

**El Tribunal Constitucional como árbitro en las disputas
entre el Estado y el Parlamento de Andalucía:
El control de las leyes andaluzas**

Esperanza GÓMEZ CORONA
*Departamento de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla*

1. INTRODUCCIÓN

El papel del Tribunal Constitucional como órgano dirimente de los conflictos suscitados entre el poder central y los periféricos en los Estados políticamente descentralizados, se encuentra en los orígenes mismos de la Justicia Constitucional¹. Nuestra Carta Magna, en esta línea, ha configurado al órgano de defensa constitucional como el encargado de garantizar la primacía de la norma jurídica suprema, lo que supone, en un Estado como el español, que debe velar porque los distintos entes territoriales se ciñan a sus competencias, delimitadas en lo que se ha dado en llamar el «bloque de constitucionalidad».

La decisión de aplazar para un momento posterior la concreción del sistema territorial que el Constituyente español se vio obligado a tomar, dadas las circunstancias políticas del momento, tuvo sus efectos sobre la configuración de los diversos procesos constitucionales. En efecto, si en lo que respecta al recurso de inconstitucionalidad y al amparo, la Carta Magna es más precisa, no ocurre lo mismo con los conflictos de competencia. En este punto, el artículo 161.1 afirma que el Tribunal Constitucional es competente para conocer: «c) de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí».

¹ A este respecto, puede consultarse la excepcional obra de Cruz Villalón, P., *La formación del sistema europeo de control de la constitucionalidad (1918-1939)*, (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales 1987).

Por ello, el desarrollo efectuado por la LOTC resulta imprescindible para concretar la voluntad constituyente. Sin embargo, tampoco esta norma resuelve todos los problemas posibles, dado que de su redacción, algo confusa, no se desprende con claridad en qué supuestos debe seguirse el conflicto de competencias o el recurso de inconstitucionalidad. Recordemos cómo el texto constitucional reserva este último procedimiento para las «leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley», sin precisar si estatales o también autonómicas².

Ha tenido que ser el propio Tribunal Constitucional el que en su jurisprudencia ha delimitado con precisión el papel asignado al recurso de inconstitucionalidad y a los conflictos de competencia. De este modo, ha acabado identificando el cauce procesal adecuado para la impugnación de las normas autonómicas, conflicto o recurso, atendiendo al rango de la disposición controvertida. En efecto, mientras que en aquellos casos en los que la norma objeto de control goza de rango de ley el cauce procesal para su examen no es otro que el recurso de inconstitucionalidad, en aquellos otros en los que los problemas vienen provocados por disposiciones o actos de rango infralegal es el conflicto de competencias el proceso constitucional apropiado³. Contribuye de este modo el órgano de defensa constitucional a aclarar una situación que planteaba algunos problemas. No obstante, no fue ésta su posición inicial, dado que en un primer momento, la opción por uno u otro cauce la hizo depender el Tribunal de un criterio material. Si se impugnaba una norma por vulneración del orden competencial, se debía acudir al conflicto de competencias, con independencia del rango formal de la disposición cuestionada. En otro caso, es decir, cuando se trataba de dilucidar la adecuación de una norma a la Constitución sin pretensiones competenciales, era el recurso de inconstitucionalidad el proceso apropiado⁴.

Por consiguiente, en la actualidad, el recurso de inconstitucionalidad permite al Tribunal conocer de la constitucionalidad de aquellas normas con rango de ley emanadas tanto del Parlamento central como de los autonómicos, con independencia de los motivos de inconstitucionalidad alegados. Sin embargo, la posición del Tribunal no es la misma en uno y otro caso, dado el diferente papel

² Artículo 161.1.a) de la CE.

³ SSTC 32/83, de 28 de abril y 49/84, de 5 de abril.

⁴ En la STC 25/81, de 14 de junio, afirma el Tribunal: «Hay conflicto de competencia cuando dos órganos se consideran igualmente competentes o incompetentes para proveer un determinado asunto, y control de constitucionalidad de las normas cuando se comprueba la validez de una norma contrastándola con otra de nivel superior (...) sin que se pretenda el ejercicio de la competencia normativa por parte del que impugna su validez». (F.J. Segundo).

que juegan en sus ordenamientos respectivos la ley autonómica y la ley estatal, consecuencia de la diversa posición de los Parlamentos nacional y autonómico⁵. Como es de sobra conocido, mientras que en el caso del Parlamento nacional la Constitución constituye únicamente un límite negativo a su actuación, cuando el Parlamento regional desarrolla sus funciones, debe buscar una habilitación previa. Todo ello tiene su reflejo en el control que ejerce el Tribunal Constitucional en uno y otro caso.

En estas páginas vamos a tratar de ofrecer un breve repaso a la conflictividad producida entre el Estado y nuestra Comunidad Autónoma, cuando dicho conflicto ha venido provocado por la impugnación de normas autonómicas con rango de ley. Pero antes de ello resulta necesario realizar algunas observaciones relativas a la situación de las Cámaras autonómicas.

2. LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

El peso específico de los Parlamentos autonómicos en el juego de poderes de cada Región es mucho menor que el de sus correspondientes centrales con respecto al resto de las instituciones estatales. Es un hecho que la relevancia de que deberían gozar los Legislativos autonómicos, como representantes del pueblo de cada Comunidad Autónoma, resulta en gran manera minimizada. Algunos de los factores causantes de esta situación resultan fácilmente reconocibles.

Para empezar, es de destacar una cuestión que aparece íntimamente ligada a la propia naturaleza jurídica de las Comunidades Autónomas, como entidades dotadas de autonomía, pero carentes de soberanía. El legislador autonómico se encuentra en una posición muy diversa a la ocupada por el legislador central. En el conjunto de poderes estatales, el Legislador, como representante directo del pueblo, dispone de un gran margen de actuación, constituyendo la Norma Fundamental únicamente un límite negativo a su actuación. En cambio, el legislador autonómico necesita de una habilitación positiva para poder actuar. Es decir, del juego combinado de la Constitución y el Estatuto de Autonomía debe deducirse un título competencial habilitante, que permita al Parlamento periférico legislar en determinada materia. Esto provoca, como ha señalado Pérez Royo,

⁵ Un estudio reciente sobre el papel de la ley autonómica lo constituye la obra de JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho* (Madrid, Marcial Pons, 2001).

que el legislativo regional actúe en gran medida como un «ejecutor» de la norma estatutaria⁶.

Un factor importante que va a contribuir a esta cierta relativización del papel de los parlamentos autonómicos deriva directamente del juego de competencias diseñado en la Constitución, que atribuye al Estado central la competencia sobre las cuestiones que afectan más directamente a los derechos y deberes de los ciudadanos. Es, por lo tanto, el Legislador estatal el encargado de actualizar la voluntad constituyente en la mayoría de cuestiones relevantes para el ciudadano.

A este dato hay que añadir que, tal y cómo se ha venido desarrollando la organización territorial del Estado en nuestro país, las Administraciones autonómicas han ido adquiriendo gran relieve, debido a que muchos de los avances en el autogobierno venían de la mano de transferencias de servicios; transferencias, por tanto, en la administración, que en un primer momento estaban en manos del Estado centralizado y que con el desarrollo del Estado de las Autonomías han pasado a las diversas Comunidades Autónomas. Este predominio del Ejecutivo en la esfera autonómica tiene que ver, para Porrás Nadales, con el sistema de competencias del Estado configurado en la Constitución, que ha atribuido a la esfera autonómica un tipo de competencias de carácter estrictamente ejecutivo, o de dimensión gestora y burocrática, relativamente alejada de la tradicional dimensión normativa o regulativa del órgano legislador⁷.

Necesariamente, todo esto ha influido en el hecho de que los conflictos entre el Estado y las diversas Comunidades Autónomas vengán provocados, las más de las veces, por disposiciones de carácter infralegal o por simples actos jurídicos. Si uno de los exponentes claves del autogobierno radica en el papel predominante de la Administración autonómica, que en muchas ocasiones actúa sobre materias cuya legislación compete al Estado central, no debe resultar extraño que el grueso de las controversias suscitadas tenga por origen y objeto disposiciones de rango infralegal.

Ahora bien, señalado esto, es necesario reivindicar el papel que los diversos Parlamentos autonómicos vienen desempeñando. En contra de lo que en al-

⁶ PÉREZ ROYO, J., «El desarrollo normativo del Estatuto de Autonomía de la primera legislatura del Parlamento de Andalucía», en Cano Bueso, J., (edit.), *Parlamento y sociedad en Andalucía* (Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1988).

⁷ «Rendimiento institucional y eficacia parlamentaria», en PAU I VALL (coord.), *El Parlamento del siglo XXI*, Madrid, Tecnos, 2002, pág. 191.

gunos momentos llegó a pensarse, los Legislativos regionales han sabido adaptarse a las circunstancias, asumiendo un papel esencial en la Comunidad Autónoma, papel que no necesariamente pasa por el ejercicio preponderante de la potestad legislativa. No podemos obviar que, en el ámbito regional, la inmediatez con respecto a la población es mayor. Esto favorece que los Legislativos autonómicos se conviertan en sede idónea para discutir problemas que afectan a los ciudadanos y ello es deseable, incluso en cuestiones que competen más directamente al Estado central⁸. De este modo, asistimos a una cierta revalorización de la idea del «parlamento de palabra», puesto que la Cámara se ocupa de cuestiones de las que directamente no es competente. Al no disponer de capacidad para legislar sobre ellas, la discusión y el debate se convierten en los protagonistas, recuperándose así una faceta muy importante, casi olvidada desde los clásicos Parlamentos decimonónicos.

Puede que a esta «revalorización» del papel de los Parlamentos regionales como foro de debate y discusión haya contribuido el papel que los diversos órganos autonómicos adquieren en el desarrollo de la política a nivel estatal. Las Comunidades Autónomas no son entes aislados de la organización central. Por el contrario, resulta frecuente la implicación de los diversos órganos regionales en cuestiones de mayor alcance. El factor determinante que sin duda alguna va a vertebrar las relaciones de los órganos de la Comunidad con las autoridades centrales es la correlación de fuerzas políticas de la Región y su correspondencia con la existente a nivel estatal. Efectivamente, en el actual sistema de partidos no podemos perder de vista cuestiones que, como la disciplina de partido, articulan las relaciones no sólo en un plano horizontal, entre los diversos poderes de la misma Administración, sino también en un plano vertical, en el que la estructura jerárquica de las organizaciones políticas hace que muchas de las decisiones que los partidos adoptan en política autonómica vengán ya definidas desde la cúspide de los mismos.

Esto se aprecia de forma muy clara en Andalucía, donde podemos constatar cómo durante el tiempo de coincidencia entre las mayorías existentes en el Parlamento nacional y el andaluz apenas se produjeron conflictos importantes⁹. Sin

⁸ A este respecto y relativo al Parlamento de Andalucía resulta de interés la consulta de Morales Arroyo, J. M., «El objeto de preocupación del Parlamento en sus veinte años de existencia», en *El Parlamento de Andalucía y los órganos de extracción parlamentaria*, Jornadas enmarcadas en el Programa XX Aniversario del Estatuto de Autonomía par Andalucía. También, de Porrás Nadales, A., «Rendimiento institucional y eficacia parlamentaria», op. cit.

⁹ MORALES ARROYO, J.M., «El objeto de preocupación del Parlamento en sus veinte años de existencia», op. cit., pág. 6.

embargo, en los últimos años, los desencuentros entre el Ejecutivo andaluz y el central han sido considerables. Recordemos, por solo citar algunos ejemplos, la polémica suscitada por la Ley de Cajas andaluza, recurrida ante el Tribunal Constitucional o los problemas en la financiación provocados por el rechazo a la reforma del modelo y por el no reconocimiento del censo real de población de la Comunidad por el Estado hace algunos años.

Creo que hoy resulta algo fuera de toda duda, que los poderes autonómicos desempeñan un importante rol también en la política nacional. No podemos perder de vista esta cuestión, si lo que pretendemos es estudiar los conflictos producidos entre el Estado y la Comunidad Autónoma Andaluza. En este terreno, no son sólo cuestiones jurídicas las que marcan esta conflictividad, sino que el mapa político resulta determinante¹⁰.

3. EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD FRENTE A LEYES AUTONÓMICAS

Resulta un hecho innegable que en la interposición de un recurso de inconstitucionalidad subyacen, de manera casi exclusiva, motivos de carácter político. El planteamiento de un recurso ante el Tribunal Constitucional constituye una forma de prolongar el debate que los actores políticos han protagonizado en la Cámara parlamentaria y ante la opinión pública. De este modo, aunque revestido con ropajes jurídicos, la impugnación suele fundamentarse en motivos políticos, de discrepancia en el modo de afrontar la regulación de un determinado sector de la realidad.

Este marcado carácter político resulta mucho más acentuado cuando lo cuestionado ante el órgano de defensa constitucional es una disposición autonómica. En tal caso, cobra una relevancia fundamental la correlación de fuerzas existente tanto a nivel autonómico, como estatal, dada la restricción en la legitimación para recurrir este tipo de disposiciones. Como es sabido, la LOTC no faculta a los órganos de una Comunidad Autónoma ni a fracciones de los mismos a impugnar las normas con rango de ley de su propio ordenamiento. Ello provoca que, en ocasiones, en partidos de implantación nacional, el Grupo Parlamentario estatal acuda en «auxilio» de la oposición autonómica, impugnando la ley

¹⁰ A este respecto, podemos mencionar las ocasiones en que partidos nacionalistas han apoyado al Gobierno central, cuando el primer partido en las Cortes no gozaba de la mayoría absoluta. Este apoyo ha tenido sin duda efectos sobre la política de las Comunidades Autónomas en que dichos partidos gobernaban.

de la mayoría, si cuenta con el número suficiente de diputados o senadores. Si el partido es mayoritario en las Cortes Generales y ocupa el Gobierno puede el propio Presidente optar por recurrir determinada disposición ante el Tribunal Constitucional. En todo caso, el recurso al órgano de justicia constitucional va a depender en gran medida del clima político del momento.

En otro orden de cuestiones, existe en la configuración del recurso de inconstitucionalidad frente a leyes autonómicas otro factor de gran importancia: la suspensión automática de la ley impugnada por el Presidente del Gobierno con la sola invocación del artículo 161.2 CE. En efecto, este artículo, tras atribuir al Gobierno la competencia para recurrir ante el Tribunal Constitucional «las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas», dispone que tal impugnación producirá la suspensión de la misma por un plazo máximo de cinco meses, tras los cuales el Tribunal deberá ratificarla o levantarla. De este modo, el artículo 30 LOTC proclama la suspensión automática de las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, si el Gobierno se ampara en lo dispuesto en el artículo 161.2 del texto constitucional.

La interpretación que el legislador orgánico ha efectuado de este precepto ha colocado a la ley autonómica en una posición de «marcada debilidad frente a la ley estatal»¹¹. Como Jiménez Asensio ha destacado, con este instrumento parece destruirse el principio de presunción de constitucionalidad de la ley autonómica¹².

Pero, con independencia de la posible inconstitucionalidad de esta previsión, lo cierto es que la LOTC pone en manos del Gobierno central un instrumento muy valioso en la confrontación Estado-Comunidad Autónoma. La posibilidad de que, con sólo invocar el precepto citado, el Tribunal Constitucional proceda a la suspensión automática de la ley cuestionada, acentúa el matiz político que, como venimos destacando, toda interposición de un recurso de inconstitucionalidad lleva aparejado.

Sin duda, este factor acrecienta su importancia en momentos de alta tensión política, dado que al Gobierno le resulta relativamente fácil utilizar este instrumento como medida de presión frente a la mayoría gobernante en una Comunidad Autónoma, cuando no pertenezca a su mismo partido.

¹¹ JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho* (Madrid, Marcial Pons, 2001), pág. 83.

¹² *Ibidem*

La suspensión de la resolución impugnada dota así a la interposición del recurso frente a la ley autonómica de un carácter idóneo para hacer patente el desacuerdo gubernamental con la política llevada a cabo en aquellas Comunidades Autónomas en las que no gobierna. De este modo, como queda constatado, el recurso al órgano de defensa constitucional constituye una forma más de materializar las discrepancias políticas.

4. LAS LEYES ANDALUZAS COMO OBJETO DE RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Como en seguida vamos a comprobar, en nuestra Comunidad Autónoma la conflictividad en este punto ha sido mínima. Puede que por ello, el olvido, con alguna excepción¹³, en que la doctrina ha incurrido en lo que respecta al análisis de las controversias Estado-Comunidad Autónoma cuando lo cuestionado era una ley autonómica.

Las leyes andaluzas que han sido impugnadas por el Estado ante el Tribunal Constitucional son las siguientes¹⁴:

1. Ley 3/84, de 9 de enero, de Archivos (Resuelto por STC 103/88, de 8 de junio).
2. Ley 8/84, de 3 de julio, de Reforma Agraria (STC 37/87, de 26 de marzo).
3. Ley 2/85, de 2 de mayo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas (ATC 146/91, de 20 de mayo).
4. Ley 1/88, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía (ATC 101/91, de 21 de marzo).
5. Ley 7/88, de 2 de noviembre, que introduce modificaciones en la Ley 6/85, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía¹⁵ (STC 302/93, de 21 de octubre).
6. Ley 8/88, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (STC 193/98, de 1 de octubre).

¹³ TEROL BECERRA, J.M., «La participación del Parlamento de Andalucía ante el Tribunal Constitucional», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 31(1997).

¹⁴ No aparecen incluidas en la relación, por razones obvias, las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por los tribunales frente a leyes andaluzas.

¹⁵ Esta norma ha sido objeto de dos recursos de inconstitucionalidad, interpuestos ambos por el Presidente del Gobierno y resueltos por el mismo pronunciamiento del Tribunal Constitucional, que acumuló los dos recursos.

7. Ley 1/89, de 8 de mayo, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía (STC 81/93, de 8 de marzo).
8. Ley 7/97, de 23 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1998.
9. Ley 10/98, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1999.
10. Ley 8/99, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana.
11. Ley 15/99, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorro de Andalucía.
12. Ley 16/99, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el 2000.

En la actualidad, de los trece recursos interpuestos contra leyes andaluzas (contra la Ley de Función Pública se interponen dos), cinco aún no han sido resueltos. De los ocho restantes, el Tribunal Constitucional ha zanjado la cuestión sin entrar en el fondo del asunto en dos ocasiones: impugnación de la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas y de la Cámara de Cuentas de Andalucía. En el primer caso, ello es debido a una modificación en la legislación estatal básica, que acaba con las discrepancias que, según el Estado, existían entre la normativa estatal entonces aplicable y la autonómica¹⁶. En el recurso contra la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía es el propio Estado el que solicita al Tribunal que lo tenga por desistido¹⁷.

Por tanto, contamos con cinco pronunciamientos sobre el fondo. Las leyes objeto de estas resoluciones son, además de la de Función Pública, la Ley de Archivos, la Ley de Reforma Agraria, la ley de Puertos Deportivos de la Comunidad y de Coordinación de los Policías Locales. Como puede apreciarse a simple vista, estas leyes regulan las materias más diversas y sólo una, la Ley de Reforma Agraria, tiene un contenido económico indiscutible. Se menciona esta circunstancia porque, si fijamos ahora nuestra atención en los recursos aún no resueltos, de los cinco, tres corresponden a leyes de Presupuestos de Comunidad, uno a la polémica Ley de Cajas y el último al Espacio Natural de Doñana. Creo que resulta significativo reseñar esta cuestión porque en ella, sin duda, ha tenido bastante que ver el cambio de gobierno operado a nivel central. Por tanto, desde 1996 en que ya no hay coincidencia entre los gobiernos andaluz y central, se han recurrido los Presupuestos de la Comunidad para 1998, 1999 y 2000.

¹⁶ ATC 146/91, de 20 de mayo.

¹⁷ ATC 101/91, de 21 de marzo.

Con sólo recordar los niveles de tensión política alcanzados en los desencuentros entre ambos poderes se comprende muy bien este cambio.

La tensión política también ha tenido su efecto en la impugnación por parte de la Asamblea andaluza de normas estatales. En efecto, si el Parlamento andaluz antes de la V Legislatura (1996-2000) no había planteado ningún recurso de inconstitucionalidad, en la actualidad hay siete recursos pendientes de resolución ante el Tribunal Constitucional, interpuestos todos ellos por el Legislativo Regional. También resulta muy significativo el marcado carácter económico de la mayoría de estas cuestiones. El Parlamento andaluz ha impugnado las Leyes de Presupuestos del Estado para 1997, 1998 y 1999, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y Medidas Fiscales Complementarias¹⁸. Sólo uno de los recursos no guarda relación con estas cuestiones¹⁹.

Por tanto, en los años de coincidencia del mismo partido político en el Gobierno autonómico y central no se interpuso ningún recurso de inconstitucionalidad frente a normas estatales por el legislativo regional. Sin embargo, la situación ha cambiado desde que no se da esta sintonía y, como puede apreciarse, son cuestiones relativas a la financiación de la Comunidad Autónoma las que han provocado tanta conflictividad.

Volviendo de nuevo al objeto principal de nuestro estudio, las leyes andaluzas objeto de recurso de inconstitucionalidad, vamos a hacer un breve repaso de los motivos alegados por los recurrentes y de la solución ofrecida por el Tribunal Constitucional:

1. Ley del Parlamento de Andalucía 3/84, de 9 de enero, de Archivos. Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno por entender que la Comunidad Autónoma Andaluza, primero, entraba a regular una materia —los archivos de titularidad estatal— para la que carecía de la competencia legislativa y segundo, que la ley contenía normas de carácter extraterritorial, contraviniendo así lo dispues-

¹⁸ Estas leyes son las siguientes: Ley Orgánica 3/96, de 27 de diciembre, en cuanto da nueva redacción a varios preceptos de la Ley Orgánica 8/80, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; Ley 12/96, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997; Ley 14/96, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias; Ley 65/97, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998; Ley 49/98, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999.

¹⁹ Ley 3/99, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada.

to en el artículo 137 de la Carta Magna. Sobre el primer argumento, el Tribunal entiende que la norma responde a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre el «patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico» (artículo 13.28 del Estatuto de Autonomía) y no vulnera lo dispuesto en el artículo 149.1.28 de la CE, como defendía el Estado. Tampoco acoge el Tribunal la alegación de extraterritorialidad (STC 103/88, de 8 de junio).

2. Ley del Parlamento de Andalucía 8/84, de 3 de julio, de Reforma Agraria. Recurso promovido por 53 senadores, con base en tres órdenes de motivos: vulneración del derecho de propiedad y la libertad de empresa (artículos 33 y 38 CE), del orden competencial diseñado en la Constitución y, por último, inconstitucionalidad del Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas que el texto normativo crea. La cuestión de fondo en esta ocasión no está tan relacionada con el orden de competencias diseñado en la Constitución, sino que es de más hondo calado. Claramente, la discrepancia radica en la filosofía misma que informaba la ley. También en esta ocasión el Tribunal Constitucional desestima el recurso. (STC 37/87, de 26 de marzo).
3. Ley del Parlamento de Andalucía 1/89, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales. Recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno. El punto de desacuerdo radica en que la Comunidad Autónoma Andaluza no había considerado aplicable en su territorio la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por entender que no era aplicable a las Comunidades que habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 CE. Sin embargo, el Tribunal estima parcialmente el recurso y sostiene que esta Ley es aplicable a todas las Comunidades, en cumplimiento la competencia estatal exclusiva sobre «seguridad pública» (STC 81/93, de 8 de marzo).
4. Ley del Parlamento de Andalucía 6/85, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía. En realidad, frente a esta ley se interponen dos recursos de inconstitucionalidad, ambos por el Presidente del Gobierno, que el Tribunal Constitucional resolverá en una única sentencia. Se alega infracción de lo dispuesto con carácter básico en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y estatuto de sus funcionarios, normativa contenida en la Ley 30/84, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. El Tribunal Constitucional estima sendos recursos, por entender que la regulación autonómica realmente vulneraba la normativa básica estatal (STC 302/93, de 21 de octubre).

5. Ley del Parlamento de Andalucía 8/88, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno, por vulneración del orden competencial en la materia. El Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso (STC 193/98, de 21 de octubre).

Sobre el órgano que interpone los diversos recursos, se constata que únicamente en una ocasión no es el Presidente del Gobierno. En efecto, en el caso de la Ley de Reforma Agraria es una fracción de senadores la que, apoyándose no sólo en motivos competenciales, recurre esta norma²⁰. Por tanto, se observa que en la única ocasión en que se esgrimen otros motivos, además de los que hacen referencia a la infracción del orden de competencias, la interposición del recurso no ha correspondido al Presidente de la Nación. A este respecto, Caamaño ha sostenido que «la práctica jurisprudencial ha venido a corroborar, en cierto modo, esta idealización o justificación teórica de los sujetos legitimados. Así, en la totalidad de los recursos de inconstitucionalidad promovidos hasta el día de hoy por el Presidente del Gobierno se suscitaron cuestiones de naturaleza competencial, mientras que en aquellos otros recursos en que se planteaba un problema no propiamente competencial, sino de contraste material entre la ley y la Constitución, los promotores del recurso fueron, fundamentalmente, minorías parlamentarias (50 diputados o 50 senadores) o el Defensor del Pueblo, que, ciertamente, ha hecho un uso moderado de este cauce de impugnación directa de la ley»²¹.

Sin embargo, no creo que ello sea siempre así. Como ya hemos destacado, la correlación de fuerzas existente en la Comunidad Autónoma en relación con

²⁰ Recientemente, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado acerca de la legitimación de una fracción de Senadores para plantear recursos de inconstitucionalidad frente a leyes autonómicas. En la STC 180/00, de 29 de junio y frente a la alegación de la «falta de interés senatorial para recurrir en inconstitucionalidad leyes autonómicas», el Tribunal sostiene que «la legitimación de los Senadores es, simplemente una opción del constituyente a favor de ciertos órganos o fracciones de órganos públicos que no podrá ser negada ni, en consecuencia, rehusado el pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión deducida, por inexistencia de un derecho subjetivo o de un interés propio de quien ejerce la acción, sino sólo por inexistencia de la voluntad que se manifiesta» (F.J. Segundo). Ya en 1990, en la STC 17/90, de 7 de febrero, el Tribunal había reconocido esa legitimación.

²¹ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.; GÓMEZ MONTORO, A.J.; MEDINA GUERRERO, M.; REQUEJO PAGÉS, J.L., *Jurisdicción Constitucional y Procesos Constitucionales* (Madrid, McGraw Hill, 1997), pág. 27.

la del Estado va a resultar, a mi juicio, de gran importancia para determinar qué sujetos recurren determinada disposición autonómica. Por supuesto, esta cuestión va a depender siempre de la coyuntura política y del clima de relaciones existente tanto a nivel autonómico entre mayoría y oposición como de la marcha de las relaciones entre el Estado central y la Comunidad Autónoma.

Volviendo al Parlamento de Andalucía, es evidente que en lo que respecta a la impugnación de sus normas ha disfrutado de una posición bastante cómoda. El hecho de que durante bastantes años el partido mayoritario en las Cortes Generales, gobernara también en Andalucía explica esta circunstancia.

En los últimos años, sin embargo, la situación ha variado. Obviamente a ello ha contribuido el cambio producido en el gobierno central en 1996, aunque, a mi juicio, el agravamiento de las relaciones está relacionado, además, con otra circunstancia. En la Comunidad Autónoma Andaluza es el mismo partido el que gobierna desde la primera legislatura lo que ha podido influir en que se haya utilizado el enfrentamiento Estado central-Comunidad Autónoma para reforzar una oposición que, ejercida desde la propia Región no estaba dando sus frutos²². Sólo así se explica el nivel de tensión que en ocasiones las relaciones entre el Ejecutivo andaluz y el Gobierno central han llegado a alcanzar.

5. REFLEXIÓN FINAL

Creo que queda lo suficientemente constatado, al menos en el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza, como el Estado y las diversas Comunidades Autónomas utilizan el Tribunal Constitucional como órgano dirimente de conflictos, en muchas ocasiones, políticos. En efecto, un medio más de mostrar las discrepancias es el recurso al órgano de justicia constitucional. Si el control abstracto de constitucionalidad, tal y como está diseñado por la Constitución y la LOTC, no escapa a motivaciones de índole política, éstas se hacen aún más evidentes en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a normas autonómicas.

La restricción en el círculo de los legitimados, unido a la suspensión automática prevista en la LOTC, con la sola invocación del artículo 161.2 CE, dota

²² El Partido gobernante en la Comunidad Autónoma desde la constitución del Parlamento es el Partido Socialista Obrero Español. Las tres primeras legislaturas, con mayoría absoluta, la cuarta con mayoría relativa y la quinta y sexta con mayoría hegemónica, en coalición con otro partido con representación parlamentaria.

al Gobierno central de un arma poderosa con la que instrumentalizar sus acuerdos con las Comunidades Autónomas. Sin embargo, los órganos políticos deberían hacer un esfuerzo y no convertir al órgano de defensa constitucional en árbitro de sus disputas políticas.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Las competencias de la Comunidad Autónoma Andaluza en la Constitución y el Estatuto* (Junta de Andalucía, 1986).
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario* (Madrid, Civitas, 1988).
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.; GÓMEZ MONTERO, A.J.; MEDINA GUERRERO, M.; REQUEJO PAGÉS, J.L., *Jurisdicción y Procesos Constitucionales* (Madrid, McGraw Hill, 1997).
- CANO BUESO, J., (edit.), *Parlamento y sociedad en Andalucía* (Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1988).
- CANO BUESO, J. y MORALES ARROYO, J.M., *El Parlamento de Andalucía* (Madrid, Tecnos, 1987).
- EMBED IRUJO, A., *Los Parlamentos territoriales* (Tecnos, Madrid, 1987).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5(1982).
- IBÁÑEZ MACÍAS, A., *La reforma agraria andaluza desde la Constitución Española* (Valencia, Tirant lo Blanch, 1996).
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho* (Madrid, Marcial Pons, 2001).
- LÓPEZ GUERRA, L., «Algunas propuestas sobre los conflictos de competencia», en *La Jurisdicción Constitucional en España* (Madrid, Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Constitucionales, 1995).
- MORALES ARROYO, J.M., «El objeto de preocupación del Parlamento en sus veinte años de existencia», en *El Parlamento de Andalucía y los órganos de extracción parlamentaria*, Jornadas enmarcadas en el Programa XX Aniversario del Estatuto de Autonomía par Andalucía, celebradas en Almería, Noviembre de 2001.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas* (Madrid, Civitas, 1979).
- OLIVÁN DE CACHO, J., «La posición de las Asambleas Legislativas autonómicas en los conflictos positivos de competencia», *Revista de las Cortes Generales*, 47 (1999).
- PÉREZ ROYO, J., «El desarrollo normativo del Estatuto de Autonomía en la primera legislatura del Parlamento de Andalucía», en Cano Bueso, J. (edit.), *Parlamento y sociedad en Andalucía*, op. cit.

- PÉREZ ROYO, J. y PORRAS NADALES, J., *El Parlamento de Andalucía. Análisis de la primera legislatura (1982-1986)*, (Madrid, Tecnos, 1987).
- PORRAS NADALES, A.J., «Rendimiento Institucional y eficacia parlamentaria», en PAU I VALL (coord.) *El Parlamento del siglo XXI* (Madrid, Tecnos, 2002).

- TEROL BECERRAL, M.J., «La participación del Parlamento de Andalucía ante el Tribunal Constitucional», *Revista Andaluza de Administración Pública* 31 (1997).
- TEROL BECERRAL, M.J., *El conflicto positivo de competencia* (Valencia, Tirant lo Blanch, 1993).