

ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y FUENTES DEL DERECHO

TEMA 7: EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. RESUMEN DEL TEMA
2. CONCEPTOS CLAVE
3. CASO PRÁCTICO
4. MATERIALES ADICIONALES

HÈCTOR LÓPEZ BOFILL

ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN: 19/11/2010

Materiales elaborados con la financiación de: “Proyecto de innovación docente de las asignaturas: Derecho Constitucional II (12178), Derecho Público de Cataluña (12525), Derecho Constitucional III (12426)” 8 PMSIQD 2008-2009 1, CQUID, UPF.

SISTEMA INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Hèctor López Bofill

Última actualización: 19/11/2010

Principio de autoorganización de las Comunidades Autónomas

- Es una expresión del principio de autonomía
- Artículo **147.2 c) CE**. Establece que entre los contenidos mínimos del Estatuto debe incluirse la “denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias”
- El artículo **148.1.1 CE** Establece que las Comunidades Autónomas tienen competencias en materia de “organización de sus instituciones de autogobierno”
- El principio de autoorganización tiene como límite el **principio de homogeneidad institucional establecido por la Constitución** (artículo 152.1 CE)



Elementos comunes en la organización institucional autonómica

(principio de homogeneidad, artículo 152.1 CE)

1) Asamblea legislativa

- a) escogida por sufragio universal
- b) según un sistema proporcional
- c) que represente a las diversas zonas del territorio

2) Presidente de la CA escogido por la Asamblea entre sus miembros

3) Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas

SISTEMA INSTITUCIONAL DE CATALUÑA

GENERALITAT DE CATALUÑA

La Generalitat es el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña (**artículo 2.1 EAC**)

Artículos 2.2 i 2.3 EAC:

La Generalitat está integrada por:

- **Parlamento**
- **Presidencia de la Generalitat**
- **Gobierno**
- **Instituciones recogidas en el capítulo V del título II EAC**
- **Municipios, veguerías, comarcas y otros entes locales**



PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Escogido por la Asamblea legislativa **entre sus miembros**
(152.1CE)

FUNCIONES:

- **Función representativa**
 - Representación suprema de la Comunidad Autónoma
 - Representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma
- **Función de dirección del Consejo de Gobierno**



Por ejemplo,

PRESIDENT DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

Regulación: Artículos 67 EAC

Artículos 4-12 Ley 13/2008, de 5 de noviembre
de la Presidencia i del Gobierno

Escogido por el Parlamento de Cataluña **entre sus miembros**

FUNCIONES:

- **Función representativa**
 - Representación suprema de la *Generalitat*
 - Representación ordinaria del Estado en Cataluña

- **Función de dirección de la acción del Gobierno**

INVESTIDURA DEL PRESIDENTE DE LA GENERALITAT

- 1) Ronda de consultas con representantes de los partidos y grupos políticos con el Presidente del Parlamento
- 2) Presentación de un candidato de entre los diputados
- 3) El candidato presenta al Pleno su programa de gobierno. Debate.
- 4) Primera votación por mayoría absoluta (Investido si la supera)
- 5) 2 días después segundo debate y segunda votación (el Presidente es investido si obtiene la mayoría simple)
- 6) Si no es escogido en segunda votación se tramita una nueva propuesta de candidato
- 7) Si después de dos meses desde la primera votación de investidura ningún candidato ha sido escogido, se disuelve el Parlamento y el Presidente de la Generalitat en funciones convoca elecciones

CESE DEL PRESIDENTE

El Presidente de la Generalitat cesa per las siguientes causas:

- 1) Por cambio de legislatura como consecuencia de unas elecciones
- 2) Por aprobación de una moción de censura y denegación de una cuestión de confianza
- 3) Por dimisión
- 4) Por incapacidad permanente física o mental solicitada por mayoría absoluta del Parlamento de Cataluña y reconocida por una mayoría de 2/3 partes
- 5) Por muerte
- 6) Por condena penal que comporte inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos

- En los casos 1) 2) i 3) el Presidente se mantiene en funciones hasta la toma de posesión de su sucesor
- En los casos 4) 5) i 6) el Presidente es sustituido interinamente por el consejero primero o vicepresidente y se abre el trámite de la investidura

GOBIERNO AUTONÓMICO

Las Comunidades Autónomas deben contar con un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas (152.1 CE)

COMPOSICIÓN:

- Presidente** de la Comunidad Autónoma
- Consejeros** libremente nombrados y cesados por el Presidente
- Algunas Comunidades Autónomas regulan las figuras del **vicepresidente** o **consejero primero**.

Los consejeros son - **miembros del Gobierno**
- **titulares de varios departamentos**

GOBIERNO AUTONÓMICO

□ FUNCIONES:

Función de dirección política

Funciones administrativas

Potestades normativas

□ RESPONSABILIDAD POLÍTICA:

El Presidente y los miembros del Gobierno responden políticamente de forma solidaria ante el Parlamento

La responsabilidad política se configura a través de la **moción de censura** i la **cuestión de confianza**



Por ejemplo,

Gobierno de la Generalitat de Cataluña

Regulación: Artículos 68-70 EAC

Ley 13/2008, de 5 de noviembre de la Presidencia
y del Gobierno

COMPOSICIÓN:

Presidente de la Generalitat

Consejero Primero o Vicepresidente

Consejeros

Los consejeros y el consejero primero o vicepresidente son de libre designación y cese por parte del Presidente



Por ejemplo,

Gobierno de la Generalitat de Cataluña

FUNCIONES:

Órgano superior colegiado que:

- 1) Dirige la acción política i la administración de la Generalitat
- 2) Ejerce la función ejecutiva
- 3) Ejerce la potestad reglamentaria

ESTATUT PERSONAL:

Los miembros del Gobierno no pueden ser detenidos ni retenidos, excepto en caso de delito flagrante

Dentro del territorio de Cataluña la responsabilidad penal es exigible ante el TSJ de Cataluña

Fuera del territorio de Cataluña la responsabilidad penal es exigible ante la Sala Penal del Tribunal Supremo



Por ejemplo,

Gobierno de la *Generalitat de Catalunya*

Funciones de los Consejeros:

(Artículo 16 - Ley13/2008, de 5 de noviembre)

- 1) Desarrollar la acción de Gobierno en el ámbito de sus funciones, de acuerdo con las directrices del Presidente
- 2) Proponer anteproyectos de ley, proyectos de decreto-legislativo de decreto-ley o de decreto en el ámbito de sus competencias
- 3) Proponer al Gobierno programas de actuación en su ámbito de competencias
- 4) Proponer el nombramiento de altos cargos de su departamento
- 5) Ejercer la potestad disciplinaria
- 6) Ejercer cualquier otra atribución propia del cargo o prevista por las normas



Por ejemplo,

Gobierno de la Generalitat de Cataluña

Funciones del Consejero Primero

(Artículo 14 Ley 13/2008, de 5 de noviembre)

Funciones del Vicepresidente

(Artículo 15 Ley 13/2008, de 5 de noviembre)

ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS

Asambleas escogidas por **sufragio universal** según un **sistema de representación proporcional** que debe asegurar la **representación de todas las zonas del territorio** (152 CE)

Asambleas unicamerales

Tienen funciones representativas

- ejercen la función legislativa
- ejercen la función de impulso i control de la acción de gobierno
- ejercen otras funciones (por ejemplo: designación de cargos de instituciones estatales)

ASAMBLEAS LEGISLATIVAS

Por ejemplo,

PARLAMENTO DE CATALUÑA

Regulación: Artículos 55-66 EAC

Reglamento del Parlamento de Cataluña
aprobado el 22 de diciembre de 2005

El Parlamento

Representa al pueblo de Cataluña

Ejerce la potestad legislativa

aprueba los presupuestos de la Generalitat
controla e impulsa la acción de gobierno

PARLAMENTO DE CATALUÑA

COMPOSICIÓN:

Mínima de 100 diputados y máxima de 150 escogidos por un plazo de **4 años** por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto

La Ley Electoral de Cataluña se encuentra todavía pendiente de aprobación (se necesitan 2/3 de los diputados en votación final sobre el conjunto del proyecto)

Se aplica la LOREG.

PARLAMENTO DE CATALUÑA

Estatuto de los diputados

- **Inviolables** por los votos y las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo
- **Inmunidad limitada:** no pueden ser detenidos si no es en caso de delito flagrante
 - Pero no hay suplicatorio
- **Fuero:** Dentro del territorio de Cataluña la responsabilidad Penal es exigible ante el TSJ de Cataluña
 - Fuera del territorio de Cataluña la responsabilidad penal es exigible ante la Sala Penal del Tribunal Supremo

PARLAMENTO DE CATALUÑA

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Presidente y Mesa: (2 vicepresidentes i 4 secretarías)

Representación de la Cámara

Dirección de los debates y disciplina parlamentaria

Pleno: reunión de todos los diputados, órgano supremo de la cámara

Comisiones: grupo de diputados que reproducen proporcionalmente la composición de la cámara

- **Legislativas**

- **Específicas:** -reguladas por reglamento

 - (p.ej: Comisión Estatuto diputados)

 - Creadas por Ley

 - Comisión de estudio/investigación

PARLAMENTO DE CATALUÑA

ORGANITZACIÓ Y FUNCIONAMIENTO

Grupos Parlamentarios: Mínimo de 5 diputados con la excepción del Grupo Mixto

- Diputados no adscritos (que abandonen su grupo o que sean expulsados)

Junta de Portavoces: Portavoces de cada grupo parlamentario y el Presidente de la Cámara

- Deciden el orden del día
- Voto por el sistema de votación ponderada

Diputación Permanente: Vela por los poderes del Parlamento cuando este no se halla reunido en periodo de sesiones

- 23 diputados escogidos en proporción a la representación de los grupos en el Pleno
- Acuerdos por mayoría absoluta

PARLAMENTO DE CATALUÑA

FUNCIONES:

- ❑ Representa al pueblo de Cataluña
- ❑ Ejerce la potestad legislativa
 - ✓ Aprueba los presupuestos de la Generalitat
 - ✓ Controla e impulsa la acción de gobierno

- ❑ Otras funciones
 - Elección y nombramiento de cargos
 - p.e: Designación de senadores (8 senadores)
 - Síndic de Greuges (Ombudsman)*
 - 6 miembros Consejo de Garantías Estatutarias
 - Consejo del Audiovisual de Cataluña
 - Proposición de leyes estatales
 - Interposición de recursos de inconstitucionalidad



OTRAS INSTITUCIONES AUTONÓMICAS

Consejos Consultivos

(por ejemplo: Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña)

Defensor del pueblo

(por ejemplo: *Síndic de Greuges* de Cataluña)

Tribunales de Cuentas

(por ejemplo: Sindicatura de cuentas de Cataluña)

Otras instituciones

Consejos del Audiovisual (Consejo del Audiovisual
de Cataluña)

ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y FUENTES DEL DERECHO

TEMA: SISTEMA INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

PALABRAS CLAVE

- 1) PRINCIPIO DE AUTOORGANIZACIÓN
- 2) PRINCIPIO DE HOMOGENEIDAD INSTITUCIONAL
- 3) ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
- 4) PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
- 5) CONSEJO DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
- 6) GENERALITAT DE CATALUÑA
- 7) PARLAMENTO DE CATALUÑA
- 8) PRESIDENTE DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA
- 9) GOBIERNO DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA
- 10) CONSEJERO
- 11) CONSEJERO PRIMERO/VICEPRESIDENTE

ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y FUENTES DEL DERECHO

TEMA: SISTEMA INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CASO PRÁCTICO

EL PRESIDENTE DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

- 1) Imagina que en Cataluña se promueve una reforma estatutaria por la cual el Presidente de la Generalitat es escogido en votación directa por el pueblo de Cataluña a través de un sistema de vueltas. ¿Sería constitucional esta reforma estatutaria? ¿Por qué?
- 2) ¿Puede el Parlamento de Cataluña investir Presidente de la Generalitat a alguien que no sea diputado en el mismo Parlamento de Cataluña? ¿Por qué?
- 3) Explica el proceso de investidura del Presidente de la Generalitat.
- 4) ¿Puede el Presidente de la Generalitat delegar en condiciones normales la representación de la Generalitat de Cataluña al consejero primero o vicepresidente? ¿Pueden el consejero primero o el vicepresidente plantear al Parlamento una cuestión de confianza?
- 5) ¿Quién representa con carácter ordinario al Estado en Cataluña? ¿I con carácter extraordinario? ¿Quién representa al Gobierno del Estado español con carácter ordinario?
- 6) ¿Ante qué órgano puede ser procesado el Presidente de la Generalitat si se le imputa la comisión de un delito en Cataluña? ¿I si se le imputa la comisión de un delito fuera de Cataluña?
- 7) ¿Hace falta convocar elecciones si el Presidente de la Generalitat cesa por haber estado condenado por sentencia penal firme con inhabilitación para ejercer cargos públicos? ¿Cómo se procedería en este caso? ¿Quién sería Presidente de la Generalitat con carácter interino hasta la investidura de un nuevo Presidente?

ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y FUENTES DEL DERECHO

TEMA: SISTEMA INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

MATERIAL ADICIONAL

1) BIBLIOGRAFÍA GENERAL

APARICIO, M.A. i BARCELÓ, M. (Coordinadores): *Manual de Derecho Constitucional*, Atelier, Barcelona, 2009 (Tema 21, pp. 477-500)

BARCELÓ, M i VINTRÓ, J (Coordinadores): *Dret Públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2008. (Capítulos VII, VIII i IX, pp. 255-405)

RIDAO, J: *Curs de Dret Públic de Catalunya*, Ariel i Escola d'Administració Pública, Barcelona, 2007 (Capítulo 4, pp. 153-246)

ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y FUENTES DEL DERECHO

TEMA: SISTEMA INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

JURISPRUDENCIA

STC 15/2000 de 20 de enero

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas y don Guillermo Jiménez Sánchez[CHL1], Magistrados

ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 815/91, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley Foral de Navarra 9/1991, de 16 de marzo, por la que se modifica el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Navarra. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 17 de abril de 1991, el Abogado del Estado, en representación del Presidente de Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral de Navarra 9/1991, de 16 de marzo, por la que se modifica el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral. En la demanda se hizo invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución, a los efectos de que se declarase la suspensión de la vigencia y aplicación de la disposición legal impugnada.

2. En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

a) El art. 29 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) regula el procedimiento mediante el cual se efectúan las propuestas de candidatos a la Presidencia de la Diputación Foral y se procede a su votación por el Parlamento, cuyas previsiones han sido desarrolladas por el art. 20 de la Ley

Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral. Una y otra disposición legal se inspiran en "el principio de racionalización, que trata de impedir crisis gubernamentales prolongadas" (SSTC 141/1990, FJ 4; 16/1984, FJ 6), con arreglo al cual se exige que el candidato propuesto por el Presidente de la Cámara obtenga, en primera votación, la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento y, en caso de no lograrse ésta, se impone una segunda votación en la que se exige idéntica mayoría. Si en esta segunda votación tampoco obtuviera el candidato propuesto la mayoría absoluta, se prevén una tercera y, en su caso, una cuarta votación, en las que se requiere para que el candidato sea investido el voto favorable de la mayoría simple de los miembros del Parlamento. En el supuesto de que tampoco se produjera la investidura en la cuarta votación, el art. 20.6 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, dispone que "dentro de los cinco días naturales siguientes se propondrá al Parlamento un nuevo candidato, cuya investidura se ajustará a lo establecido en los apartados anteriores". Finalmente, si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiere obtenido la mayoría simple, el art. 29.3 LORAFNA establece en su último inciso que "será designado Presidente de la Diputación Foral el candidato del partido que tenga mayor número de escaños".

El Tribunal Constitucional en la STC 16/1984, de 16 de febrero, ha interpretado este último inciso del art. 29.3 LORAFNA en el sentido de que "si el candidato propuesto no obtuviera la investidura por mayoría absoluta o por la simple en la ... quinta votación, el Presidente del Parlamento Foral [ha de proponer] para el nombramiento como Presidente del Gobierno de Navarra al candidato del partido político que cuente con el mayor número de escaños y que hubiese sido propuesto como tal al Presidente del Parlamento por dicho partido con anterioridad a la celebración de la antedicha quinta votación". En el ATC 110/1984, de 16 de febrero, se aclaró la parte dispositiva de la mencionada Sentencia precisando que "la expresión 'el partido que cuente con el mayor número de escaños', que se encuentra en el punto 4º de nuestro fallo, se refiere al partido que hubiera obtenido en las elecciones el mayor número de escaños, independientemente de que, con ocasión de algún trámite o procedimiento parlamentario, las propuestas, iniciativas o candidatos de otros partidos hubieran obtenido un apoyo mayor o menor por parte de los miembros de la Cámara".

El art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, se limitó a reproducir el contenido antes transcrito del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, añadiendo que "en caso de empate en el número de escaños, el candidato será designado por el partido cuya lista hubiese obtenido mayor número de votos".

Pues bien, la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, por la que se modifica el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, pretende resolver, como se indica en su Exposición de Motivos, las "dudas acerca del alcance que ha de darse a la palabra 'partido'" incorporada a los arts. 29.3 LORAFNA y 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, asegurando "que la aplicación del precepto se acomode a los principios inspiradores del sistema democrático" Para ello, "parte de la consideración como sinónima de la palabra 'partido' de otras formas de concurrencia electoral permitidas por la Ley como son las federaciones de partidos, agrupaciones y las coaliciones electorales", entendiéndose que "cualquier otra interpretación conduciría a soluciones

contrarias al principio de legitimidad democrática que debe presidir todo el proceso electoral".

b) El Abogado del Estado entiende que la Exposición de Motivos de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, no deja lugar a dudas sobre el designio de la norma, esto es, que con su aprobación lo que el Parlamento Foral pretende es resolver las "dudas acerca del alcance que ha de darse a la palabra 'partido'" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, ofreciéndose por parte del legislador foral la única interpretación de dicho término que, con exclusión de todas las demás, considera compatible con "el principio de legitimidad democrática que debe de presidir todo el proceso electoral", la cual "parte de la consideración como sinónima de la palabra 'partido' de otras formas de concurrencia electoral permitidas por la Ley como son las federaciones de partidos, agrupaciones y coaliciones electorales".

Por ello, estima necesario, con carácter previo, examinar la competencia del legislador navarro para dictar este tipo de normas que se limitan a precisar el alcance de las palabras o conceptos utilizados en la LORAFNA. Sabido es que el Tribunal Constitucional ha atribuido al Amejoramiento Foral la naturaleza de Estatuto de Autonomía (SSTC 16/1984, FJ 3; 28/1984, FJ 2; 94/1985, FJ 6; 86/1988, FJ 3; 187/1988, FJ 3; 141/1990, FJ 2), por lo que, a partir de esta configuración, la cuestión planteada consiste en dilucidar si la incompetencia del legislador ordinario para dictar "normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución", que la STC 76/1983, de 5 de agosto, ha derivado de la necesidad de "custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos" (FJ 4), es asimismo aplicable a la relación entre el legislador estatuyente y el Parlamento Foral de Navarra como poder "estatuido".

No cuestiona que todo proceso de desarrollo normativo de un precepto estatutario implica siempre una interpretación del mismo realizada por quien dicta la norma de desarrollo, pero entiende, por una parte, que la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, no es una Ley de desarrollo, puesto que es otra la finalidad a la que atiende, y, por otra parte, que no concurren en este caso ninguna de las condiciones previas que deben darse para proceder al desarrollo de una norma, a saber, la existencia de una laguna y la imposibilidad de colmarla de acuerdo con su teleología inmanente. La disposición legal impugnada sólo pretende interpretar, es decir, precisar el único sentido, excluyendo otros, que debe de atribuirse a la palabra "partido" del art. 29.3 LORAFNA, pero tal interpretación no incumbe al legislador navarro, pues la LORAFNA supone una doble voluntad (STC 56/1990, FJ 5) y cualquier norma de interpretación o aclaración sobre alguno de sus contenidos normativos sólo podría adoptarla el legislador estatuyente, sin perjuicio de las decisiones hermenéuticas que puedan emanar del Tribunal Constitucional. En definitiva, el legislador navarro ha sobrepasado los límites impuestos a su potestad legislativa, lo que demuestra la inconstitucionalidad de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, cualquiera que sea el juicio que merezca su contenido material.

c) Con carácter subsidiario a la tacha de inconstitucionalidad expuesta, el Abogado del Estado sostiene otra línea argumental que conduce a poner de manifiesto también la inconstitucionalidad de la disposición legal recurrida, consistente en que la nueva redacción que ésta da al art. 20.8 de la Ley Foral

23/1983, de 11 de abril, supone, a su juicio, una modificación unilateral de la LORAFNA por vía de interpretación, contraria a su art. 71 y a la propia Constitución.

En este extremo, su argumentación se centra en indagar el sentido del art. 29.3 LORAFNA, comenzado por una reflexión sobre el significado literal de la palabra "partido", pues lo que está más allá del sentido literal lingüísticamente posible de dicho término y es claramente excluido por él no puede entenderse, por la vía de la interpretación, como significado del término interpretado. Aduce al respecto que el legislador orgánico del Amejoramiento Foral utilizó la palabra "partido", en vez de otras posibles, incluso empleadas en la Constitución, como "grupos parlamentarios" (art. 78.1 CE) o "grupos políticos con representación parlamentaria" (art. 99 CE), no como fruto del azar, sino como reflejo de una previa decisión política, de la que cabe inferir la voluntad del legislador orgánico de excluir explícitamente a otras formaciones políticas. Destaca, en este sentido, que el art. 99 CE, que cumple una función parecida en nuestra estructura constitucional a la que incumbe al art. 29.3 LORAFNA en la organización institucional de la Comunidad Autónoma, utiliza una expresión que comprende a todas las formaciones políticas que el legislador foral de 1991 busca cobijar bajo el término "partido", habiendo declarado este Tribunal Constitucional que la expresión "grupos políticos con representación en las Cortes Generales" puede predicarse, tanto a partir de una interpretación literal como desde su entendimiento teleológico, respecto de las formaciones políticas que contando entre sus miembros con parlamentarios hubieran concurrido, en solitario o federadas o coligadas con otros grupos, a las últimas elecciones generales (STC 63/1987, FJ 7).

El legislador de la LORAFNA pudo emplear la expresión "grupo parlamentario" y, si lo hubiese hecho, las consecuencias que los operadores jurídicos podrían derivar de la norma habrían sido bien distintas, pues es un principio tradicional en el derecho parlamentario que no pueden constituir grupo parlamentario separado representantes que pertenezca a un mismo partido o que, al tiempo de las elecciones, pertenezcan a formaciones políticas que no se hubieran enfrentado ante el electorado. De manera que si el legislador de la LORAFNA hubiera pretendido la designación como Presidente de la Diputación Foral, en la vía subsidiaria prevista en su art. 29.3, del candidato propuesto por la "formación política" concurrente a los comicios que hubiere obtenido el mayor número de escaños, en vez de al presentado por él "partido político" con mayor presencia en el Parlamento Foral, habría sido suficiente con sustituir la palabra "partido" por la expresión "grupo parlamentario" o "grupo político con representación en el Parlamento Foral". Si no se hizo así, fue por una decisión explícita del legislador.

En este sentido, el debate en la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra sobre el art. 20 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, confirma la conclusión expuesta. La enmienda núm. 25 de las presentadas al proyecto de Ley pretendía "intercalar en el apartado 8, donde dice 'partido político' y 'que cuente', los conceptos Coaliciones, Federaciones y Agrupaciones de electores". La enmienda fue rechazada y la defensa del texto del Proyecto de Ley se basó en que "donde [el art. 29.3 LORAFNA] ... ha dicho partido no se ha dicho ni se ha querido decir coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores. Si alguien considerara que, efectivamente, lo que el Amejoramiento dice no se atiene a los derechos que en su caso pudieran asistir a las

coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores, no es éste el procedimiento para, si hay un derecho lesionado, que el derecho se proteja, porque esta ley no puede variar lo que la Ley Orgánica dice" [Boletín Oficial (sic) del Parlamento Foral de Navarra, núm. 49 de 1983].

d) El análisis jurídico-constitucional del problema planteado, lo aborda el Abogado del Estado a continuación desde un plano teleológico. Mantiene al respecto que la captación del sentido de una norma exige su integración en el horizonte hermenéutico en que se inserta, con arreglo al orden de valores y principios a los que sirve y que esta línea argumental pone de manifiesto, también, que la disposición legal impugnada no se atempera a la finalidad perseguida por el art. 29.3 LORAFNA, sino que supone una modificación unilateral de su sentido, esto es, que nos encontramos en presencia de un novum normativo, de una norma de decisión del legislador navarro adoptada con el pretexto de suprimir una hipotética indeterminación de sentido que aprecia en el art. 29.3 LORAFNA y que imputa a una inexistente ambigüedad de la palabra "partido".

Como este Tribunal Constitucional declaró en la STC 16/1984, de 6 de febrero, y ha recordado en la STC 141/1990, de 20 de septiembre, el modelo constitucional que consagra la normativa examinada de la LORAFNA se configura como una variante del sistema parlamentario racionalizado, tratándose de impedir las crisis gubernamentales prolongadas. Finalidad a la que atiende la LORAFNA al arbitrar un procedimiento subsidiario para la designación del Presidente de la Diputación Foral cuando en el Parlamento Foral, durante el plazo de dos meses, no se haya logrado la designación por mayoría de uno de los candidatos propuestos. La norma se proyecta de este modo sobre una situación de inestabilidad política, caracterizada por la fragmentación de las opciones políticas con presencia en la Cámara y por el enfrentamiento e incapacidad de éstas para alcanzar un acuerdo. La finalidad última perseguida consiste, por lo tanto, en no prolongar esta situación y arbitrar un cauce que permita la formación de un Gobierno que cuente con el más vigoroso respaldo parlamentario posible.

Desde esta perspectiva cabe apreciar diferencias esenciales entre el respaldo ofrecido por un partido político, de un lado, o por una federación de partidos, coalición electoral o agrupación de electores, por el otro, pues el grado de cohesión organizativa y de homogeneidad programática e ideológica constituyen las notas diferenciales entre aquél y éstas. Un partido es una unidad política que engloba un programa de actuación, un equipo potencial de gobierno y unas estructuras de adhesión social estables, viéndose reforzado su grado de cohesión y de disciplina por la presencia de un solo centro de decisión. Esta unidad, sin embargo, se transforma en una pluralidad coordinada en el caso de las federaciones de partidos, en las que existen tantos centros de decisión como número de partidos federados, resultando debilitado su grado de cohesión y disciplina por la existencia de tantos centros de decisión como número de partidos federados, cada uno de los cuales constituye una unidad política distinta, en cuyo seno se producen debates y conflictos que en cualquier momento pueden repercutir sobre la solidez de la federación. Por su parte, las coaliciones y agrupaciones electorales son meras plataformas provisionales de naturaleza instrumental y estructura más o menos compleja que se presentan unidas ante el electorado con el único objetivo de solicitar el voto y obtener representación parlamentaria. En particular, las coaliciones se

constituyen específicamente para cada proceso electoral y están vinculadas a un programa electoral que no siempre se concreta en un único programa de gobierno y, por su parte, las agrupaciones electorales "por su propio carácter tiene[n] la vida constreñida al concreto proceso electoral, sin que se genere ... una asociación política, cuyo órgano de representación y decisión se traslada a los integrantes de la candidatura presentada por los electores" (STC 16/1983, FJ 3).

Por estas razones, el apoyo prestado inicialmente a un candidato por una de estas formaciones políticas está dotado, en principio, de menor consistencia y sirve tal vez con dudosa eficacia al fin buscado de garantizar la estabilidad gubernamental. La propia colocación sistemática del art. 6 CE expresa la importancia que se reconoce a los partidos políticos dentro de nuestro sistema constitucional y revela las diferencias que les separan de estas otras formaciones políticas. La protección constitucional de la existencia y funciones de los partidos políticos no atiende sólo a la dimensión individual del derecho a constituirlos y a participar activamente en ellos, sino que responde a una opción valorativa del constituyente que hace del sistema de partidos "la base esencial para la actuación del pluralismo político" (STC 85/1986, FJ 2). Esta opción es la que explica las funciones institucionales atribuidas a los partidos políticos en nuestro sistema constitucional y demuestra la razonabilidad de las diferencias existentes entre las misiones institucionales asignadas a los partidos políticos y las que cumplen otras formaciones políticas más o menos duraderas.

De otra parte, el Abogado del Estado entiende que la exclusión de las federaciones de partidos, coaliciones y agrupaciones de electores en el proceso de designación del Presidente de la Diputación Foral no contraviene el principio fundamental que informa todo el sistema establecido en la LORAFNA, cual es "la referencia continua a la voluntad popular, representada por la Asamblea" (STC 16/1984, FJ 8). En efecto, la posición central que ocupan los partidos políticos en nuestro sistema constitucional tiene múltiples manifestaciones y se evidencia asimismo en la legislación electoral, que desde el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, y la Ley 39/1978, de 17 de junio, hasta el vigente art. 46 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), modificada por las Leyes Orgánicas 1/1987, de 2 de abril, y 8/1991, de 13 de marzo, otorga a los partidos la facultad de presentar candidaturas en las que, junto con el nombre de su candidato, figure la denominación del partido que los propone. La importancia decisiva de este mecanismo ha sido destacada en la STC 168/1989, de 16 de octubre, en la que el Tribunal Constitucional aceptó la interpretación extensiva que del art. 46.7 LOREG había efectuado la Junta Electoral Central al admitir que la posibilidad existente para las coaliciones electorales de adjuntar al nombre del candidato las siglas del partido del que forma parte podía extenderse también a las federaciones de partidos por considerar que tal interpretación "no sólo es la más favorable al ejercicio de los derechos y a la libertad de asociación política... [sino que] al mismo tiempo se adecua a los principios del propio sistema democrático en el que los partidos son instrumento privilegiado de participación..." (FJ 6).

La decisión del elector aparece así como el producto de una motivación compleja (STC 10/1983, FJ 3), que sólo el análisis sociológico concreto permitiría con mayor o menor precisión establecer en cada caso. En el proceso

de formación de la voluntad política del elector influye de manera prevalente la identidad del partido que presenta al candidato a quien vota. A ello no se opone que, de acuerdo con la Constitución, la elección de los ciudadanos sólo pueda recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado. Lo que ocurre es que el dato identificativo esencial de un candidato ante su electorado es el partido al que pertenece y, en suma, se puede afirmar que es en el partido donde prevalentemente deposita su confianza la voluntad popular, lo cual demuestra la razonabilidad de la exclusión de otras formaciones políticas por el art. 29.3 LORAFNA.

e) En resumen, para el Abogado del Estado, la exclusión de las federaciones de partidos, coaliciones y agrupaciones electorales del procedimiento extraordinario diseñado en el mencionado art. 29.3 LORAFNA para la designación de Presidente de la Diputación Foral se muestra como resultado de una voluntad explícita del legislador estatuyente y pertenece al núcleo institucional del orden estatutario, que se encuentra sustraído a la disponibilidad del legislador navarro.

Concluye su escrito solicitando de este Tribunal Constitucional que dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo. Mediante otrosí, interesó, al amparo del art. 161.2 CE, la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada.

3. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, por providencia de 23 de abril de 1991, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento de Navarra, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, a tenor del art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso para las partes y desde su publicación en el "Boletín Oficial del Estado" para terceros; y, por último, publicar la incoación del recurso y de la suspensión acordada en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Boletín Oficial de Navarra".

4. Por escrito registrado el día 8 de mayo de 1991, el Presidente del Senado interesó se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88 LOTC. El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito registrado en fecha 22 de mayo de 1991, comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento.

5. El Letrado del Gobierno de Navarra presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el día 16 de mayo de 1991, que, en lo sustancial, a continuación se resume:

a) Comienza por señalar, como adición a los antecedentes fácticos reflejados en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, que la Ley impugnada tiene su origen en una proposición de Ley Foral presentada por el Grupo Parlamentario Popular, respecto a la cual el Gobierno de Navarra, en su sesión de 20 de diciembre de 1999, previos los informes jurídicos oportunos y que se adjuntan al escrito de alegaciones, adoptó el Acuerdo de manifestar su criterio contrario a la toma de consideración de dicha proposición de Ley "por incurrir en vicio de inconstitucionalidad al suponer una modificación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral al margen del procedimiento establecido en el propio texto para su reforma".

b) Para el Letrado del Gobierno de Navarra la tacha de inconstitucionalidad que en el escrito de demanda del recurso de inconstitucionalidad se imputa a la Ley recurrida queda perfectamente evidenciada no sólo a través de la correcta argumentación vertida en el citado escrito, sino también de su propia tramitación parlamentaria, de la que se desprende que fue aprobada a ciencia y conciencia de su inconstitucionalidad. Bajo la apariencia formal de una modificación de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, constituye una modificación unilateral del art. 29.3 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), pues altera la redacción de su último inciso al sustituir y suplantar la locución "partido" por las expresiones "federación de partidos, agrupación o coalición electoral". El art. 29.3 LORAFNA es claro y explícito en su formulación y cualquier añadido o interpretación que pretenda dar una mayor amplitud o un distinto significado a sus propios términos implica alterar su contenido y supone, por tanto, una modificación unilateral de la LORAFNA, al margen del cauce procedimental que en la misma se establece para su reforma (art. 71).

El Amejoramiento del Fuero se configura como una norma superior dentro del sistema normativo propio de la Comunidad Foral, lo que se traduce no sólo en una posición jerárquicamente superior respecto a las demás normas dictadas por el Parlamento de Navarra, sino también en una especial fuerza pasiva que impide su modificación al margen del procedimiento de reforma que en él mismo se dispone. De ahí que sea indisponible para el legislador foral y que sus preceptos no sean susceptibles de modificación por el mismo. De modo que la modificación de un precepto de la LORAFNA por el legislador foral supone una infracción de ésta y, además, del art. 28.1 LOTC (SSTC 36/1981; 179/1989; 100/1990). Así pues, la Ley impugnada al modificar la LORAFNA incurre en una vulneración de la jerarquía normativa, por infringir la LORAFNA, y, al mismo tiempo, en inconstitucionalidad.

c) En cuanto a la aducida contradicción de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, con el inciso final del art. 29.3 LORAFNA, el Letrado del Gobierno de Navarra entiende que el término "partido político" no es sinónimo ni puede comprender los conceptos de "federación de partidos, agrupación o coalición electoral". Argumenta en este sentido que cuando el art. 6 CE contempla a los partidos políticos y reconoce que éstos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política, está dotándoles de un peso específico y una función insustituible en el ordenamiento jurídico democrático del país. Esta constitucionalización no tiene lugar respecto a otras figuras como las federaciones de partidos, las agrupaciones o coaliciones electorales, lo que comporta la primacía, dentro del ordenamiento constitucional, de los partidos políticos sobre cualesquiera otras formas de concurrencia a las convocatorias electorales.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de señalar en la STC 3/1981, de 2 de febrero, la decisiva importancia de los partidos políticos en las modernas democracias pluralistas, lo que impide establecer una equiparación, en plano de igualdad, a todos los efectos entre aquéllos y las federaciones de partidos, las agrupaciones y coaliciones electorales, siendo los partidos políticos objeto de una regulación normativa bastante más precisa que éstas y gozando, por su propia esencia, de estabilidad y permanencia, lo que es ajeno a las

federaciones de partidos, agrupaciones y coaliciones electorales, que tras la celebración de unas elecciones pueden seguir las vicisitudes más diversas, hasta llegar, por supuesto, a disolverse, separarse y extinguirse.

Si el problema suscitado se aborda desde el punto de vista de la hermenéutica jurídica, es preciso acudir al art. 3 del Código Civil que establece como primer criterio interpretativo el literal o el sentido propio de las palabras del texto a interpretar, debiendo de subrayarse que cuando el legislador usa expresiones técnico-jurídicas lo hace en su verdadero sentido. En el supuesto que nos ocupa, cuando el art. 29.3 LORAFNA alude al "candidato del partido que tenga mayor número de escaños" se está refiriendo a una concreta y definida institución como lo es el partido político. A su vez, el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral insistió en referirse al "partido político".

Existiendo la posibilidad de que concurren a la consulta electoral federaciones de partidos, agrupaciones y coaliciones electorales, denominaciones que responden a instituciones distintas a la del partido político, cabe entender que el legislador de la LORAFNA y en el mismo sentido el legislador foral de la Ley 23/1983, de 11 de abril, no desconocían esa posibilidad de la presencia de las federaciones de partidos, agrupaciones o coaliciones electorales, no obstante lo cual circunscribieron ambos textos a los partidos políticos stricto sensu.

Igualmente confirma la conclusión alcanzada, el hecho cierto de que el legislador cuando lo ha considerado conveniente omite la referencia concreta al partido político para hacerlo a esas otras organizaciones de mayor amplitud y pluralidad. Tal como sucede en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, que en su art. 196, en relación con la elección de Alcalde, dispone que si ninguno de los Concejales obtiene la mayoría absoluta, será proclamado Alcalde el que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente municipio. Pareja solución se admitió en el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra, al establecer en su art. 8 que resultaban elegidos Diputados forales el primero o los primeros de la lista o listas que hubieran obtenido mayor número de votos en las elecciones al Parlamento Foral de Navarra.

En definitiva, la Ley Foral impugnada ha violentado los términos y el sentido de la LORAFNA al hacer comprender conceptos o instituciones no contempladas en la misma, por lo que tan forzada hermenéutica jurídica debe ser rechazada de plano.

Concluye su escrito solicitando del Tribunal Constitucional dicte Sentencia estimando el recurso de inconstitucionalidad y declarando la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo.

6. El Letrado del Parlamento de Navarra presentó sus alegaciones mediante escrito registrado con fecha 17 de mayo de 1991, que, en lo sustancial, a continuación, se resumen:

a) Considera, en primer término, que no es admisible la argumentación del Abogado del Estado sobre la incompetencia del legislador navarro para dictar una Ley como la impugnada, ya que se coloca en el papel del legislador estatuyente tratando de precisar una única interpretación del art. 29.3 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). Dejando a un lado la problemática de las Leyes interpretativas, el Letrado del Parlamento de Navarra entiende que

en el presente caso parece un tanto forzado traer a colación la doctrina de la STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre la posibilidad de redefinir la obra del constituyente y aplicar tal esquema argumentativo a la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, que legítimamente pretende modificar un punto (el art. 20.8) de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, con arreglo a criterios que informan la legislación electoral estatal. Además, como se señaló en la STC 76/1988, de 26 de abril, es más que dudosa la posibilidad de trasladar, de forma mimética, la construcción del Tribunal Constitucional sobre las relaciones entre el poder constituyente y los poderes constituidos (STC 76/1983), o relaciones entre todo tipo de poderes supra o infraordenados, al legislador autonómico o foral, pues cuando el legislador autonómico aprueba una Ley que desarrolla el Estatuto o, en el caso de Navarra, la LORAFNA, no se coloca en una situación de mero intérprete de los posibles significados de una norma que escoja uno de ellos y declare inaplicable los demás pro futuro.

Hay ciertamente una interpretación de la LORAFNA en la medida en que el desarrollo de una norma o el ejercicio de una potestad en ella contenida supone una previa e implícita interpretación de la norma desarrollada, pero ello no acredita que en el presente caso el Parlamento de Navarra esté utilizando una mera interpretación sustitutiva de la voluntad estatuyente al aprobar una Ley como la recurrida, que sería la única prohibida desde la perspectiva alegada. Máxime cuando lo que se precisa es que con arreglo a la legislación electoral cabe un desarrollo complementario de dicho precepto. No parece, por lo tanto, argumento relevante para descalificar la Ley impugnada, con independencia del juicio que merezca su contenido material, los razonamientos en este extremo vertidos por el Abogado del Estado, careciendo, en consecuencia, de viabilidad el primer alegato de carácter formal en el que se funda la pretensión de inconstitucionalidad, pues ni el Parlamento de Navarra ha suplantado al legislador de la LORAFNA, ni tampoco ha modificado ésta de forma subrepticia.

b) La Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, tampoco opera, en opinión del Letrado del Parlamento de Navarra, reforma alguna del art. 29.3 LORAFNA.

Es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que la interpretación de los preceptos constitucionales y estatutarios ha de hacerse de modo sistemático (SSTC 18/1982, 103/1983 y 122/1983, 252/1988 y 253/1988, entre otras), teniendo siempre en cuenta el contenido íntegro de la Constitución e interpretando tanto las normas estatutarias como las del resto del Ordenamiento jurídico secundum constitutionem. Pues bien, en el presente caso, resulta imprescindible para resolver la cuestión planteada partir de la consideración de que el procedimiento subsidiario de designación del Presidente del Gobierno de Navarra no es un mero expediente técnico, sino que se inserta en un orden de valores y principios a los que sirve y que han de inspirar la interpretación de la disposición legal recurrida. En este punto, el principio de legitimidad democrática (art. 1.2 CE) y la forma parlamentaria de gobierno son referentes inexcusables, debiendo tenerse presente además que "en la fase extraordinaria deben de tenerse en cuenta los elementos y principios que informan todo el sistema, esto es, la referencia continua a la voluntad popular" (STC 16/1984, FFJJ 6 y 8).

Con estos presupuestos no puede aceptarse el argumento en favor de una interpretación literal o gramatical de la expresión "partido político" del art. 29.3 LORAFNA, excluyente de cualquier otra opción interpretativa, pues de seguirse

dicha interpretación literal o gramatical se estaría configurando el procedimiento de designación extraordinaria como un mero expediente técnico sin tener en cuenta los valores y principios en que se inserta. Además se desconocería la propia legislación sobre partidos políticos, pues la preconstitucional Ley 21/1976, de 14 de junio, reguladora del Derecho de Asociación, vigente en aquellos aspectos no derogados expresamente por la Disposición final segunda de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, establece en su art. 5 que las asociaciones podrán constituir Federaciones a cualquier nivel territorial, sin pérdida de su propia personalidad jurídica y patrimonio, a la vez que les reconoce personalidad jurídica, quedando sometidas en cuanto a su funcionamiento y régimen jurídico a lo dispuesto para las asociaciones, y, en fin, les faculta para establecer, al igual que a las asociaciones, coaliciones con fines determinados, sin que ello suponga la creación de una nueva entidad jurídica independiente (art. 5.2 y 3). Ni que decir tiene que la mención a las asociaciones debe entenderse referida a los partidos políticos que son formas particulares del derecho de asociación (SSTC 3/1981, 85/1986), de tal forma que, prima facie, una interpretación correcta de la cuestión planteada exige una perspectiva distinta a la interpretación literal. En principio, no parece arriesgado afirmar que el art. 29.3 LORAFNA debe interpretarse *secundum constitutionem* y, por tanto, de conformidad con lo que señalan los arts. 6 y 22 CE y las normas que los desarrollan.

A lo que cabe añadir que la referencia que el Abogado del Estado hace al término "partido" como opción del legislador estatal orgánico frente a otras posibles expresiones, incluso empleadas en la Constitución, como las de "grupos parlamentarios" (art. 78.1 CE) o "grupos políticos" con representación parlamentaria, no es acertada, por cuanto, de un lado, si el procedimiento extraordinario del art. 29.3 LORAFNA debe interpretarse con arreglo a los valores y principios que dimanarían del sistema democrático y la forma parlamentaria de gobierno, parece que un contexto normativo razonable es, en este caso, el contemplado en la Constitución, de tal modo que la interpretación del art. 29.3 LORAFNA no debería hacerse nunca frente a la Constitución y a los preceptos que desarrollan el sistema parlamentario monista que informa la misma, sino en todo caso con arreglo a lo que dispone la Constitución.

Por otra parte, no puede darse a la opción del legislador estatal al incorporar la expresión "partido" el carácter excluyente respecto de otras expresiones que le confiere el Abogado del Estado y el valor de interpretación auténtica que pretende. En este sentido, la *mens legislatoris* no acredita en términos apodícticos lo que aquél afirma, ya que la ausencia de debates parlamentarios, al haberse tramitado la LORAFNA por el procedimiento de lectura única tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, impiden pronunciarse de manera tajante. Y el debate suscitado en la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra con ocasión de la tramitación de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, resulta irrelevante, ya que el legislador foral no se encuentra petrificado por decisiones de mayorías distintas y, en consecuencia, es libre en el marco de la Constitución y de la LORAFNA de modificar las Leyes anteriores dándoles una distinta configuración.

c) Desde un punto de vista teleológico o finalista, la tesis del Abogado del Estado gira en torno, por un lado, a la estabilidad de los partidos respecto a las federaciones de partidos, coaliciones y agrupaciones electorales y, por otro, a la posición central que ocupan los partidos políticos en nuestro sistema

constitucional. Frente a ello, el Letrado del Parlamento de Navarra, tras señalar que la legislación sobre partidos políticos permite que éstos se integren en agrupaciones de base territorial o de naturaleza finalista, dando lugar a las federaciones y coaliciones, y que la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), modificada por las Leyes Orgánicas 1/1987, de 2 de abril, y 8/1991, de 13 de marzo, regula a lo largo de su articulado la participación en pie de igualdad en las elecciones generales, autonómicas, provinciales, municipales y al Parlamento Europeo de las distintas agrupaciones políticas legalmente constituidas (art. 44), entiende que tales previsiones legales constituyen parámetro de constitucionalidad de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, de modo que el Tribunal Constitucional ha de enjuiciar y decidir en este caso si una Ley Foral dictada en el marco de las disposiciones de una Ley básica, que no estaba vigente en el momento en que se aprobó la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, vulnera el art. 29.3 LORAFNA.

En este extremo, coincidiendo con la opinión expresada en el informe jurídico emitido a petición del Grupo Parlamentario proponente de la Proposición de Ley y que adjunta a su escrito de alegaciones, destaca que la LOREG equipara a efectos electorales a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones electorales, participando en igualdad de condiciones en las elecciones de las que se trate. De modo que si todas las candidaturas pueden optar a ganar la elección en cuestión, esta regla democrática será igualmente aplicable cuando la determinación necesaria del candidato a ocupar un determinado cargo elegible se hace en atención al mayor número de votos obtenido y a favor el candidato propuesto por la fuerza o agrupación política que haya obtenido para su candidatura esa mayoría de votos, ya se trate de un partido, de una federación de partidos, de una coalición o agrupación de electores, máxime cuando el art. 44 LOREG, después de enunciar las agrupaciones políticas que pueden presentar candidatos o listas de candidatos, prohíbe a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupación de electores presentar más de una lista de candidatos en una circunscripción para la misma elección y a los partidos federados o coligados presentar candidaturas propias en una circunscripción si en la misma concurren, para idéntica elección, candidatos de las federaciones o coaliciones a que pertenecen. De modo que concurriendo en una determinada elección una federación o coalición de partidos, su candidatura representa unitariamente a todos los partidos federados o coligados.

Asimismo, concurriendo a una elección una federación o coalición de partidos, la denominación, las siglas y los símbolos que figuren en el escrito de presentación de candidaturas, así como en la publicidad y papeletas de voto serán los de la federación o coalición, no los de los partidos federados o coligados (art. 46 LOREG; Real Decreto 1732/1985, de 24 de septiembre, modificado por el Real Decreto 2224/1986, de 24 de marzo). También, la atribución de lugares públicos para colocar carteles (art. 56 LOREG), de locales oficiales y lugares públicos para la celebración de actos electorales (art. 57), de espacios gratuitos en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública (art. 60), etc., se efectúa a las candidaturas propiamente dichas y no a las agrupaciones políticas que las presentan. En otro orden de cosas, la financiación por el Estado de los gastos electorales producidos por las federaciones o coaliciones se hace directamente a éstas, no a los partidos que las integran, pues los criterios a tener en cuenta son el número de escaños y

votos obtenidos por cada candidatura (art. 127, en relación con los arts. 157 y 193, LOREG).

Lo expuesto pone de manifiesto, en opinión del Letrado del Parlamento de Navarra, que cuando determinados partidos políticos concurren a una elección federados o coligados y con una única candidatura se produce la unificación, aunque sea temporal, de lo que puede llamarse personalidad política de los partidos en cuestión, de manera que no hay distinción posible entre los candidatos elegidos en nombre de la federación o coalición. Más aún, la finalidad misma de toda federación o coalición de partidos abona la interpretación que se propone del art. 20.8 de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, pues lo perseguido por toda federación o coalición es el agrupamiento de sus fuerzas y, por tanto, de sus votos, en orden a la consecución de la mayoría o, cuanto menos, del mayor número posible de escaños. Por tanto, si una federación o coalición de partidos puede obtener la mayoría de escaños en una elección determinada, es decir, ganar dichas elecciones en virtud de su mayoría de votos, parece totalmente consecuente con el principio de legitimidad democrática que dicha federación o coalición no pueda ser preterida en beneficio de partidos no federados o coligados con menor número de escaños o de votos cuando se trate de designar como candidato al del partido que haya obtenido mayor número de escaños o votos.

Debe de tenerse en cuenta, además, que si lo pretendido por el art. 29.3 LORAFNA es que, en todo caso, acceda a la presidencia de la Diputación Foral el candidato que reúna en su favor el mayor apoyo ciudadano, representado éste por el número de escaños o de votos obtenidos, habrá de acudir necesariamente a la fuerza política cuya candidatura haya resultado vencedora en la elección de referencia. Adoptar un camino contrario supondría la infracción del principio de legitimidad democrática que informa nuestro ordenamiento jurídico-político y, en especial, el régimen jurídico electoral.

Desde esta perspectiva carecen, pues, de relevancia las consideraciones del Abogado del Estado apoyadas en el dato de la mayor estabilidad que ofrece el partido político frente a la pluralidad coordinada de las federaciones de partidos, pues lo importante en el procedimiento de designación extraordinaria del Presidente del Gobierno de Navarra no es la referencia a la mayor estabilidad, cohesión o unidad del partido frente a las federaciones, agrupaciones o coaliciones de electores, sino el referente democrático, esto es, el haber obtenido el mayor número de escaños, ya que participando aquéllas en condiciones de igualdad en las elecciones, permitir que pudiera gobernar un partido absolutamente minoritario implicaría un falseamiento de la voluntad popular. Además, la estabilidad del partido frente a otras agrupaciones políticas tampoco sería relevante, pues una coalición electoral puede dar mayor estabilidad en determinadas coyunturas que un partido dividido por luchas intestinas.

En este punto, el Letrado del Parlamento de Navarra no discute la posición que ocupan los partidos políticos en nuestro sistema, lo que ha llevado a su constitucionalización en el art. 6 CE. Sin embargo, considera que esta perspectiva no es aquí relevante para resolver la impugnación planteada, ni la cita de la doctrina recogida en la STC 168/1989, dado que ni en el art. 29.3 LORAFNA, ni en su normativa de desarrollo se excluyen del procedimiento de designación del Presidente de la Diputación Foral a los partidos políticos.

d) Se refiere a continuación a la norma impugnada, no ya dentro del contexto democrático genérico, sino en el marco de un análisis en su conjunto del art. 29 LORAFNA. La unidad del precepto obliga a poner en relación sus apartados 2 y 3, de los cuales el primero prevé que pueden elevar propuestas de candidato a la Presidencia de la Diputación Foral los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria, en su consulta con el Presidente del Parlamento. De tal previsión se infiere que el candidato al que se refiere su apartado 3 es el propuesto por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria, pues pretender obviar a estos últimos en el procedimiento subsidiario cuando su candidato ha defendido su programa en su intento de acceder a la Presidencia del Gobierno por el procedimiento normal es antijurídico, además de absurdo y antidemocrático. Absurdo porque pudiera suceder que sólo propusieran candidatos los grupos políticos que no fueran partidos, no pudiendo designarse entonces candidato a ninguno de ellos en el procedimiento extraordinario según la interpretación sostenida por el Abogado del Estado. Asimismo, pudiera acontecer que la lista del partido político ocupe el lugar segundo, tercero, cuarto, etc. en el elenco de las listas más votadas en las elecciones y de aceptarse la interpretación del Abogado del Estado ocurriría que pudiera ser designado Presidente el candidato de un partido con un solo escaño si las demás listas pertenecen a coaliciones o agrupaciones electorales.

Por otra parte, el sistema electoral español y el autonómico de Navarra se configuran a través de un procedimiento electoral donde juega un papel sustancial la persona del candidato a Presidente y el programa. De ahí la equiparación que hace la LOREG de los partidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores. Este elemento, el programa, no sólo es importante a nivel de elecciones, sino que cobra sustancial valor para la adquisición de la condición de candidato, imprescindible para la designación de Presidente del Gobierno (STC 16/1984).

Ha de concluirse, pues, que el verdadero significado del art. 29 LORAFNA consiste en articular un procedimiento normal de designación de Presidente a través de los candidatos propuestos por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria, que, en caso de no obtener culminación, se complementa con un procedimiento subsidiario sobre la base del anterior procedimiento normal, contando por tanto también para el procedimiento subsidiario todos los candidatos que realmente tengan esta condición tras haber sido propuestos por partidos o grupos políticos.

Termina su escrito solicitando de este Tribunal Constitucional dicte Sentencia por la que se desestime el recurso de inconstitucionalidad y se declare la plena conformidad con la Constitución de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo.

7. La Sección de Vacaciones del Tribunal Constitucional, por providencia de 13 de agosto de 1991, próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la Ley recurrida, acordó oír a las partes personadas para que, en el plazo común de cinco días, expusieran lo que estimaren procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Evacuado por las partes el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal Constitucional, por Auto de 17 de septiembre de 1991, acordó levantar la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo.

8. Por providencia de 18 de enero de 2000 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 de enero siguiente.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Presidente del Gobierno, se dirige contra la Ley Foral de Navarra 9/1991, de 16 de marzo, por la que se modifica el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral. La disposición legal impugnada consta de un único artículo, que da nueva redacción al mencionado art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación ningún candidato hubiera resultado investido, el Presidente del Parlamento propondrá al Rey el nombramiento del candidato que designe el partido político, federación de partidos, agrupación o coalición electoral que cuente con mayor número de escaños. En caso de empate en el número de escaños, el candidato será designado por el partido, federación de partidos, agrupación o coalición electoral cuya lista hubiera obtenido el mayor número de votos".

El Abogado del Estado fundamenta la inconstitucionalidad del precepto transcrito en dos órdenes de consideraciones perfectamente deslindables. Por un lado, entiende que el legislador autonómico podría haber traspasado los límites impuestos a su potestad legislativa, al no resultar competente para dictar normas que se limitan a interpretar o precisar el alcance de las palabras o conceptos utilizados en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA); y, por otro, sostiene que aquel precepto infringe el inciso final del art. 29.3 LORAFNA y, supone, en consecuencia, una modificación del mismo al margen del procedimiento de reforma previsto en el art. 71 LORAFNA.

La representación procesal del Gobierno de Navarra comparte las alegaciones del Abogado del Estado en cuanto a que el precepto legal impugnado altera el contenido y constituye una modificación del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, prescindiendo del procedimiento de reforma establecido en la misma. Por su parte, el Letrado del Parlamento de Navarra sostiene la plena constitucionalidad de la norma legal recurrida, al considerar que ni el legislador autonómico ha suplantado al legislador orgánico que aprobó la LORAFNA, ni supone una modificación de su contenido.

2. Antes de iniciar el examen de cada uno de los motivos en los que el Abogado del Estado sustenta su pretensión de inconstitucionalidad, resulta necesaria una previa referencia, siquiera sucinta, a las previsiones estatutarias y legales sobre la elección del Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral, al ser el ámbito material en el que se inserta la norma legal recurrida. El art. 29 LORAFNA, incluido en el Capítulo IV --"Del Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral"-- de su Título Primero --"De las Instituciones Forales de Navarra"--, regula el procedimiento de designación del Presidente de la Diputación Foral, el cual, según se prescribe en su apartado 1, será elegido por el Parlamento y nombrado por el Rey. El procedimiento se inicia con la evacuación de consultas por parte del Presidente del Parlamento "con los portavoces designados por los partidos o grupos políticos con

representación parlamentaria", al objeto de proponer aquél al Parlamento un candidato a Presidente de la Diputación Foral (art. 29.2 LORAFNA). El candidato propuesto ha de presentar ante la Cámara su programa y ha de obtener, para ser elegido, mayoría absoluta en la primera y segunda votación, celebrándose esta última cuarenta y ocho horas después de la anterior, o mayoría simple en las sucesivas votaciones, tramitándose sucesivas propuestas de candidatos en el caso de no obtener el candidato propuesto aquellas mayorías (art. 29.3). Por último, el art. 29.3 LORAFNA, en su inciso final, establece un procedimiento extraordinario o subsidiario de designación automática del Presidente de la Diputación Foral para el supuesto de que en el plazo de dos meses a partir de la primera votación ningún candidato hubiese obtenido la mayoría simple, en virtud del cual, transcurrido dicho plazo sin que ningún candidato hubiera alcanzado tal mayoría, "será designado Presidente de la Diputación Foral el candidato del Partido que tenga mayor número de escaños".

Las previsiones de la LORAFNA sobre la elección del Presidente de la Diputación Foral fueron desarrolladas por la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral, en cuyo art. 20.8, en relación con el procedimiento extraordinario de designación automática del Presidente de la Diputación Foral, se disponía que "si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ningún candidato hubiera resultado investido, el Presidente del Parlamento propondrá al Rey el nombramiento del candidato que designe el partido político que cuente con mayor número de escaños. En caso de empate en el número de escaños, el candidato será designado por el partido cuya lista hubiese obtenido mayor número de votos". Es precisamente este precepto el que fue modificado por la Ley impugnada en el presente proceso constitucional, consistiendo tal modificación en la adición, a continuación de la expresión partido político, de los términos federación de partidos, agrupación o coalición electoral, de modo que en la nueva redacción del precepto, en el supuesto de que proceda la aplicación del procedimiento extraordinario de designación automática del Presidente de la Diputación Foral, "el Presidente del Parlamento propondrá al Rey el nombramiento del candidato que designe el partido político, federación de partidos, agrupación o coalición electoral que cuente con mayor número de escaños. En caso de empate en el número de escaños, el candidato será designado por el partido, federación de partidos, agrupación o coalición electoral cuya lista hubiera obtenido el mayor número de votos".

En la Exposición de Motivos de la Ley se exponen las razones que motivaron tal cambio legislativo, la finalidad con él perseguida y su alcance. Se señala al respecto en la misma que habiéndose expresado dudas acerca del alcance que ha de darse a la palabra "partido" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, "resulta conveniente, al objeto de asegurar que la aplicación del precepto se acomode a los principios inspiradores del sistema democrático, modificar la Ley Foral reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral a fin de que tales principios inspiradores tengan plena validez legal en una norma cuya finalidad es desarrollar lo dispuesto en el Amejoramiento en todo aquello que hace referencia, entre otras materias, a la elección, nombramiento y toma de posesión del Presidente del Gobierno de Navarra o Diputación Foral. La modificación que se pretende --continúa la Exposición de Motivos-- parte de la consideración como sinónima de la palabra "partido" de otras formas de

conurrencia electoral permitidas por la Ley como son las federaciones de partidos, agrupaciones y las coaliciones electorales. Cualquier interpretación conduciría a soluciones contrarias al principio de legitimidad democrática que debe presidir todo el proceso electoral".

3. El primero de los vicios de inconstitucionalidad que imputa el Abogado del Estado a la Ley Foral impugnada se sitúa en el terreno de la competencia o incompetencia del legislador autonómico para dictar normas como la recurrida, que se limita a precisar el alcance de las palabras o conceptos utilizados en la LORAFNA. Argumenta al respecto que la finalidad que en ese caso persigue el legislador autonómico, como queda reflejado en la Exposición de Motivos de la Ley, no es otra que la de resolver las dudas acerca del alcance que ha de darse a la palabra "partido" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, al objeto de ofrecer la única interpretación de dicho término, que, con exclusión de todos los demás, entiende compatible con el principio de legitimidad democrática que debe presidir todo el proceso electoral. A partir de esta consideración, el Abogado del Estado se plantea si es aplicable a la relación entre el legislador estatuyente y el Parlamento de Navarra, como poder "estatuido", la doctrina sentada en la STC 76/1983 [de 5 de agosto, FJ 4 c)] sobre la incompetencia del legislador ordinario para dictar "normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución", derivada de la necesidad de custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos. De resultar dicha doctrina constitucional aplicable, cualquier norma de interpretación o aclaración sobre alguno de los contenidos normativos que incorpora la LORAFNA sólo podría adoptarla el propio legislador estatuyente, sin perjuicio de las decisiones hermenéuticas que puedan emanar del Tribunal Constitucional, de modo que el legislador autonómico, al aprobar la Ley impugnada, habría sobrepasado los límites impuestos a su potestad legislativa, cualquiera que sea el juicio que merezca el contenido material de aquélla.

Por su parte, el Letrado del Parlamento de Navarra califica de dudosa, e incluso de forzada, la posibilidad de trasladar de forma mimética al legislador autonómico o foral la doctrina constitucional sobre las relaciones entre poder constituyente y poderes constituidos o relaciones entre todo tipo de poderes supra o infraordenados. Ciertamente hay en este caso una interpretación de la LORAFNA, en la medida que el desarrollo de una norma o el ejercicio de una potestad en ella contenida supone una previa o implícita interpretación de la norma desarrollada; pero ello no acredita en el presente caso que el Parlamento esté realizando una mera interpretación sustitutiva de la voluntad estatuyente, al aprobar una Ley como la cuestionada, que legítimamente pretende modificar el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, que sería lo único prohibido desde la perspectiva alegada.

4. La tacha de inconstitucionalidad que el Abogado del Estado imputa a la Ley recurrida tiene como presupuesto la aplicabilidad o traslación de la doctrina constitucional recogida en la STC 76/1983 [FJ 4 c)] sobre los límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado, en cuanto no puede sustituir al constituyente mediante normas meramente interpretativas de conceptos o preceptos constitucionales, a las relaciones entre el poder "estatuido" y el poder "estatuyente", sin que en la demanda se ofrezca argumentación o razonamiento alguno en favor de dicha traslación o aplicación, la cual en

momento alguno se afirma, sino que simplemente se plantea. El Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de cuestionar la aplicabilidad, sin más, de la mencionada doctrina a la relación entre el poder creador del Estatuto y los poderes estatuidos o a las relaciones entre todo tipo de poderes supra e infraordenados en la STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 7, si bien en ese supuesto no fue necesario ir más allá de enunciar tal cuestionamiento, ya que en aquella ocasión la situación en la que se encontraba el legislador autonómico respecto al Estatuto de Autonomía, al emitir la disposición legal impugnada, no era la de un mero intérprete que, de los posibles significados de una norma, hubiera escogido uno de ellos y declarado inaplicables los demás para el futuro, sin perjuicio de que se apreciase ciertamente en la disposición recurrida una interpretación del Estatuto de Autonomía, "en la medida que el desarrollo de una norma o el ejercicio de una competencia en ella contenida supone una previa e implícita interpretación de la norma desarrollada o de la que confiere una competencia", pues el legislador autonómico se encontraba habilitado por el Estatuto de Autonomía para llevar a cabo la normación que había efectuado.

También, al alcance de la doctrina constitucional sentada en la STC 76/1983, derivada de la necesidad de custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, se ha referido con posterioridad este Tribunal Constitucional en relación, no ya con el legislador autonómico, sino con el propio legislador estatal. Así, en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, al resolver los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, desestimó el reproche de inconstitucionalidad que a la misma se le hacía por su naturaleza meramente interpretativa del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la materia objeto de regulación. En el fundamento jurídico 3 se decía sobre el particular:

"...una cosa es que el legislador estatal realice, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, subrogándose en el ejercicio del poder constituyente sin una expresa previsión constitucional o estatutaria (supuesto contemplado en la STC 76/1983, de 5 de agosto, en la que los recurrentes se apoyan), y, otra muy distinta que ejercite las potestades normativas que la Constitución y los Estatutos de Autonomía le atribuyen específicamente para la regulación de un sector material del ordenamiento. El desarrollo de esa actividad requiere, como presupuesto lógico, una interpretación del alcance y los límites de la competencia legislativa del Estado, definidos en la Constitución y los Estatutos. Semejante operación interpretativa, que es común al ejercicio de toda potestad pública, no sólo no está vedada, sino que resulta imprescindible en el iter de elaboración de toda norma o acto de los poderes públicos pero que no puede confundirse con el resultado concreto a que se llegue en cada caso..."

Y mucho más recientemente este Tribunal Constitucional ha vuelto sobre la cuestión en la STC 40/1998, de 19 de febrero, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, diciendo al respecto:

"... la mera inclusión en la Ley de definiciones de conceptos generales no supone en modo alguno que nos encontremos ante una 'norma meramente interpretativa' en el sentido de la STC 76/1983 [FJ 4 c)], ni que el legislador

estatal se haya situado en la posición propia del poder constituyente, pues una cosa es que dicho legislador realice, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, con pretensiones de vinculación a las Comunidades Autónomas (tarea que, evidentemente, le está vedada), y otra muy distinta que, en el ejercicio de las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía le atribuyen para la ordenación de un sector material concreto, dicho legislador deba proceder a una interpretación del alcance y los límites de su propia competencia (STC 227/1988, FJ 3). En el presente caso, la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de marina mercante y sobre los puertos de interés general (art. 149.1.20 CE). Además, con arreglo a lo previsto en el art. 148.1.6 CE, y en aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias venían regidas por este último precepto, el Estado tiene también competencia sobre los puertos que desarrollen actividades comerciales y cuya titularidad no haya sido asumida por las Comunidades Autónomas. De ahí que, al regular el ejercicio de esas competencias, el Estado pueda legítimamente partir de unas nociones o determinaciones previas, sin que este tipo de definiciones suponga, por sí solo y sin otra circunstancia, vulneración alguna de competencias de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, esta labor de definición llevada a cabo por el legislador resulta necesaria si se tiene en cuenta el modo, ya descrito, con arreglo al cual la Constitución y los Estatutos de Autonomía realizan el reparto competencial en materia de puertos. Las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad hacen referencia a diversos conceptos, entre ellos, y muy singularmente, al de 'puertos de interés general' o al de puertos que 'realicen actividades comerciales'. Pues bien, la determinación de qué puertos son de titularidad estatal y cuáles no, exige necesariamente precisar algunas nociones tales como el concepto de puerto que desarrolla actividades comerciales y el de puerto de interés general, concreción que debe ser realizada, en principio, y por la lógica de las cosas, por el legislador estatal. Del conjunto de normas del bloque de la constitucionalidad aplicables en materia de puertos puede extraerse, sin forzar los conceptos empleados en las mismas y dentro siempre de los límites constitucionales, más de una interpretación, y a este Tribunal no le corresponde señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles resulta la más oportuna, adecuada o conveniente (STC 227/1988, FJ 13). Esta labor es propia del legislador, correspondiendo, eso sí, a este Tribunal garantizar que dichas definiciones no impliquen en la práctica una alteración del sistema de distribución de competencias, ya sea porque resulten completamente artificiales, no respetando la imagen que de los distintos conceptos existe en la conciencia social, ya sea porque a tales conceptos se anuden consecuencias no queridas por el constituyente..."

Para desestimar el presupuesto en el que se asienta el vicio de inconstitucionalidad que el Abogado del Estado imputa a la Ley impugnada, es suficiente con reparar en que la doctrina constitucional sobre los límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado, derivados de la necesidad de custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, recogida en la STC 76/1983, ha sido elaborada, como revelan una lectura contextualizada de la misma y los posteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional de los que se ha

dejado constancia, en íntima conexión o constante imbricación con unos concretos y determinados preceptos constitucionales, los relativos al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, además, respecto a interpretaciones generales y abstractas del sistema de distribución de competencias, efectuadas con pretensiones normativas de validez general y de vinculación, por tanto, a las Comunidades Autónomas, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria en favor del legislador estatal. Ciertamente es que la disposición legal recurrida en el presente proceso constitucional trata de precisar o determinar el sentido que cabe dar a un concepto o expresión estatutaria, en concreto al término "partido" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, que el legislador foral no considera lo suficientemente claro y nítido; pero en modo alguno cabe situar en el ámbito que dio origen a aquella doctrina constitucional a la Ley ahora impugnada. Ley respecto a la cual conviene destacar, además, que viene a cumplir, al igual que la Ley Foral 23/1983 de 11 de abril, que modifica, la expresa previsión recogida en el art. 25 LORAFNA, por lo que se incardina en un proceso de desarrollo normativo de ésta, a lo que no es óbice que en el desempeño de esa actividad normativa se parta de una previa e implícita interpretación de un determinado precepto o concepto estatutario, pues toda labor de desarrollo normativo implica un implícito entendimiento de la norma desarrollada por quien dicta la de desarrollo, como reconoce también el Abogado del Estado en el escrito de demanda. Más allá de los límites explícitos que para el legislador autonómico resulten de la Constitución y del propio Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica, no cabe configurar para su labor límites o reservas implícitas, no conteniendo la Constitución ni la LORAFNA norma alguna que expresamente impida al legislador foral, en el ejercicio de la potestad normativa que aquélla le confiere, que en el desarrollo de esta actividad trate de determinar el sentido que cabe dar a un concepto o expresión estatutaria que no considera suficientemente clara y nítida.

Procede, pues, entrar a analizar si existe contradicción entre la LORAFNA y la Ley aquí recurrida.

5. En lo atinente al contenido de la disposición legal impugnada, el Abogado del Estado sostiene que la nueva redacción que da al art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, al adicionar a la locución "partidos políticos" las expresiones "federación de partidos, agrupación o coalición electoral", infringe el inciso final del art. 29.3 LORAFNA y supone, en consecuencia, una modificación unilateral del mismo por vía interpretativa al margen del procedimiento de reforma previsto en su art. 71. Fundamenta tal aserto en el significado literal del término "partido" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, cuya utilización no es fruto del azar, sino reflejo de una previa decisión política de la que cabe inferir la voluntad del legislador orgánico de excluir explícitamente a otras formaciones políticas --federación de partidos, agrupaciones y coaliciones electorales-- del procedimiento extraordinario de designación automática del Presidente de la Diputación Foral, lo que responde, además, al grado de cohesión organizativa y de homogeneidad programática e ideológica que presentan los partidos políticos frente a las federaciones de partidos, las coaliciones y agrupaciones electorales.

El Letrado del Gobierno de Navarra comparte en lo sustancial las alegaciones del Abogado del Estado, en tanto que el Letrado del Parlamento de Navarra entiende, por el contrario, que la Ley impugnada en modo alguno supone una

modificación de la LORAFNA, habiéndose limitado el legislador foral a introducir la expresión desarrollada del contenido múltiple incorporado al significativo partido, utilizado en el inciso final del art. 29.3 LORAFNA.

6. No constituye objeto de este proceso constitucional el sistema de designación del Presidente de la Diputación Foral que establece el art. 29 LORAFNA, aunque resulta necesario examinar sus previsiones, en particular, las relativas al procedimiento extraordinario de designación automática, para dilucidar si la Ley foral impugnada modifica subrepticamente, como sostienen en Abogado del Estado y el Letrado del Gobierno de Navarra, o no, como por el contrario mantiene el Letrado del Parlamento de Navarra, la LORAFNA. El mencionado modelo de elección del Presidente de la Diputación Foral ha sido analizado por este Tribunal Constitucional en la STC 16/1984, de 6 de febrero, si bien la cuestión entonces abordada no fue la del alcance de la expresión "partido que tenga mayor número de escaños", sino la de determinar, frente a las distintas interpretaciones mantenidas por las partes, si, iniciado el procedimiento extraordinario de designación automática, el candidato a designar había de ser forzosamente uno de los que ya se hubieran presentado ante la Cámara y, efectuadas las votaciones, hubiera sido rechazado por ésta, o si la designación podía llevarse a cabo por el partido con más escaños en la Cámara, independientemente de que el candidato hubiese concurrido o no a la fase previa de investidura. No obstante, pese a la distinta cuestión entonces abordada y ahora suscitada, en aquella Sentencia se elaboraron una serie de criterios interpretativos sobre el modelo de designación del Presidente de la Diputación Foral que, sin duda, han de resultar relevantes en el enjuiciamiento del vicio de inconstitucionalidad que se imputa a la Ley foral recurrida.

Tras dejar sentado que el modelo de investidura que establece el art. 29 LORAFNA se configura, sin perjuicio de las peculiaridades que presenta, como una variante del sistema parlamentario nacional, el Tribunal Constitucional declaró que "resulta imprescindible, para dilucidar las cuestiones y dificultades que puedan plantear los complejos procedimientos propios de este modelo parlamentario, que el mismo no sea considerado únicamente como un mero mecanismo técnico, sino que se inserta en el orden de valores y principios a los que sirve; valores y principios que han de inspirar la interpretación de las normas que lo regulan". En este sentido, destacó que junto al principio de legitimación democrática, de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo (art. 1.2 CE), y la forma parlamentaria de gobierno, "nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma, que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas", fin al que responde la disolución automática de las Cámaras cuando se evidencia la imposibilidad en la que éstas se encuentran de designar un Presidente de Gobierno dentro del plazo constitucional o estatutariamente establecido, que es la solución que se prevé en la CE y en la mayor parte de los Estatutos de Autonomía. Al mismo principio sirve y la misma finalidad persigue la opción --plasmada en la LORAFNA y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Castilla-La Mancha--, frente a la disolución de la Cámara, por un procedimiento subsidiario para la designación del Presidente del órgano ejecutivo, cuando la correspondiente Asamblea, dentro del plazo señalado, no haya logrado la designación por mayoría de uno de los candidatos propuestos. Ahora bien, este procedimiento subsidiario "no puede llevar, sin embargo, como es evidente, a que la voluntad de la Asamblea

sea sustituida por ninguna otra y, en consecuencia, sólo puede entrar en juego cuando se han agotado todas las posibilidades que la Ley ofrece e impone" (FJ 6).

En esta línea de razonamiento se resaltó la importancia que reviste que la Asamblea tenga oportunidad de pronunciarse sobre otra u otras alternativas, en el supuesto de que la primera propuesta efectuada a la Presidencia de la Diputación Provincial no dé como resultado la investidura del candidato, ya que de lo que se trata es "de ofrecer diversas posibilidades a la Asamblea de expresar su voluntad, sin restringir su elección a una opción única que, de no prosperar, hubiera de dar lugar a un procedimiento extraordinario de designación del Presidente. La configuración del modelo parlamentario adoptado, inspirado, como se dijo en principios democráticos, supone que la Asamblea parlamentaria ha de disponer de amplias posibilidades para determinar, efectivamente, la elección del candidato a la Presidencia" (FJ 7). Por tal motivo, esto es, por considerarla difícilmente compatible con el papel determinante de la Cámara en la elección del Presidente de la Diputación Foral, se desestimó la interpretación propuesta por una de las partes, según la cual, transcurrido el plazo de dos meses previsto en la LORAFNA, podría ser designado automáticamente Presidente de la Diputación Foral el candidato del partido con más escaños de entre los propuestos libremente por el Presidente del Parlamento, ya que de esa forma "viene a convertirse en decisivo, caso del transcurso sin éxito del plazo de dos meses, no el número de escaños de un partido --que puede incluso suponer la mayoría absoluta--, sino el hecho de que el Presidente [del Parlamento] haya propuesto o no formalmente a la Cámara al candidato de ese partido como aspirante a la investidura parlamentaria". De aceptarse aquella interpretación, la propuesta del Presidente, que no está vinculado por las consultas con los portavoces de los grupos políticos representados en la Cámara, cobraría así un valor decisivo y su papel "dejaría de ser instrumental para convertirse, en tal caso, en determinante" (FJ 8).

Igualmente, el Tribunal Constitucional rechazó la interpretación que sostenía que, transcurrido el plazo de dos meses sin que ninguno de los candidatos propuestos hubiera obtenido la confianza de la Cámara, la designación de Presidente de la Diputación Foral había de llevarse a cabo por el partido con más escaños en el Parlamento, independientemente de que el candidato hubiera concurrido o no a la fase previa de investidura, esto es, de que hubiera dado a la Asamblea la oportunidad de pronunciarse sobre él y su programa. Tal interpretación, entendió el Tribunal Constitucional, "resulta difícilmente compatible con la preeminencia y carácter determinante de la Asamblea en el proceso de elección" del Presidente de la Diputación Foral, de modo que "aceptar que la propuesta del Presidente del Parlamento pueda realizarse en favor de un candidato que no haya dado oportunidad alguna a la Asamblea de pronunciarse sobre su programa resultaría así un fraude a la voluntad de la Ley" (FJ 8).

El Tribunal Constitucional concluyó formulando en la Sentencia dos consideraciones respecto al procedimiento extraordinario de designación automática del Presidente de la Diputación Foral. La primera, relativa a los elementos y principios de acuerdo con los cuales ha de inspirarse la interpretación de las normas que lo regulan, señalando al respecto que "la falta de éxito en el procedimiento ordinario [no] deba suponer que se prescinda, en

la fase extraordinaria, de los elementos y principios que informan todo el sistema, esto es, la referencia continua a la voluntad popular, representada por la Asamblea" (FJ 8). Y la segunda, concerniente al concreto modo de articularlo, indicando en este sentido, una vez rechazadas las interpretaciones propuestas por las partes, que en el procedimiento extraordinario "la propuesta del Presidente del Parlamento ha de versar sobre un candidato que haya sido presentado formalmente al Presidente del Parlamento por un grupo político representado en la Asamblea, para ser propuesto como candidato a la elección por ésta, y ello independientemente de que el Presidente haya decidido o no llevar a cabo tal propuesta a la Cámara, al no concederse ... a su intervención, un papel determinante, sino meramente instrumental" (FJ 9). Finalmente, con ocasión de la aclaración del fallo de la Sentencia, el Tribunal Constitucional declaró que "la expresión 'el partido que cuente con mayor número de escaños' que se encuentra en el punto 4º de nuestro fallo, se refiere al partido que hubiera obtenido en las elecciones el mayor número de escaños, independientemente de que, con ocasión de algún trámite o procedimiento parlamentario, las propuestas, iniciativas o candidatos de otros partidos hubieran obtenido un apoyo mayor o menor por parte de los miembros de la Cámara" (ATC 100/1984, de 16 de febrero).

Aunque en la mencionada STC 16/1984, como se acaba de transcribir, el Tribunal Constitucional expresamente declaró que en el procedimiento extraordinario de designación de Presidente de la Diputación Foral "la propuesta del Presidente del Parlamento ha de versar sobre un candidato que haya sido formalmente presentado al Presidente del Parlamento por un grupo político representado en la Asamblea, para ser propuesto como candidato a la elección por ésta" (FJ 9), sin embargo, tal pronunciamiento llevado a cabo con ocasión de las dudas interpretativas que en torno al art. 29 LORAFNA se suscitaron entonces, distintas a las que ahora nos ocupan, no puede considerarse en sí mismo determinante del alcance abierto o restrictivo que del término "partido" sostienen las partes que han comparecido en este proceso. En este sentido, podría oponerse a dicho pronunciamiento el tenor literal del fallo de la Sentencia en el que se emplea la locución "partido que cuente con mayor número de escaños". No obstante, la doctrina que en aquélla se sienta ofrece unas pautas interpretativas sobre el modelo de designación del Presidente de la Diputación Foral determinantes para analizar el reproche de inconstitucionalidad que el Abogado del Estado dirige a la Ley impugnada.

7. La contradicción de la nueva redacción del art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, con las previsiones del art. 29.3 LORAFNA la sustenta el Abogado del Estado en el significado literal del término "partido" del inciso final de este último precepto, cuyo empleo por el legislador de la LORAFNA entiende que es fruto de una explícita decisión de excluir a otras formaciones políticas del procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral, acorde, además, con el grado de cohesión organizativa y de homogeneidad programática e ideológica que presentan los partidos políticos frente a las federaciones de partidos, las coaliciones y agrupaciones electorales.

Si bien los debates parlamentarios son un elemento importante de interpretación, aunque no determinante, para desentrañar el alcance y sentido de las normas, como lo ha venido admitiendo este Tribunal Constitucional tanto en relación con disposiciones constitucionales (SSTC 5/1981, de 13 de febrero,

FJ 9; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2; 53/1985, de 11 de abril, FJ 5; 108/1986, de 29 de julio, FJ 13) como respecto a aquéllas integrantes del bloque de constitucionalidad (SSTC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 5), lo cierto es que en el presente supuesto los antecedentes de elaboración del art. 29 LORAFNA no permiten alcanzar la conclusión que expone el Abogado del Estado en el sentido de que el empleo del término "partido" en el inciso final de su apartado 3 obedece a una explícita decisión del legislador con la finalidad de excluir del procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral a las formaciones políticas con representación parlamentaria distintas a los partidos políticos.

El proceso de actualización del Fuero de Navarra se puso en marcha con el Real Decreto Paccionado de 26 de enero de 1979, en cuyo art. 5 se disponía que "la Diputación Foral deberá someter a la aprobación del Parlamento Foral una propuesta de distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales. El texto que sobre la citada propuesta resulte definitivamente aprobado por el Parlamento Foral será negociado, en su caso, con el Gobierno por la Diputación Foral para pactar el correspondiente acuerdo". Pues bien, la Diputación Foral remitió al Parlamento el "Proyecto de bases sobre distribución de funciones, composición y forma de elección de los órganos de las instituciones forales", en cuya base decimosexta, referida a la designación del Presidente de la Diputación Foral, se preveía la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones en el supuesto de que la designación por el Parlamento Foral del Presidente de la Diputación no se realizare en el plazo de los sesenta días desde su constitución. Como consecuencia de la aprobación de una enmienda in voce, fue modificada dicha base en el sentido de remitir a una Ley foral la regulación de la elección del Presidente de la Diputación Foral. Una vez elaboradas las bases por el Parlamento Foral, se constituyó la Comisión negociadora entre el Gobierno y la Diputación Foral que modificó el texto aprobado por el Parlamento Foral sobre la elección del Presidente de la Diputación Foral, incorporándose el modelo que recoge hoy el art. 29 LORAFNA. El texto aprobado por la Comisión Negociadora fue presentado al Parlamento, sin que existiera debate alguno sobre el modelo de designación del Presidente de la Diputación Foral, ni explicación justificativa de la modificación operada.

El Proyecto de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra fue tramitado en el Congreso de los Diputados y en el Senado por el procedimiento de lectura única. En el debate parlamentario la única intervención referida al modelo de designación del Presidente de la Diputación Foral fue la efectuada por el Portavoz del entonces Grupo Parlamentario Comunista en torno a los riesgos que implicaba dicho modelo en cuanto permitía que pudiera "existir un Presidente minoritario del Parlamento Foral" y excluía la disolución de la Cámara para el supuesto de que ninguno de los candidatos propuestos alcanzasen el necesario respaldo parlamentario, siendo entonces nombrado Presidente "el primero de la lista más votada".

Así pues, los antecedentes de elaboración del art. 29 LORAFNA no arrojan los resultados que dice el Abogado del Estado en el sentido de que la utilización en el inciso final de su apartado 3 del vocablo "partido" obedece a una explícita decisión del legislador de excluir a otras formaciones políticas. Por el contrario, en la única intervención habida al respecto aquel término se identificó con el de "lista más votada". Obvio es, por otra parte, que en modo

alguno cabe confundir la voluntad del legislador de la LORAFNA con la voluntad del legislador foral al elaborar y tramitar la Ley 23/1983, de 11 de abril, resultando irrelevante la interpretación que éste realizó entonces del término "partido" del art. 29.3 LORAFNA a los efectos de conocer la voluntad del legislador orgánico. Interpretación, además, a la que no cabría conferir, en principio, un valor diferente a la que el mismo legislador foral sostiene en la disposición legal impugnada en este proceso.

8. La inconstitucionalidad de la Ley recurrida derivaría, pues, de la interpretación literal que el Abogado del Estado efectúa del término "partido" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, aislando tal vocablo del contexto en el que se integra. En modo alguno resulta ocioso señalar, como consideración previa, el hecho de que se postule en este caso una utilización rigurosamente técnica de la palabra "partido", cuando la misma se inserta precisamente en una frase carente del rigor técnico que se predica, cual es la de "partido que tenga mayor número de escaños", pues sabido es, como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal Constitucional, que los partidos políticos no son titulares de los escaños, ya que "la elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que las proponen al electorado" (por todas, SSTC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3; 167/1991, de 19 de julio, FJ 4).

Pero, sin duda, lo que resulta más relevante desde una perspectiva constitucional, es que la rígida interpretación literal que se propugna del término "partido" prescinde de que el procedimiento de designación, en lo que ahora interesa, del Presidente de la Diputación Foral no ha de ser considerado, como ya señalamos en la STC 16/1984, como un mero mecanismo técnico, sino que ha de insertarse en el orden de valores y principios a los que sirve, entre los que figuran el principio de legitimación democrática, base de nuestra ordenación jurídico-política (STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 3) y la forma parlamentaria de Gobierno, los cuales han de inspirar de modo imprescindible las normas que lo regulan y la resolución de las cuestiones y dificultades que pueda plantear (FJ 6). Principios y valores que informan todo el sistema y de los que no puede prescindirse en la fase extraordinaria de designación del Presidente de la Diputación Foral, en la que resulta determinante la "referencia continua a la voluntad popular, representada por la Asamblea" (FJ 8). La interpretación literal que se propone del término "partido" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA no resulta concordante ni con los principios y valores democráticos que informan el sistema, ni con los derechos que se reconocen en el art. 23 CE, que se presuponen mutuamente y aparecen "como modalidades o variantes de un mismo principio de representación política" (SSTC 71/1989, de 20 de abril, FJ 3; 119/1995, de 17 de julio, FJ 2), ni incluso con la finalidad que en última instancia se pretende con el procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral. Piénsese, en este sentido, el resultado al que abocaría tal interpretación en el supuesto en el que no hubieran obtenido la mayoría necesaria de la Cámara ninguno de los candidatos propuestos y, aplicado el procedimiento extraordinario de designación, únicamente hubiera obtenido representación parlamentaria un solo partido político que dispusiera de un número de escaños inferior al conseguido por cada una de las demás formaciones políticas que se hubieran presentado a las elecciones. También al que conduciría aquella interpretación si en las elecciones al Parlamento Foral no se hubiera presentado ningún

partido político o los presentados no hubieran obtenido representación parlamentaria, no alcanzando la mayoría necesaria ninguno de los candidatos a Presidente de la Diputación Foral propuestos a la Cámara y hubiera de acudir al procedimiento de designación extraordinario, pues en tal caso se crearía una situación de impasse institucional, que es precisamente la que se pretende resolver, sin acudir al mecanismo de disolución de la Cámara, con el procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral. En definitiva, la interpretación literal del término "partido" del art. 29.3 LORAFNA no sólo podrá llevar a cercenar la finalidad perseguida con establecimiento del procedimiento extraordinario de designación, sino que, además, prescinde de la referencia a la voluntad popular, representada en la Asamblea, en cuanto principio que informa el sistema de elección del Presidente de la Diputación Foral.

La adecuada resolución de la cuestión planteada exige, pues, una perspectiva distinta de la mera interpretación literal, que no puede ser otra que la de la interpretación sistemática y finalista, acorde también con los principios y valores que informan el sistema de designación del Presidente de la Diputación Foral, del término "partido" del inciso final del art. 29.3 LORAFNA, que conduce a una lectura integradora del precepto, distinta de la que resulta del significado literal de aquel término. Al determinar el alcance de éste no puede obviarse de ninguna manera que el procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral responde a la necesidad de resolver una situación de crisis gubernamental, acaecida porque ninguno de los candidatos propuestos a la Cámara ha obtenido la mayoría necesaria en el plazo señalado en la LORAFNA para ser investido, sin acudir, como se ha hecho en la Constitución para la designación de Presidente de Gobierno y en los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades Autónomas para la elección de su Presidente, a la disolución de la Cámara y a una nueva convocatoria electoral. Al no haberse alcanzado en la Cámara una mayoría suficiente en torno a alguno de los candidatos propuestos, es la voluntad del cuerpo electoral, manifestada en el número de escaños o, en caso de empate, en el mayor número de votos que han obtenido las distintas formaciones que han concurrido a las elecciones al Parlamento Foral, la que se toma como referencia, con la finalidad de evitar la disolución de la Cámara, para la designación del Presidente de la Diputación Foral, que ha de recaer, en consecuencia, en el candidato formalmente propuesto al Presidente de la Cámara por el grupo político cuya lista haya alcanzado en las elecciones el mayor número de escaños o, en caso de empate, el mayor número de votos. En definitiva, lo que se persigue con el procedimiento extraordinario es la designación como Presidente de la Diputación Foral del candidato propuesto por el grupo político que hubiera obtenido un mayor apoyo o respaldo del cuerpo electoral, representado éste por el número de escaños o, en caso de empate, de votos, una vez constatado que en el plazo establecido por la LORAFNA ninguno de los candidatos ha articulado en torno a sí la necesaria mayoría parlamentaria. Es, pues, el número de escaños o, en caso de empate, el de votos obtenido, en cuanto manifestación de la voluntad del cuerpo electoral, el elemento determinante en el procedimiento extraordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral, y no el término "partido" en el significado literal que del mismo se mantiene en la demanda del recurso de inconstitucionalidad.

La expuesta interpretación sistemática y finalista no sólo es la que resulta acorde, frente a la interpretación literal del vocablo "partido", con los valores y principios democráticos que informan el sistema de elección del Presidente de la Diputación Foral, sino, además, la que cabe inferir de una consideración conjunta de los apartados 2 y 3 del art. 29 LORAFNA. En efecto, si en el primero de dichos apartados se reconoce una posición activa en la fase ordinaria del procedimiento de designación del Presidente de la Diputación Foral no sólo a los partidos, sino, también, a los grupos políticos con representación parlamentaria, expresión que abarca en su entendimiento teleológico a las formaciones políticas que, contando entre sus miembros con parlamentarios, hubieran concurrido en solitario o federados o coligados con otros grupos a las elecciones (STC 63/1987, de 20 de mayo, FJ 7), al poder proponer un candidato al Presidente del Parlamento Foral, pretender obviar, a partir de una descontextualizada y rigurosa interpretación literal del vocablo "partido" del apartado 3 del art. 29 LORAFNA, a los grupos políticos con representación parlamentaria que hayan presentado formalmente al Presidente del Parlamento un candidato a la Presidencia de la Diputación Foral, carece no sólo de cualquier sentido, sino que igualmente resulta extraño a los principios democráticos que informan el procedimiento de designación de Presidente de la Diputación Foral.

Ha de concluirse, pues, que en el procedimiento extraordinario la designación de Presidente de la Diputación Foral ha de recaer en el candidato que haya sido presentado formalmente a la Presidencia del Parlamento por el grupo político que hubiera obtenido en las elecciones el mayor número de escaños o, en caso de empate, el mayor número de votos. A esta conclusión no obstan, en modo alguno, las consideraciones que el Abogado del Estado efectúa respecto a la mayor estabilidad y homogeneidad ideológica y organizativa de los partidos políticos frente a las otras formaciones políticas --federaciones de partidos, agrupaciones y coaliciones electorales-- y a la posición que aquéllos ocupan en nuestro sistema constitucional. Habida cuenta de la equiparación entre los partidos y los demás grupos políticos en el procedimiento ordinario de designación del Presidente de la Diputación Foral, en el que se manifiesta con total pureza el principio democrático como base de la forma parlamentaria de gobierno, sin ventaja alguna para los partidos, la teórica reserva a éstos de la participación en dicha designación, con exclusión de los demás grupos políticos, reclamaría una justificación constitucional discernible, que, lógicamente, no puede consistir en unos elementos inatendidos en el procedimiento ordinario. Lo contrario sería tanto, como tratar de explicar la razón constitucional de la hipotética ventaja legal, por el mismo hecho legal de la atribución de la ventaja. Si los elementos conceptuales a los que se refiere la argumentación del Abogado del Estado en su justificación de la primacía de los partidos, no les sitúan en el procedimiento ordinario en ninguna posición de ventaja respecto de los demás grupos políticos, legalmente llamados a participar en la designación del Presidente de la Diputación Foral, no existe razón alguna para que esos elementos puedan ser clave de explicación de una hipotética ventaja respecto de los demás grupos políticos en el procedimiento extraordinario.

Las precedentes consideraciones conducen, por tanto, a no considerar contrario al art. 29.3 LORAFNA la nueva redacción que la disposición legal impugnada ha dado al art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, en el

sentido de adicionar al término "partidos políticos" las expresiones "federación de partidos, agrupación o coalición electoral", por lo que tampoco puede estimarse que el legislador foral haya operado a través de la Ley recurrida una reforma subrepticia de la LORAFNA.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, que modifica el art. 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veinte de enero de dos mil.

STC 223/2006 de 6 de julio

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez y don Manuel Aragón Reyes, Magistrados

ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 3394/97 y 3449/97, interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y por ochenta y un Senadores del Grupo Socialista, respectivamente, contra los arts. 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 (párrafo segundo) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por Acuerdo del Pleno de la Cámara en sesión de 29 de mayo de 1997, publicado en el "Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura" de 9 de junio de 1997, por posible infracción del art. 61 b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Han sido parte el Abogado del Estado y la Asamblea de Extremadura. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 29 de julio de 1997 el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura interpuso recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 contra los arts. 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 (párrafo segundo) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por Acuerdo del Pleno de la Cámara en sesión de 29 de mayo de 1997, publicado en el "Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura" de 9 de junio de 1997.

El recurso comienza detallando el procedimiento de reforma de los arts. 111 y 121 del Reglamento iniciado en virtud de una proposición de ley formulada por el Grupo Popular en 1996 y que dio a ambos preceptos, con la oposición del Grupo Socialista, la siguiente redacción:

Art. 111.1.- "Las enmiendas a un proyecto de Ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso requerirán la conformidad de la Junta de Extremadura para su tramitación.

Cuando la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada y no exista coincidencia con la interpretación que haga la Mesa de la Asamblea, decidirá el Pleno de la Cámara, en un debate de los de totalidad, en la primera sesión plenaria que se celebre, oída previamente la Junta de Portavoces".

Art. 121.4.- "Conocido el criterio de la Junta de Extremadura que supusiera la oposición a la tramitación por implicar la iniciativa aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, la Mesa de la Asamblea acordará la no admisión a trámite de la proposición de Ley y la devolución a su autor.

Cuando la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada, decidirá el Pleno de la Cámara, tras un debate de los de totalidad, en la primera sesión plenaria que se celebre, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. Dicho debate versará únicamente sobre la discrepancia

de criterios sobre si la iniciativa supone o no aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios en vigor".

A continuación el escrito de recurso se centra en el examen de la legitimación del Consejo de Gobierno para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad. En este sentido el Consejo de Gobierno sostiene que no puede haber duda sobre la legitimación de los ejecutivos autonómicos para promover recursos de inconstitucionalidad frente a normas estatales que violen las facultades o derechos reconocidos a esos órganos por sus respectivos Estatutos de Autonomía. La cuestión es si esa legitimación puede también extenderse a supuestos de infracción de esas facultades por parte de órganos de la propia Comunidad Autónoma. Para el Consejo de Gobierno el art. 162.1 CE marca la pauta de la interpretación que ha de hacerse del art. 32.2 LOTC. Este último precepto no privaría de legitimación a los Gobiernos autonómicos para impugnar normas con fuerza de ley autonómicas, sino que simplemente especificaría esa legitimación para recurrir contra normas del Estado, debiendo entenderse que para la impugnación de aquéllas es suficiente con la legitimación genérica reconocida en el art. 162.1 a) CE.

Esta interpretación del art. 32 LOTC vendría avalada por los avatares de la tramitación parlamentaria del precepto, de los que se desprendería la inequívoca voluntad del legislador respecto a la legitimación de los Gobiernos autonómicos. En efecto, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional fue aprobada con un apartado 3 de su art. 32 que no fue incluido, por error, en el texto publicado oficialmente, y que legitimaba a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, "en todo caso, para impugnar las leyes, actos y disposiciones con fuerza de ley emanados de las respectivas Asambleas". Admitiendo que ese apartado nunca ha entrado en vigor, alega el Consejo de Gobierno que no puede desconocerse su valor como criterio interpretativo del art. 32 LOTC. En otro caso sería preciso declarar la inconstitucionalidad del precepto, por imponer restricciones a una legitimación que el art. 162.1 a) atribuye sin limitación alguna y afectar con ello al derecho de acceso a la jurisdicción reconocido por el art. 24.1 CE.

El recurso de inconstitucionalidad pasa seguidamente a exponer los fundamentos materiales de la pretensión impugnatoria. En primer lugar alega el Consejo Ejecutivo que uno de los componentes fundamentales de la función de gobierno o de dirección política es la gestión de los recursos económicos, siendo la responsabilidad del ejecutivo ante la Asamblea una simple derivación propia del carácter exclusivo con el que se le atribuye esa facultad de dirección. Tal es el modelo de ordenación del poder que resulta de los arts. 134 de la Constitución y 61 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (en lo sucesivo, EAE), con el que se trata de asegurar que el Gobierno pueda desarrollar su programa político, del que es responsable ante el Parlamento y el electorado, mediante la ejecución del presupuesto sin perturbaciones por parte de la Cámara que, fuera de los cauces de la responsabilidad parlamentaria, le hagan imposible llevar adelante su programa de gobierno. Por ello el art. 61 b) EAE requiere la conformidad del Gobierno autonómico para tramitar toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios. Se trata de una auténtica facultad de veto, que se justifica por la necesidad de impedir que el Gobierno pierda el control sobre los medios económicos comprometidos para la ejecución de su

programa político. La conformidad del Gobierno es, por tanto, una condición necesaria para la tramitación de una proposición de ley o de una enmienda.

El Reglamento, antes de la reforma contra la que ahora se recurre, establecía respecto de esta materia un régimen idéntico al del Congreso de los Diputados. Con la reforma en cuestión (continúa el escrito de demanda) se ha introducido un procedimiento que permite residenciar en el Pleno de la Asamblea la facultad de decidir si una proposición de ley implica o no aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, siendo así que anteriormente esa facultad era exclusiva del ejecutivo.

Una vez identificado el objeto de la reforma el Consejo Ejecutivo procede a analizar su constitucionalidad, adoptando como parámetro, básicamente, el art. 61 b) EAE. En esta línea se sostiene en la demanda que la innovación referida al dato de que el veto sólo puede ejercitarse respecto del ejercicio presupuestario en curso no merece ningún reproche, pues se trata de una idea implícita ya en el propio art. 61 b) EAE. No puede decirse lo mismo, en su opinión, del sistema introducido para la resolución de los conflictos que puedan plantearse entre la Asamblea y la Junta sobre el alcance del veto presupuestario, pues el poder de decisión se residencia ahora en el Pleno de la Cámara.

Para el ejecutivo extremeño las claves de la reforma pueden encontrarse en la exposición de motivos del Reglamento de la Asamblea, en la que se dice que el veto presupuestario reconocido al Gobierno no puede ser un acto discrecional. A juicio del recurrente con ese planteamiento se confunden los dos elementos que integran la institución del veto presupuestario frente a enmiendas y proposiciones de ley: efectos presupuestarios de las enmiendas y proposiciones, por un lado, y la decisión política sobre el ejercicio del veto, por otro. Aquéllos dependerán de la concurrencia de una circunstancia objetiva, cual es el aumento de los créditos o la disminución de los ingresos, en tanto que la discrecionalidad sólo es posible respecto de la decisión política de asumir o rechazar tales efectos. Esa potestad de veto, lejos de ser un freno al principio de la división de poderes, como se afirma en la exposición de motivos, es, para el actor, una consecuencia directa del mismo, pues de lo que se trata es de garantizar la función de gobierno, para lo que es fundamental asegurar el equilibrio presupuestario. Por otra parte entiende el Consejo de Gobierno que es de advertir una evidente contradicción entre los párrafos primero y segundo del nuevo art. 111.1 del Reglamento, en cuanto se ignora el hecho de que es la Cámara la que debe hacer una valoración previa sobre el efecto presupuestario de las enmiendas, pues a ella corresponde ponerlo de manifiesto a la Junta para que ésta ejerza o no su derecho de veto, con lo que huelga apelar después al contenido de la disconformidad o a si ésta es o no justificada.

El escrito de recurso advierte que la configuración de la técnica del veto presupuestario no impide que puedan existir conflictos, si bien sólo serán jurídicamente relevantes aquéllos que versen sobre la realidad de los efectos presupuestarios de las enmiendas o proposiciones. No siendo ésta una cuestión discrecional o política, sino técnica, es jurídicamente fiscalizable, en tanto que las discrepancias sobre la oportunidad de ejercer la facultad de veto, dándose las circunstancias para ello, no son, por el contrario, enjuiciables en Derecho, pues en eso consiste, precisamente, la facultad del ejecutivo. Y, desde luego, contra lo afirmado en la exposición de motivos, están fuera de lugar las facultades interpretativas de la Presidencia de la Asamblea, que sólo

alcanzan al Reglamento de la Cámara (art. 28.2) y no a cuestiones técnicas, como es la concurrencia de efectos presupuestarios en una enmienda o proposición. Por último se observa que no sería correcto afirmar que es el ejecutivo el que interpreta la norma que le confiere el veto, pues el Gobierno se limita a hacer uso de una facultad conferida por el Estatuto de Autonomía. No hay, pues, interpretación, sino juicio de oportunidad sobre la aceptabilidad, en el marco presupuestario vigente, de una iniciativa que afecta a ese mismo marco.

El Consejo de Gobierno examina a continuación el sistema de conflictos establecido con la reforma reglamentaria impugnada, llamando la atención, en primer lugar, sobre el hecho de que se ha manipulado el propio planteamiento del conflicto. Y ello porque los nuevos arts. 111.1 y 121.4 del Reglamento lo presentan como un conflicto entre la Mesa y el ejecutivo, cuando un conflicto así es sencillamente imposible, dado que la relación del Gobierno es siempre con la Cámara en su conjunto. Por ello el veto que pueda ejercer el ejecutivo no es respecto de una actuación de la Mesa, sino en relación a actuaciones de parlamentarios individual o colectivamente considerados. La Mesa, como órgano de la Asamblea, podrá instarlo o ponerlo de manifiesto, pero no ser parte. Por esta vía, para el actor, pretende distraerse la atención sobre el verdadero conflicto, pues no se trata de que el Pleno intervenga como juez para resolver un conflicto entre la Mesa y la Junta, sino que es el Pleno el que, en su caso, debe manifestar su discrepancia sobre la interpretación del art. 61 b) EAE realizada por la Junta. Entonces es cuando surgiría el conflicto; por tanto no puede ser una de las partes quien lo resuelva.

La Junta de Gobierno continúa su fundamentación afirmando que el sistema establecido en los artículos impugnados es inconstitucional por oponerse abiertamente al art. 61 b) EAE. En primer lugar porque se introduce un control parlamentario de la potestad del ejecutivo de oponer el veto presupuestario. La reforma no distingue entre el control del efecto presupuestario y el control de la decisión política de oponer el veto, insistiendo el recurrente en que ninguno de ellos puede ser llevado a cabo por la Asamblea en los términos de la reforma que se discute. Por lo que hace al primero de los controles entiende el Consejo de Gobierno que afecta a una cuestión técnica, susceptible de un control jurídico que sólo compete al Tribunal Constitucional, no a la Asamblea. Podría sostenerse, a efectos dialécticos, que un eventual control de la Asamblea no excluiría el control jurisdiccional de las decisiones que la Cámara adoptase ante conflictos concretos. Siendo ello así la intervención del legislativo transforma, sin embargo, la esencia de la institución del veto, cuya finalidad no es otra que la de paralizar las iniciativas legislativas de la Asamblea que tengan efectos presupuestarios y que el Gobierno no quiera asumir, operando el veto como medio de defensa de las potestades del ejecutivo en el ejercicio de su función de gobierno, tal y como se configura estatutariamente. La eventual anulación por el Tribunal Constitucional de la norma así aprobada con infracción del art. 61 b) EAE no impediría que se hubiera producido el efecto presupuestario que el Gobierno no quería asumir. Además el control introducido supondría un "cambio de papeles" en el juego institucional diseñado por el Estatuto de Autonomía, pues, de acuerdo con el art. 61 b), es la Junta la que tiene que decidir, siendo su decisión la que podrá ser objeto de control jurisdiccional a instancia de la Asamblea. Con la reforma será la decisión de la Cámara la que deberá ser controlada a requerimiento de la Junta.

El escrito de recurso se detiene aún en otra consideración sobre la posibilidad de que el ejercicio del veto presupuestario pueda dar lugar a la exigencia de responsabilidad política, como cualquier decisión del ejecutivo. Aceptando que así sea, alega el Consejo de Gobierno que, en todo caso, la reforma combatida no tiene por objeto discrepancias de orden político, sino la interpretación sobre la concurrencia de las condiciones exigidas por el Estatuto de Autonomía para el ejercicio del veto presupuestario, cuestión ésta que no es discrecional, sino objetiva. Por tanto si se tratara de un simple control político su consecuencia sería dejar sin contenido el efecto jurídico de la potestad estatutaria del Gobierno: paralizar las propuestas con efecto presupuestario. Pero es que, además, el control político que puede ejercer la Asamblea sobre la acción del ejecutivo debe verificarse por medio de los instrumentos ya existentes, y no a partir de otros nuevos que carecen de apoyo constitucional y estatutario, y que sólo sirven para desvirtuar las relaciones entre poderes.

El Consejo de Gobierno insiste, a continuación, en que el veto presupuestario no está consagrado en el Reglamento, sino en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, limitándose aquél a reproducir el mandato estatutario. La reproducción de un mandato establecido en una norma superior sólo puede tener dos pretensiones: o respetar ese mandato aun con un texto diferente (lo que constituye una defectuosa técnica legislativa), o alterar el sentido normativo, que es lo que habría sucedido en el presente caso. Algo que para el recurrente es inaceptable en virtud del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y que no tiene más fundamento que el hecho de contar en un momento determinado con una mayoría parlamentaria. Para el Consejo de Gobierno la mejor prueba de que lo que se persigue con la reforma es simplemente aprovechar la coyuntura de una mayoría parlamentaria contraria al ejecutivo viene constituida por el hecho de que uno de los Grupos minoritarios ha vuelto a presentar en la Asamblea siete proposiciones de ley que en su día fueron objeto de veto presupuestario. Estaríamos, por tanto, ante un uso torticero de una posición coyuntural con el fin de apropiarse de funciones que estatutariamente corresponden a la Junta.

Tras insistir en que la modificación llevada a cabo por la Asamblea sólo podría articularse a través de una reforma del Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno finaliza su recurso interesando que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

2. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 31 de julio de 1997 doña María Soledad Mestre García, Abogada y comisionada de ochenta Senadores, interpuso recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 contra los arts. 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 (párrafo segundo) del Reglamento en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por Acuerdo del Pleno de la Cámara en sesión de 29 de mayo de 1997, publicado en el "Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura" de 9 de junio de 1997. Tras referir los antecedentes del procedimiento parlamentario que ha dado lugar a los preceptos impugnados, el escrito de demanda se centra en la fundamentación jurídica del recurso promovido, que viene a ser reproducción de la contenida en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97, ya sintetizada en el antecedente anterior, y concluye con la súplica de que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos objeto de la demanda.

3. Mediante providencia de 16 de septiembre de 1997 la Sección Segunda acordó, como trámite previo sobre la admisibilidad del recurso de

inconstitucionalidad núm. 3394/97, oír a la parte promotora y al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegaran lo que estimasen oportuno sobre dicha admisibilidad, por posible falta de legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la interposición del presente recurso.

El representante procesal de la Junta de Extremadura presentó su escrito de alegaciones el 1 de octubre de 1997, reiterando las razones ya esgrimidas en su escrito de interposición del recurso.

El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado se registró en el Tribunal el 6 de octubre de 1997. Tras examinar las distintas posibilidades interpretativas que resultan del juego combinado de los preceptos de la Constitución y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dedicados a la legitimación de las Comunidades Autónomas, el Fiscal General del Estado se decanta por una solución basada en varios principios. En primer lugar, el art. 162.1 a) CE habría establecido un *numerus clausus* de las personas legitimadas para interponer recurso de inconstitucionalidad, pero no habría establecido ningún tipo de limitación *a priori*. Por otro lado, aun aceptando que el art. 32 LOTC no pone límites a la legitimación de los mencionados en su apartado 1, entiende el Fiscal General que el apartado 2 no establece una doble limitación acumulativa (sólo se pueden impugnar normas estatales y en cuanto afecten a la autonomía propia), sino una sola: en el caso de que lo que se pretenda impugnar por una Comunidad Autónoma sea una ley, disposición o acto con fuerza de ley del Estado, será preciso que afecte al ámbito de su autonomía. En consecuencia lo que ocurriría sería que el legislador no ha abordado la cuestión de los posibles recursos de inconstitucionalidad promovidos por órganos de una Comunidad Autónoma contra leyes de la propia Comunidad, de manera que la legitimación al respecto debe regirse directamente por el art. 162.1 a) CE, que reconocería la legitimación de aquéllos para impugnar leyes propias. Por lo expuesto el Fiscal General del Estado interesa que se tenga por legitimado al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad.

4. Mediante providencia de 16 de septiembre de 1997 la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo se acordó publicar la incoación del recurso en el "Boletín Oficial del Estado", lo que se hizo en el núm. 233, de 29 de septiembre de 1997, y en el "Diario Oficial de la Asamblea de Extremadura". Mediante diligencia de 3 de octubre de 1997 el Secretario de Justicia del Pleno hizo constar la rectificación por el Tribunal del error padecido respecto de la referencia al "Diario Oficial de Extremadura", siendo lo correcto la mención del "Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura". Dicha rectificación se publicó en el núm. 252 del "Boletín Oficial del Estado", de 21 de octubre de 1997.

5. Por escrito registrado el 2 de octubre de 1997 el Presidente del Senado comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado darse por personada en

el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El escrito de alegaciones del representante procesal de la Junta de Extremadura se registró en el Tribunal el 7 de octubre de 1997. En él se manifiesta la adhesión de la parte a los fundamentos constitucionales del recurso núm. 3449/97, y se reproduce literalmente el contenido del recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97, promovido por la propia Junta contra los mismos preceptos impugnados en aquél, interesando la estimación de la demanda.

7. Mediante escrito registrado el 8 de octubre de 1997 el Abogado del Estado se personó en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 en representación del Gobierno de la Nación, manifestando su intención de no formular alegaciones, interesando se le notificara la Sentencia que en su momento se dictase.

8. Por medio de escrito registrado el 9 de octubre de 1997 el Presidente el Congreso de los Diputados puso en conocimiento del Tribunal que la Cámara no se personaría en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 ni formularía alegaciones, remitiendo a la Dirección de Estudios y Documentación de su Secretaría General.

9. Mediante escrito registrado el 10 de octubre de 1997 el Letrado de la Asamblea de Extremadura solicitó la ampliación de plazo para presentar alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97, acordando la Sección Tercera, por providencia de la misma fecha, ampliarle en ocho días más el inicialmente concedido. El escrito de alegaciones se presentó finalmente el 22 de octubre de 1997.

El escrito comienza con la exposición de los antecedentes de la iniciativa legislativa que dio lugar a los preceptos ahora recurridos y con un análisis comparado de las normas equivalentes contenidas en otros Reglamentos parlamentarios, tales como el art. 151.5 del Reglamento del Senado y los correlativos de los Reglamentos de las Asambleas de nueve Comunidades Autónomas (arts. 140.5 y 153.5 del de la de Asturias; arts. 125.5 y 139.3 de la de Aragón; arts. 143.4 y 151.4 de la de Madrid; arts. 115.5 y 124.4 de la de Andalucía; arts. 127.4 y 145.3 de la de Navarra; art. 95.4, de la de Cataluña; art. 119.3 de la Valenciana; art. 114.4 de la de Baleares; y art. 115.4 de la de Canarias).

Por lo que hace ya al objeto del recurso la Asamblea advierte que cabría discutir si el art. 61 b) EAE invocado por los actores puede incluirse, por su contenido, entre las normas delimitadoras de competencia que integran el bloque de la constitucionalidad con arreglo al art. 28.1 LOTC. Esto sentado, y con carácter previo a la fundamentación de fondo, alega la Asamblea de Extremadura que es importante subrayar que la controversia planteada por los Senadores recurrentes sólo se extiende al caso del ejercicio presupuestario en curso, siendo pacífico que respecto de ejercicios futuros no cabe veto presupuestario. El escrito de alegaciones se centra seguidamente en la relación del art. 61 b) EAE con los arts. 111.1 y 121.4 del Reglamento, advirtiendo que, hasta el momento de la reforma de estos últimos ahora impugnada, no se había dado el caso de que el ejecutivo autonómico hiciera uso de su facultad de veto, por lo que se carecía de experiencia sobre una cuestión ya planteada y resuelta en otros Parlamentos. En este sentido se hace referencia a un Dictamen de los Servicios Jurídicos del Congreso de los

Diputados sobre los arts. 111 y 126 del Reglamento de esa Cámara, cuyas conclusiones abonarían la solución adoptada por el legislador extremeño, en el sentido de que el veto gubernamental debe estar motivado y, aunque de manera excepcional, puede ser rechazado por la Cámara en supuestos manifiestamente claros de abuso de esa facultad. En esa línea vendría a coincidir la doctrina científica más autorizada.

La reforma controvertida, continúa el escrito de alegaciones, sería respetuosa con la facultad de veto del ejecutivo, cuyo ejercicio queda asegurado siempre que la disconformidad que lo fundamente no sea manifiestamente infundada. Se trata, pues, de evitar su ejercicio abusivo, con el que se perjudicaría la capacidad de iniciativa legislativa de los Diputados. El sistema establecido tras la reforma vendría, pues, a establecer tres cautelas: en primer lugar, que no se discuta todo criterio del Gobierno, sino sólo aquéllos que sean manifiestamente infundados o arbitrarios; además, que, en los supuestos de motivación infundada, la Mesa pueda confrontar las razones ofrecidas por el Gobierno; y, por último, que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, en la que está representado el Gobierno, eleve al Pleno la decisión sobre si se tramita o no la iniciativa. En definitiva, por un lado se preserva la prerrogativa del ejecutivo, y, por otro, se hace posible su enervación por el Pleno en supuestos de abuso.

El escrito de la Asamblea concluye con la observación de que la cuestión planteada es inédita en la jurisprudencia constitucional, sin que la reforma examinada diga nada en contra de la doctrina sentada en las resoluciones citadas por los recurrentes, pues, ni se desvirtúa la condición del presupuesto como vehículo de orientación de la política del Gobierno (SSTC 27/1981, de 20 de julio, y 76/1992, de 14 de mayo), ni se impide el ejercicio del veto presupuestario (ATC de 25 de junio de 1997). Por último se discute la afirmación de que la reforma convierte a la Asamblea en juez y parte en la resolución de conflictos con el ejecutivo, pues con ello se obvia la cuestión de que, si se asumiera la tesis del Consejo de Gobierno, el Parlamento no tendría ninguna posibilidad de defensa frente a posibles abusos, ya que no hay posibilidad de suscitar un conflicto de competencias entre ambos, ni de interponer un recurso de inconstitucionalidad o de amparo. El mecanismo elegido es, por tanto, el más adecuado, porque no debe olvidarse que el presupuesto ha sido aprobado por la Asamblea, con lo cual nadie mejor que el Pleno, con las mayorías que sostienen al Gobierno, para apreciar si la iniciativa que pretende tramitarse altera o no el presupuesto en vigor.

En virtud de lo expuesto la Asamblea solicita del Tribunal que dicte Sentencia desestimatoria del recurso y declare la constitucionalidad de las normas impugnadas.

10. Por providencia de 14 de octubre de 1997 la Sección Segunda acordó incorporar a las actuaciones del recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 los escritos presentados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y por el Fiscal General del Estado y, sin perjuicio de que el Tribunal resolviera en su momento sobre el problema de la legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura a efectos de interponer el recurso de inconstitucionalidad registrado en este Tribunal, admitirlo a trámite y dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea de Extremadura, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el

plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo se acordó oír a la parte recurrente y a las emplazadas en este proceso, así como a la parte promotora del recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97, con el mismo objeto que el presente, a fin de que, en igual plazo del traslado, expusieran cuanto estimasen pertinente acerca de la acumulación de ambos procesos. Por último se acordó publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado, lo que se hizo en el núm. 255, de 24 de octubre de 1997, y en el Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura.

11. Por escrito registrado en el Tribunal el 29 de octubre de 1997 la representación procesal de la parte actora del recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 manifestó no oponerse a la acumulación de ambos procesos.

12. Mediante escrito registrado el 29 de octubre de 1997 el Letrado de la Junta de Extremadura interesó la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad núm. 3394 y 3449/97.

13. Por medio de escrito registrado el 31 de octubre de 1997 el Presidente el Congreso de los Diputados puso en conocimiento del Tribunal que la Cámara no se personaría en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 ni formularía alegaciones, remitiendo a la Dirección de Estudios y Documentación de su Secretaría General.

14. Por escrito registrado el 6 de noviembre de 1997 el Presidente del Senado comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado darse por personada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

15. Mediante escrito que fue registrado en el Tribunal el 6 de noviembre de 1997 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 y formuló alegaciones, si bien únicamente en relación con la legitimación del recurrente. A este respecto sostuvo que la normativa vigente no prevé la legitimación de los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas para recurrir contra leyes o disposiciones con fuerza de ley de la Asamblea legislativa de su propia Comunidad Autónoma. El art. 32 LOTC sólo contempla la posibilidad de que recurran frente a leyes del Estado, y ese precepto no puede entenderse como autónomo o independiente del art. 162.1 a) CE, sino como su desarrollo y concreción técnica. Así resultaría, en primer lugar, de la propia Constitución, cuyo art. 165 remite a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la regulación de las condiciones para el ejercicio de las acciones, con lo que se reconoce que la legitimación prevista en el art. 162.1 a) CE es genérica y deberá ser condicionada y concretada por la Ley rectora del Tribunal. Así resultaría, por lo demás, de la doctrina establecida por la STC 25/1981, de la que se desprende que el art. 162.1 a) CE no reconoce una legitimación directa e incondicionada.

A lo anterior no puede oponerse, continúa el Abogado del Estado, que con ello se causa indefensión y se vulnera el derecho de acceso a la jurisdicción, pues el recurso de inconstitucionalidad no tiene por objeto garantizar el ejercicio de derechos o la defensa de intereses, y la legitimación para promoverlo deriva de la voluntad de la propia Constitución y tiene por fin la defensa de su supremacía y, por tanto, el interés general (STC 42/1985 y ATC 378/1996). Para el Abogado del Estado se desprende de la jurisprudencia constitucional que es la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional el instrumento normativo que ha de determinar cuáles son los órganos legitimados para

interponer recurso de inconstitucionalidad y qué normas o disposiciones pueden ser su objeto (STC 17/1990 y ATC 172/1986). Y es claro, en su opinión, que el art. 32 LOTC excluye taxativamente la posibilidad de que los Gobiernos autonómicos recurran las leyes o disposiciones con fuerza de ley de su propia Comunidad Autónoma. La hipótesis de que pudiera haber existido un apartado tercero del art. 32 LOTC sólo reforzaría este planteamiento, pues es evidente que sin esa previsión normativa no puede admitirse la legitimación que se pretende, sin que sea posible deducir lo contrario, dados los términos literales del precepto. En consecuencia el Abogado del Estado interesa que se acuerde la inadmisión del recurso por falta de legitimación de la parte recurrente. Asimismo, y por medio de otrosí manifiesta que entiende procedente la acumulación del presente recurso al registrado con el núm. 3449/97.

16. La Asamblea de Extremadura presentó sus alegaciones al recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 el 8 de noviembre de 1997, alegaciones que son reproducción literal de las evacuadas en el trámite de audiencia concedido en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97, de las que se ha dejado constancia en el antecedente núm. 9 de esta resolución, con la única particularidad de que el representante procesal de la Cámara extremeña sostiene que, a la vista del art. 32 LOTC y de la doctrina sentada en la STC 17/1990, de 7 de febrero, el Consejo de Gobierno carece de legitimación para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad.

17. Mediante escrito registrado el 8 de noviembre de 1997 el Letrado de la Asamblea de Extremadura manifiesta que no aprecia la existencia de la necesaria conexión entre el recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 y el registrado con el núm. 3449/97, pues en aquél se suscita una importante cuestión previa de legitimación.

18. Por Auto de 9 de diciembre de 1997 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó acumular el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 al registrado con el núm. 3394/97.

19. Mediante escrito fechado el 30 de noviembre de 2005 el Magistrado don Pablo Pérez Tremps manifestó su voluntad de abstenerse en el conocimiento del presente procedimiento y en todas sus incidencias, al concurrir la causa contemplada en el art. 219.6 LOPJ (haber emitido dictamen sobre el pleito o causa), toda vez que, previo a su nombramiento como Magistrado de este Tribunal, y a solicitud del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, redactó, junto con otro autor, un dictamen, de fecha 15 de mayo de 1997, sobre el presente asunto.

Por Auto de 13 de diciembre de 2005 el Pleno acordó estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, por concurrencia de la causa contemplada en el art. 219.6 LOPJ, y apartarlo definitivamente del procedimiento.

20. Por providencia de 4 de julio de 2006 se acordó señalar el siguiente día 6 para la deliberación y votación de la presente Sentencia, quedando concluida con esta fecha

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Mediante los dos recursos de inconstitucionalidad acumulados en este procedimiento el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y ochenta y un Senadores del Grupo Socialista impugnan los arts. 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 (párrafo segundo) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma de dicho Reglamento aprobada por Acuerdo del Pleno de la Cámara extremeña en sesión de 29 de mayo de 1997. En ambos recursos se sostiene, al amparo de una misma fundamentación jurídica, que los preceptos impugnados infringen el art. 61 b) del EAE, pues suponen una alteración radical del sistema de relación entre el Ejecutivo y la Asamblea diseñado en el último de los textos citados, uno de cuyos principios fundamentales es el de la asignación de la denominada función de gobierno o de dirección política al poder ejecutivo. Elemento capital de la lógica inspiradora de aquella relación sería, justamente, la atribución al Ejecutivo de la facultad de oponerse a las alteraciones de las previsiones de gastos e ingresos vigentes para cada ejercicio presupuestario, indispensable para el correcto ejercicio de la exclusiva responsabilidad del Gobierno en la gestión de los recursos económicos. Ese elemento sustancial habría sido distorsionado por las normas recurridas, que lisa y llanamente despojan al Ejecutivo de aquella facultad de oposición, reconocida en el art. 61 b) del Estatuto de Autonomía de Extremadura (en lo sucesivo, EAE), homólogo del art. 134 de la Constitución.

Por su parte la Asamblea de Extremadura se opone al planteamiento de los recurrentes, alegando que con los preceptos impugnados sólo se pretende evitar el ejercicio abusivo por el Gobierno de su facultad de veto, que podría perjudicar la capacidad de iniciativa legislativa de los Diputados autonómicos. Afirma que con la regulación establecida no se hace posible la discusión de todo criterio del Gobierno, sino sólo la de aquéllos que sean manifiestamente infundados o arbitrarios, estatuyéndose una fórmula de solución que, además de ser la única verdaderamente operativa, confía la última palabra al Pleno de la Asamblea, siguiendo así la pauta marcada por numerosos Reglamentos de Asambleas autonómicas.

2. Antes de entrar en el examen del fondo de la cuestión, y como quiera que el recurso núm. 3394/97 fue admitido a trámite sin perjuicio de que el Tribunal resolvería en su momento sobre la legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para recurrir contra normas con valor de ley de esa Comunidad Autónoma, debemos pronunciarnos sobre ese particular. Tanto la Asamblea de Extremadura como el Abogado del Estado, quien se ha personado en el recurso núm. 3394/97 con el solo objeto de alegar a este respecto, coinciden en señalar que los términos del art. 32 LOTC excluyen sin ninguna duda la posibilidad de que un Gobierno autonómico impugne normas con rango de ley de su propia Comunidad Autónoma. Por el contrario el Consejo de Gobierno y el Fiscal General del Estado (este último en el trámite de audiencia concedido por este Tribunal antes de pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso del Consejo) entienden que los arts. 162.1 a) CE y 32 CE admiten una interpretación integrada que derive en la conclusión contraria.

De acuerdo con el art. 32.2 LOTC los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas sólo están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía. Carecen, por tanto, de legitimación para recurrir en vía directa contra las leyes, las disposiciones o los actos con fuerza de Ley de su propia Comunidad

Autónoma. El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura intenta superar esta conclusión sosteniendo, por un lado, que el art. 162.1 a) CE legitima a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso directo con carácter general, sin las limitaciones que a su capacidad se han introducido en la Ley Orgánica de este Tribunal. Alude, asimismo, a la desaparición (en el trámite de publicación de la Ley Orgánica) de un tercer apartado del art. 32 LOTC, en el que precisamente se reconocía la legitimación de los Ejecutivos autonómicos para recurrir ante el Tribunal Constitucional contra leyes, actos y disposiciones con fuerza de ley de las respectivas Asambleas de las Comunidades Autónomas. Por su lado el Ministerio público propone una interpretación de los arts. 162.1 a) CE y 32 LOTC que hace de éste una norma limitativa de la legitimación general reconocida en el primero, en el sentido de que la legitimación de los Gobiernos autonómicos sería la regla respecto de todo tipo de ley [art. 162.1 a) CE], en tanto que el art. 32 LOTC añadiría una condición para el caso de las leyes del Estado, que sólo podrían ser impugnadas por las Comunidades Autónomas si afectasen al ámbito propio de autonomía. El art. 32 LOTC sería, por tanto, una norma limitativa de la legitimación de las Comunidades Autónomas, pero no por excluir la posibilidad de que impugnen normas autonómicas [para lo que basta el título del art. 162.1 a) CE], sino porque somete a condición su capacidad para recurrir contra leyes del Estado.

El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura observa que el actual régimen de legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad plantea algunas disfunciones; señaladamente la de hacer imposible la impugnación por esa vía de normas autonómicas con rango de ley por parte de órganos de la propia Comunidad Autónoma (o de las minorías que forman parte de esos órganos), con el efecto de que la defensa de la constitucionalidad de las normas autonómicas con rango de ley (particularmente en su contraste con los respectivos Estatutos de Autonomía) queda en manos de órganos estatales o de determinadas minorías que puedan formarse en éstos. Frente a tal observación ha de advertirse que, cualquiera que sea la valoración que en un plano de iure condendo se considere merece, en el momento presente el establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es el modelo vigente y a él deben ajustarse los pronunciamientos de este Tribunal.

La interpretación del régimen de legitimación diseñado en nuestra Ley Orgánica que proponen tanto el recurrente como el Fiscal conduciría, sencillamente, a la contravención de lo claramente preceptuado en el art. 32 LOTC. La suerte que hubiera corrido en la fase de elaboración parlamentaria el desaparecido apartado 3 de este artículo no permite que, en un intento de hacer prevalecer una supuesta o eventual voluntad del legislador frente al tenor literal de la ley, se interprete la Ley Orgánica de este Tribunal en un sentido manifiestamente contrario a la literalidad de sus preceptos. El apartado no incluido en el texto promulgado del art. 32 LOTC es, jurídicamente, una norma inexistente; y lo es a todos los efectos, incluso como pauta interpretativa de los apartados que sí existen en Derecho, pues el entendimiento de la norma a que esa pauta llevaría sería contrario al que resulta de su interpretación literal y de su conjunción sistemática con la totalidad de la Ley.

Este Tribunal, sometido exclusivamente a la Constitución y a su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), si la regulación establecida en ésta no resulta contraria a los preceptos constitucionales [a los que no cabe considerar que se opone la

concreción de la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, extremo cuya inclusión en la LOTC concreta la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, reconocida en principio por el art. 162.1 a) CE, conforme a la llamada que hace a dicha Ley Orgánica el art. 165 CE], no puede atender a otra razón que la que resulta del art. 32 en la forma en que este precepto existe en Derecho e interpretando su contenido en los márgenes que le permiten los términos literales de la LOTC. El art. 32.1 LOTC reconoce una legitimación incondicionada para impugnar normas con rango de ley a una serie de sujetos entre los que no figuran los ejecutivos y legislativos autonómicos; a éstos sólo se les confiere, en el apartado 2 del mismo artículo, una legitimación limitada al caso de las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley del Estado. El hecho de que un apartado 3, no incluido en el texto promulgado de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, les reconociera también legitimación para impugnar leyes de la propia Comunidad Autónoma acredita, por lo demás, que se consideró en su momento necesario incluir en la Ley un apartado específico a fin de establecer la legitimación que ahora se quiere admitir. No habiendo entrado, finalmente, en vigor ese apartado, su inexistencia en Derecho supone que la regla de los apartados 1 y 2 excluye una interpretación extensiva de su alcance.

En consecuencia procede inadmitir el recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97 por falta de legitimación para plantearlo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

3. Por lo que hace al problema de constitucionalidad planteado en el recurso núm. 3449/97 se impone todavía, antes de entrar en el análisis de fondo del tema central propuesto en él, precisar los términos del debate planteado por lo que hace a la norma de contraste pertinente para su resolución. Los Senadores recurrentes señalan como norma cuya infracción supone la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados la contenida en el art. 61 b) EAE, en cuya virtud corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura "[l]a conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios". Dicha norma se contiene hoy en el art. 60 b) del Estatuto, tras la reforma de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura aprobada por la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, y bajo esa nueva forma ha de servir aquí como parámetro de contraste de la validez constitucional de los arts. 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 (párrafo segundo) del Reglamento de la Asamblea.

Asimismo debe despejarse la duda suscitada por el Letrado de la Asamblea de Extremadura al afirmar, sin mayor desarrollo, que, en su opinión, el Estatuto de Autonomía no podría operar aquí como norma integrante del bloque de la constitucionalidad, en la medida en que ello sólo resulta procedente cuando se contempla la norma en su condición de regla de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, como resulta del art. 28.1 LOTC, lo que no es ahora el caso. Según este planteamiento la contradicción entre una ley (o norma con ese valor) autonómica y el correspondiente Estatuto de Autonomía sólo tendría dimensión constitucional (y su resolución sería, por tanto, competencia de este Tribunal) si de aquélla resultara una extralimitación competencial frente al Estado o a otra Comunidad Autónoma. El Estatuto de Autonomía, en suma, sólo sería parámetro de la constitucionalidad de la ley

autonómica en tanto que norma de atribución de las competencias en las que la Comunidad Autónoma puede legítimamente dictar leyes propias.

Sin necesidad de extenderse en argumentos que contradigan una afirmación que la Asamblea de Extremadura no ha fundamentado, baste decir aquí que, siendo este Tribunal el único competente para declarar la inconstitucionalidad de normas autonómicas con valor de ley (y, en particular, por lo que aquí importa, de los Reglamentos de las Asambleas de las Comunidades Autónomas), un planteamiento como el apuntado por el representante procesal de la Asamblea supondría hacer imposible (por resultar impracticable ante cualquier otra instancia el necesario control de garantía) el respeto a los Estatutos de Autonomía por parte de las indicadas normas reglamentarias, fuera de los supuestos en que éstas incurrieran, mediatamente, en una invasión de las competencias propias del Estado o de otra Comunidad Autónoma. Supondría, en suma, privar a los Estatutos de Autonomía de su condición de "norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma" (art. 147.1 CE), a cuyo respeto, en todas sus partes, vienen principalmente obligados los órganos instituidos y regulados, precisamente, por los propios Estatutos de Autonomía.

Por lo demás, prueba de que la duda planteada por la Asamblea de Extremadura está fuera de lugar, es el hecho de que este Tribunal ha examinado la constitucionalidad de normas autonómicas por contraste con sus respectivos Estatutos de Autonomía en varios supuestos en los que la denunciada infracción de éstos no tenía que ver con su condición de normas delimitadoras del ámbito competencial autonómico frente al Estado, y ello sin que en ningún momento se cuestionara la idoneidad de los Estatutos para constituirse en parámetro de la constitucionalidad de las normas autonómicas. Tal fue el caso, por ejemplo, enjuiciado en la STC 15/2000, de 20 de enero, en la cual se examinó la constitucionalidad de la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, por referencia al procedimiento de designación del Presidente de la Diputación Foral de Navarra establecido en la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra.

4. Con anterioridad a la reforma de los arts. 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 (párrafo segundo) del Reglamento toda enmienda a un proyecto de ley o toda proposición de ley que supusieran aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerían la conformidad de la Junta de Extremadura para su tramitación. Esta previsión, trasladada literalmente del ahora art. 60 b) EAE, no contemplaba la eventualidad de una discrepancia entre la Cámara y el Gobierno respecto a la realidad del hecho que hacía precisa la conformidad de este último; es decir, no se preveía que se pudiera hacer cuestión del criterio del ejecutivo cuando éste se opusiera a la tramitación de una enmienda o de una proposición alegando que implicaban un aumento de créditos o una disminución de ingresos. El art. 111.2 del Reglamento se limitaba a prescribir que la ponencia remitiría a la Junta aquellas enmiendas en las que, a su juicio, pudiera darse alguna de esas circunstancias, disponiendo el art. 111.3 del Reglamento que la Junta debía dar respuesta razonada en el plazo de quince días, entendiéndose que con su silencio expresaba su conformidad. En todo caso, de no haber sido consultado por iniciativa de la ponencia, el Gobierno podía oponerse a la tramitación de la enmienda en cualquier momento del proceso legislativo. Por su parte el Gobierno disponía de treinta días para oponerse a la tramitación de toda proposición de ley que supusiera aumento de

créditos o disminución de ingresos, prescribiendo el art. 121.4 del Reglamento que antes de iniciarse el debate del Pleno para la toma en consideración de la proposición se daría lectura al criterio de la Junta, si lo hubiere expresado.

La Junta de Extremadura no había hecho uso de esta facultad de oposición hasta la IV Legislatura autonómica, cuando se opuso a la tramitación de doce proposiciones de ley presentadas por grupos de la oposición parlamentaria. Dado que, a juicio de la Mesa de la Cámara, la disconformidad del Gobierno con la tramitación de algunas proposiciones adolecía de falta de motivación, y como quiera que no había precedentes que pudieran ilustrar sobre la determinación más pertinente, se acordó requerir de los Servicios Jurídicos de la Cámara la elaboración de un informe. En el ínterin se formalizó una propuesta de reforma de los arts. 111.1 (párrafo segundo) y 121.4 del Reglamento que fue aprobada por el Pleno en los términos en los que ahora se impugna el contenido de esos preceptos. Con el régimen ahora vigente, no sólo se prevé la eventualidad de una discrepancia entre el ejecutivo y el legislativo en relación con la circunstancia de que una enmienda o una proposición supongan un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos, sino que se dispone que su resolución sea obra de la voluntad del Pleno. Otra novedad introducida por la reforma, consistente en que todas estas previsiones sólo se refieren al ejercicio presupuestario en curso, no es objeto de discusión por los ahora recurrentes, quienes entienden que únicamente se ha hecho explícita una previsión implícitamente contenida ya en el propio Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Así las cosas, la cuestión a resolver es si la atribución al Pleno de la Asamblea de la facultad de rechazar por notoriamente infundada la oposición del Gobierno a la tramitación de una enmienda o de una proposición de ley que alteren las previsiones presupuestarias en relación con los créditos y los ingresos es o no contraria al art. 60 b) EAE.

5. Ya en uno de nuestros primeros pronunciamientos definimos a los presupuestos como "vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno" (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2). Y más recientemente afirmamos, con cita de la STC 76/1992, de 14 de mayo, que mediante su elaboración y aprobación parlamentarias se "cumplen tres objetivos especialmente relevantes: a) Asegura[r], en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la Constitución); b) Participa[r], en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; c) Controla[r], en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración" (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4). Razones todas que son predicables respecto de los presupuestos y de las relaciones entre Gobierno y Parlamento tanto en el ámbito nacional como en el autonómico.

En su condición de vehículo de dirección de la política económica del Ejecutivo el presupuesto es un instrumento fundamental para la realización de su programa de gobierno. Las singularidades de su procedimiento de elaboración y aprobación hacen de él, además, una expresión cualificada, en lo

económico, de la confianza parlamentaria sobre la que necesariamente ha de constituirse cualquier Gobierno.

La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. Así como la primera sólo se pierde en los casos expresamente establecidos (con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza), la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta. Éste es el fundamento de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de gobierno.

6. Planteado en esos términos el problema lo que hay que dilucidar en el presente proceso es a quien corresponde decidir, de acuerdo con lo previsto ahora en el art. 60 b) EAE, cuándo una proposición o enmienda supone aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

En palabras de la STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 6, a "este Tribunal no le corresponde el control de cualesquiera alteraciones o irregularidades que se produzcan, dentro del ámbito parlamentario, en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo". Pero sí le es propio y privativo declarar si las reformas de las normativas parlamentarias introducen o no alteraciones sustantivas respecto del régimen de relación institucional definitorio o característico del modelo establecido por las disposiciones constitucionales o estatutarias que fijan el marco esencial al que deben sujetarse aquellas normativas. Este es precisamente el caso que los recursos de inconstitucionalidad que hemos de resolver someten a nuestro enjuiciamiento, toda vez que la reforma reglamentaria impugnada priva al Ejecutivo extremeño de la facultad de veto que le atribuye el Estatuto de Autonomía de Extremadura, y somete su ejercicio hasta ella, políticamente libre, a una condición que no puede deducirse del texto del propio Estatuto: la de que, en caso de la producción de una discrepancia sobre si una enmienda o proposición de ley afecta al equilibrio presupuestario, será el Pleno de la Cámara quien la resuelva.

La reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura lleva, en el punto ahora examinado, pura y simplemente a privar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de la facultad que tiene reconocida en el art. 60 b) EAE, facultad que viene justificada como consecuencia de la asunción de los principios básicos del llamado "parlamentarismo racionalizado" por parte tanto del Texto constitucional español como de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas.

Basta, para comprender el alcance de la operación que realizan los apartados segundos de los arts. 111.1 y 121.4 del Reglamento, aquí impugnados, con constatar que, según los mismos, en caso de desacuerdo de la Mesa de la

Cámara, por entenderla manifiestamente infundada, con la disconformidad del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura respecto a la tramitación de una enmienda o proposición de ley de la cual se afirma que supone aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso, será el Pleno de la Cámara el que resuelva la discrepancia suscitada en un debate de totalidad.

Es decir, Mesa y Pleno se erigen en jueces de si concurren o no las circunstancias que permiten al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura oponerse a la tramitación de iniciativas normativas que alteren el equilibrio presupuestario. Esto, sencillamente, supone modificar la regla prevista en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, que en su artículo 60 b) establece que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, sin prever los límites a dicha potestad que se derivan de las normas recurridas.

Tales normas, por tanto, alteran el sistema de relaciones entre la Junta y la Asamblea previsto estatutariamente, sistema de relaciones que, respecto al necesario respeto a los compromisos económicos asumidos mediante la aprobación por dicha Asamblea del presupuesto de la Comunidad Autónoma, elaborado y ejecutado por el Consejo de Gobierno de la Junta, y examinado, enmendado, aprobado y controlado por la Asamblea [art. 60 a) EAE], es claro en el sentido de que solamente se podrán alterar dichos compromisos con el consentimiento del Ejecutivo autonómico, quedando facultado éste, con toda libertad, para oponerse a las iniciativas que pretendan modificarlos, y sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes previsto en el Estatuto de Autonomía, equilibrio de poderes diseñado en línea con las interpretaciones más recientes del régimen parlamentario (a las que responde, sin duda, el diseño de la forma de gobierno en la Comunidad Autónoma de Extremadura), en las que se ha pretendido reforzar la posición de los ejecutivos y, singularmente, de sus presidentes, en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento.

Las discrepancias con las prioridades presupuestarias del ejecutivo pueden expresarse, en ese marco, mediante la potestad de enmienda y aprobación de los presupuestos y, en último caso, con el uso de los instrumentos de exigencia de responsabilidad previstos estatutariamente. Pero es claro que, una vez aprobados, y durante su ejecución (que corresponde en exclusiva al Gobierno - controlada, eso sí, por la Asamblea), no pueden, sin el consentimiento del Ejecutivo, plantearse iniciativas que alteren el equilibrio de los presupuestos.

El órgano facultado estatutariamente para decidir si se produce o no dicha alteración es el Gobierno, al que se le supone, en general, dotado de la confianza de la Cámara tras su obtención mediante los mecanismos de investidura; y al que ha de reconocerse, en particular tras la aprobación de los presupuestos, el apoyo necesario para poder desarrollar el programa económico anual expresado en aquéllos. Dentro del período de vigencia de un presupuesto siempre podrá la Asamblea, en caso de discrepancia grave, retirar la confianza parlamentaria al Gobierno utilizando al efecto los instrumentos de

censura que están a su disposición. Lo que no es compatible con un "sistema parlamentario racionalizado", como el previsto en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, es pretender gobernar mediante decisiones parlamentarias puntuales que alteren los términos de la relación de confianza establecida entre Asamblea y Consejo de Gobierno en el campo presupuestario, que es donde se expresan con mayor claridad las prioridades de la acción política en general y de la gubernativa en particular.

En consecuencia las normas reglamentarias repetidamente citadas son inconstitucionales y consiguientemente nulas, en tanto en cuanto se oponen a lo expresamente dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, norma institucional básica de dicha Comunidad Autónoma, conforme establece el art. 147.1 CE

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1º Inadmitir el recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

2º Estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 3449/97 y, por consiguiente, declarar la inconstitucionalidad y, consecuentemente, la nulidad del apartado segundo del art. 111.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura y del apartado segundo del art. 121.4 del mismo Reglamento.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a seis de julio de dos mil seis

VOTOS

Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia de fecha 6 de julio de 2006, dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 3394/97 y 3449/97, al que se adhieren los Magistrados don Javier Delgado Barrio y don Roberto García-Calvo y Montiel.

Con el respeto que siempre me merece el criterio de mis colegas, aunque discrepe de él, haciendo uso de la facultad establecida en el art. 90.2 LOTC expreso por este Voto particular mi disenso respecto a la Sentencia del Pleno, disenso limitado al extremo de la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad núm. 3394/97, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por la apreciación contenida en el fundamento jurídico 2 de la falta de legitimación de dicho recurrente.

Comparto, por el contrario, la tesis mayoritaria de estimación del otro recurso acumulado, que, en mi criterio, debía haberse extendido también al recurso inadmitido.

1. En contra de la tesis mayoritaria considero que se debía haber reconocido la legitimación negada al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, que entiendo directamente fundada en el art. 162.1 a) CE.

Al respecto no puedo compartir la tesis expresada en la Sentencia, que supone hacer prevalecer la literalidad de lo dispuesto en el art. 32 LOTC sobre lo dispuesto en términos inequívocos en el referido precepto de la Constitución. Tal prevalencia me parece inadmisibile, pues ante los términos, a mi juicio, incontrovertibles del precepto constitucional, resulta inoperante lo dispuesto en el precepto infraconstitucional, cualquiera que pueda ser su posible claridad.

Aunque a otros efectos, ciertamente (en el caso aludido, a los de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas), tenemos dicho en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 24, que "la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecer la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivada en la Constitución no sólo fundan en su origen, sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador"; y por ello "lo que las Cortes no pueden es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente".

Partiendo de ese presupuesto conceptual, debe afirmarse que, puestos en contraste, como ocurre en el presente caso, un precepto de la Constitución, en concreto el art. 162.1 a), y otro de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el 32, la incuestionable primacía de la Constitución obliga a examinar si el primero atribuye al recurrente la legitimación en que pretende ampararse, o si existe en él, o en otro precepto constitucional, alguna base para restringir su sentido literal primario, justificando de ese modo en el plano infraconstitucional de la LOTC el sentido restrictivo de la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad reconocido a "los órganos colegiados ejecutivos y, en su caso, las Asambleas de las Comunidades autónomas".

2. La Sentencia elude ese inexcusable examen, con una formulación casi de pasada, en la que se enuncia en términos marcadamente apodícticos lo que es en este caso, al menos, sumamente problemático.

Se dice en la Sentencia:

"Este Tribunal, sometido exclusivamente a la Constitución y a su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), si la regulación establecida en ésta no resulta contraria a los preceptos constitucionales [a los que no cabe considerar que se opone la concreción de la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, extremo cuya inclusión en la LOTC concreta la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas reconocida en principio por el art. 162.1 a) CE conforme a la llamada que hace a dicha Ley Orgánica el art. 165 CE], no puede atender a otra razón que la que resulta del art. 32 en la forma en que este precepto existe en Derecho e interpretando su contenido en los márgenes que permiten los términos literales de la LOTC".

Adviértase como el pasaje transcrito comienza jerarquizando adecuadamente el alcance de la vinculación exclusiva de este Tribunal a la Constitución y a su Ley Orgánica, en la medida en que la sumisión a la última se condiciona a que "la regulación establecida en ésta no result[e] contraria a los preceptos constitucionales". Pero ante la ineludible necesidad de afrontar la aplicación de ese expresado condicionante a este caso, dada la dificultad, en principio, de acoplar el sentido literal del art. 32 LOTC al del art. 162.1 a) CE, el reto

intelectual que tal exégesis suscita se solventa con una simple afirmación casi incidental, recogida entre corchetes (lo que expresa el carácter subordinado que se atribuye a lo que debiera ser, a mi juicio, el núcleo esencial del enjuiciamiento), sin una explicación argumentada del alcance normativo del art. 162.1 a) CE, clave en este caso, ni una justificación razonada de que la limitación del art. 32 LOTC viene cubierta por "la llamada que hace a dicha Ley Orgánica el art. 165 CE". Esto es, se incurre en el vicio, bien conocido en ámbitos jurisdiccionales, de hacer supuesto de lo que es cuestión. Y en este caso muy problemática cuestión, por cierto.

Naturalmente, si se acepta el afirmado supuesto, puede aceptarse también, como correcta derivación en ese caso, la proclamación de que este Tribunal "no puede atender a otra razón que la que resulta del art. 32 en la forma en que este precepto existe en Derecho e interpretando su contenido en los márgenes que le permiten los términos literales de la LOTC".

Pero si no se acepta el supuesto, el discurso necesariamente deberá ser otro.

En tal sentido deberá tratarse como cuestión lo que es tal, y no supuesto.

3. Sobre el particular el art. 162.1 a) CE reconoce en términos de rotunda claridad, y sin ninguna clase de restricciones, condicionamientos ni remisiones a la LOTC la legitimación "para interponer el recurso de inconstitucionalidad", entre otros, a "los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas". Respecto a éstas el único condicionante se contiene en lo atinente a "las Asambleas de las mismas", dados los términos "en su caso", susceptible de diversas interpretaciones en cuanto a su alcance, lo que aquí resulta intrascendente, toda vez que el recurrente es precisamente un órgano colegiado ejecutivo de una Comunidad Autónoma, y no una Asamblea.

Pero no está de más, a efectos de evidenciar el carácter incondicionado de la legitimación atribuida a "los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas", el destacar el contraste entre la legitimación atribuida a esos órganos y a las Asambleas, para excluir en la norma todo atisbo de restricción de la legitimación de los primeros.

Al propio tiempo resulta indiscutible en el sentido normativo del precepto constitucional la equiparación en él de los distintos sujetos legitimados ("el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas..."). Por ello un tratamiento diferencial en norma infraconstitucional de la legitimación que la Constitución establece en términos indiferenciados deberá, en su caso, fundarse directamente en un precepto de la Constitución que así lo justifique.

A mayor abundamiento el carácter completo y cerrado de la norma del art. 162.1 a) CE se evidencia por lo dispuesto en el apartado 2 del propio artículo, que remite a la ley orgánica la determinación de los legitimados en los demás casos ("en los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y los órganos legitimados").

No resulta así, a mi juicio, exégesis aceptable del art. 162 CE la de que, existiendo en uno de sus apartados una expresa remisión a la ley orgánica, y en el otro un regulación lógicamente completa y normativamente cerrada en sí misma, respecto a ésta pueda considerarse viable una especie de remisión implícita o apertura posible a un complemento del precepto constitucional por la ley orgánica. Sería, en su caso, otro precepto diferente el que abriera la vía a ese complemento, lo que nos lleva al examen de lo dispuesto en el art. 165 CE, citado en la Sentencia.

4. En cuanto al alcance de este precepto, que según la Sentencia fundamentaría la regulación del art. 32 LOTC en la restricción que en él se introduce respecto de la legitimación de las Comunidades Autónomas, hay que observar que, en lo que al caso conviene, lo que en él se remite a la Ley Orgánica es la regulación del "procedimiento ante el mismo [el Tribunal Constitucional] y las condiciones para el ejercicio de las acciones".

Parece claro que lo regulable por la Ley Orgánica, a la que el precepto constitucional remite, deberá ser lo no regulado ya directamente en la propia Constitución, caso en el que se encuentra precisamente la legitimación para el recurso de inconstitucionalidad, salvo que la regulación de la Ley Orgánica se limite a la mera reproducción de la regulación constitucional, para dotar de complitud a la norma; pero sin correcciones ni restricciones, que serían, en su caso, contrarias al principio constitucional de jerarquía normativa (art. 9.3 CE).

La cuestión sería la de si en el concepto constitucional de "las condiciones para el ejercicio de las acciones" puede incluirse la regulación de la legitimación.

Que ello no es así parece claro, habida cuenta de que procesalmente la acción corresponde al capítulo conceptual del objeto del proceso, mientras que en la legitimación se trata de un requisito del sujeto.

Pero al margen de esa consideración procesal, en sí misma extraconstitucional, sin salirnos de una interpretación sistemática intraconstitucional, debe destacarse el dato, ya antes resaltado, de que, al regular la legitimación para los distintos procesos, en los del apartado 1 del art. 162 no se hace remisión a la Ley Orgánica, a diferencia de lo que se hace en el apartado 2, por lo que no resulta lógico dar al concepto de "condiciones para el ejercicio de las acciones" un alcance habilitante de la Ley Orgánica para regular en cuanto a la legitimación tanto lo que le viene remitido expresamente por el art. 162.2 como lo que no se le remite en el apartado precedente.

La exégesis lógica del precepto, a mi juicio, lleva más bien a una conclusión contraria a la proclamada en la Sentencia en el pasaje antes transcrito; esto es, a la de que en caso de apreciar en el art. 32 LOTC una restricción del sentido normativo del art. 162.1 a) CE, la misma no será "conforme a la llamada que hace a dicha Ley Orgánica el art. 165 CE".

Y excluida esa habilitación, si se llegara a la conclusión de que el art. 32 LOTC restringe el alcance de la legitimación directamente regulada en el art. 162.1 a) CE, la misma no sería directamente aceptable, pues aplicando, mutatis mutandis, la doctrina de la STC 76/1983, FJ 4, antes citada, "el legislador tampoco puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución".

5. Interpretado, pues, el sistema constitucional de legitimación para el recurso de inconstitucionalidad en su propio contexto, y descendiendo a la exégesis del art. 32 LOTC, resulta indudable que en él, según razona la Sentencia, a los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas "sólo se les confiere, en el apartado 2 del mismo artículo, una legitimación limitada al caso de las leyes, disposiciones y actos con fuerza de Ley del Estado".

Ahora bien, si el hecho positivo inequívoco de ese reconocimiento explícito de legitimación conllevara la exclusión de la legitimación para lo no reconocido (tesis de la Sentencia, reflejada en el uso del adverbio "sólo"), nos encontraríamos ante una contradicción de sentido entre el art. 162.1 a) CE y el

art. 32 LOTC en cuanto al sentido excluyente de éste, lo que, de ocurrir, nos situaría en el ámbito de la salvedad recogida en el párrafo de la Sentencia antes transcrito en cuanto a la sumisión exclusiva a la Constitución y a su Ley Orgánica "si la regulación en éste no resulta contraria a los preceptos constitucionales", lo que nos debiera llevar a un apartamiento de la Ley Orgánica, para atenernos estrictamente a la Constitución.

Ante la gravedad de una apreciación de que el art. 32 LOTC pudiera no ser conforme a la Constitución en el punto que nos ocupa, resulta necesario intentar una interpretación del precepto orgánico, que en este caso puede ser la que propone el Ministerio Fiscal, interpretación que no puede considerarse directamente contraria al sentido literal del precepto, en el que no existe un contenido explícito, terminante e inequívoco, de exclusión de la legitimación en otros casos distintos de los expresamente reconocidos.

Para ello no es necesario acudir al iter parlamentario de elaboración del precepto, aunque no sea factor despreciable el de la desaparición final de un párrafo del precepto, respecto del que no consta acuerdo parlamentario explícito en tal sentido.

Pero al margen del inexplicable fenómeno parlamentario, y limitándonos al Derecho vigente tal y como está establecido, en el que el elemento primordial es la Constitución y el subordinado la Ley Orgánica, la interpretación de ésta en sentido constitucional, tal y como propone el Ministerio Fiscal, ha de llegar a la conclusión de que la legitimación otorgada al recurrente en el art. 162.1 a) CE no viene explícitamente excluida en el art. 32 LOTC, y debe serle reconocida.

Apreciada su legitimación, son extensibles para la estimación de su recurso, como ya se ha adelantado en otro lugar, las mismas razones que fundamentan la estimación del acumulado.

En tal sentido dejo expresado mi personal opinión sobre el caso.

Madrid, a seis de julio de dos mil seis.

.

.