¹ *Ibidem*, pág. 41.

de alteración o solapamiento con el recurso de inconstitucionalidad²², al conceder legitimación para interponer un verdadero recurso de inconstitucionalidad a una categoría de sujetos que no están incluidos en el *numerus clausus* del artículo 162.1.a) CE²³. Una solución que algunos calificaron de inconstitucional²⁴, aunque desdoblase el resultado en dos decisiones sobre un mismo objeto (atribución de la competencia y declaración de inconstitucionalidad), pues consideraban que lo que verdaderamente se impugna ante el Tribunal Constitucional eran normas con rango de ley, por sujetos no previstos constitucionalmente. Que el 161.1.d) CE permitiese la creación de procesos diferentes de los explicitados por el propio precepto [apartados a), b) y d)], no suponía el reconocimiento de una vía para la ampliación por Ley Orgánica de los sujetos legitimados para acceder al Tribunal Constitucional al margen de los señalados en el artículo 162.1.a) CE.

Pues bien, si esto era lo que se afirmaba para el «conflicto en defensa de la autonomía local», ni qué decir en el caso de la «excepción vasca». Ahora sí que no puede haber duda de la alteración de nuestro modelo de control de constitucionalidad. No es un recurso de inconstitucionalidad²⁵, pero lleva a cabo el control de constitucionalidad contra normas con rango legal del

²² GÓMEZ BARRO, G., «Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los entes locales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 57 (septiembre-diciembre), 1999, págs. 188 y 175.

²³ ROURA GÓMEZ, *op. cit.*, págs. 232 y 233. *Vid.* ATC 387/1982 según el que la legitimación se tiene por «atribución constitucional» y no por un posible «interés».

²⁴ Ello se expresó en su tramitación parlamentaria por el diputado Sr. Rodríguez Sánchez del Grupo Mixto, que en el debate a la enmienda a la totalidad de la reforma expresaba sus dudas porque «El informe del Consejo de Estado dejó claro que posiblemente había cierta inconstitucionalidad en la ley, porque no se trata en este caso de dirimir un conflicto de competencias, sino de un subterfugio que conduce a ser, no apareciendo como tal, un recurso de anticonstitucionalidad» [*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente)*, VI Legislatura, n.º 2000, 26 de noviembre de 1998, pág. 10756].

²⁵ Al respecto de todo esto, obligado es comenzar con dos breves apuntes: se refiere expresamente a las normas estatales, pero sorprendentemente no dice nada de la posibilidad de recurrir las leyes autonómicas que atentasen contra la autonomía foral.

Estado. Tampoco es un conflicto de competencias, pero a través de él se vigila que instancias estatales no invadan el ámbito competencial reservado a los Territorios Históricos y se sustancia según las especialidades procedimentales propias de los conflictos de competencias²⁶. Y para más inri se le denomina «conflicto en defensa de la autonomía foral», aunque éste ya existiese *ex* disposición adicional 4.ª, apartado segundo de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en que se prescribe que: «1. Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de cada uno de sus Territorios Históricos se regirán por lo dispuesto en el artículo 39 de su Estatuto de Autonomía. 2. En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, además de los sujetos legitimados a que se refiere el artículo 75 ter.1 lo estarán también, a los efectos de los conflictos regulados en el artículo 75 bis de esta Ley, las correspondientes Juntas Generales y las Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, cuando el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma». Es decir, que desde 1999 los Territorios Históricos ya estaban legitimados para interponer conflicto en defensa de su foralidad, porque la disposición adicional 4.ª de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ya establecía un régimen diferente para la defensa de aquélla.

Como recordaba, en su día, PULIDO QUECEDO, estamos así ante «un mosaico de posibilidades que configuran una legitimación *“ad casum”*, que no *“ad causam”* o *“ad procesum”*, lo que no hace exagerado hablar de excepción vasca»²⁷. Una excepción que sigue extendiéndose hasta nuestros días por obra de la nueva disposición adicional 5.ª de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Ahora bien, si no es un recurso de inconstitucionalidad, ni un conflicto de competencias, ni un conflicto en defensa de la

²⁶ En realidad, aunque el apartado 3.º del artículo 1.º de la LO 1/2010 se remita a lo prescrito en los artículos 63 y siguientes no estamos ante un conflicto de competencias entre otras cuestiones porque en éstos se exige una fase de requerimiento previo a las Cortes Generales para que éste reconsiderase su decisión de aprobar una norma con rango legal que ya ha sido sancionada, promulgada y publicada en el Boletín Oficial del Estado, habida cuenta de que no existe la posibilidad de recurso previo de inconstitucionalidad.

²⁷ PULIDO QUECEDO, *op. cit.*, pág. 69.

foralidad ¿cuál es la verdadera finalidad de esta última reforma de la LOTC? Pues tal vez tenga razón GÓMEZ BARRO que en el caso del conflicto en defensa de la autonomía local afirmaba que se acogía una fórmula insólita, que pretendía, haciendo el menor ruido posible, establecer un mecanismo análogo al artículo 67 LOTC²⁸, aunque para ello hubiese que saltarse algunos de los pilares que apuntalan nuestro sistema de Justicia constitucional. Algo muy parecido acaecería en el caso de la disposición adicional 5.ª LOTC, suponiendo, en definitiva ampliación de los sujetos legitimados en materia de control de constitucionalidad.

En realidad, en la disposición adicional 5.ª LOTC no se está reconociendo a los Territorios Históricos legitimación para interponer un «conflicto en defensa de la autonomía foral», sino que se permite que las Juntas Generales y las Diputaciones Forales puedan acudir directamente ante el Tribunal Constitucional. Por mucho que diga que «los referidos conflictos se tramitarán y resolverán con arreglo al procedimiento establecido en los artículos 63 y siguientes», lo cierto es que estamos ante una conculcación del artículo 162.1.a) CE porque atribuye legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad a sujetos que, en modo alguno, contaban con legitimación constitucional. Como certeramente expone ÁLVAREZ CONDE: «No se entiende muy bien por qué razón no se mantuvo, tal y como existía en sus orígenes, una propuesta de modificación del artículo 27 LOTC, incluyendo a las normas forales fiscales dentro del objeto del control de constitucionalidad. Con ello se hubiese evitado la referencia solapada a los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad a los que alude la actual regulación normativa. Posiblemente, las propias dudas existentes sobre la constitucionalidad de la norma proyectada condujeron a la redacción “alambicada” y sin duda encubridora de que estamos en presencia de auténticos recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, y no de nuevos procedimientos para enjuiciar la constitucionalidad de las NFF»²⁹.

²⁸ GÓMEZ BARRO, *op. cit.*, pág. 188.

²⁹ ÁLVAREZ CONDE, *op. cit.*, pág. 23.

III. La disposición adicional 5.ª de la LOTC: El límite a la atribución de nuevas competencias

Al margen de la interesante discusión sobre las consideraciones políticas que han rodeado esta reforma³⁰, que indudablemente se sitúan en la línea de contribuir a la creación de un especial régimen autonómico para la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo cierto es que la «excepción vasca» va camino de alterar de un modo sustancial y quizás de un modo irreparable nuestro modelo de «Jurisdicción constitucional».

En el País Vasco existe la obligación de respetar otras peculiaridades territoriales, pues el artículo 39 de su Estatuto de Autonomía establece una Comisión Arbitral de resolución de conflictos de competencias entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y los Territorios Históricos³¹. Hasta el punto de que la combinación de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y de la Ley Vasca reguladora de las Comisiones Arbitrales ha supuesto que la Jurisdicción contencioso-administrativa no pueda conocer de las normas forales fiscales. Si a esto unimos lo establecido por la disposición adicional 5.ª LOTC, se está obligando a que nuestro Supremo Intérprete de la Constitución reconozca a los Territorios Históricos como nuevos sujetos dotados de «autonomía para la defensa de sus respectivos intereses» (siguiendo la literalidad del art. 137 CE) puedan emitir normas con rango legal. Sujetos sobre los que el Estado, además, tiene seriamente limitadas las posibilidades de control, al excluirse la viabilidad del control de legalidad ejercido por los tribunales ordinarios.

³⁰ Nos remitimos a lo expuesto en GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El apartado 3.º del artículo primero de la Ley Orgánica 1/2010...», *op. cit.*, págs. 246 y ss.

³¹ Cada una está presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco e integradas por un número igual de representantes designados por el Ejecutivo autonómico y del Territorio Histórico respectivo. La intervención de esta Comisión Arbitral se prevé en la disposición adicional cuarta, apartado 1.º de la LO 7/1999.

Estas modificaciones, en primera instancia, consiguen reducir los controles sobre la actividad de los órganos forales, pero además produce una importante mutación de nuestro ordenamiento jurídico, pues altera el sistema de relaciones entre la Jurisdicción constitucional y la ordinaria, implicando, además, una perversión del sistema de fuentes del Derecho, la quiebra del principio de igualdad entre las Comunidades Autónomas y la restricción del derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva³². En definitiva, que al extender el control de constitucionalidad sobre normas reglamentarias convierte a nuestro Supremo intérprete constitucional en un tribunal ordinario³³. Se mire como se mire, la «excepción vasca» ha conseguido la eliminación del control de legalidad ordinario, dada la incomodidad que dicho control les planteaba, y lo han sustituido por el más lejano control de constitucionalidad; control, por otra parte, ciertamente mermado, recortado y cercenado.

La cuestión, en consecuencia, vuelve a estar en los límites, es decir, determinar cuál es la línea fronteriza que, en modo alguno, puede superar, el legislador orgánico. En este sentido, deber recordarse la STC 32/1983, que excluía el control de constitucionalidad sobre los reglamentos, o la STC 240/2006, que recuerda que el legislador orgánico puede crear nuevos procesos siempre que «dicha atribución no se haga contra la Constitución». Podría admitirse que la ampliación del control de constitucionalidad sobre los reglamentos no supone una alteración sustancial del modelo. En primer lugar, porque el propio artículo 27.2 LOTC extiende este control a los «actos con fuerza de ley» y, en última instancia, porque los conflictos de competencia encierran un juicio sobre la constitucionalidad de «disposiciones y resoluciones». Sin embargo, la ampliación de los sujetos legitimados para iniciar y exigir el control de constitucionalidad de la norma sí corre el peligro de alterar la naturaleza jurídica de los procesos constitucionales.

³² MERINO MERCHÁN, J. F., «Cuestiones que plantea la LO 1/2010», en *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, ÁLVAREZ CONDE, E. (dir.), IDP ed., Madrid, 2010, págs. 89 y ss.

³³ *Ibidem*, pág. 89.

El límite, en consecuencia, no puede ser otro que el del texto de nuestra Norma Fundamental y aquí no puede haber duda del *numerus clausus* de sujetos legitimados para interponer recursos o cuestiones de inconstitucionalidad. A diferencia del artículo 161.1.d) de la Constitución de 1978, que permite la ampliación competencial vía ley orgánica, en lo relativo a los sujetos legitimados, la Constitución es tajante: «Están legitimados...» (art. 162 CE) y «Cuando un órgano judicial considere [...] planteará...» (art. 163 CE). Ambos preceptos cierran puertas ante pretendidas interpretaciones que amplíen el número de sujetos legitimados, que es precisamente lo que se ha hecho con esta reforma. De ahí que, en tanto el propio Tribunal Constitucional no resuelva los recursos interpuestos por las Comunidades Autónomas de La Rioja y Castilla y León, la duda de su posible inconstitucionalidad seguirá proyectando una alargada sombra.

Bibliografía

- ALCÓN YUSTAS, M.^a F., «Algunas cuestiones acerca de los conflictos en defensa de la autonomía local previstos en la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional», *Actualidad Administrativa*, n.º 37, 1999.
- ÁLVAREZ CONDE, E., «Comentarios preliminares a la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial», en *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, ÁLVAREZ CONDE, E. (dir.), IDP ed., Madrid, 2010.
- CORCUERA ATIENZA, J., y GARCÍA HERRERA, M. Á., *La constitucionalización de los derechos históricos*, CEPC, Madrid, 2002.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Pleno y Diputación Permanente), VI Legislatura, n.º 2000, 26 de noviembre de 1998.
- GÓMEZ BARRO, G., «Posibilidades de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional por los entes locales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 57 (septiembre-diciembre), 1999.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «La defensa de la autonomía local: de la STC 32/1981 a la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *Parlamento y Constitución. Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha*, n.º 7, 2003.

- «Crónica de la jurisprudencia constitucional española (año 2007)», *Palestra del Tribunal Constitucional. Revista mensual de Jurisprudencia* (Perú), n.º 12 (diciembre), 2007.
- «El apartado 3.º del artículo primero de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la Disposición Adicional Primera de la Constitución española de 1978, ¿punto de llegada o punto de partida?», en *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, ÁLVAREZ CONDE, E. (dir.), IDP ed., Madrid, 2010.
- JIMÉNEZ CAMPO, J., «Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 53 (mayo-agosto), 1998.
- LEGUINA VILLA, J., «Los territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 3, 1981.
- MERINO MERCHÁN, J. F., «Cuestiones que plantea la LO 1/2010», en *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, ÁLVAREZ CONDE, E. (dir.), IDP ed., Madrid, 2010.
- OUBIÑA BARBOLLA, S., «Diagnóstico del Tribunal Constitucional en el 26.º aniversario de la Constitución: sobre peso grave», *InDret. Working Paper*, n.º 184 (enero), 1984 (www.indret.com). Fecha de consulta 6 de julio de 2010).
- PULIDO QUECEDO, M., *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: El Conflicto en Defensa de la Autonomía Local (Con la jurisprudencia del TC en materia de autonomía local y provincial)*, Aranzadi, Navarra, 1999.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., «Las reformas estatutarias y sus límites», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 21 (enero-abril), 2004.