|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 378/1993 |
| Fecha | de 21 de diciembre de 1993 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Eugenio Díaz Eimil, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer. |
| Núm. de registro | 1576-1992 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 1.404/1993 |
| Fallo | En virtud de lo expuesto, el Pleno acuerda denegar la petición de personación en la C.I. núm. 1.404/1993 formulada por el Procurador don Antonio Rueda Bautista en nombre de la Diputación Provincial de Barcelona. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Por providencia de 25 de mayo de 1993, la Sección Tercera del Tribunal acordó: 1.°) admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, turnada con el núm. 1.404/93, planteada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 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, apartados 1 c), 2 y 3, de la Ley del mismo Parlamento 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña, en la redacción que le dio la Disposición adicional vigésimo primera, 2, de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre; 2.°) dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37. I de la 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, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 3.°) publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

Con fecha de 13 de julio de 1993, el Pleno dictó Auto acordando acumular la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.404/93 a las ya acumuladas registradas con los núms. 1.576/92 y 2.567/92.

2. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 26 de julio de 1993, el Procurador don Antonio Rueda Bautista, obrando en nombre y representación de la Diputación de Barcelona, solicita que se le tenga por personado y parte, en la representación meritada, en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.404/93 y, asimismo, que se acuerde darle traslado de las actuaciones recibidas promoviendo dicha cuestión y otorgarle el plazo de quince días para que formule las alegaciones que estime convenientes. Ello con arreglo a las siguientes alegaciones:

a) El proceso en el que se plantea la cuestión es el recurso contencioso-administrativo núm. 1.085/91, interpuesto por la Diputación de Barcelona contra el Decreto de la Generalidad de Cataluña 168/1991, de 30 de julio, relativo al Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña del cuatrienio 1992-1995. Resulta, pues, que en el referido proceso la Diputación de Barcelona es la parte demandante y la Generalidad de Cataluña la Administración demandada. En la providencia del Tribunal Constitucional del 25 de mayo de 1993 se acuerda dar traslado de las actuaciones recibidas promoviendo la cuestión, entre otros, al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, de modo que, de las dos partes del proceso a quo, una de ellas-la Generalidad-va a poder formular dos escritos de alegaciones por medio del Parlamento y del Consejo y la otra -la Diputación- no va a poder formular escrito alguno ante el T.C.

b) Se produce así una desigualdad entre las partes del proceso a quo que es contraria al art. 24.1 C.E., tal y como ha sido interpretado por una muy reiterada jurisprudencia del T.C. Además de ello, debe recordarse que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su Sentencia de 23 de junio de 1993, ha condenado al Estado español por la violación del derecho a ser oído por el T.C. en una cuestión de inconstitucionalidad, precisamente porque en el proceso a quo era parte el Estado, el cual fue oído en la cuestión ante el T.C., mientras que no lo fue la contraparte. En definitiva, el T.E.D.H. entiende que se ha vulnerado el principio de la noción más amplia de proceso equitativo, que engloba también el derecho fundamental al carácter contradictorio dé la instancia.

Por otra parte, en el caso aquí planteado se produce también la especificidad de que los preceptos legales cuestionados conciernen directamente a un número reducido de personas (concretamente a las cuatro provincias catalanas), por lo que debe garantizárseles el acceso a las observaciones de las partes, de conformidad con la indicada Sentencia.

c) La desigualdad de partes, contraria al art. 24 C.E., puede evitarse todavía teniendo por personada a la Diputación Provincial de Barcelona y acordando darle traslado de las actuaciones para que pueda formular alegaciones en el plazo de quince días, al igual que las demás panes. La observancia del art. 24 C.E., el deber de interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales de conformidad con los tratados ratificados por España (art. 10 C.E.) y el principio de interpretación de las leyes de conformidad con la Constitución obligan a interpretar el art. 37.2 de la LOTC en el sentido de que no excluye la personación en la cuestión de quienes son parte en el proceso a quo cuando concurra la circunstancia de que haya de formular alegaciones otra de las partes en dicho proceso. A mayor abundamiento, si todavía pudiera quedar alguna duda, ésta debería resolverse a favor de la efectividad del derecho fundamental, de conformidad también con reiterada jurisprudencia del Tribunal.

3. La Sección Cuarta del Tribunal, mediante providencia de 21 de septiembre de 1993, acordó oír al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado, así como a las representaciones procesales del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca de la petición formulada por la Diputación de Barcelona.

4. Por escrito registrado el 28 de septiembre, evacuó el Abogado del Estado el trámite conferido, observando que la petición de la Diputación de Barcelona no podría ser acogida a la luz de la reiterada doctrina de este Tribunal, de la que es ejemplo el Auto de 14 de octubre de 1992, dictado en la cuestión núm. 1.576/92 (acumulada con la presente), mediante el que se desestimó una petición parecida de la misma Diputación. Pero, por si el Tribunal estimara oportuno cambiar o matizar su doctrina, el Abogado del Estado manifiesta que no se opone a que se oiga en este proceso constitucional a la Diputación de Barcelona, permitiéndole la formulación de alegaciones escritas, siquiera sea a título de interesada en el citado proceso (como parte que es en el proceso a quo), y sin asumir por ello necesariamente la condición formal de parte en la cuestión de inconstitucionalidad.

5. El Fiscal General del Estado, mediante escrito registrado el 4 de octubre, entiende que procede denegar la personación solicitada, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de este Tribunal, que en este caso no resulta afectada por la Sentencia del T.E.D.H. que se cita.

Con carácter previo, es preciso tener en cuenta que el art. 37 de la LOTC únicamente prevé el traslado de la cuestión, en caso como el presente, a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma y al Fiscal General del Estado, sin que se prevea expresamente la intervención de otras personas u organizaciones interesadas en la resolución de la cuestión, y que, tradicionalmente, no se ha admitido la personación en la misma de quienes son parte en el proceso a quo (AATC 298/1988 y 369/1990, entre otros).

La Sentencia del T.E.D.H. de 23 de junio de 1993 no afecta a la doctrina anterior del Tribunal Constitucional, pues de la misma se desprende que el T.E.D.H. acepta, con carácter general, la regulación procesal del art. 37 de la LOTC, y únicamente exige la audiencia de quienes resultan directamente afectados por la Ley en cuanto a ésta le falte la característica de generalidad común a la mayoría de las leyes. En la cuestión que nos ocupa, no se trata de una normativa que reúna los requisitos fijados por el T.E.D.H. para establecer el trámite de audiencia a los interesados, ya que aquélla cumple el requisito de la generalidad en su ámbito de aplicación.

6. El Parlamento de Cataluña, representado por su Letrado don Francesc Pau Vall, solicita, mediante escrito registrado en este Tribunal el 6 de octubre de 1993, que se declare que no procede acceder a lo solicitado por la Diputación Provincial de Barcelona.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha entendido que no cabe en los procesos constitucionales la comparecencia de personas distintas a las estrictamente legitimadas, porque se trata de «procesos objetivos» (entre otros, AATC 124/1981, 132/1983, 229/1983, 172/1986 y 1.203/1987). En cualquier caso, los argumentos de la Diputación serán, si procede, tenidos en cuenta por el T.C., dado que en los expedientes que por el órgano judicial fueron elevados al Tribunal, de conformidad con lo establecido en el art. 36 de la LOTC, constan detallados escritos de alegaciones formulados en nombre y representación de la Diputación Provincial de Barcelona.

No cabe alegar vulneración del art. 24.1 C.E., porque la Diputación es parte en el proceso que se sigue ante el T.S.J. de Cataluña, el cual dictará en su día Sentencia. Es reiterada y constante la doctrina del T.C. en el sentido de que la tutela judicial efectiva no supone el derecho a acceder a cualquier tipo de Tribunales con independencia del procedimiento establecido, ni a obtener una Sentencia favorable, sino que supone, por el contrario, que el Tribunal predeterminado por la Ley dicte la Sentencia correspondiente. No cabe, pues, so pretexto de desigualdad entre las partes, contravenir el art. 37.2 de la LOTC, precisamente porque en este procedimiento constitucional únicamente pueden formular alegaciones aquellos a quienes ese artículo confiere tal facultad.

Ya en el Auto de 14 de octubre de 1992 acordó el Tribunal «no tener por personado y parte en la presente cuestión a don Antonio Rueda Bautista, en nombre de la Diputación Provincial de Barcelona». Ahora la única diferencia radica en la mención, errónea, de la Sentencia del T.E.D.H. de 23 de junio de 1993. En relación con la misma, se ha de poner de manifiesto que los casos enjuiciados son completamente distintos. El Decreto-ley de 23 de febrero de 1983 y la subsiguiente Ley 7/1983, a que se refiere la mencionada Sentencia, son normas que cabe denominar leyes acto, es decir, leyes cuya eficacia se agota en su aplicación, mientras que los artículos cuya constitucionalidad se cuestiona en la presente litis son normas reguladoras de una situación general. En cualquier caso la doctrina de la Sentencia del T.E.D.H. no puede ser de aplicación más que a las leyes acto, para las personas directamente afectadas, pero en ningún caso al resto de las leyes, en aplicación del vigente art. 37.2 de la LOTC, porque, en otro caso, cualquier afectado podría formular alegaciones ante el T.C. en las cuestiones de inconstitucionalidad, lo que desvirtuaría el carácter objetivo de este tipo de procesos.

7. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por su Abogada doña Elsa Puig Muñoz, formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el 8 de octubre de 1993, en el que solicitó que se declare que no procede acceder a lo interesado por la Diputación Provincial de Barcelona.

En efecto, por Auto de 14 de octubre de 1992, el T.C. ya se ha pronunciado acerca de la posibilidad de que la referida Diputación se persone y sea parte en una cuestión de inconstitucionalidad cuyo contenido es idéntico que la núm. 1.404/93. De esta forma, la Diputación parece ignorar los criterios ya establecidos por el Tribunal, pretendiendo, de hecho, que reconsidere su anterior decisión denegatoria, como si de un recurso contra dicho Auto se tratara. Es cierto que en el escrito de la Diputación de 26 de julio de 1993 se cita la Sentencia del T.E.D.H. del 23 de junio anterior. Sin embargo, no puede decirse que esa línea argumental sea nueva y desconocida por el Tribunal, por cuanto ya en el escrito precedente, por el que se solicitaba la personación en la C.I. núm. 1.576/92, se contenía una referencia clara y concisa al caso Ruiz-Mateos c. España y al Informe de la Comisión Europea de Derechos del Hombre de 14 de enero de 1992, de forma que el argumento ahora expuesto ni puede considerarse nuevo ni es desconocido por el T.C., quien, a buen seguro, ya lo consideró en su decisión de no acceder a la petición de personación.

De otro lado, no puede afirmarse que, con carácter general, los derechos reconocidos en el art. 6. 1 del Convenio Europeo sean de aplicación a todos los procesos constitucionales. Además, el T.C. ya conoce las alegaciones que la Diputación tiene formuladas en el proceso a quo, en relación al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

La Sentencia del T.E.D.H., si bien admite que en el caso concreto enjuiciado no se respetaron los derechos que reconoce el art. 6.1 de la Convención, se refiere a un supuesto particularísimo que no es trasladable al caso que nos ocupa, pues dicha Sentencia se fundamenta en que en el origen de la cuestión de inconstitucionalidad subyacía un litigio estrictamente civil -reivindicación de unas propiedades- y en la especial condición de la Ley de expropiación de Rumasa. No cabe, pues, admitir que la conclusión del T.E.D.H. pueda ser aplicada a una cuestión como la presente, en la que se analiza la adecuación constitucional de sendas Leyes del Parlamento de Cataluña desde el estricto plano constitucional, sin que, en el proceso contencioso del que trae causa, se discutan cuestiones de Derecho privado y sin que los actores en el proceso a quo sean personas jurídico-privadas.

Se debe recordar también que las Sentencias del T.E.D.H. no son ejecutivas, sino que sus efectos son únicamente declarativos (STC 245/1991, fundamento jurídico 2.°). Aunque lo fuera la invocada, además, sus efectos se limitarían al caso concreto de Rumasa, sin que pudieran extenderse a las cuestiones de inconstitucionalidad en general. En definitiva, si bien la doctrina del T.E.D.H. tiene un valor interpretativo vinculante para nuestro ordenamiento, no es posible extender dicho valor a las cuestiones que, como la presente, traigan causa de procesos contencioso-administrativos planteados entre personas jurídico-públicas, cuando además la capacidad procesal de tales personas es de definición constitucional y legal, y en modo alguno esta definición puede venir condicionada a través de tratados o declaraciones internacionales.

Por último, si se permite que la Diputación Provincial de Barcelona se persone y formule alegaciones en la presente cuestión, se estará abriendo la posibilidad de que la cuestión de inconstitucionalidad se convierta en vía indirecta de acceso para que cualquier Entidad local pueda acudir al T.C. para reivindicar sus competencias frente a las Comunidades Autónomas y también frente al Estado. Obviamente, no es ése el objeto y finalidad de las cuestiones, que son procesos objetivos cuya institución responde únicamente a la necesidad de articular un procedimiento para que el T.C. pueda pronunciarse y, en su caso, declarar la nulidad de preceptos legales, facultad que tienen vedada los Tribunales ordinarios y que el Alto Tribunal tiene atribuida en exclusiva.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Ya en el Auto de 14 de octubre de 1992, se acordó no tener por personado y parte en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.576/92 -a la que se halla acumulada la presente- al Procurador don Antonio Rueda, en nombre de la Diputación Provincial de Barcelona. En el referido Auto se recordaba que el art. 37.2 de la LOTC no prevé, en la fase del procedimiento de las cuestiones de inconstitucionalidad que tiene lugar ante el Tribunal Constitucional, «la comparecencia de quienes son parte en el proceso donde la cuestión se plantea, que han sido oídas por el Juez o Tribunal antes de adoptar su decisión y cuyas alegaciones al respecto conoce este Tribunal» (fundamento jurídico único).

Esta ha sido la doctrina constante de este Tribunal, como ya se formulaba en el ATC 132/1983 donde se advertía que en nuestro sistema sólo están legitimados para comparecer en las cuestiones de inconstitucionalidad los órganos taxativamente enumerados en el art. 37.2 de la LOTC, sin que, por tanto, se permita en modo alguno la comparecencia en ellas de otras personas; ni siquiera de las que fueron parte en el proceso con motivo del cual se suscita la cuestión. «Esta claro -decíamos- que no se crea así situación alguna de indefensión para las personas físicas o jurídicas cuyos intereses puedan ser afectados por la Sentencia de este Tribunal, que es el resultado... de un proceso estrictamente objetivo en el que en ningún caso pueden hacerse valer derechos subjetivos o intereses legítimos» (fundamento jurídico único). Tal doctrina se reitera en los AATC 46/1987 (fundamento jurídico 2.°) y 309/1987 (fundamento jurídico 1.°), entre otras resoluciones.

2. No procede apartarse de dicha doctrina respecto de la Corporación que lo solicita, adoptando en el mismo asunto un radical cambio de criterio respecto del tenor literal del art. 37.2 de la L.O. de este Tribunal como consecuencia de la Sentencia que invoca del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993, fundamentalmente porque, con independencia de otras consideraciones más generales, no existe identidad entre éste y el resuelto en aquélla, tanto en cuanto al carácter y posición de los sujetos como a la naturaleza de los procesos en que la cuestión se plantea y las pretensiones en ellos ejercitadas.

ACUERDA

En virtud de lo expuesto, el Pleno acuerda denegar la petición de personación en la C.I. núm. 1.404/1993 formulada por el Procurador don Antonio Rueda Bautista en nombre de la Diputación Provincial de Barcelona.

Madrid, a veintiuno de diciembre de m novecientos noventa y tres