

# LA SUSPENSIÓN DE NORMAS CON RANGO DE LEY EN LOS PROCEDIMIENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Francisco A. Bravo Virumbrales (Letrado de la Comunidad de Madrid)<sup>1</sup>

La reciente Providencia de 18 de abril de 2023, del Pleno del Tribunal Constitucional, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad 616-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, y firmado por quien suscribe, en relación con el denominado «Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas», regulado en el artículo 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias.

Aun siendo conscientes de la vigente doctrina constitucional sobre el particular, en el escrito de interposición del recurso se solicitó, mediante otrosí, la suspensión del precepto recurrido, a fin de evitar los importantes perjuicios económicos que podían derivarse de su aplicación (*periculum in mora*), consistentes en la fuga de capitales y la pérdida de inversiones, con la consiguiente afectación a la economía nacional y regional, y en el convencimiento de que, en la ponderación de los intereses concurrentes, debía prevalecer el buen funcionamiento de la economía, la atracción de la inversión, la creación de riqueza y el respeto a principios constitucionales tan esenciales como la seguridad jurídica (recordemos que el impuesto se ha exigido con una retroactividad impropia o de grado medio) o la capacidad económica (al fijarse unos tipos de gravamen que requieren unos rendimientos difíciles de obtener, gravando una manifestación de riqueza no ya potencial, sino irreal o inexistente en muchos casos) al del incremento de los ingresos públicos, que ni siquiera están garantizados, puesto que, en más de una ocasión, una mayor imposición ha derivado en una inferior recaudación.

Como cabía prever, la solicitud de suspensión ha sido desestimada, con una lacónica motivación en la que se remite a “*la doctrina de este Tribunal (AA I C 901201 O, de 14 de julio; 132/2011, de 18 de octubre; 229/2014. de 23 de septiembre;> 267/2014, de 4 de noviembre)*”.

---

<sup>1</sup> En la actualidad ocupa el puesto de Letrado Jefe de la Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos Constitucionales y Estudios en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Con todo, lo que se planteaba en el recurso era la conveniencia de revisar dicha doctrina, que determina la imposibilidad de acordar la suspensión de disposiciones normativas con rango de ley en el marco de los procedimientos de inconstitucionalidad, fuera del supuesto previsto en el artículo 161.2 de la Constitución, puesto que, como se argumentaba en nuestro escrito, ni la norma constitucional ni las integrantes del bloque de constitucionalidad –señaladamente la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC)- contienen prohibición alguna al respecto.

La tradicional doctrina del Tribunal Constitucional parte de la presunción de legitimidad de las leyes, al emanar estas del órgano representativo de la soberanía popular, que es el Parlamento (en el caso español, las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas); presunción que únicamente quiebra, por expresa previsión constitucional, en el supuesto previsto en el artículo 161.2 de la Constitución, conforme al cual *“El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses”*.

Dicho precepto constitucional ha tenido su desarrollo en el artículo 30 de la LOTC, que previene que *“La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo ciento sesenta y uno, dos, de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas”*.

Con fundamento en las anteriores previsiones, el parecer mayoritario en el ATC 90/2010, de 14 de julio, afirmó que *“en el caso de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad de las leyes, el art. 30 LOTC impide su suspensión tanto automática como a solicitud de parte, fuera del caso previsto en el art. 161.2 CE”* (FJ 2), rechazando asimismo la posibilidad de plantear una autocuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 30 de la LOTC.

Sin embargo, entendemos que no resultaría necesaria ninguna declaración de inconstitucionalidad del artículo 30 de la LOTC para poder revisar la referida doctrina jurisprudencial; precisamente en aplicación de la doctrina consolidada del Tribunal según la cual no

procede la inconstitucionalidad cuando, existiendo dos o más interpretaciones posibles, alguna de ellas sea ajustada a la Constitución.

Y, en el caso que nos ocupa, el artículo 30 de la LOTC dispone que “*La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley*”, salvo en el supuesto del artículo 161.2 de la Constitución, pero dicha previsión puede interpretarse en el sentido de que la admisión de tales procedimientos de inconstitucionalidad no suspenderá de forma automática la vigencia o aplicación de la ley, lo cual no impide que esta pueda acordarse de oficio o a instancia de parte por el Tribunal en atención a las circunstancias del caso concreto.

Esta misma interpretación es la sostenida por el magistrado don Javier Delgado Barrio en su voto particular al ATC 90/2010, en el que se contiene el siguiente razonamiento que compartimos plenamente:

*“4. En principio son dos las posibles vías de suspensión de la vigencia o aplicabilidad de las leyes impugnadas: la primera se produce indefectiblemente como un efecto directo de la mera interposición del recurso, en tanto que en la segunda es el Tribunal el que, en atención a las circunstancias del caso, puede acordar o no la suspensión.*

*La Constitución sólo se refiere a la suspensión de las leyes recurridas ante el Tribunal Constitucional en la primera de esas dos modalidades: lo hace, de un lado, al establecer que la impugnación contemplada por el art. 161.2 CE producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, y lo hace también, de otro, para excluir el efecto suspensivo de la cuestión de inconstitucionalidad en el art. 163 CE.*

*Por el contrario, no se refiere la Constitución de modo expreso a la segunda modalidad de suspensión, la acordada cautelarmente por el Tribunal Constitucional. Este silencio creo que no ha de ser interpretado como la fuente de una prohibición de la suspensión cautelar en este tipo de procesos, sino como una falta de regulación constitucional –no creo que resultase inconstitucional una ley que la estableciese– y desde luego la STC 66/1985, de 23 de mayo, referida a una ley del Estado, no da base para obtener una conclusión prohibitiva de la suspensión cautelar de la ley estatal, única que aquí importa”.*

En semejantes términos se pronuncia el magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez en su voto particular al mismo ATC 90/2010, en el que se afirma que “*De la lectura atenta del art. 30*

LOTC no creo que deba extraerse una conclusión negativa pues lo que este precepto establece es simplemente la regla de que la interposición del recurso de inconstitucionalidad no produce ni conlleva la suspensión ope legis de la vigencia y aplicación de las leyes estatales recurridas; de modo que, en realidad, del precepto nada se concluye, ni a favor ni en contra, sobre la posibilidad de que el Tribunal, a instancia de parte y como medida cautelar ad hoc, pueda acordar la suspensión de disposiciones legales estatales”.

Del mismo parecer son los magistrados don Ramón Rodríguez Arribas y don Guillermo Jiménez Sánchez, en el voto particular formulado por el primero al meritado ATC 90/2010, al que se adhirió el segundo:

*“El art. 30 LOTC, al decir que «la admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad, no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el art. 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas», lo que hace es fijar la regla general de que la sola admisión de un recurso abstracto sobre la constitucionalidad de una ley no lleva implícita la suspensión de su vigencia y aplicación, y a renglón seguido establece ya una excepción: la de la suspensión automática de las leyes autonómicas cuando son impugnadas por el Presidente del Gobierno, invocando la facultad que le confiere la propia Constitución.*

*Por lo tanto, no puede afirmarse que del solo texto del art. 30 LOTC nazca una prohibición absoluta de suspensión, máxime teniendo en cuenta que cuando se redactó este precepto había otra excepción, que era la del recurso previo de inconstitucionalidad frente a leyes orgánicas. Precisamente la desaparición del recurso previo dejó al art. 30 como única norma sobre la cuestión y puede y debe hacerse una interpretación integradora del precepto con la Ley y con la Constitución, como la que sostengo y he mantenido en la deliberación del Auto, del que me aparto”.*

Además de lo manifestado en los votos particulares a que se ha hecho referencia, existen importantes argumentos para sostener la posibilidad de acordar la suspensión de las normas legales recurridas en los procedimientos de inconstitucionalidad:

**I.** De entrada, la primigenia doctrina constitucional no consideró inconstitucional la suspensión de disposiciones legales, sino que, partiendo de su presunción de legitimidad, que consideraba como singularmente cualificada, al emanar aquellas del poder legislativo como máximo representante de la soberanía popular, advirtió de que debía acordarse con especial cautela.

Así lo puso de manifiesto la STC 66/1985, de 23 de mayo, cuyo FJ 3 consideró que *“Igualmente evidente es, sin embargo, que los actos o las normas que emanan de poderes legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad, que si bien puede ser cuestionada por quien entienda sus derechos vulnerados por aquéllos o éstas (y en el caso de las leyes, también por aquellos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad), obliga a considerar como excepcional la posibilidad de suspender su vigencia o ejecutoriedad. Esta presunción es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad. Como el legislador está vinculado por la Constitución la constatación de que la Ley la ha infringido destruye la presunción y priva de todo valor a la Ley, pero mientras tal constatación no se haya producido, toda suspensión de la eficacia de la Ley, como contraria a dicha presunción, ha de ser considerada excepcional, lo que naturalmente impide ver en ella una consecuencia necesaria general o generalizable de la primacía de la Constitución”*.

Por tanto, se trata de una interpretación ostensiblemente diferente a la desarrollada con posterioridad, ya que, si la posibilidad de suspensión de las leyes se contempla como excepcional, para ello debe partirse necesariamente de la premisa de que es constitucional dicha suspensión, aunque no sea el efecto general de la interposición de cualquier recurso. Y ello, teniendo en cuenta que al tiempo de dictarse dicha sentencia se encontraba vigente la misma redacción del artículo 30 de la LOTC que en la actualidad, ya que dicho precepto no ha sufrido modificaciones desde la promulgación de la norma, a pesar de lo cual la STC 66/1985 no consideró que prohibiese radicalmente toda suspensión.

**II.** Es más, dos años antes, el ATC 120/1983, de 21 de marzo, acordó la suspensión de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, por la que se modifican determinados artículos de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, a pesar de que dicha ley orgánica ya había sido publicada en el Boletín Oficial del Estado y había entrado en vigor (y, por tanto, sin que se tratase de una suspensión previa a su promulgación, que es únicamente la que contemplaba el artículo 79.Dos de la LOTC en su primitiva redacción).

**III.** También han existido ocasiones en las que se ha acordado el mantenimiento de la suspensión de disposiciones legales autonómicas más allá del plazo de cinco meses previsto en el artículo 161.2 de la Constitución, momento a partir del cual dicha suspensión cautelar ya no opera

de forma automática por mor del referido precepto constitucional, sino que requiere de la correspondiente ponderación de intereses para poder continuar en aquella situación. Específicamente, el ATC 336/2005, de 15 de septiembre, autorizó el mantenimiento de la suspensión de una ley castellanoleonesa que incidía de forma directa sobre una competencia estatal, argumentando que *“la capacidad de bloqueo de una Ley Autonómica respecto del ejercicio de competencias atribuidas al Estado por el bloque de constitucionalidad excede de las situaciones normales de controversia competencial, por cuanto incluso podría poner en cuestión, hasta eliminarla o desvirtuarla, una competencia estatal claramente reconocida por la Norma Fundamental”*. De modo semejante, en el caso que nos ocupa, se produce una situación en la que una norma estatal se dicta con el objeto de dejar sin efecto las competencias normativas autonómicas atribuidas por el bloque de constitucionalidad en relación con el Impuesto sobre el Patrimonio, reconociéndose expresamente dicha finalidad en la Exposición de Motivos de la Ley 38/2022 impugnada.

**IV.** A pesar de la presunción de legitimidad de las normas emanadas del poder legislativo, el artículo 161.2 de la Constitución determina su suspensión automática en el caso de disposiciones autonómicas por el mero hecho de ser recurridas por el Gobierno de la Nación. Por ello, sostener una interpretación conforme a la cual, mientras que las normas autonómicas se suspenden automáticamente, en el caso de las normas estatales no procede en ningún caso la suspensión, equivaldría a considerar que la presunción de legitimidad de éstas es inferior a la de aquéllas, a pesar de emanar ambas del mismo poder legislativo, puesto que la Constitución, en el diseño del Estado de las autonomías, quiso dotar a las comunidades autónomas de parlamentos o asambleas legislativas, al igual que sucede a nivel estatal con las Cortes Generales, en el marco de la organización territorial del Estado.

Con ello, además, se estaría conculcando la igualdad entre disposiciones con un mismo rango (legal), por razón de su procedencia, desconociendo que la relación entre los ordenamientos estatal y autonómicos no es de jerarquía o subordinación, sino competencial.

Este sentir fue puesto de manifiesto por la entonces Directora de Desarrollo Estatutario de la Viceconsejería de Régimen Jurídico del Gobierno Vasco, Dña. Begoña Pérez de Eulate González<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> PÉREZ DE EULATE GONZÁLEZ, Begoña. *“El mecanismo de suspensión automática de las Disposiciones y actos autonómicos por el Tribunal Constitucional (art. 161.2 CE y 30 Ley Orgánica Tribunal Constitucional) como elemento disfuncional del modelo territorial, por Begoña Pérez de Eulate González”*. IDP Observatorio de Derecho público, 2 de mayo de 2018.

sosteniendo que *“El privilegio de la justiciabilidad de la ley autonómica ha de ser idéntico al que se predica de la ley estatal pues ambas son manifestaciones directas del principio democrático, de la voluntad popular libremente formada en el seno de las Cámaras representativas a través de la discusión pública, con observancia del derecho de las minorías y de la función de oposición que caracteriza a las sociedades pluralistas contemporáneas”*.

V. Finalmente, el rechazo a cualquier posibilidad de suspensión de las disposiciones estatales con rango de ley se opondría a un último derecho fundamental, que es el de tutela judicial efectiva proclamado en el artículo 24.1 de la Constitución, ya que, como ha venido señalando ese Tribunal Constitucional –por todas, en su STC 238/1992, de 17 de diciembre, FJ 3-, aun cuando dicho precepto no contiene una referencia explícita a las medidas cautelares ni a la potestad de suspensión, *“la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso”*. Doctrina que ha venido reiterándose posteriormente, en pronunciamientos como la STC 141/2020, de 19 de octubre (FJ 3).

Ninguna duda cabe, en definitiva, acerca de la singular presunción de legitimidad que las disposiciones con rango de ley poseen por razón de su origen y que, por consiguiente, la posibilidad de su suspensión debe ser apreciada con especial cautela. Sin embargo, desde el momento en que los artículos 161.2 de la Constitución y 30 de la LOTC permiten la suspensión (automática durante los cinco primeros meses) de las normas con rango de ley autonómicas cuando sean impugnadas por el Gobierno de la Nación, por medio de su Presidente, no parece razonable ni proporcionado sostener una interpretación de los anteriores preceptos que veta cualquier posibilidad de suspensión en el caso contrario, cuando ello no se dispone expresamente en los mismos; máxime en un Estado descentralizado en el que las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas se basan en criterios de distribución competencial y no de jerarquía, teniendo el mismo rango las normas dictadas por aquel y por estas.

Abril de 2022.