|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 26/2000 |
| Fecha | de 18 de enero de 2000 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas y don Guillermo Jiménez Sánchez. |
| Núm. de registro | 3740-1999 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 3.740/99 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno de este Tribunal acuerda no admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León contra el Título y los arts. 1, 3,4,6.2,7.1, 7.3 y ll.l.c.l de la Ley  11/1999, de 26 de mayo, de las Cortes de Castilla-La Mancha, por la que se crea la Indicación Geográfica Vinos de la Tierra de Castilla. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Con fecha 9 de septiembre de 1999 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del jefe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, mediante el cual, en la representación que legalmente ostenta, formaliza recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/1999, de 26 de mayo, por la que se crea la Indicación Geográfica de Vinos de la Tierra de Castilla, publicada el día 12 de junio de 1999. El recurso se promueve frente al Título y los arts. 3, 4, 6.2, 7.1, 7.3 y 11.1.c.l.

2. Mediante providencia de 28 de septiembre de 1999, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acuerda tener por interpuesto el recurso de inconstitucionalidad y oír a la parte actora, así como a las representaciones procesales de las Cortes y del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y al Fiscal General del Estado, a éste en defensa de la legalidad, en relación con la posible existencia de la causa de inadmisibilidad consistente en la falta de legitimación de la parte actora para promover recurso de inconstitucionalidad.

3. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 9 de octubre de 1999, la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León evacúa el trámite de alegaciones sobre la posible falta de legitimación de dicha Comunidad Autónoma para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

La representación procesal autonómica incluye en alegaciones la reproducción de los argumentos ya vertidos en el escrito de promoción del recurso de inconstitucionalidad. Estos argumentos son, fundamentalmente, tres: De un lado, se sostiene la existencia de un interés directo y legítimo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en este caso, ya que el empleo del término "Castilla" por parte de la Ley 11/1999 para singularizar los vinos de Castilla-La Mancha lesiona sus competencias y perjudica a los vinos de Castilla y León.

En segundo lugar, la Ley 11/1999 supone la elevación del rango de la Orden de 19 de noviembre de 1998, sobre la que se trabó conflicto positivo de competencias, lo que implicaría un fraude constitucional si se considerara que, en razón a dicho rango legal, la Comunidad Autónoma de Castilla y León no puede oponerse a dicha Ley.

En tercer lugar, la interpretación restrictiva del art. 32 LOTC, que impediría a las Comunidades Autónomas promover recursos de inconstitucionalidad frente a Leyes de otras Comunidades Autónomas, no viene exigida por el art. 162.1.a CE, por lo que es necesario realizar una interpretación flexible del antes citado art. 32 LOTC.

En cuanto a los nuevos argumentos que incorpora a su escrito, comienza manifestando que la estrecha relación existente entre el ordenamiento estatal y los autonómicos determina la posibilidad de que el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas resulte vulnerado no sólo por las Leyes del Estado, sino también por las Leyes de otras Comunidades Autónomas. Por tanto, mantener una interpretación restrictiva sobre la legitimación autonómica para interponer recursos de inconstitucionalidad, limitándola a las Leyes estatales, sitúa a las Comunidades Autónomas en situación de indefensión frente a las infracciones de su acerbo competencial que dimanen de Leyes autonómicas. Lo cual resulta paradójico en un momento en que la reciente modificación LOTC, mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, posibilita incluso la existencia de conflictos de competencias por vulneración de la autonomía de los Entes Locales.

En definitiva, siendo posible la promoción de conflictos de competencia entre Comunidades Autónomas respecto de actos o normas infralegales, también debe serlo respecto de Leyes, máxime cuando los antecedentes de este caso ponen de manifiesto que el contenido de la Ley 11/1999 de las Cortes de Castilla-La Mancha tiene el mismo contenido material que la Orden precedente (Orden de 19 de noviembre de 1998), sobre la que se trabó conflicto positivo de competencia, lo que supone la existencia de un fraude de Ley. Existe, pues, una laguna en nuestro ordenamiento que debe salvarse mediante una interpretación integradora del ordenamiento que garantice la tutela judicial efectiva de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

De no admitirse la posibilidad de planteamiento del recurso de inconstitucionalidad, la Comunidad Autónoma de Castilla y León debería esperar, en garantía de su ámbito de competencias, a que se produjera un acto de aplicación de la Ley denunciada para residenciar ante este Tribunal su adecuación al orden constitucional de competencias, lo cual no debería excluir la necesidad de depurar el ordenamiento, expulsando las normas legales inconstitucionales.

Esta interpretación flexible del art. 32 LOTC que propone la citada representación procesal autonómica, cobra fuerza, en su opinión, tras el ATC 155/1998, que admitió la personación del Gobierno de la Generalidad de Cataluña como coadyuvante del Gobierno de la Nación en el recurso de inconstitucionalidad núm. 469/98, promovido por las Cortes de Aragón frente a la Ley 4/1997, de 5 de noviembre.

Tras todo ello, concluye sus alegaciones solicitando del Tribunal que dicte Resolución admitiendo la legitimación activa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en este procedimiento.

4. El día 14 de octubre de 1999, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, presenta en el Registro del Tribunal sus alegaciones, en las que sostiene la inadmisibilidad contra la Ley 11/1999 con base en los argumentos siguientes: Señala que el art. 32.1 LOTC no incluye a las Comunidades Autónomas entre los sujetos legitimados para promover recursos de inconstitucionalidad contra Leyes autonómicas y que sólo están legitimadas para interponerlos frente a Leyes estatales que puedan afectar a su ámbito de autonomía (art. 32.2 LOTC). En este sentido, añade que el EACL prevé que la interposición de recursos de inconstitucionalidad se ajustará a lo establecido en el art. 162.1.a) CE y en la LOTC (art. 17.2).

En consonancia con lo dispuesto en la CE y en la LOTC, la doctrina constitucional ha rechazado reiteradamente la posibilidad de extender la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad contra Leyes de Comunidades Autónomas a otros sujetos, citando al respecto el ATC 155/1998, FJ 2.

Rechaza, asimismo, la representación procesal de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que la Ley 11/1999 sea fruto de una abusiva elevación de rango e incurra con ello en fraude de Ley, puesto que por su contenido y trascendencia puede tener dicho rango, máxime al no existir en el ordenamiento la exigencia de reserva reglamentaria. También realiza diversas consideraciones de orden sustantivo, incidiendo, especialmente, en dos. De un lado, en que el nombre "Castilla" no puede quedar reservado en exclusiva a la Comunidad de Castilla y León, sino que puede ser utilizado por ambas Comunidades en el marco de la coordinación y lealtad constitucionales, lo que ha sido intentado por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha según se desprende de los documentos que acompaña. En segundo lugar, manifiesta que la utilización del nombre de Castilla viene impuesta por no poderse utilizar en este caso el de Castilla-La Mancha por disposición de la normativa comunitaria, al haberse aplicado esta denominación a otros vinos con denominación de origen.

En razón de todo ello solicita del Tribunal que inadmita el recurso de inconstitucionalidad.

5. Con fecha 14 de octubre de 1999 tuvo entrada en el Registro del Tribunal el escrito de alegaciones del letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha.

Esta representación comienza poniendo de relieve el carácter tasado de los sujetos legitimados para formalizar recursos de inconstitucionalidad contra Leyes autonómicas, de acuerdo con los arts. 162.1.a CE y 32 LOTC, no figurando entre ellos las Comunidades Autónomas. Lo cual se deriva de la propia voluntad constituyente, según se desprende de los debates parlamentarios. Por tanto, la de Castilla y León no está legitimada para promover este recurso de inconstitucionalidad y así lo ha mantenido el Tribunal Constitucional en su doctrina (STC 25/1981 y ATC 6/1981). Este ha sido también el criterio sostenido por la propia Comunidad recurrente en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 384/83 y 396/83, según se pone de manifiesto en el FJ 1 de la STC 99/1986.

Por lo expuesto, solicita que el Tribunal declare la inadmisión el recurso de inconstitucionalidad.

6. El día 25 de octubre de 1999, el Fiscal General del Estado presenta sus alegaciones en el Registro del Tribunal.

Comienza recordando la doctrina constitucional acerca de la posible apertura de un trámite de admisión en los recursos de inconstitucionalidad, doctrina que se encuentra recopilada en el ATC 320/1995. Según dicho Auto es posible la apertura de un incidente previo de admisibilidad, aunque no lo prevea la LOTC, a diferencia de otros procesos constitucionales.

Tras ello, recuerda los argumentos con los que la Comunidad Autónoma de Castilla y León justifica su legitimación para promover el recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 11/1999 y que son de un doble orden: La existencia de un interés directo y legítimo que le es propio y la materialización de una práctica viciosa que se reputa fraude de Ley al haberse elevado de rango de Ley una disposición con rango de Orden, lo que crea una situación de impunidad e indefensión.

En relación con el planteamiento realizado por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y sin negar la razonabilidad de sus argumentos, considera el Fiscal General del Estado que en aras de la seguridad jurídica y del principio de legalidad debe prevalecer la doctrina tradicional del Tribunal de que la vía idónea para solucionar este tipo de controversias es el conflicto positivo de competencia (art. 63 LOTC), no extendiéndose su objeto a las normas con rango legal (STC 49/1984, FJ 1). No obstante, también es doctrina tradicional desde el ATC 6/1981 que el art. 32 LOTC establece, respecto de los sujetos legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad, un numeras clausus taxativo y riguroso, no estando incluidas las Comunidades Autónomas entre los sujetos que pueden recurrir las Leyes de otras Comunidades Autónomas, según se explícita en el ATC 320/1995, con cita de numerosa doctrina. Esta rigurosa limitación no queda desvirtuada por la existencia de un interés propio, según se ha constatado en el propio ATC 320/1995.

Por tanto, aunque exista una laguna, no corresponde al Tribunal implementarla. En todo caso, señala también que no se genera absoluta impunidad, pues existen otros medios de control. En primer lugar, la cuestión de inconstitucionalidad, que pueden plantear los órganos jurisdiccionales ante los que impugnan los actos de ejecución de la Ley. Existe, además, otra posibilidad de control, consistente en aplicar analógicamente el art. 67 LOTC, al haberse admitido ya a trámite un conflicto positivo de competencia donde se debate la misma cuestión, de modo que este conflicto positivo de competencia se tramitara como recurso de inconstitucionalidad. No obstante, el Fiscal General del Estado señala la peculiaridad del presente caso, ya que la Orden impugnada es anterior a la Ley 11/1999 y, por tanto, esta última no es la norma habilitante a la que se refiere el citado art. 67 LOTC, aunque el obstáculo pudiera no ser insalvable, pues el control de constitucionalidad de la norma legal es una cuestión previa en caso de seguirse esta vía (STC 5/1987, FJ 1).

En cualquier caso, el Fiscal interesa que se dicte Auto de inadmisión por falta de legitimación activa.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Aunque la LOTC no haya previsto la existencia de un trámite previo de admisibilidad para los recursos de inconstitucionalidad, a diferencia de lo que ocurre en el recurso de amparo, es doctrina reiterada de este Tribunal que ello no significa que "nos esté vedado un examen inicial de si concurren o no en este recurso las condiciones de procedibilidad de la acción... Así hemos dicho ya que su art. 34.1, donde el traslado de la demanda a las demás partes queda supeditado a su previa admisión, presupone la posibilidad de que el Tribunal verifique la concurrencia de los requisitos necesarios para ella y la eventual apertura de un incidente previo (ATC 620/1989)" (ATC 320/1995, FJ 1, con cita de la STC 42/1985 y de los AATC 81/1980, 620/1989, 227/1992 y 335/1992).

2. En el presente caso, la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León sostiene que dicha Comunidad Autónoma tiene legitimación para plantear recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 11/1999, de 26 de mayo, de las Cortes de Castilla-La Mancha, por la que se crea la Indicación Geográfica de Vinos de la Tierra de Castilla. Sostiene tal posición a partir de una comprensión flexible del art. 32 LOTC en relación con el art. 162.1 a) CE, habida cuenta de su interés directo en la cuestión planteada.

Este planteamiento no puede admitirse, pues hemos sostenido reiteradamente que el art. 162.1 a) CE y el art. 32 LOTC han diseñado el contorno de la legitimación ad causam de manera expresa y concreta para poder válidamente interponer el proceso de inconstitucionalidad por vía directa ante este Tribunal de modo que existe "un numerus clausus, taxativo y riguroso, vedando que la inconstitucionalidad pueda ser pedida directamente por los ciudadanos a título individual y por cualesquiera otras personas jurídicas, públicas o privadas, fuera de las expresamente previstas (SSTC 25/1981 y 42/1985; AATC 48/1980, 76/1980, 81/1980, 6/1981, 36/1981, 1021/1987)" (ATC 320/1995, FJ 2).

Partiendo de esta doctrina, es claro que la Comunidad Autónoma de Castilla y León carece de legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 11/1999, de las Cortes de Castilla-La Mancha, ya que las Comunidades Autónomas sólo están legitimadas para promover recursos de inconstitucionalidad frente a "leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía" (art. 32.2 LOTC), de modo que ni siquiera "la supuesta titularidad de un derecho subjetivo o de un interés propio" permite a las Comunidades Autónomas promover este tipo de procesos, "pues no existe un correlato necesario entre garantía institucional de derechos o de cualquier interés propio y legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad, que se atribuye en lista cerrada. La legitimación activa, aquí como en otros supuestos de acceso a la jurisdicción constitucional, viene a ser una atribución competencia! de ciertos órganos públicos, como una opción del poder constituyente o, en su caso, del legislativo, que no exige necesariamente correspondencia con la titularidad de derechos o de intereses por parte de los así legitimados (SSTC 5/1981 y 42/1985; AATC 1021/1987 y 547/1989)" (ATC 320/1995, FJ 3).

La anterior conclusión no puede quedar desvirtuada con el argumento de que la Ley de Castilla-La Mancha 11/1999 supone la elevación del rango de la Orden de la misma Comunidad Autónoma de 19 de noviembre de 1998 sobre la que se ha trabado un conflicto positivo de competencia, lo que daría lugar a un "fraude constitucional" si se inadmitiese este recurso. Esta alegación no es aquí atendible, toda vez que, en el presente trámite, sólo se resuelve la inadmisibilidad del recurso, sin que con ello se prejuzgue extremo alguno del referido conflicto de competencia.

3. La conclusión alcanzada, por último, no puede resultar anulada por la doctrina contenida en el ATC 155/1998, pues no cabe extraer del mismo el resultado a que llega la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En efecto, la admisión por la citada resolución de la comparecencia de la Generalidad de Cataluña en calidad de coadyuvante del Gobierno de la Nación en el recurso de inconstitucionalidad núm. 469/98, en nada se asemeja al debate aquí planteado. Y ello no sólo porque la Ley objeto de dicho procedimiento sea una Ley estatal recurrida por las Cortes de Aragón, en cumplimiento de lo estrictamente previsto en el art. 32.2 LOTC, sino porque en el propio ATC 155/1998, pusimos de relieve el distinto alcance procesal existente entre la promoción del recurso de inconstitucionalidad y la mera personación en el mismo, ya que el reconocimiento a las Comunidades Autónomas para personarse no las convierte en partes principales del proceso, sino que sólo les permite intervenir "como partes secundarias y subordinadas de las demandadas, en punto a coadyuvar en la defensa de la constitucionalidad de la norma cuando el recurso planteado contra ella tenga el carácter competencial a que antes aludíamos,... y, sin que, en ningún caso, dicha intervención adhesiva pueda suponer la modificación del objeto procesal,... debiendo quedar circunscrita su intervención a formular alegaciones sobre dicho objeto y ser oída por este Tribunal" (ATC 155/1998, FJ 2).

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno de este Tribunal acuerda no admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León contra el Título y los arts. 1, 3,4,6.2,7.1, 7.3 y ll.l.c.l de la Ley

11/1999, de 26 de mayo, de las Cortes de Castilla-La Mancha, por la que se crea la Indicación Geográfica Vinos de la Tierra de Castilla.

Madrid, a dieciocho de enero de dos mil.