

SOBRE LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SUS FUENTES NORMATIVAS DE ORDENACIÓN

(Comentario a la STC 15/2000, de 20 enero) (1)

CARLOS ORTEGA SANTIAGO

The main function of the House of Commons is one which we know quite well, though our common constitutional speech does not recognize it. The House of Commons is an electoral chamber; it is the assembly which chooses our president.

(WALTER BAGEHOT: *The English Constitution*, 1867).

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL SISTEMA DE FUENTES AUTONÓMICO, LAS LEYES INTERPRETATIVAS Y LA RESERVA DE ESTATUTO.—III. LA FORMA DE GOBIERNO DE PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO Y LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA INVESTIDURA AUTOMÁTICA.—IV. LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS FUNCIONES QUE LES SON PROPIAS EN NUESTRO ORDENAMIENTO.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente comentario es la STC 15/2000, de 20 de enero. Decisión del Tribunal a la que faltan, en principio, aquellos elementos que preludian el carácter polémico de algunos de sus pronunciamientos y que incitan más fácilmente a la reflexión doctrinal. Así, es ésta una Sentencia que resuelve

(1) Este trabajo tiene su origen en una ponencia presentada el pasado mes de marzo en el Seminario Permanente de Profesores de Derecho Constitucional, que se celebra en la Universidad Autónoma de Madrid bajo la dirección de F. Rubio Llorente y M. Aragón Reyes. La redacción definitiva incorpora las interesantes aportaciones que se expusieron en el posterior debate a dicha ponencia, lo que sin duda habrá contribuido a enriquecer el texto.

sobre una Ley con un solo precepto normativo; por otro lado, la decisión no contiene votos particulares discrepantes con el fallo de la mayoría; además, la Sentencia sigue en buena parte de sus argumentaciones pronunciamientos anteriores del Tribunal que, en su momento, no suscitaron excesivos comentarios críticos; y, por último, el fallo no ha estado envuelto por las repercusiones políticas que caracterizan a otras decisiones del Tribunal.

No obstante, este pronunciamiento del Tribunal decide —directa o indirectamente— sobre cuestiones de relevancia constitucional no exentas de interés, que pueden inducir algunas reflexiones doctrinales. Así ocurre en relación con la ordenación del sistema de fuentes autonómico; con la forma de gobierno vigente en nuestras Comunidades Autónomas; o con las funciones que corresponden a los partidos políticos en nuestro ordenamiento. Cuestiones todas sobre las que no se pronuncia el Tribunal en la decisión que se comenta, pudiéndolo haber hecho; o sobre las que se pronuncia de modo poco satisfactorio.

En otro orden de cosas, y sin entrar aún a analizar el contenido de la Sentencia, también se puede apuntar que este pronunciamiento advierte de uno de los problemas que en los últimos años viene dificultando la eficaz actuación del Tribunal, cual es la tardanza en resolver los procedimientos en los que se decide sobre la constitucionalidad de las normas con rango de ley. Demora en las resoluciones del Tribunal sobre la constitucionalidad de las leyes que ha suscitado la preocupación de los Magistrados del Constitucional, explicitada incluso en algunos votos particulares (2).

Hay que destacar que este pronunciamiento del Tribunal se dicta nueve años después de que se planteara el recurso de inconstitucionalidad que está en su origen. Esta tardanza, además, plantea en el caso que se comenta no pocos inconvenientes, ya que la Ley recurrida regula el procedimiento de investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma de Navarra, de modo que en los nueve años transcurridos desde su impugnación la Ley ha estado en suspenso durante un proceso electoral y vigente en otros dos (3). Circunstancias éstas que, por otra parte, son buena muestra de lo que ya se había señalado tempra-

(2) Así, por ejemplo, en la STC 206/1997, en un voto particular formulado por el Magistrado Pedro Cruz Villalón, al que se adhiere el Magistrado Carles Viver Pi-Sunyer.

(3) La Ley se encontraba en suspenso y no pudo ser aplicada tras las elecciones de 1991, mientras que sí fue aplicable tras las de 1995 y 1999, una vez que el Tribunal había alzado la suspensión de la Ley en el Auto 266/1991. Para este alzamiento el Tribunal se sirvió de los razonamientos que utiliza habitualmente en este tipo de decisiones, la presunción de constitucionalidad de la ley por una parte y la aseveración de que el levantamiento de la suspensión no generaba consecuencias de difícil reparación, porque hasta las elecciones de 1995 la ley no sería susceptible de una nueva aplicación. Razonamiento este último, desmentido por la posterior dilación del Tribunal en pronunciarse.

namente en sede doctrinal acerca de la escasamente ortodoxa previsión de la LOTC, que aplica la suspensión prevista en el artículo 161.2 CE a las disposiciones de las CCAA con rango de ley (4).

Entrando ya en el análisis del contenido de la Sentencia, es preciso comenzar refiriéndose brevemente al objeto de la decisión que se comenta y a las alegaciones presentadas a favor y en contra de la constitucionalidad del precepto legal impugnado. Esta Sentencia del Tribunal Constitucional resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra una Ley Foral del Parlamento de Navarra de 1991, por la que se modifica un precepto de la Ley Foral Reguladora del Gobierno y de la Administración Foral (de 1983) (5). Ese precepto concreta y desarrolla las previsiones del artículo 29 de la LORAFNA —del Estatuto navarro—, que regula la investidura del Presidente del Gobierno navarro y que contiene también el procedimiento de la investidura automática.

Como es conocido, este sistema de investidura automática es excepcional en nuestro ordenamiento jurídico y también en los sistemas parlamentarios de nuestro entorno, y se preve en los EEAA de Andalucía, Castilla-La Mancha, y en la LORAFNA. La investidura automática recogida en estos Estatutos supone que, cuando no es posible la investidura parlamentaria de ninguno de los candidatos a Presidente regional por no alcanzarse las mayorías previstas estatutariamente, y transcurrido el plazo de dos meses, resulta investido Presidente el candidato del partido que haya obtenido el mayor número de escaños en las elecciones (6).

En este sentido, la Ley Foral objeto de la Sentencia incorpora una innovación respecto de las previsiones originales de la Ley Foral del Gobierno y de las previsiones del Estatuto navarro, innovación que es la que conlleva su impugnación. Dichas normas —Ley Foral del Gobierno en su redacción original y LORAFNA—, se referían al candidato del *partido* con mayor número de es-

(4) Así F. RUBIO LLORENTE y M. ARAGÓN REYES: «La jurisdicción constitucional», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dirs.): *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 866.

(5) Respectivamente, la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, que modifica el artículo 20.8 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril.

(6) Sin embargo, a diferencia de los casos referidos, el resto de los EEAA y de las leyes autonómicas que regulan la investidura de los distintos gobiernos regionales prevén, para el caso de que no sea posible la investidura parlamentaria en el plazo de dos meses, la disolución automática del Parlamento y la celebración de nuevas elecciones, al modo de las previsiones constitucionales para la investidura del Presidente del Gobierno. Recientemente, los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla han regulado la investidura automática, pero no tomando en consideración los escaños sino los votos obtenidos por cada lista (Leyes Orgánicas 1 y 2 de 1995, art. 15 de ambas).

caños como aquél que debía recibir la investidura automática, en caso de que ningún candidato obtuviese la investidura parlamentaria. La Ley impugnada específica y añade que dicha investidura automática recaerá en el candidato del *partido, federación de partidos, agrupación o coalición electoral* que cuente con mayor número de escaños (7).

La Exposición de Motivos de la Ley explica que esta variación terminológica pretende resolver las dudas acerca de la correcta interpretación del término *partido* incorporado en la LORAFNA. La Ley trataría de acomodar, así, la regulación de la investidura automática al marco normativo de referencia (en concreto, la LOREG y las disposiciones de la misma sobre la presentación de candidaturas electorales), y adecuar dicha investidura automática a las exigencias derivadas del principio democrático (8).

En definitiva, la Ley tiene en consideración que los partidos concurren con otras formaciones políticas (federaciones, coaliciones y agrupaciones) en la presentación de candidaturas; todas esas formaciones pueden recibir la legitimación democrática de los electores, traducida en escaños; y, en consecuencia, el ordenamiento no puede diferenciar entre unas y otras formaciones para que sus candidatos puedan ser objeto de la reseñada investidura automática. En este contexto normativo el término partido ha de ser sinónimo de los otros (*federaciones, coaliciones y agrupaciones*).

Expuesto ya cuál es el objeto de esta Sentencia, procede ahora referirse brevemente a las alegaciones presentadas por las partes en el presente recurso.

(7) Así, tras la reforma de 1991 el artículo 20.8 de la Ley Foral establece 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, 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 hubiese obtenido mayor número de votos». Conviene advertir que la regulación de la Ley Foral del Gobierno y de la Administración, difiere de la regulación de la LORAFNA sobre la investidura automática no sólo en la referencia a otras formaciones políticas que no son los partidos (lo cual es consecuencia de la Ley Foral de la que conoce el TC en este recurso), sino también en el procedimiento subsidiario de designación automática que se contiene ya en la redacción originaria de la Ley Foral, en el que se toma en consideración el número de votos electorales obtenidos por las formaciones políticas en caso de empate a escaños. Sobre la posible inconstitucionalidad de esta regulación legal y no estatutaria se volverá después.

(8) La Exposición de Motivos de la Ley considera sinónimas de la palabra *partido* contenida en la LORAFNA, las otras formaciones políticas que según el artículo 44.1 de la LOREG pueden presentar candidaturas electorales, las *federaciones de partidos, las coaliciones y las agrupaciones de electores*. Hay que recordar que este precepto de la LOREG es aplicable a las elecciones autonómicas según la Disposición Adicional Primera de dicha Ley.

Las alegaciones que afirman la inconstitucionalidad de la norma impugnada, se basan en dos órdenes de motivos (9). En primer lugar, la regulación legal sería contraria a la LORAFNA y por tanto inconstitucional porque, como recoge la propia Ley recurrida en su Exposición de Motivos, pretende interpretar de modo auténtico el término *partido* recogido en el Estatuto navarro. Según el recurrente, el Parlamento Foral habría dictado así una ley meramente interpretativa del Estatuto, no habría respetado la separación entre el poder estatuyente y los poderes estatuidos y habría incurrido en la tacha de inconstitucionalidad que el TC imputó en la Sentencia 76/1983 a algunos preceptos de la LOAPA (10).

En el segundo motivo de inconstitucionalidad alegado en el recurso, se afirma que la regulación incorporada en la Ley supone una revisión unilateral —sin el concurso de la ley del Estado— y encubierta de la LORAFNA. Según los argumentos del Abogado del Estado, el legislador estatuyente, al regular la investidura automática en la LORAFNA, optó por la referencia expresa a los partidos y no a otro tipo de formaciones políticas, por lo que la regulación que contiene la Ley impugnada sería un contenido que sólo se podría haber incorporado al ordenamiento jurídico navarro a través de la reforma de su Estatuto.

El representante del Parlamento de Navarra rebate la primera tacha de inconstitucionalidad acudiendo a la jurisprudencia constitucional posterior a la Sentencia sobre la LOAPA. En esa jurisprudencia, el Tribunal ha matizado su doctrina sobre las leyes interpretativas porque, en definitiva, todo proceso de desarrollo normativo implica implícitamente una determinada interpretación de uno o varios de los preceptos de la norma supraordenada y, en consecuencia, una norma legal no puede considerarse inconstitucional por el simple hecho de contener una interpretación de otra norma superior.

Por lo que se refiere al segundo motivo de inconstitucionalidad, la representación del Parlamento de Navarra afirma que la Ley no incorpora un contenido contrario al Estatuto y que, además, el contenido de la Ley no supone una reforma encubierta del mismo. Según estas alegaciones, el desarrollo legislativo está justificado como una exigencia derivada del principio democrático que

(9) El recurso fue planteado por el Presidente del Gobierno, pero llama la atención que el Gobierno de Navarra se personase en el procedimiento presentando alegaciones respecto de la inconstitucionalidad de la ley, cuya constitucionalidad fue defendida únicamente por la representación del Parlamento de Navarra. Lo que se acaba de decir es consecuencia directa del conflicto político subyacente en la aprobación de la ley y en la propia normativa sobre la que incide dicha reforma, que consiente que la formación política en el Gobierno se encuentre en minoría en el Parlamento de la Comunidad Autónoma.

(10) La conocida Sentencia sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).

ha de presidir todo el proceso de nombramiento del Presidente del Gobierno de Navarra, interpretado dicho principio a la luz de la LOREG y —en concreto— del precepto de la Ley electoral que disciplina la legitimación para presentar candidaturas electorales.

En fin, el Tribunal se sirve en buena medida de estas alegaciones del Parlamento de Navarra para declarar la constitucionalidad de la Ley. A analizar las *rationes decidendi* que se contienen en esta Sentencia se dedicarán los siguientes apartados, en los que se intentará poner de manifiesto lo que la decisión pudo decir y no dijo, y también aquello que podría haber dicho, quizás, de modo más convincente, acerca de las cuestiones apuntadas al inicio de este comentario.

II. EL SISTEMA DE FUENTES AUTONÓMICO, LAS LEYES INTERPRETATIVAS Y LA RESERVA DE ESTATUTO

Para comenzar, es preciso referirse a las argumentaciones de las que se sirve el Tribunal para justificar la constitucionalidad de la Ley recurrida, a la posible contradicción entre dichas argumentaciones, y a la relación que guardan las mismas con la ordenación del sistema de fuentes autonómico.

En este sentido, las dos causas de inconstitucionalidad alegadas por la representación del Presidente del Gobierno están planteadas para evitar que puedan ser rebatidas simultáneamente sin incurrir en contradicción. Así, siempre según dichas alegaciones y tomando en consideración el contenido de la Ley impugnada, o bien dicha Ley se limita a contener una mera interpretación del Estatuto, del que pretende determinar su sentido normativo auténtico; o bien, si se niega lo anterior, la Ley Foral innova el contenido de la LORAFNA, en un ámbito material que sólo puede incorporarse al ordenamiento jurídico navarro a través de la reforma del Estatuto, pero no a través de un desarrollo normativo del mismo.

Por tanto, o la Ley contiene una mera interpretación de la LORAFNA y es, en consecuencia, inconstitucional; o si se niega lo anterior, se estaría afirmando a la vez que la Ley contiene un desarrollo normativo que innova el Estatuto, cuando tal innovación exigiría la reforma estatutaria, por lo que la inconstitucionalidad se derivaría de la vulneración del principio de reserva de Estatuto. El TC responde a ambas alegaciones justificando la constitucionalidad de la Ley pero no evita la contradicción que se ha apuntado, como se tratará de explicar a continuación.

El Tribunal comienza razonando en los fundamentos de la Sentencia que la Ley Foral no es una norma meramente interpretativa del Estatuto. Para ello, se

sirve de la jurisprudencia en la que el Tribunal se ha pronunciado respecto de este tipo de normas y en la que ha tratado de diferenciar entre la interpretación de la Constitución —o de la norma superior— que está vedada al legislador y la interpretación que le está permitida. Así, según la doctrina del TC contenida en la Sentencia 76/1983, serían inconstitucionales aquellas normas legales «meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto constitucional» (11). Al dictar estas normas, el legislador se sitúa en el mismo plano que el poder constituyente realizando actos propios de éste, con lo que no se respeta la distinción entre la objetivación del poder constituyente (la Constitución) y la actuación de los poderes constituidos, que no pueden rebasar los límites ni las competencias establecidas por el constituyente (12).

No obstante, la jurisprudencia del Tribunal posterior a esta Sentencia sobre la LOAPA, ha aclarado el alcance de la doctrina referida a las leyes meramente interpretativas matizando la misma, porque llevada a sus últimas consecuencias dicha doctrina podía comprimir, hasta casi dejar sin contenido, la potestad legislativa de las Cortes Generales o de los Parlamentos autonómicos (13). En este sentido, el TC ha tenido en cuenta que todo desarrollo normativo de una norma superior (y por tanto, también de la ley respecto de la Constitución) supone una previa e implícita interpretación de la norma desarrollada (14). Al legislador le está vedado interpretar la norma superior de forma genérica y abstracta, con pretensiones normativas de validez general; pero puede legítimamente ejercer las potestades normativas que le atribuyen la Constitución o el Estatuto para regular un sector material del ordenamiento, aunque eso suponga como presupuesto lógico efectuar una interpretación del alcance y los límites de su competencia (15).

(11) Así razona el Tribunal en el FJ. 4.º de dicha Sentencia.

(12) *Ibidem*.

(13) Sobre esta consecuencia advirtió tempranamente S. MUÑOZ MACHADO: «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones», en *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 160, en un artículo en el que el autor se muestra especialmente crítico con esta construcción del Tribunal (este estudio se publicó con anterioridad, en el núm. 9 de 1983 de la *REDC*). F. Rubio Llorente: «Problemas de la interpretación constitucional en la jurisprudencia del TC español», en *La forma del poder*, CEC, Madrid, 1993, pág. 621, ha señalado también que esta argumentación contenida en la Sentencia sobre la LOAPA no es teóricamente muy afortunada; aunque sirva, al mismo tiempo, para arrojar luz acerca del cometido que es propio del TC como intérprete supremo de la Constitución, el de hacer obra constitucional al determinar las alternativas normativas que permite el texto de la Norma fundamental.

(14) Así en la STC 76/1988, FJ. 4.º

(15) STC 40/1998, FJ. 6.º

En atención a esa jurisprudencia, por tanto, el TC considera en la Sentencia que se comenta que la Ley Foral impugnada contiene un desarrollo normativo de la LORAFNA que trata de determinar el sentido de un concepto o expresión estatutaria que no considera suficientemente claro o nítido (el término *partido político*). Este desarrollo implica una implícita interpretación del Estatuto navarro que, sin embargo, no contiene una norma meramente interpretativa y, en consecuencia, no es inconstitucional (16).

Como se ha dicho, esta argumentación del Tribunal se contradice con la otra *ratio decidendi* contenida en la Sentencia y sobre esto se volverá después con más detenimiento. Pero además, es preciso reseñar en este momento que, de por sí, la doctrina del TC en la que éste trata de diferenciar entre las interpretaciones de la norma superior contenidas en la ley que son inconstitucionales y aquéllas que no, plantea algunos problemas.

En efecto, según esa doctrina subsiste en nuestro ordenamiento constitucional un límite implícito para el legislador y es que éste no puede dictar normas meramente interpretativas, esto es, no puede precisar el único sentido, entre los varios posibles, que debe atribuirse a un precepto constitucional; pero sí que le corresponde reflejar y formalizar en una norma el sentido de un concepto presente aunque no definido en la Constitución (17). Sin embargo, el problema de esta doctrina radica en que no es fácil diferenciar entre uno y otro tipo de leyes ya que, en esencia, la configuración de la interpretación que según el TC está vedada al legislador y la caracterización de la que le está permitida, son intercambiables.

De esta forma, la LOAPA también podría haber sido definida correctamente como una ley que reflejaba y formalizaba conceptos presentes aunque no definidos en la Constitución; como una Ley que trataba de determinar el sentido de algunos conceptos constitucionales no suficientemente claros o nítidos (18).

(16) Cfr. el FJ. 4.º de la Sentencia 15/2000 objeto de este estudio.

(17) En estos términos se pronuncia el TC en el FJ. 8.º de la Sentencia 341/1993, de 18 de noviembre, sobre la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Este es el otro fallo en el que el Tribunal se refiere a la inconstitucionalidad de las leyes meramente interpretativas, junto con los otros que se han referido en las notas anteriores y a los que el TC se remite expresamente en la Sentencia que se comenta. Con esta argumentación, el Tribunal defendía en la Sentencia 341/1993 la legitimación del legislador estatal para regular el concepto constitucional *flagrante delito*, aunque consideró que la concreta regulación contenida en la Ley de Seguridad Ciudadana no se coonestaba con la Constitución. En definitiva, el TC considera que no existe un límite previo y formal que impida al legislador *reflejar y formalizar un concepto presente aunque no definido en la Constitución*; y la constitucionalidad de la regulación legal se ha de medir, por tanto, respecto del concreto contenido de la misma.

(18) Según los razonamientos contenidos en las Sentencias 341/1993 y 15/2000. En concreto, en la LOAPA se definía el contenido y el alcance de las competencias exclusivas de las

En definitiva, podía considerarse adecuadamente que la LOAPA contenía un desarrollo normativo de la Constitución, emanado por el legislador estatal en el ejercicio de la competencia legislativa genérica que le atribuye la Norma Fundamental; desarrollo que suponía así una implícita pero legítima interpretación de la Constitución (19). Y desde este punto de vista, por tanto, dicho proyecto de ley armonizador resultaría constitucional, según la doctrina del Tribunal reseñada.

Por contra, la Ley Foral objeto de la Sentencia que se comenta podría adjetivarse correctamente como una ley que pretende regular, con intenciones de validez general, el término *partido político* recogido en el Estatuto (20). Con esta ley, el legislador foral actuaría como un mero intérprete que, de los posibles significados de la norma estatutaria —y del término *partido político* contenido en la misma—, escoge uno de ellos y declara inaplicables los demás *pro futuro* (21). El legislador foral estaría precisando, así, el único sentido entre los varios posibles que debe atribuirse a un concepto o precepto estatutario, dictando de esta forma una norma meramente interpretativa (22). Y por todos estos motivos, por tanto, la Ley Foral debería haber sido considerada inconstitucional (23).

CCAA; y se formalizaba y determinaba el sentido de los conceptos constitucionales de «bases», «legislación básica» y «normas básicas».

(19) Siguiendo las Sentencias 76/1988 y 40/1998.

(20) Si se sigue la Sentencia 227/1988.

(21) Tomando en consideración los Fundamentos Jurídicos de la Sentencia 76/1988.

(22) Siguiendo las *rationes decidendi* de la Sentencia 341/1993.

(23) Hay que decir que la separación entre ambas caracterizaciones que se acaban de referir y la no *intercambiable* de las mismas, se puede tratar de mantener afirmando que las leyes interpretativas de un concepto o precepto constitucional están vedadas cuando inciden sobre el sistema de reparto de competencias y cuando la propia ley se sitúa en una posición jerárquicamente superior, entre la Constitución y el resto de leyes, vinculando así al resto de legisladores (motivos todos que determinaron la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la LOAPA). Sin embargo, hay que tener en cuenta que el límite implícito que supone la prohibición de leyes meramente interpretativas, es afirmado por el TC con carácter general y sin referirlo únicamente a las leyes que incidan sobre el sistema competencial (así, en la propia STC 76/1983, donde la interdicción de las leyes meramente interpretativas se postula de modo abstracto y se aplica después a la LOAPA, pero también en las Sentencias 341/1993 y 76/1988). Por otra parte, el TC ha considerado legítimas las leyes estatales que concretan e interpretan conceptos constitucionales referidos al reparto competencial entre el Estado y las CCAA, siempre que se refieran a específicos ámbitos competenciales (así en la Sentencia 227/1988, sobre la Ley de Aguas; en la 40/1988, sobre el término *puertos de interés general*; o en la 17/1991, sobre el término *explotación del patrimonio cultural, artístico y monumental español*).

Por último, se volverá después sobre la consecuencia jurídica que anuda el TC a las leyes meramente interpretativas, la de su inconstitucionalidad cualquiera que sea su contenido material

Pero, como ya se ha dicho, en la Sentencia que se comenta el Tribunal adjetiva a la Ley Foral impugnada y a la interpretación del Estatuto navarro en ella contenida, con los atributos que la convierten en constitucional. Sin embargo, como se ha apuntado con anterioridad, esa adjetivación queda en entredicho en la otra argumentación de la que se sirve el TC en esta decisión para rebatir la tacha de inconstitucionalidad vinculada a la posible vulneración de la reserva de Estatuto.

En esa argumentación el Tribunal afirma que el desarrollo normativo contenido en la Ley Foral no puede considerarse una modificación subrepticia del Estatuto que vulnere la reserva material propia del mismo; aunque lo hace sin entrar a valorar cuales son los contenidos reservados al Estatuto y cuales a la ley autonómica, en el ámbito de la organización de las instituciones de autogobierno regionales (24).

Para evitar ese pronunciamiento referido a la reserva estatutaria, el TC se sirve de las alegaciones aportadas por el Parlamento de Navarra. La Ley Foral concreta una exigencia que se deriva del ordenamiento jurídico en su conjunto y de las normas supraordenadas al propio Estatuto. Por tanto, lo que hace la

por el hecho de pretender vincular al resto de legisladores; baste señalar en este momento que tal efecto aplicado a dichas leyes, es el que suscitó las críticas doctrinales de más calado a la Sentencia sobre la LOAPA porque, entre otras cosas, supondría la inconstitucionalidad de un buen número de disposiciones legales que tienen ese carácter, y de modo significativo las normas programáticas contenidas en los EEAA y que reproducen principios constitucionales. Sobre esta última cuestión, cfr. MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, pág. 163.

(24) De esta forma, la Sentencia no se pronuncia sobre una cuestión en la que los planteamientos doctrinales son divergentes. A este respecto, el propio Tribunal ha afirmado la posibilidad de que ambas fuentes normativas incidan sobre dicha organización institucional autonómica, con base en los artículos 147.2 y 148.1.1.ª de la Constitución, aunque no ha determinado cuál es el objeto propio de cada una de ellas (así, en la Sentencia 89/1984; sobre esta decisión del Tribunal, cfr. P. BIGLINO CAMPOS: «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos regionales», en *REP*, núm. 46-47, 1985, págs. 289 y sigs.). A esas divergencias doctrinales ha contribuido, sin duda, el modo en que ha regulado cada CA sus propias instituciones de autogobierno, ya que es habitual que en nuestro sistema autonómico las mismas instituciones (investidura, moción de censura y cuestión de confianza, disolución anticipada del Parlamento) sean disciplinadas por los Estatutos o por las leyes autonómicas, dependiendo de cada Comunidad Autónoma.

Como quiera que sea, nos parece más acorde con la Constitución la posición doctrinal que considera que corresponde al Estatuto la reserva absoluta sobre la creación de las instituciones de autogobierno y la relación entre éstas (investidura, censura, cuestión de confianza, disolución); es decir, la reserva sobre la regulación de los principios esenciales y de las determinaciones básicas de la forma de gobierno de la Comunidad. En este sentido, cfr. J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura constitucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español», *REP*, núm. 46-47, 1985. C. AGUADO RENEDO: *La posición del Estatuto en el ordenamiento jurídico español*, CEC, Madrid, 1996, págs. 226 y sigs.

Ley es adecuar la investidura automática recogida en la LORAFNA al principio democrático y a las previsiones de la LOREG en cuanto a la legitimación para presentar candidaturas electorales. Por eso, la Ley Foral no es una modificación encubierta de la LORAFNA, sino que precisa el significado del término *partido* contenido en el Estatuto navarro del único modo que es posible.

Sin embargo, para llegar a esta conclusión —en principio irreprochable— el TC precisa afirmar que el contenido de la Ley constituye la interpretación (y no una interpretación) acorde con el Estatuto y con los valores y principios democráticos que informan el sistema de elección del Presidente navarro. Lo que significa, precisamente, considerar a la Ley Foral como una norma meramente interpretativa, por contener la única interpretación constitucional y estatutariamente legítima (25).

En este orden de cosas, hay que recordar que el Tribunal ha identificado como inconstitucionales las leyes meramente interpretativas, con independencia de cual sea su contenido normativo y su compatibilidad material con la norma superior (26), por lo que —con la argumentación que se acaba de referir— el Tribunal niega lo que afirmaba en su primera fundamentación: Que la Ley Foral impugnada no se limita a realizar una mera interpretación del Estatuto, y que contiene un desarrollo normativo de la LORAFNA que formaliza y determina un concepto estatutario (27).

(25) De esta forma, según el TC, la interpretación auténtica del término *partido* contenido en la LORAFNA no puede indagarse recurriendo al significado literal de ese término, sino acudiendo a una interpretación sistemática y finalista del mismo, informada por el principio democrático. De esta última interpretación se infiere necesariamente que el término estatutario ha de englobar a las formaciones políticas que, según la LOREG, pueden presentar candidaturas electorales y, por eso, la Ley impugnada contiene la interpretación acorde con el Estatuto navarro, la única posible (FJ. 8.º de la Sentencia). La Ley ofrecería así, como se dice en las alegaciones de los recurrentes, la única interpretación del término *partido*, que con exclusión de todos los demás, entiende compatible con el principio de legitimidad democrática que debe presidir todo el proceso electoral (FJ. 3.º).

(26) Y, por tanto, también aunque contenga la única interpretación posible de la norma superior porque, según la Sentencia sobre la LOAPA, al legislador no le corresponde la interpretación de la norma superior con pretensiones de validez general, ya que esa función es exclusiva del Tribunal Constitucional.

(27) No cabe duda de que la interpretación de la Constitución, los órganos legitimados para efectuarla y la vinculatoriedad de tales interpretaciones depende, entre otras causas, del tipo de norma constitucional interpretada, lo que dota de especial complejidad a este argumento constitucional. Aquí nos hemos de limitar a dar cuenta de las dificultades dogmáticas y prácticas que se derivan de la jurisprudencia constitucional sobre las leyes meramente interpretativas, fundamentalmente por lo que hace a la actividad interpretativa que todo legislador efectúa de la norma su-
praordenada al mismo. Acerca de la interpretación constitucional en nuestra doctrina, son esen-

Quizás, la razón que explica la confusión de los argumentos utilizados por el Tribunal en esta Sentencia, radica en que el Tribunal no ha determinado correctamente cuál es en realidad la consecuencia jurídica que se deriva de la existencia de una ley meramente interpretativa. A este respecto, la cuestión fundamental que plantean dicho tipo de leyes es la de su fuerza normativa, la de su capacidad para vincular a los operadores jurídicos y, en el ordenamiento español, donde conviven una pluralidad de fuentes normativas de rango legal, la de su vinculatoriedad para el resto de los *legisladores* (28).

Como se señaló en sede doctrinal acto seguido de la Sentencia sobre la LOAPA, las leyes interpretativas de una norma superior, y en concreto de la Constitución, no generan un problema de validez sino de eficacia. Por tanto, la interpretación contenida en una ley de este tipo no podría vincular sin más a los operadores jurídicos; esa ley no puede situarse como la interpretación auténtica, como la única posible, de la Constitución. Pero, no teniendo ese efecto, y siempre que sea acorde con la Constitución, la ley no podrá ser considerada inválida por el sólo hecho de ser interpretativa, e incluso podría ser de utilidad práctica ya que, por ejemplo, aportaría pautas hermenéuticas al aplicador del Derecho (29).

Volviendo a la Sentencia que nos ocupa, eso era lo que pretendía la Ley Foral impugnada. Dicha norma procuraba eliminar las incertezas acerca del

ciales diversos pasajes de F. RUBIO LLORENTE: *La forma del poder*, cit., sobre todo en los artículos «La jurisdicción constitucional como forma de creación del Derecho» (págs. 495 y sigs.), «La interpretación de la Constitución» (págs. 605 y sigs.) y «Problemas de la interpretación constitucional en la jurisprudencia del TC español» (págs. 615 y sigs.).

(28) Así S. MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, págs. 160 y sigs.

(29) *Ibidem*. Este estudio contiene una completa síntesis de la doctrina comparada acerca de las leyes meramente interpretativas. A este respecto, en la actualidad apenas hay dudas doctrinales acerca de la corrección de las leyes meramente interpretativas de otra norma legal, salvo las cuestiones que una ley de interpretación auténtica de otra ley puede plantear desde el punto de vista de su retroactividad, del principio de seguridad jurídica y de la revisión de procesos judiciales fenecidos. En cuanto a las leyes de interpretación de la Constitución, la doctrina comparada se ha ocupado menos de la cuestión y lo hace fundamentalmente a partir de este siglo —por razones obvias ligadas a la fuerza normativa de la Constitución—. Autores como A. PIZZORUSSO: «Delle fonti del diritto», en SCIALOJA y BRANCA (eds.): *Commentario del Codice Civile*, Zanichelli-II Foro Italiano, págs. 118 y sigs., ponen el acento en que las leyes meramente interpretativas no pueden ser consideradas inconstitucionales por el hecho de tener tal carácter, aunque tampoco pueden vincular como si contuviesen la interpretación auténtica de la norma superior. Por tanto, la cuestión a dilucidar con este tipo de normas legales es la del alcance —los efectos— de su vinculatoriedad, que Pizzorusso asimila a los del precedente judicial, ya que imponen al intérprete del Derecho la carga de demostrar las razones que le llevan a separarse de la norma interpretativa. Se expresa en términos parecidos, aunque con argumentos menos nítidos, C. LAVAGNA: *Diritto Costituzionale*, vol. I, Giuffrè, Milán, 1957, págs. 216 y sigs.

alcance del término *partido* contenido en el precepto correspondiente de la LORAFNA y desterrar así cualquier interpretación de dicho precepto contraria a las exigencias del principio democrático. Hipótesis que, por lo demás, no era un riesgo ficticio en el sistema político navarro, si se tienen en cuenta los antecedentes de la reforma contenida en la Ley impugnada (30).

En definitiva, la diferencia entre validez y eficacia de las leyes interpretativas puede ser la razón por la que la Ley Foral quede exenta al mismo tiempo de ambas tachas de inconstitucionalidad. De un lado, no modifica el Estatuto y no es contraria a la reserva propia del mismo, porque concreta las exigencias que se derivan de las normas supraordenadas al ordenamiento autonómico (el principio democrático y la LOREG). De otro, es una norma que contiene una interpretación del Estatuto que al no ser materialmente inconstitucional no es inválida, y que dispone de plena eficacia normativa por ser la única interpretación constitucionalmente legítima de la norma superior.

Por último, el Tribunal apunta en la Sentencia otra justificación para explicar que la Ley Foral no ha de ser considerada inconstitucional por contener una norma interpretativa del Estatuto. El Tribunal considera que la relación entre poder constituyente y poder constituido no puede extenderse sin más a la relación entre poder estatuyente y poder estatuido o a las relaciones entre poderes supra e infraordenados. Sin embargo, el Tribunal se limita a plantear este argumento sin desarrollarlo más; desarrollo que tampoco se encuentra explicitado en la Sentencia de la que el Tribunal extrae esa posible justificación y a la que se remite (31).

Una explicación a este argumento puede encontrarse en que, según el Tribunal, la vulneración de la Constitución por el legislador estatal cuando dicta normas meramente interpretativas, se produce si dichas normas tienen pretensiones de vinculatoriedad —validez general— frente al legislador autonómico, afectando y pudiendo alterar el reparto de competencias contenido en la Norma fundamental. Efectos de la ley y posición del legislador que no serían predicables del subordenamiento autonómico. No obstante, el TC afirmó esta diferenciación, precisamente, respecto de un subordenamiento en el que la posición del Estatuto al delimitar competencias y la del legislador autonómico al regular sobre ellas, se asemejan más a la posición de la Constitución y a la del legisla-

(30) Recuérdense, a este respecto, los sucesos que dieron lugar a la impugnación del acto de nombramiento del Presidente navarro, impugnación que se resolvió con la Sentencia 16/1984.

(31) La Sentencia 76/1988, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 27/1983, del Parlamento Vasco, sobre «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos» (cfr. el FJ. 4.º de la Sentencia que se comenta).

dor estatal; esto es, en el seno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde coexisten dos órdenes institucionales legitimados para ejercer las competencias estatutarias de la Comunidad (32).

Desde otra perspectiva, este razonamiento podría haber tenido alguna virtualidad en el caso de que se defiende que la relación entre el Estatuto y la ley autonómica es competencial y no jerárquica (lo cual, como es sabido, no constituye la doctrina seguida por el Tribunal en su jurisprudencia) (33). Así, podría sostenerse que las leyes autonómicas meramente interpretativas del Estatuto no vulneran el principio de jerarquía y la ordenación vertical del poder y, por tanto, no son inconstitucionales. No obstante, para descartar esta hipótesis no es preciso acudir a las reflexiones doctrinales que subsumen el principio de competencia en el de jerarquía (Kelsen) (34), o el de jerarquía en el de competencia (Esposito) (35). Basta con recordar que, en nuestro ordenamiento, la distinción entre Estatuto y ley autonómica remite a dos legitimaciones diferentes para la aprobación de cada norma y, en consecuencia, el legislador autonómico tampoco podría interpretar auténticamente el Estatuto, norma ésta en cuya aprobación ha de intervenir necesariamente el legislador estatal.

III. LA FORMA DE GOBIERNO DE PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO Y LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA INVESTIDURA AUTOMÁTICA

En otro orden de cosas, es preciso señalar que esta decisión del Tribunal no es convincente cuando se pronuncia, de modo lateral, acerca de la adecuación constitucional de la investidura automática. En el recurso no se plantea la inconstitucionalidad de esta *institución*, por lo que las referencias a la misma contenidas en los fundamentos jurídicos de la Sentencia que se comenta, tienen como objeto reforzar las argumentaciones que se han referido en el apartado anterior y se limitan a reproducir las *rationes decidendi* de la STC 16/1984 (36).

En primer término, llama la atención la utilización dogmática que hace el TC del concepto del *parlamentarismo racionalizado*, para deducir del mismo

(32) Cfr. la nota anterior.

(33) Sobre esta cuestión, véase C. AGUADO RENEDO: *Op. cit.*, págs. 574 y sigs.

(34) H. KELSEN: «La garantie jurisdictionelle de la Constitution», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1928, págs. 198 y sigs., y 204 y sigs.

(35) C. ESPOSITO: *La validità delle leggi*, Giuffrè, Milán, 1964, pág. 162.

(36) En el FJ. 6.º de la Sentencia, que incorpora la doctrina del Tribunal contenida en el FJ. 6.º de la STC 16/1984 y en el Auto 100/1984 dictado por el Tribunal para aclarar la misma.

determinadas consecuencias jurídicas, entre las que se encuentra la de la adecuación constitucional de la investidura automática, como institución que se inserta en dicha forma de gobierno por la que ha optado —de modo general— el constituyente español.

Refiriendo un lugar común cuando se analizan las distintas formas de gobierno, la concepción del parlamentarismo racionalizado tiene lugar en el período de entreguerras. Esa racionalización del parlamentarismo caracteriza a algunas constituciones de este período, y consiste fundamentalmente en dotar de carácter jurídico a las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento; en someter a procedimientos constitucionalmente reglados dichas relaciones y, fundamentalmente, la moción de censura. Relaciones que, además, como consecuencia del principio democrático, se asientan en este momento en la coincidencia política entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno y en la investidura de éste por aquél (37). No obstante, otros mecanismos vinculados también a la forma de gobierno de parlamentarismo racionalizado, son característicos ya de las constituciones posteriores a la II Guerra Mundial. Eso es así por lo que se refiere a la moción de censura constructiva o a la atribución del Presidente del ejecutivo de disolver anticipadamente las Cámaras (38).

En conclusión, pues, lo que se pretende poner de manifiesto es que el principio de racionalización de la forma parlamentaria conlleva, como premisa indefectible, la homogeneidad política entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno. Y eso supone, como corolario necesario, que el Gobierno haya de

(37) Como es sabido, es B. MIRKINE-GUETZEVITCH el que acuña y define el concepto de parlamentarismo racionalizado. Lo hará por primera vez en una serie de artículos sucesivos publicados a partir de 1928 en la *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, bajo el epígrafe «Las recientes tendencias del Derecho constitucional», epígrafe que servirá a su vez de título al libro en el que desembocan en 1931 los citados artículos. El primero de ellos (1928) lleva por título «Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre» (págs. 5 y sigs.), y se dedica en su apartado 5a «La rationalisation du parlementarisme».

(38) Si bien, en este período hay constituciones que disciplinan una forma de gobierno de parlamentarismo racionalizado aunque no incorporen alguna de estas *instituciones*. Así ocurre, por ejemplo, con la Constitución italiana de 1948, que no regula la moción de censura constructiva (véase a este respecto, por ejemplo, C. FUSARO: *Le regole della transizione*, Il Mulino, Bologna, 1995, págs. 19 y sigs.). Por esta razón, hay que tener en cuenta que el elemento común que distingue al parlamentarismo racionalizado es el sometimiento de las relaciones entre el gobierno y el parlamento a procedimientos reglados constitucionalmente, relaciones que en otros países como el Reino Unido o Francia habían adquirido carta de naturaleza ya en el siglo pasado por vía de las prácticas convencionales. En este sentido, es claro que la racionalización del parlamentarismo es una condición necesaria pero no suficiente para la estabilidad gubernamental, que depende de otros elementos tanto de naturaleza jurídica (el sistema electoral, la regulación de los procedimientos parlamentarios) como política (el sistema de partidos, por ejemplo).

contar con el apoyo de la Cámara legislativa, tanto en su investidura, como en la subsistencia durante la legislatura de la confianza otorgada por el Parlamento, medida a través de la moción de censura o de la cuestión de confianza (39).

Por eso, la investidura automática prevista en el ordenamiento navarro no puede considerarse una concreción de la racionalización de la forma parlamentaria de gobierno, como afirma el Tribunal; sino más bien una rectificación de la misma y de los presupuestos que le son propios (40). No puede ser otra la conclusión, si se tiene en cuenta el modo de operar de esta investidura tal y como se regula en el ordenamiento navarro y tal y como ha dicho el Tribunal que ha de aplicarse la misma.

En efecto, en la Sentencia 16/1984 —reproducida en la que se comenta—, el TC deduce una serie de reglas a las que ha de someterse la investidura automática para evitar, por una parte, que el Presidente del Parlamento ejerza las funciones instrumentales que le corresponden en el procedimiento de investidura haciendo valer intereses partidistas y sin respetar las reglas de la corrección constitucional (41); y para vincular, por otro lado, la investidura automática a la voluntad popular representada por la Asamblea legislativa.

(39) Por lo que se conoce, la única excepción a esta premisa de la forma parlamentaria de gobierno en los ordenamientos comparados es la forma de investidura del Jefe de Gobierno en Israel, que es elegido directamente por los ciudadanos, aunque en sede doctrinal se debate acerca de si el ordenamiento exige también la posterior investidura de la Cámara. Sobre esta cuestión, véase E. VÍRGALA FORURIA: «La nueva forma de Gobierno israelí: Creación y puesta en práctica», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 20-21, 1997, págs. 27 y sigs. Un sistema peculiar es también el del *parlamentarismo negativo*, en el que el Jefe del ejecutivo no ha de contar con el apoyo expreso de la mayoría parlamentaria, como ocurre en las monarquías nórdicas. Pero mientras que en Noruega y en Dinamarca el Presidente no tiene porqué investirse, en Suecia éste no asume el cargo si la mayoría absoluta de la Cámara se pronuncia en contra. Sobre la cuestión, cfr. F. BASTIDA FREJEDO: «La investidura de los Presidentes autonómicos», en *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 17, 1993, pág. 28.

(40) En términos similares se expresan J. PÉREZ ROYO: «Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico», en *REP*, núm. 49, 1986, págs. 18 y sigs.; y F. BASTIDA FREJEDO: *Op. cit.*, págs. 34 y sigs.

(41) Se puede definir a las *normas* de la corrección constitucional, como el conjunto de reglas nacidas de las disposiciones normativas o de las convenciones que vinculan a determinados órganos del Estado y cuya infracción —por regla general— no puede ser remediada jurisdiccionalmente, por lo que su cumplimiento está supeditado a la correcta actuación institucional de dichos órganos. En nuestro ordenamiento, tendrían este carácter los actos debidos del Monarca, y en concreto la sanción (véase a este respecto M. ARAGÓN REYES: *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1990, págs. 116 y sigs.; y J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *La sanción y la promulgación de la Ley en la Monarquía parlamentaria*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 115 y sigs.); y también podrían ser caracterizados de esa manera algunos actos de órganos políticos, como por ejemplo la atribución del Gobierno de pu-

De esta forma, el Presidente del Parlamento está obligado a presentar ante la Cámara, para su investidura, al candidato que le proponga la formación política que cuente con el mayor número de escaños en la Asamblea (42). En segundo lugar, la interpretación correcta de la institución de la investidura automática exige que el Presidente del Parlamento presente ante el Rey, para su nombramiento, al candidato de la formación política que haya obtenido el mayor número de escaños y no al candidato que haya obtenido más votos en el proceso de investidura ante el Parlamento (43). Y en tercer lugar, la investidura automática recae en el candidato propuesto para su investidura parlamentaria por la formación política con más escaños, pero no habilita para que esa formación política designe a otro candidato como Presidente regional si no se logra la investidura parlamentaria (44).

Por todo ello, a través de la investidura automática es designado Presidente del ejecutivo un candidato que se ha sometido a la investidura parlamentaria y ha recibido el rechazo de la Asamblea, puesto que no ha alcanzado la mayoría simple de los votos prevista en el ordenamiento navarro para esta investidura. Además, puede ser investido frente a otro candidato que haya obtenido un apoyo mayor que el suyo en el Parlamento (sin alcanzar, lógicamente, la mayoría simple). Por tanto, esta forma de investidura consiente la designación como Presidente de un candidato que cuenta con la oposición expresa de la mayoría de la Cámara legislativa (45).

blicar las leyes (véase sobre esta cuestión P. BIGLINO CAMPOS: *La publicación de la Ley*, 1993, págs. 118 y sigs.). Sobre las normas de corrección constitucional véase, recientemente, G. MOR (ed.): *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, Giuffrè, Milán, 1999.

(42) El Tribunal afirma esta regla en la Sentencia 16/1984, con el fin de evitar que el Presidente del Parlamento hurte a la Cámara la posibilidad de pronunciarse sobre dicho candidato y a éste la posibilidad de presentar su programa ante aquélla; con lo que, además, se conseguiría vincular la investidura automática con la voluntad popular representada en la Asamblea (cfr. el FJ. 6.º de la Sentencia 15/2000 que se comenta).

(43) Así lo afirma el Tribunal en el Auto 100/1984.

(44) Esa es la interpretación que da el Tribunal a la dicción literal de la Ley Foral (si no se logra la investidura parlamentaria, esta norma preve que el Presidente del Parlamento proponga para su nombramiento al *candidato que designe* la formación política con mayor número de escaños), para ajustarla a las previsiones estatutarias (la LORAFNA determina que en el caso de no lograrse la investidura parlamentaria, será designado Presidente el candidato del partido con el mayor número de escaños); pero también para mantener la referencia continua de la investidura automática a la voluntad popular expresada por la Asamblea (cfr. el FJ. 6.º de la Sentencia que se comenta).

(45) Esa es la consecuencia que se deriva necesariamente de las reglas definidas por el Tribunal y que se acaban de referir. Y es esto, además, lo que diferencia a la investidura automática de las formas de investidura a las que se ha hecho referencia en la nota 39, porque en aquéllas no

En segundo término, resulta significativo que el Tribunal dé por supuesto en la Sentencia que se comenta que la investidura automática es constitucional, sin aportar apenas fundamentos a esa conclusión. Como se dirá a continuación, el Tribunal deja de decir algunas cosas en la primera ocasión en que el juicio sobre la constitucionalidad de dicha institución, podía conllevar al mismo tiempo la anulación de la regulación legal que disciplina la misma.

A este respecto, la organización institucional de las Comunidades Autónomas en nuestro ordenamiento se caracteriza por un grado aceptable de homogeneidad. Esa homogeneidad, además, es una tendencia bastante afianzada en los Estados descentralizados, incluidos los federales; así ocurre en Estados Unidos, en Alemania, o también en Italia, por referir algunos ejemplos (46). No obstante, estas tendencias homogeneizadoras se mueven más en el ámbito de las exigencias de carácter político que en el de las prescripciones jurídicas (47).

Acerca de estas últimas, en nuestro ordenamiento las únicas prescripciones constitucionales que regulan la organización de las instituciones autonómicas son las del artículo 152.1 CE, por lo que es este precepto el que puede servir de canon para valorar la constitucionalidad de la investidura automática y, en concreto, la exigencia constitucional de que el Presidente de la Comunidad Autónoma sea elegido por la Asamblea legislativa de entre sus miembros. En este sentido, parece claro que la investidura automática es incompatible con el te-

es posible investir si hay una voluntad expresa de la Cámara legislativa en contra del candidato a Presidente del ejecutivo. Sobre esta consecuencia de la investidura automática advierten J. PÉREZ ROYO: *Op. cit.*, págs. 18 y sigs., y F. BASTIDA FREIJEDO: *Op. cit.*, págs. 34 y sigs.

(46) En Estados Unidos todos los estados reproducen la misma organización estatal de la Federación —salvo Nebraska, donde el Parlamento es unicameral—; en Alemania la forma parlamentaria de gobierno en los Länder, es una exigencia constitucional deducida por el TC del artículo 28.1 de la Ley Fundamental; en Italia la forma parlamentaria de gobierno es común a todas las regiones, aunque esta realidad puede variar tras la reforma de la Constitución italiana del pasado noviembre, que ha dado una nueva redacción al primer apartado del artículo 123 (*Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*). Sobre estas cuestiones, cfr. A. BARBERA: «La “elezione diretta” dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?», en *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 1999, págs. 572 y sigs.; y C. SCHNEIDER: «El régimen parlamentario», en BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE, HEYDE: *Manual de Derecho Constitucional*, IVAP, Madrid, 1996, págs. 346-347.

(47) En nuestro país, el argumento de la homogeneidad institucional entre las Comunidades Autónomas se ha utilizado en sede doctrinal fundamentalmente para justificar la constitucionalidad de las leyes autonómicas que regulan determinados aspectos de las formas de gobierno regionales. Sobre esta cuestión, puede encontrarse una completa síntesis y una interesante crítica en C. AGUADO RENEDO: *Op. cit.*, págs. 226 y sigs.

nor literal del artículo 152.1 CE, porque dicha investidura no puede ser considerada como una elección parlamentaria.

Sin embargo, más dudas plantea determinar si ese precepto constitucional vincula a todas las CCAA que adoptan la organización institucional prevista en el mismo (una Asamblea legislativa y un Consejo de Gobierno y un Presidente de la Comunidad, por lo que aquí interesa); o sólo es preceptivo para las Comunidades constituidas al amparo del artículo 151 CE. Si se mantiene el primer planteamiento, la conclusión ha de ser que la investidura automática es inconstitucional en todos aquellos ordenamientos autonómicos que la incorporen (48). De mantenerse la segunda postura, dicha *institución* sólo sería inconstitucional en la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya que es la única que se constituyó siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 151 CE (49).

Por tanto, ésta parece ser la interpretación asumida por el TC en esta Sentencia, al hacer suyos los razonamientos contenidos en la decisión 16/1984 y al no cuestionarse en ningún momento la posible inconstitucionalidad de la Ley por el motivo referido. No obstante, esta interpretación se compadece mal con las conclusiones a las que llega el Tribunal en una Sentencia que antecede en poco tiempo a la que se comenta, la 225/1998, de 25 de noviembre. En esa decisión, el TC afirma que el artículo 152.1 CE puede ser utilizado como canon de constitucionalidad de preceptos estatutarios de las Comunidades Autónomas de vía lenta (en el caso concreto, la Comunidad Autónoma canaria), desde el momento en que las mismas hayan adoptado las instituciones previstas en dicho precepto constitucional (FJ. 6.º). Afirmación que es rebatida en un voto particular concurrente del Presidente del Tribunal Pedro Cruz Villalón, que razona considerando que los Estatutos de las CCAA no constituidas siguiendo el procedimiento del artículo 151 CE, no se encuentran vinculados por el referido precepto constitucional.

Por otra parte, además, a esta postura del Tribunal en la decisión que se comenta se puede objetar que la Sentencia de 1984 no resuelve definitivamente ni se pronuncia directamente sobre la constitucionalidad de la investidura automática (50). Hay que tener en cuenta que el TC no podía decidir en aquella

(48) Esto es, en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra, pero no en Ceuta y en Melilla, ya que estas ciudades autónomas no adoptan la organización institucional del referido precepto constitucional. Afirma la inconstitucionalidad de las provisiones estatutarias sobre la investidura automática de las tres primeras, J. PÉREZ ROYO: *Op. cit.*, pág. 16.

(49) Según este planteamiento, las Comunidades Autónomas de la vía lenta dispondrían de mayor autonomía para la organización estatutaria de sus instituciones de autogobierno. Véase, en este sentido, C. AGUADO RENEÑO: *Op. cit.*, págs. 234 y sigs.

(50) Junto con las objeciones que se expondrán en el siguiente apartado, acerca de la inconstitucionalidad de la investidura automática por las funciones que corresponden a los partidos

Sentencia acerca de la constitucionalidad de la regulación legal de la investidura automática, porque en la misma el Tribunal resolvía una impugnación realizada al amparo del Título V LOTC; procedimiento constitucional cuya resolución no podía contener un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la ley que sirvió, en ese caso, como parámetro de enjuiciamiento de la resolución autonómica impugnada (51).

Retornando a la Sentencia que se analiza y a la hipotética inconstitucionalidad de la investidura automática, si el TC hubiera considerado que las prescripciones del artículo 152.1 CE vinculan también al estatuyente navarro, huelga decir que el Tribunal debería y podía haber declarado inconstitucional la Ley impugnada, porque a ello le habilita el artículo 39.2 de su Ley Orgánica, aunque en el recurso no se invoque esa tacha de inconstitucionalidad.

Pero, en principio, el TC sólo habría podido anular el precepto de la Ley Foral que regula dicho tipo de investidura y no habría podido invalidar el precepto de la LORAFNA que disciplina esta institución, porque no lo permite la literalidad del artículo 39.1 LOTC. Lo cual pone de manifiesto las limitaciones que se han imputado en sede doctrinal a esta disposición de la Ley, aunque es preciso señalar también que, en su actuación práctica, el Tribunal ha extendido el enjuiciamiento de constitucionalidad más allá de los límites estrictos que delimita el citado precepto de la LOTC (52).

políticos en la misma. Además, el Tribunal debiera haberse planteado la posible inconstitucionalidad del procedimiento subsidiario de investidura automática previsto en la Ley Foral pero no en la LORAFNA, y en el que se toma en consideración el número de votos de las formaciones políticas (cfr. la nota 7), por la posible vulneración de la reserva estatutaria en cuanto a la organización de las instituciones autónomas propias (cfr. la nota 24).

(51) Como afirma M. ARAGÓN REYES: «Competencias del Tribunal Constitucional (artículo 161)», en O. ALZAGA (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas*, Edersa, Madrid, 1988, pág. 226, este procedimiento no puede servir para la impugnación indirecta de las normas con fuerza de ley de las CCAA.

(52) Véase, a este respecto, J. JIMÉNEZ CAMPO: *La Sentencia sobre la constitucionalidad de la Ley*, Cuadernos y Debates, 1997, pág. 26, que refiere que el contenido del artículo 39.1 de la LOTC es poco habitual en el derecho comparado y que dicho precepto se compadece mal con la práctica del Tribunal, que a veces extiende el enjuiciamiento de validez a la norma legal que esgrime el impugnante como canon de constitucionalidad. Sobre la cuestión, cfr. también R. GIL CREMADES: «Orden constitucional y actividad de oficio del TC», en REDC, núm. 53, 1998, págs. 75 y sigs.

Más en concreto, en la STC 17/1990, de 7 de febrero, el Tribunal resolvió un recurso de inconstitucionalidad en el que se planteaba una cuestión comparable a la que aquí se expone. En aquella ocasión el TC conoció de la impugnación de una ley autonómica (la Ley 10/1987, del Parlamento de Canarias, de Aguas), entre otros motivos porque la norma supraordenada que le servía de cobertura y que contenía el título competencial legitimador de la misma (la Ley Orgánica 11/1982, de Transferencias Complementarias para Canarias), era considerada inconstitucional. Esta Ley Orgánica no era impugnada, pero en el recurso se cuestionaba su validez constitucional

IV. LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS FUNCIONES QUE LES SON PROPIAS EN NUESTRO ORDENAMIENTO

Pero si se puede dudar de la constitucionalidad de la investidura automática en relación con la aplicación al ordenamiento navarro de las exigencias derivadas del artículo 152.1 CE, la conclusión a este respecto nos parece meridiana si atendemos a las funciones que corresponden a las formaciones políticas —a los partidos— en esta forma de investidura.

Es claro que, en esta institución, la voluntad del partido político determina la investidura, de la que la propuesta del Presidente del Parlamento y el nombramiento del Rey no son más que actos de integración, instrumental y debido respectivamente (53), para que el candidato de la formación política con el mayor número de escaños asuma la condición de Presidente de la Diputación Foral. Candidato a Presidente que, según lo previsto en el ordenamiento navarro, no sólo no ha de ser el cabeza de lista de su candidatura, sino que ni siquiera ha de ser parlamentario (54).

Así, la decisión del partido adquiere carácter constitutivo de la designación presidencial, y además frente a la decisión expresa y mayoritaria del Parlamento negando la investidura al candidato que después será designado por el procedimiento automático (55). Por esta razón la investidura automática consiste,

y el Tribunal parece admitir la posibilidad de conocer de la constitucionalidad de esta norma supraordenada si se anulara la Ley autonómica impugnada (FJ. 2.º).

(53) Es el propio Tribunal el que define como instrumental esta actuación del Presidente autonómico (STC 16/1984, FJ. 8.º), porque el mismo no está vinculado absolutamente por las consultas con los portavoces de los grupos políticos, con excepción de las reglas que determina también el propio Tribunal (el Presidente puede tener cierta capacidad de iniciativa, por ejemplo, en cuanto al orden de propuesta de los distintos candidatos). Sobre los actos del Rey como actos debidos, cfr. ARAGÓN REYES: *Dos estudios...*, cit., págs. 106 y sigs.

(54) La Comunidad Autónoma de Navarra es la única que no incorpora en su Estatuto la exigencia de que el Presidente de la Comunidad sea miembro de la Asamblea legislativa.

(55) Lo que se acaba de indicar podría intentar justificarse afirmando que, en realidad, la investidura automática serviría para designar a aquel candidato que hubiera alcanzado mayor número de votos en el procedimiento de designación parlamentaria; en una suerte de indirecta regulación del sistema de nombramiento parlamentario previsto en otras CCAA, en las que se vota conjuntamente a los distintos candidatos a Presidente del ejecutivo, a través de un procedimiento de designación por elección y no de investidura en el que el candidato electo no cuenta necesariamente con el apoyo de la mayoría de la Cámara (véase sobre este modo designación, F. BASTIDA FREIJEDO: *Op. cit.*, págs. 16 y sigs.). Pero esta justificación deja de ser adecuada jurídicamente si se tiene en cuenta que los parlamentarios están protegidos institucionalmente por la prohibición de mandato imperativo, pueden optar por no apoyar la investidura del candidato de su formación política y, en definitiva, si bien es predecible que el apoyo recibido en el Parlamento por cada candidato se corresponda, al menos, con el número de escaños de la formación política que lo propone, esto —sin duda— no es jurídicamente necesario.

tout court, en una designación del Presidente del ejecutivo realizada por una formación política y es claro, por tanto, que este procedimiento atribuye a las formaciones políticas, aunque sea en un procedimiento subsidiario, auténticas potestades públicas. En este caso, la voluntad del partido vale por la voluntad del Estado, constituye materialmente la misma sin mediación institucional alguna, salvo las de carácter instrumental y debido referidas (56).

Consecuencia ésta de cuya constitucionalidad se puede dudar sólidamente, acudiendo a la doctrina y a la jurisprudencia del TC. En este sentido en el Estado de partidos (o mejor habría que decir en el Estado con partidos (57), por lo que se referirá a continuación) se atribuye constitucionalmente a estas formaciones políticas, entre otras funciones, la de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, por emplear los términos de nuestra Constitución. Sin embargo, esto no ha de significar que su voluntad pueda valer por la del Estado (58), porque esa voluntad popular manifestada por los partidos sólo puede devenir voluntad estatal a través de los procedimientos y de las instituciones del Estado de carácter representativo.

De esta forma, la facultad que corresponde a los partidos políticos de presentar candidaturas electorales, o cualquier otra concreción que se prevea en el ordenamiento de las funciones que definen a estas formaciones según el art. 6 CE, son manifestación de una libertad reforzada, de un derecho fundamental de carácter funcional de los partidos como asociaciones que intervienen en los procesos de participación política. Concreciones de esas funciones constitucionales que en un Estado democrático han de tener trascendencia pública, pero que no pueden considerarse en sí funciones públicas porque éstas, en el ámbito de la representación política, se realizan sólo por medio del sufragio y en el seno de los órganos representativos (59).

(56) Recuérdese que el candidato susceptible de la investidura automática es aquél propuesto para su investidura parlamentaria por la formación política con más escaños, propuesta que el Presidente del Parlamento está obligado a tomar en cuenta. Lo cual plantea no pocos problemas prácticos porque, por ejemplo, ¿cómo se certifica la propuesta de candidato que los portavoces de cada formación política hacen al Presidente del Parlamento y, por tanto, el candidato susceptible de recibir la investidura automática?

(57) La preferencia por esta expresión en vez de la de Estado de partidos se toma de M. Aragón Reyes, del epílogo a A. GARRORENA MORALES: *Representación política y Constitución democrática*, Civitas, Madrid, 1991.

(58) Así se manifiesta Triepel en su crítica a la construcción dogmática del Estado de partidos en el período de entreguerras. Sobre esta cuestión, es una referencia obligada M. GARCÍA PELAYO: *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986. (págs. 42 y sigs. sobre los planteamientos dogmáticos de Triepel).

(59) En estos términos se expresa J. JIMÉNEZ CAMPO: «Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.): *Derecho de partidos*, Espasa, Madrid, 1992, pág. 217.

Estas aseveraciones encuentran apoyo en la propia jurisprudencia del TC, sobre todo si se tienen presentes las Sentencias con las que se inicia la doctrina del Tribunal sobre el contenido del derecho fundamental del artículo 23.2. En esas Sentencias se concluye que la legitimación de los partidos políticos para proponer candidatos a las distintas instituciones representativas, no conlleva la constitucionalidad de las regulaciones legales que vinculen la pérdida del escaño con la expulsión del partido político, ya que los cargos representativos adquieren tal condición como consecuencia del voto de los ciudadanos. Por ello, una voluntad ajena a la de los electores o a la del propio representante no puede determinar el fin del mandato, y por tanto tampoco la voluntad del partido político concretada en la expulsión (60).

Limitación del alcance de las funciones propias de los partidos, que no se puede considerar rectificadas en este punto por las decisiones posteriores del Tribunal en las que se da relevancia jurídica a la adscripción política de los cargos representativos, ya que esta ulterior doctrina del Tribunal trata de preservar el pluralismo político y los derechos de las minorías en el seno de los órganos colegiados de carácter representativo, pero no convertir a los partidos políticos en sujetos de la representación política, con funciones públicas como las que son propias, por ejemplo, de un cargo representativo (61).

Tampoco parecen concluyentes, por último, las posiciones mantenidas en sede doctrinal y también en el voto particular a la STC 10/1983, que consideran que en la regulación referida a la pérdida del escaño por expulsión del partido —y, *mutatis mutandis*, lo mismo se podría decir respecto de la regulación de la investidura automática—, no es la voluntad del partido sino la voluntad popular expresada —de forma mediata— a través de la ley, la que determina dicha consecuencia jurídica —la pérdida del escaño o, en el caso que nos ocu-

(60) Así en la Sentencia 10/1983, con argumentaciones que se reproducen en otros pronunciamientos del Tribunal, como las Sentencias 16/1983 y 28/1984.

(61) La primera STC en la que se da relevancia jurídica a la adscripción política de un cargo público es la 32/1985. En este sentido, las decisiones del TC que más se alejan de esta configuración de los partidos políticos que se acaba de reseñar, son las que en 1993 resolvieron dos recursos de amparo en los que se cuestionaba a quién había de corresponder la condición de cabeza de lista para ser elegido Alcalde, una vez que el concejal que ocupaba esa condición hubiese abandonado su partido o su grupo municipal (SSTC 31/1993 y 185/1993). En estas decisiones el TC concluye que tal condición no acompaña al concejal que abandona su formación política, y legitima al partido político para recurrir la decisión municipal y judicial que consideren lo contrario. En cualquier caso, el partido se situaría aquí, en cierto sentido, como sujeto de la representación (la condición de cabeza de lista se vincula a la candidatura del partido y no al cargo representativo), pero en ningún caso como titular de funciones públicas.

pa, la investidura— (62). La crítica a este planteamiento radica en que eso sería así sólo en el caso de que la ley generase por sí misma esa consecuencia jurídica, sin remitirse a otra voluntad en ausencia de la cual no se produce el efecto jurídico previsto en la norma.

Pero si la atribución de una tal función a los partidos políticos en la investidura automática determina ya, a nuestro parecer, su inconstitucionalidad, el ejercicio efectivo de dicha función no está exento de otros inconvenientes jurídicos en nuestro ordenamiento. Así ocurre respecto del procedimiento a seguir en el seno de las formaciones políticas para designar candidato. Dicho procedimiento debe respetar las exigencias propias del principio democrático, que vinculan a los partidos políticos en cuanto a su estructura y funcionamiento internos. El problema estriba, sin embargo, en la escasa regulación heterónoma existente en nuestro ordenamiento jurídico sobre dicha actividad interna si se toma en consideración la Ley de Partidos Políticos, cuyas prescripciones, por lo demás, no exigen a los partidos constituidos antes de la entrada en vigor de la Ley la adaptación de sus Estatutos (63).

Por eso, parece evidentemente necesario que un ordenamiento jurídico como el español, en el que el TC considera constitucional la atribución a los partidos políticos de una función tan trascendental para la forma de gobierno de algunas CCAA, debería contener una regulación legal que garantice la efectividad del principio democrático en la designación de candidatos susceptibles de recibir la investidura automática. Regulación que habría de disciplinar el modo de ejercerse tal función en el seno de los partidos, los mecanismos de control jurisdiccional del efectivo ejercicio de la misma y las consecuencias jurídicas anudadas a la vulneración de la regulación legal sobre la materia (64).

Por otra parte, la falta de regulación heterónoma en nuestro ordenamiento, convierte a los Estatutos de los partidos en las normas principales en la regulación del modo de designación de dichos candidatos; normas que, en su caso,

(62) Véanse, en este sentido, el Voto particular a la Sentencia 10/1983 de los Magistrados A. Latorre Segura, M. Díez de Velasco Vallejo y L. Díez Picazo; y también la construcción de J. L. GARCÍA GUERRERO: *Democracia representativa de partidos y de Grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, págs. 152 y sigs.

(63) Como se preve en la Disposición Transitoria de dicha Ley. Sobre la incidencia del principio democrático en la actividad interna de los partidos políticos, véase J. M. BILBAO UBILLOS: *Libertad de asociación y derechos de los socios*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997, págs. 89 y sigs.

(64) Al modo de lo que ocurre en Alemania, por ejemplo, respecto de la selección de candidatos a las elecciones por los partidos políticos. Sobre la cuestión, cfr. R. L. BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 111 y sigs.; y también J. M. BILBAO UBILLOS: *Op. cit.*, págs. 119 y sigs.

podrán servir de parámetro al juzgador para controlar la adecuación normativa de la decisión adoptada en el seno del partido (65). Lo cual, paradójicamente, ofrece una posible justificación a la distinción entre aquellas formaciones políticas que pueden presentar candidaturas electorales, de aquellas otras cuyos candidatos son susceptibles de la investidura automática, distinción cuya constitucionalidad niega el Tribunal en la Sentencia que se comenta.

Esa distinción podría ser posible entre partidos, federaciones y coaliciones por un lado, y agrupaciones de electores por otro. El ordenamiento exige a las dos primeras —partidos y federaciones— que se doten de normas de autoorganización —los Estatutos— que, además, han de acompañarse a la solicitud de inscripción del partido o la federación. Las coaliciones, por su parte, tienen como normas de referencia para su actuación, además de los Estatutos de los partidos que las integran, aquellas normas por las que se rigen una vez que se constituyen para un determinado proceso electoral, según lo previsto en el artículo 44.2 LOREG. Pero la personalidad jurídica de las agrupaciones de electores es distinta a la de las otras tres formaciones políticas que tienen como base a los partidos. Estas agrupaciones carecen de una organización estable, por lo que es difícil determinar quién y cómo se adoptan las decisiones en su seno; además, no son permanentes y son competentes exclusivamente para la realización de los actos propiamente electorales; y, por último, en nuestro ordenamiento jurídico no se exige que estas formaciones políticas se doten de normas internas de funcionamiento (66).

Una última dificultad que plantea la institución de la investidura automática, es la del control de la actuación del partido político en la designación de Presidente. Es pacífico en nuestra doctrina, y el TC también ha tenido ocasión de pronunciarse a este respecto, que las decisiones adoptadas en el seno de los partidos son controlables por los tribunales ordinarios, como las de cualquier otra asociación. En concreto, los jueces y tribunales del orden civil son competentes para conocer de las posibles vulneraciones de los derechos de los afiliados en el seno de los partidos, y también para controlar la adecuación estatutaria, legal y constitucional de las actuaciones de estas asociaciones políticas (67).

Nada impediría, por tanto, que un tribunal ordinario pudiese conocer de la decisión adoptada en un partido para designar el candidato a Presidente suscep-

(65) Así se desprende de la jurisprudencia del TC, y de modo significativo de la Sentencia 56/1995.

(66) Sobre estas cuestiones referidas a las agrupaciones de electores se ha pronunciado la Junta Electoral Central. Cfr. a este respecto E. ARNALDO ALICUBILLA y M. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO: *Código Electoral*, 1999, pág. 224.

(67) Sobre la cuestión véase J. M. Bilbao Ubillos: *Op. cit.*, págs. 133 y sigs.

tible, en su caso, de la investidura automática. Y ese tribunal podría, incluso, anular la decisión del partido a este respecto si vulnera las normas que disciplinan la actividad interna del mismo. Otra cosa es, sin embargo, que el juez pueda ir más allá. Es aquí, precisamente, donde cobran sentido y relevancia los actos de integración que corresponden al Presidente del Parlamento (proponiendo) y al Rey (nombrando) en la investidura automática. Son esta propuesta y este nombramiento, que se insertan en la sucesión de actos que constituyen el acto complejo de la designación de Presidente autonómico, los que definen el límite entre aquella parte del proceso de investidura que quedaría en el ámbito de la asociación privada partido político, de aquélla otra que constituye formalmente un acto jurídico estatal. Cuyo control, que es el control que, en definitiva, permitiría anular el acto de designación viciado, es más difícil de determinar.

En este caso, las alternativas que ofrece nuestro ordenamiento y que se pueden extraer de la jurisprudencia constitucional son dos, ambas insatisfactorias. La primera es la que se deduce de la STC 16/1984, en la que el Tribunal afirmó su competencia para conocer, a través del procedimiento constitucional previsto en el Título V LOTC, del acto del Presidente del Parlamento navarro proponiendo al Rey un candidato para su nombramiento como Presidente autonómico, en aplicación de las normas de la investidura automática.

Sin embargo, se puede dudar seriamente de la adecuación de esta vía de control, ya que la misma sólo puede ser actuada por un órgano como es el Gobierno, ajeno al posible conflicto derivado de la aplicación de la investidura automática. *Alteridad*, entiéndase bien, en el sentido de que la legitimación exclusiva del Gobierno para actuar este procedimiento, se conecta con la tutela de intereses objetivos de carácter general. Este procedimiento impugnatorio, por tanto, no permite que recurran ante el Tribunal las partes con derechos o intereses en conflicto (fundamentalmente, las formaciones políticas y los candidatos).

La segunda razón de esa falta de adecuación trae causa del difícil acomodo constitucional de esta vía impugnatoria, que ya fue tempranamente advertido en sede doctrinal. A este respecto, se ha considerado que el artículo 161.2 CE no permite habilitar un procedimiento de impugnación de las disposiciones o resoluciones de los órganos de las CCAA por parte del Gobierno de la Nación, si no es por motivos competenciales; porque, aunque el texto constitucional no lo diga de forma expresa, la suspensión prevista en dicho precepto se vincularía lógicamente a los conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA a los que se refiere el artículo 161.1.c) CE (68).

(68) Cfr. a este respecto F. RUBIO LLORENTE y M. ARAGÓN REYES: «La jurisdicción constitucional», *cit.*, págs. 885-886.

La otra alternativa procedimental sería el recurso de amparo, en cuanto a la tutela del derecho fundamental del artículo 23.2 CE. Tal y como ha configurado el TC el contenido de este derecho en los últimos diez años de su jurisprudencia (69), sería factible considerar adecuado dicho procedimiento para la tutela del interés legítimo —en el caso de las formaciones políticas— o del derecho —en el caso de los candidatos— a proponer y a ser designado candidato, respectivamente.

Así se podría argumentar si se tiene en cuenta que el contenido atribuido jurisprudencialmente a dicho derecho fundamental, tiene su razón de ser en hacer efectivo el correlativo derecho de participación política de los ciudadanos, que se concretaría —en este caso— en los votos recibidos por cada formación política y en los escaños en que se traducen dichos votos; escaños y votos que por sí mismos y sin la mediación institucional del Parlamento, atribuyen a las formaciones políticas y a sus candidatos el derecho a proponer y a ser nombrado Presidente a través de la investidura automática.

En este sentido, conviene precisar que la hipótesis que se acaba de referir es consecuencia directa de la doctrina del TC en la que el derecho fundamental del artículo 23.2 se ha convertido en un expediente para habilitar —a través del recurso de amparo— nuevos procedimientos constitucionales en los que el Tribunal amplía su enjuiciamiento a cuestiones de legalidad, procedimientos que se compadecen mal con la tutela constitucional de los derechos fundamentales. Así se ha afirmado por la doctrina respecto del amparo electoral (70) y también acerca del amparo *parlamentario* (71).

Esta razón, y algunas otras que han sido advertidas por una parte de nuestra doctrina (72), conducen a afirmar que la construcción jurisprudencial más

(69) Fundamentalmente, desde la Sentencia 161/1988.

(70) Cfr. F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «Elecciones y Tribunal Constitucional: ¿Una intersección no descada?», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, págs. 91 y sigs., que pone de manifiesto que el Tribunal, en la resolución de amparos electorales, actúa de hecho como una segunda instancia electoral, resolviendo también cuestiones de legalidad, por lo que —para el autor— resulta más adecuado dogmáticamente diferenciar la función que corresponde al Tribunal en los amparos ordinarios con la que desarrolla en los referidos amparos electorales.

(71) Véase a este respecto P. BIGLINO CAMPOS: «Las facultades de los parlamentarios ¿Son derechos fundamentales?», en *RCG*, núm. 30, 1993, págs. 53 y sigs., que pone en cuestión la construcción del *ius in officio* de los parlamentarios efectuada por el TC, a la vez que advierte de las contradicciones dogmáticas y de las dificultades de dicha construcción, afirmando que la naturaleza propia de las funciones de los parlamentarios es la de ser atribuciones de un cargo público representativo pero no facultades integradas en un derecho fundamental.

(72) Cfr. la nota anterior, y también J. JIMÉNEZ CAMPO: «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», en F. PAU I VALL (coord.): *Parlamento y Justicia Constitucional*, Aranzadi, Pamplona, 1997, págs. 219 y sigs.

reciente del derecho del artículo 23.2, adolece en algunos casos de coherencia con la comprensión tradicional de los derechos fundamentales y de las potestades públicas, ya que permite mudar las atribuciones de los cargos públicos representativos en facultades integradas en un derecho fundamental. Construcción esta última que, por sí misma, puede generar alteraciones sustanciales en las estructuras tradicionales de las formas de gobierno democráticas, ya que habilita para que las manifestaciones del poder y de la forma del mismo —el Estado—, puedan ser tratadas como facultades privadas. Algo que también es imputable, parece claro, a la *institución* de la investidura automática.

En fin, por este motivo y por los que se han ido exponiendo hasta ahora se puede concluir que dicha *institución*, *insólita* en las formas de gobierno democráticas tal y como éstas se organizan desde hace dos siglos, plantea algunos problemas jurídicos de difícil solución, lo cual —a fin de cuentas— suele ser el síntoma si no de la inconstitucionalidad de una institución jurídica, sí de su falta de acierto respecto de la realidad que pretende regular.

CRITICA DE LIBROS

