|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 178/1996 |
| Fecha | de 26 de junio de 1996 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don José Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás Salvador Vives Antón. |
| Núm. de registro | 3227-1995 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 3.227/1995 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda denegar la petición de personación formulada por el Procurador don Antonio Rueda Bautista en nombre de la Diputación Provincial de Barcelona en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3.227/95. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El 16 de septiembre de 1995 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 22 de junio de 1995, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 9.1 a) y 10.2 c) de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales y del art. 2.1 c), 2 y 3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, en la redacción dada por la disposición adicional 21.2 de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, por posible vulneración de los arts. 149.1.18 de la C.E. y 36.1. a) y b) y 2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local

2. La Sección Segunda de este Tribunal acordó, por providencia de 24 de octubre de 1995, admitir a trámite la cuestión planteada; dar traslado de las actuaciones recibidas, de conformidad con lo establecido en el art. 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal general del Estado, al objeto de que, en el plazo común e improrrogable de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que tuvieran por conveniente; oír a las partes anteriormente mencionadas para que en el mismo plazo alegasen acerca de su acumulación a las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1.576/92, 2.567/92, 1.404/93, 2.607/93, 2.752/93 y 399/95; y, por último, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

3. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito presentado el día 6 de noviembre de 1995, comunicó el acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones. Con fecha 10 de noviembre siguiente, se recibió un escrito del Presidente del Senado, en el que solicitó se tuviera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88 de la LOTC.

El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en nombre del Gobierno por escrito registrado el día 8 de noviembre de 1995, en el que da por reproducidas las alegaciones efectuadas en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1.576/92 y acumuladas, solicitando se dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad y nulidad del art. 2.1 c), 2 y 3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, en la redacción dada por la disposición adicional 21.2 de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre. Mediante otrosí, interesó la acumulación de la cuestión a las registradas con los núms. 1.576/92, 2.567/92, 1.404/93, 2.607/93, 2.752/93 y 399/95 ya acumuladas.

En la misma fecha, presentó sus alegaciones el Letrado de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Consejo Ejecutivo, suplicando se dicte Sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad y manifestando su conformidad a la acumulación con las cuestiones de inconstitucionalidad antes referidas.

El Letrado del Parlamento de Cataluña presentó su escrito de alegaciones el día 13 de noviembre de 1995, en el que da por reproducidas las formuladas en las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1.576/92 y acumuladas y en los recursos de inconstitucionalidad núms. 548/87 y acumulados, solicitando se dicte Sentencia en la que se declare la plena constitucionalidad de los preceptos cuestionados. Por otrosí, consideró oportuna la acumulación de la cuestión de inconstitucionalidad a las registradas con los núms. 2.567/92 y acumuladas.

Mediante escrito registrado el 17 de noviembre de 1995, el Fiscal general del Estado interesó la acumulación de la presente cuestión a las núms. 2.567/92 y acumuladas, dando por reproducidas las alegaciones formuladas con ocasión de las mismas.

4. Mediante escrito registrado con fecha 19 de abril de 1996, don Antonio Rueda Bautista, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de la Diputación Provincial de Barcelona, solicita, al amparo del art. 81.1 de la LOTC, se le tenga personado, en la representación que ostenta, en la cuestión de inconstitucionalidad y se le dé traslado de las actuaciones para formular alegaciones en el plazo de quince días, con base en la argumentación que, resumidamente, se extracta:

a) Considera de capital importancia desde la perspectiva constitucional que se admita su comparecencia en el proceso y se le otorgue un plazo para formular alegaciones, dada la existencia de múltiples cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de distintas Leyes de la Generalidad relativas a las Diputaciones Provinciales. Este dato fáctico pone de relieve, en su opinión, que la finalidad última de la actuación de la Generalidad es conseguir el vaciamiento de las competencias de las Diputaciones Provinciales, lo que resulta contrario a lo decidido por este Tribunal en la STC 32/1981, que declaró la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones Provinciales a la Generalidad. Demostrativa de dicha finalidad es la propia Exposición de Motivos de la Ley 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de competencias de las Diputaciones Provinciales; el art. 2 c) de la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña; y, por último, las distintas Leyes sectoriales, en las que se omite sistemáticamente el reconocimiento de cualquier competencia a las Diputaciones Provinciales y se regula el traspaso de los servicios correspondientes de éstas a la Generalidad. Frente a esta situación, las Diputaciones Provinciales se encuentran en una posición procesal de flagrante desigualdad, dado que tanto el Parlamento como el Consejo Ejecutivo de la Generalidad son parte en los procedimientos que se siguen ante el Tribunal Constitucional, mientras que no lo son las Diputaciones Provinciales, pese a haber intentado personarse en dos ocasiones anteriores. b) En cuanto a las razones jurídicas en las que fundamenta su pretensión de personación en este proceso, se remite al dictamen emitido a requerimiento de la Diputación Provincial de Barcelona, que adjunta a su escrito y cuyo contenido parcialmente reproduce.

Se sostiene, en síntesis, en el referido dictamen que, a pesar de la postura mantenida por el Tribunal Constitucional en diversos Autos, la interpretación de las normas de la LOTC conforme a la C.E. y a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos debería de ser suficiente para admitir la personación de la Diputación Provincial de Barcelona en las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación con las Leyes de la Generalidad que afecten al núcleo o reducto esencial de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada y que el legislador debe de respetar, pues la omisión que en este punto existe en la LOTC puede y debe ser suplida aplicando los principios básicos del Derecho Procesal y del art. 24 de la C.E.

Al simple rechazo de la personación de la Diputación Provincial de Barcelona en las ya aludidas cuestiones de inconstitucionalidad en razón del tenor literal del art. 37.2 de la LOTC, argumento utilizado en el ATC 295/1992, se añade en el ATC 378/1993, una breve alusión a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 -caso Ruiz Mateos-, que se desarrolla más ampliamente en el ATC 174/1995, de 6 de junio. En este último Auto el Tribunal sostuvo que la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 únicamente exige «... la audiencia de quienes pudieran resultar directamente afectados en sus derechos e intereses preexistentes por una Ley que carezca de la nota de generalidad que es inherente a la mayoría de las Leyes», esto es, que se trate de una Ley singular de destinatario único, lo que según el Tribunal no se daba en el supuesto de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Al referido Auto se formuló un voto particular, suscrito por dos Magistrados, en el que se mantuvo que se trataba de un caso de Ley singular, porque las normas en cuestión «... de una manera singular (por no decir exclusiva) afectan a las Cámaras y de ser... declaradas inconstitucionales habrían de producir un manifiesto perjuicio a dichas Corporaciones ...». Existe, por tanto. una especial valoración de los perjuicios que se pueden producir por la declaración de inconstitucionalidad de las normas, señalándose, además, en el voto particular que el art. 37 de la LOTC no contempla, pero tampoco prohibe, la intervención de las partes en la cuestión de inconstitucionalidad, con alusión, al respecto, al principio de «igualdad de armas». En la postura del Tribunal Constitucional cabe advertir últimamente -se dice en el dictamen- una cierta inflexión del criterio monolítico inicial al rechazo de la admisión de la personación en las cuestiones de inconstitucionalidad, debido concretamente a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993.

Tras referirse a la citada Sentencia, se afirma que en las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas en relación con Leyes de la Generalidad que afectan al núcleo o reducto esencial de la autonomía provincial constitucionalmente consagrada concurren las tres circunstancias en razón de las cuales el Tribunal Europeo de Derechos Humanos mantuvo en la misma la necesidad de oír al reclamante en el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad seguido ante el Tribunal Constitucional: la imposibilidad de acudir al recurso de amparo para defender los derechos afectados; el carácter singular de la Ley cuestionada; y, en fin, el desequilibrio procesal que se produce al poder alegar ante el Tribunal Constitucional una de las partes del proceso principal y no la otra. En efecto, en primer lugar, las Diputaciones Provinciales no tienen a su alcance el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional para defender su existencia y el haz de competencias mínimas que constituye el reducto último de la institución garantizada constitucionalmente. En segundo término, difícilmente puede negarse que las Leyes de la Generalidad que regulan competencias de las Diputaciones Provinciales puedan dejar de ser calificadas como Leyes singulares, pues se trata de Leyes dirigidas directa y exclusivamente a las cuatro Diputaciones catalanas y que conciernen al circulo restringido de estas Entidades. Y, por último, se produce también un desequilibrio procesal entre la Generalidad y las Diputaciones Provinciales contrario a los principios de contradicción, igualdad de armas y, en definitiva, el derecho a un proceso equitativo y justo, ya que la defensa de la Generalidad que ha sido parte en el recurso contencioso-administrativo promovido por la Diputación Provincial de Barcelona en el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad, y que también lo es en el proceso constitucional, conoce de antemano, como dice la mencionada Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, «los argumentos por aquélla expuestos ante el Tribunal Superior de Justicia y puede discutirlos en último lugar ante la alta Jurisdicción Constitucional sin contradicción». En definitiva, la aplicación de la doctrina recogida en la citada Sentencia conduce directamente a la admisión de la personación de las Diputaciones Provinciales en las cuestiones de inconstitucionalidad de que se trata.

Concluye el dictamen con una breve referencia al Derecho comparado. En este sentido se señala que la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (art. 28) garantiza la autonomía de los Municipios y las Agrupaciones Municipales, quienes disponen para la defensa de su autonomía de un recurso de amparo, denominado «amparo municipal» (Verfassungsbeschwerde) con la pretensión de que una Ley de la Federación o de los Lander ha violado el art. 28 de la Ley Fundamental (art. 91 Ley del Tribunal Constitucional). Es decir, las entidades locales tienen un medio de defensa mucho más enérgico que la simple personación en cuestiones de inconstitucionalidad, al poder acudir directamente en amparo al Tribunal Constitucional.

En Italia se considera esencial la posibilidad de intervenir en las cuestiones de inconstitucionalidad. Así, afirma Gustavo Zagrebelsky que la intervención en el juicio constitucional «es una posibilidad, no una necesidad. Pero una posibilidad -como ya se ha notado- esencial (La Guistizia Costitucionale, Bolonia, 1977, págs. 277 y ss.).

Por tanto, la negativa a admitir la personación o, al menos, la posibilidad de alegar, aunque no sea como parte procesal, ante el Tribunal Constitucional, de quienes han sido parte en el proceso del que derivan las cuestiones de inconstitucionalidad de las características de las que nos ocupa, ni armoniza con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ni está en línea de los ordenamientos jurídicos europeos más próximos al nuestro en esta materia.

5. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 22 de abril de 1996, acordó dar traslado del escrito y la documentación presentados por el Procurador don Antonio Rueda Bautista, en nombre y representación de la Diputación Provincial de Barcelona, al Abogado del Estado, al Fiscal general del Estado y a las representaciones procesales del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, al objeto de que, en el plazo de diez días, pudieran alegar lo que estimaron procedente sobre la solicitud de tener por comparecido y parte en el proceso al mencionado Procurador, en nombre y representación de la Diputación Provincial de Barcelona, dándole traslado de las actuaciones recibidas para formular alegaciones en el plazo de quince días.

6. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado con fecha 30 de abril de 1996, considera que la doctrina constitucional es resueltamente contraria a lo que pretende la Diputación Provincial de Barcelona (AATC 369/1990, 295/1992. 378/1993, 174/1995), no pudiéndose aceptar, además, la calificación de los preceptos legales cuestionados como pertenecientes a una Ley singular o de caso único.

No obstante, manifiesta que si el Tribunal Constitucional estimara oportuno cambiar o matizar su doctrina, no se opone a la personación de la Diputación Provincial de Barcelona en el presente proceso constitucional, respecto a cuyo resultado parece evidente el legitimo interés de esa Corporación.

7. El Fiscal general del Estado evacue el trámite de alegaciones conferido por escrito presentado el 30 de abril siguiente, en el que interesa la denegación de la personación solicitada.

Comienza por señalar que las Diputaciones Provinciales no se encuentran entre las personas u órganos legitimados para comparecer en las cuestiones de inconstitucionalidad previstos en el art. 37.2 de la LOTC. En su opinión, ninguna de las razones esgrimidas por la Diputación Provincial de Barcelona tiene entidad suficiente para admitir su personación en este proceso constitucional, pues es doctrina reiterada de este Tribunal que la legitimación para comparecer e intervenir en las cuestiones de inconstitucionalidad se circunscribe a las personas y órganos taxativamente mencionados en el citado art. 37.2 de la LOTC (AATC 298/1988, 369/1990, 378/1993, 174/1995, 349/1995).

Resalta, a continuación, que el supuesto planteado es idéntico al resuelto en el ATC 378/1993, que, a su vez, ratifica el criterio mantenido en el ATC 295/1992, cuyos fundamentos jurídicos reproduce. La doctrina que en el mencionado Auto se recoge la considera plenamente aplicable al caso que nos ocupa, no sólo por la absoluta identidad existente entre uno y otro, sino porque, además, como tiene declarado este Tribunal, el proceso de control de constitucionalidad de las Leyes comienza realmente en el trámite de art. 35 de la LOTC, en el que todas las partes intervinientes en el proceso a quo tienen ocasión de alegar lo que estimen pertinente y dichas manifestaciones pueden ser tenidas en cuenta por el Tribunal Constitucional.

Por otra parte, no observa, como de adverso se sostiene, una inflexión o cambio de tendencia en la doctrina constitucional. Cierto es que en el ATC 174/1995 existen dos votos particulares, pero la mayoría del Pleno del Tribunal decidió que no cabía la personación del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, manteniendo exactamente la misma fundamentación que en los casos anteriores. Doctrina, además, que ha sido reiterada en los AATC 349/1995 y 350/1995).

8. El Letrado de la Generalidad de Cataluña, mediante escrito registrado con fecha 6 de mayo de 1996, se opone a que se acepte la personación de la Diputación Provincial de Barcelona en el proceso constitucional.

El art. 81.1 de la LOTC, en el que aquélla pretende amparar su petición, resuelve sólo, según tiene declarado este Tribunal, un problema de postulación y nada establece sobre la articulación de formas litis consorciales o sobre la intervención de coadyuvantes, figura únicamente prevista en la LOTC en relación con los recursos de amparo (arts. 46, 47.1 y 52.1), por lo que el mencionado art. 81.1 de la LOTC, en su opinión, no puede dar soporte legal a la solicitud de personación.

La participación de la Diputación Provincial de Barcelona tampoco puede hacerse derivar, como si de una consecuencia se tratara, del derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24.1 de la C.E., ya que es reiterada doctrina constitucional que tal derecho, que se refiere a la tutela judicial y no a cualquier forma de protección jurisdiccional, es un derecho que por sí solo no abre vía judicial alguna, de manera que su ejercicio requiere la interposición de legislador y no puede invocarse al margen de las normas procesales que determinen su contenido. Además, el hecho de que haya sido oída y haya podido formular alegaciones en el proceso a quo en el trámite previsto en el art. 35.2 de la LOTC, constituye una prueba evidente de que no cabe hablar en este caso de indefensión, dado que su postura figura en autos y es conocida por el Tribunal Constitucional. No procede, por tanto, en un procedimiento estrictamente objetivo como es el de la cuestión de inconstitucionalidad aceptar la innecesaria participación de sujetos cuyos intereses están protegidos por el ordenamiento a través de otros medios que, efectivamente, han sido actuados.

Añade, por último, que la pluralidad de sujetos afectados por los preceptos legales cuestionados es tal que, de aceptarse la personación de la Diputación Provincial de Barcelona, eventualmente habrían de ser llamadas u oídas el resto de las Diputaciones catalanas y los más de novecientos Ayuntamientos existentes en la Comunidad Autónoma, a quienes, sin duda, podrá afectar la decisión de la cuestión de inconstitucionalidad. Lo que, a su juicio, no se avendría con el carácter motivadamente excepcional con que el Tribunal Constitucional ha aceptado la participación en procedimientos constitucionales de sujetos no previstos directamente en la LOTC con el carácter de coadyuvantes de las pretensiones deducidas por una de las partes originariamente interesadas, pero nunca como parte propiamente dicha.

9. El Letrado del Parlamento de Cataluña presentó su escrito de alegaciones con fecha 7 de mayo de 1996, en el que interesa que no se acceda a lo solicitado por el representante de la Diputación Provincial de Barcelona con base en las argumentaciones que, resumidamente, se reproducen.

El Tribunal Constitucional ha entendido que no cabe en los procesos constitucionales la comparecencia de personas distintas a las estrictamente legitimadas, ya que se trata de «procesos objetivos» (AATC 124/1981, 132/1983, 229/1983, 172/1986, 1.203/1987). En cualquier caso, los argumentos de la Diputación Provincial de Barcelona serán, si procede, tenidas en cuenta por el Tribunal Constitucional, dado que en el expediente remitido por el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad constan los escritos de alegaciones formulados por aquélla sobre la pertinencia de dicho planteamiento, sin que quepa aducir, por no ser parte en el proceso constitucional, la vulneración del art. 24.1 de la C.E., dado que el derecho a la tutela judicial efectiva no supone el derecho a acceder a cualquier tipo de Tribunales con independencia del procedimiento establecido, ni el de obtener una Sentencia favorable. El referido derecho fundamental implica, por el contrario, que el Tribunal predeterminado por la Ley dicte la Sentencia correspondiente, por lo que tampoco cabe, so pretexto de la desigualdad entre las partes, contravenir el art. 37.2 de la LOTC porque en este proceso constitucional únicamente puedan formular alegaciones aquellos a quienes el mencionado precepto confiere tal facultad.

Tras resaltar la identidad entre el presente supuesto y los que han sido objeto de los AATC 295/1992 y 378/1993, no entiende aplicable la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 23 de junio de 1993, ya que como se señaló en el ATC 174/1995, dicha Sentencia únicamente exige «... la audiencia de quienes pudieran resultar directamente afectados en sus derechos e intereses preexistentes por una Ley que carezca de la nota de generalidad que es inherente a la mayoría de las leyes», requisito que no se da en el caso que nos ocupa, puesto que las leyes objeto de la cuestión de inconstitucionalidad son reguladoras de una situación general.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Diputación Provincial de Barcelona solicita que se la tenga por personada y se le dé traslado de las actuaciones para formular alegaciones en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3.227/95, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con determinados artículos de las Leyes del Parlamento catalán 5/1987, de 4 de abril, y 23/1987, de 21 de diciembre, que establecen la obligatoriedad de que los recursos financieros destinados por las Diputaciones Provinciales a los fines de cooperación económica en materia de obras y servicios de competencia municipal se hagan efectivos mediarte el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña.

Reitera, pues, la mencionada Corporación Provincial las solicitudes ya presentadas con ocasión de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1.576/92, 2.567/92 y 1.404/93 (acumuladas), planteadas por el mismo órgano judicial respecto a los mismos preceptos legales, que fueron desestimadas, respectivamente, por los AATC 295/1992 y 378/1993, en los que se acordó denegar la petición de personación de la Diputación Provincial de Barcelona en las citadas cuestiones de inconstitucionalidad. Sustancialmente idéntica a la entonces esgrimida es la argumentación con base en la cual interesa en el presente proceso constitucional que se la tenga por personada y se le dé traslado de las actuaciones para formular alegaciones. En efecto, aduce, en síntesis, que, pese al tenor literal del art. 37.2 de la LOTC, una interpretación del mencionado precepto legal conforme a los principios del art. 24 de la Constitución y a la doctrina recogida en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 -caso Ruiz Mateos contra España- resulta suficiente para permitir su personación en el proceso de la cuestión de inconstitucionalidad o, al menos, para concederle la posibilidad de alegar ante el Tribunal Constitucional aunque no sea como parte procesal, dado que los preceptos cuestionados afectan al núcleo o reducto esencial de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada.

Por su parte, el Abogado del Estado, el Fiscal general del Estado y las representaciones procesales del Consejo Ejecutivo y del Parlamento de la Generalidad de Cataluña coinciden en afirmar que la doctrina de este Tribunal es resueltamente contraria a la pretensión de la Diputación Provincial de Barcelona, si bien el Abogado del Estado manifiesta que, en caso de que este Tribunal estimara oportuno cambiar o matizar su doctrina, no se opondría a la personación de la Diputación Provincial.

2. Es necesario recordar, una vez más, que este Tribunal Constitucional ha declarado que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 37 de la LOTC, reiteradamente interpretado en un buen número de sus resoluciones, el legislador español ha configurado el proceso al que dan lugar las cuestiones de inconstitucionalidad en forma tal que sólo se permite la comparecencia en él de los órganos taxativamente enumerados en el propio precepto y en los supuestos que contempla, de suerte que, como también hemos señalado, en nuestro ordenamiento positivo no se admite que sean parte en el proceso constitucional quienes lo son en el proceso con motivo del cual se suscitó la cuestión de inconstitucionalidad (AATC 132/1983, 46/1987, 309/1987, 378/1993, 174/1995, 349/1995, 350/1995), «sin que por tanto sea lícita en punto a la comparecencia la aplicación analógica o extensiva», del mencionado art. 37.2 de la LOTC (ATC 174/1995).

En este sentido, el argumento de Derecho comparado esgrimido por la solicitante para postular la posibilidad de formular alegaciones refuerza cuanto se ha señalado, pues en los sistemas a que se refiere sólo es posible accionar ante la jurisdicción constitucional o formular alegaciones en los procesos constitucionales en virtud de una expresa y terminante previsión legal, y no es obra de una creación jurisprudencial, lo cual -como hemos indicado en los AATC 174/1995, 349 y 350/1995- «no hace sino refrendar la necesidad de que tal posibilidad sea establecida. en su caso, por Ley Orgánica, pues lo contrario sería confundir lo acaso oportuno con lo jurídicamente posible y, lo que es peor, la posición del Juez constitucional con la labor del legislador».

3. De otra parte, también es reiterada doctrina constitucional, que, aunque en nuestro ordenamiento positivo sólo están legitimados para comparecer en las cuestiones de inconstitucionalidad los órganos taxativamente enumerados en el art. 37.2 de la LOTC, no se genera por ello situación alguna de indefensión para las personas físicas o jurídicas cuyos intereses puedan resultar afectados por la Sentencia de este Tribunal, que es el resultado de un proceso objetivo en el que en ningún caso pueden hacerse valer derechos objetivos e intereses legítimos (AATC 132/1983, 46/1987, 309/1987, 378/1993). En este sentido, como recuerdan el Fiscal general del Estado y las representaciones procesales del Consejo Ejecutivo y del Parlamento de la Generalidad de Cataluña, el trámite del art. 35.2 LOTC tiene la doble finalidad, de un lado, de colaborar en el proceso de formación de la decisión del juzgador a quo respecto de la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad y también la de servir, de otro, para que las partes tengan la oportunidad de que su parecer pueda ser apreciado por este Tribunal Constitucional si se plantea la cuestión. En efecto, como las partes no están legitimadas para comparecer en el proceso constitucional, reviste una especial importancia y trascendencia el trámite de alegaciones ante el Juez o Tribunal proponente de la cuestión, habida cuenta de que tales alegaciones en el incidente de que se trata, si existen, deben incorporarse a la documentación remitida al Tribunal Constitucional (art. 36 LOTC) y pueden así ser tenidas en cuenta por éste a fin de examinar tanto la viabilidad de la cuestión misma como el alcance del problema constitucional en ella planteado (cfr. ATC 145/1993, fundamento jurídico 2º) En suma, pues, la importancia de la audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal no puede ser minimizada, reduciéndola a simple trámite carente de más trascendencia que la de su obligada concesión, cualquiera que sean los términos en que ésta se acuerde (ATC 166/1986, fundamento jurídico 4. ), pues «no es una secuencia del proceso a que, sino una pieza preliminar del posterior y eventual proceso constitucional» (ATC 108/1993). De suerte que, como se advierte de adverso, no puede afirmarse que la Diputación Provincial de Barcelona no haya sido oída por este Tribunal, pues es parte en el proceso contencioso-administrativo a quo y fonmuló con amplitud las alegaciones que previene el art. 35.2 LOTC.

4. También este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 (caso Ruiz Mateos contra España), para concluir que no puede suponer un radical cambio de criterio respecto del tenor literal del art. 37.2 de la LOTC. Al margen de otras consideraciones más generales, hemos puesto de manifiesto que la precitada Sentencia contemplaba, como es evidente, un supuesto muy específico, tanto en lo que al carácter y posición de los sujetos se refiere, cuanto a la naturaleza de los procesos en que la cuestión se plantea y las pretensiones en aquellos ejercitadas. La Sentencia del T.E.D.H. no afecta, pues, a la doctrina de este Tribunal acerca del art. 37.2 de la LOTC, exigiendo tan sólo la audiencia de quienes pudieran resultar directamente afectados en sus derechos e intereses preexistentes por una Ley que carezca de la nota de la generalidad que es inherente a la mayoría de las Leyes (AATC 378/1993, 174, 349 y 350/1995).

Las consideraciones que pueda suscitar el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad sobre una Ley singular -que el caso que dio lugar a la Sentencia del T.E.D.H., de 23 de junio de 1993- no son trasladables sin más a un supuesto como el presente, aunque la solicitante pretenda forzadamente establecer un paralelismo entre uno y otro, al sostener que las Leyes cuestionadas difícilmente no pueden ser calificadas como Leyes singulares, lo que con igual contundencia rechazan las partes personadas en este proceso. Baste afirmar, en efecto, que los preceptos objeto de la cuestión de inconstitucionalidad disciplinan las fuentes de financiación del Plan único de Obras y Servicios de Cataluña, mediante el que se instrumenta la cooperación económica para la realización de las obras y servicios de competencial municipal. en el que participan, junto a las Diputaciones Provinciales, otros organismos públicos.

5. Por último, tampoco puede aceptarse la distinción que se pretende entre «ser parte» en el proceso y «formular alegaciones» en el mismo, a fin de que si no se le admite como parte procesal al menos pueda comparecer a efectos de poder alegar y exponer el punto de vista de la Diputación Provincial sobre la cuestión planteada, puesto que el art. 37.2 LOTC reduce la posición de los intervinientes al hecho de formular alegaciones, sin que se prevea fase probatoria o cualquier tipo de intervención procesal.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda denegar la petición de personación formulada por el Procurador don Antonio Rueda Bautista en nombre de la Diputación Provincial de Barcelona en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3.227/95.

Madrid, a veintiséis de junio de mil novecientos noventa y seis.

### Votos

1. Voto particular que formula el Magistrado Excmo. Sr. don Vicente Gimeno Sendra y al que se adhieren los Excmos. Sres. don Rafael de Mendizábal Allende y don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera al Auto recaído en la C.I. 3.227/95 Respetuosamente hemos de discrepar de la doctrina plasmada en este Auto que prohibe la intervención adhesiva de la Diputación Provincial de Barcelona en la presente cuestión de inconstitucionalidad. Las razones en las que basamos nuestra discrepancia son las siguientes: 1. El art. 37 de la LOTC no se erige en obstáculo legal alguno para impedir la excepcional entrada en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, de aquellas personas que puedan verse directamente afectadas, no sólo por las polémicas Leyes de caso único, sino también por aquellas disposiciones con rango de Ley que puedan circunscribir sus efectos a un reducido número de personas, tal como aconteció con la Ley de Cámaras de Comercio o ahora con una Ley que puede afectar al ámbito de la autonomía financiera de las Corporaciones Locales catalanas. La razón de esa ausencia de prohibición es clara: el art. 37.2 tan sólo contempla la legitimación de las partes principales (Poder Legislativo, Gobierno, Fiscal general del Estado, etc.) en el procedimiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, pero en nada se opone al régimen de «intervención adhesiva», de otras partes, expresamente contemplado en el art. 81.1, en cuya virtud «las personas físicas o jurídicas cuyo interés les legitime para comparecer en los procesos constitucionales» podrán hacerlo mediante Procurador y Letrado

2. En segundo lugar, porque, aunque no existiera el art. 81.1 LOTC (que, nótese, se encuentra incluido dentro del titulo relativo a «disposiciones comunes sobre el procedimiento» y es, por tanto. predicable en todos los procesos constitucionales), como consecuencia de la aplicación directa del art. 24 C.E., no es que la Diputación tenga un mero derecho a comparecer como coadyuvante en este procedimiento, sino que este Tribunal está obligado a emplazarla de oficio. En este sentido, puede resultar un tanto paradójico que hayamos sido muy escrupulosos a la hora de exigir, sobre todo en el ámbito contencioso-administrativo, el emplazamiento de todos quienes ostenten un interés legitimo y, ahora, utilizando otra vara de medir del derecho a la tutela en nuestros procesos constitucionales, dejemos inaplicado el art. 24 C.E. en las cuestiones de inconstitucionalidad.

3. En tercer lugar, porque con similares argumentos el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su Sentencia de 23 de junio de 1993, dictada en el caso Ruiz Mateos, condenó al Estado español por la única razón de que este Tribunal Constitucional no permitió la audiencia de dicho recurrente en el procedimiento de las cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas con ocasión de la expropiación de RUMASA.

4. En cuarto lugar, porque este Tribunal, sin embargo, ya ha permitido la intervención adhesiva que propugnamos en determinados recursos de inconstitucionalidad (ATC 172/95), autorizando (por cierto a la misma entidad que ahora se opone a la personación de la Diputación de Barcelona) a la Generalidad de Cataluña a que pudiera intervenir en dicho procedimiento de declaración de inconstitucionalidad cuando se vea afectado su ámbito de autonomía.

Pues bien, admitido lo anterior, carece de justificación que en las cuestiones de inconstitucionalidad se deniegue la personación de aquellas partes que ostenten interés legítimo, sin que la posibilidad de que hayan podido formular alegaciones en el proceso a quo pueda suplir su eventual condena «inaudita parte» en el proceso constitucional, pues aquellas alegaciones tienen como única misión provocar o despejar las dudas de inconstitucionalidad del Juez ordinario, quien no está vinculado por dichas alegaciones y puede plantear la cuestión por motivos distintos a los aducidos por las partes, en cuyo caso, y en estas Leyes con efectos singulares, se generaría indefensión

5. Finalmente, porque la negativa a dicha intervención debilita el principio de contradicción y puede conculcar el derecho de defensa. Sea suficiente pensar que todas las partes contempladas en el art. 37.2 LOTC, aunque por motivos distintos, están interesadas en la defensa de la constitucionalidad de la Ley (el Abogado del Estado porque ha de defender la constitucionalidad de las disposiciones que el Estado promulga y el Ministerio Fiscal en su calidad de defensor de la «legalidad») y ninguna en su impugnación. Por esta razón en un procedimiento de estas características siempre sería garantía de acierto conferirle audiencia a quien ha provocado la impugnación de inconstitucionalidad cuando la disposición impugnada circunscriba a él sus efectos. No hacerlo supone, no sólo, ante la ausencia de contradicción, convertir a un proceso en un mero expediente, sino infringir el principio de que «nadie puede ser condenado sin haber sido, al menos, previamente oído», que es lo puede acontecer en el caso que nos ocupa, razón por la cual este Tribunal no debió haberse negado a prestar audiencia a la Excma. Diputación de Barcelona.

Madrid, a veintisiete de junio de mil novecientos noventa y seis.