|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 174/1995 |
| Fecha | de 6 de junio de 1995 |
| 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 | 1027-1995 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionlidad 1.027/1995 |
| Fallo | En su virtud, el Pleno de este Tribunal acuerda desestimar el presente recurso de súplica interpuesto por el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación contra la providencia de 9 de mayo de 1995, dictada por la SecciónPrimera del Pleno de este Tribunal. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El día 23 de marzo de 1995 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sección, de 23 de febrero de 1995, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 6, 12 y 13 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, por su posible contradicción con el art. 22.1 C.E.

2. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo promovido por la vía de la Ley 62/1978 contra la desestimación presunta por silencio administrativo de solicitudes de baja voluntaria en la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Villagarcía de Arosa.

Concluido el periodo probatorio, la Sala, por providencia de 28 de enero de 1995, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que pudieran alegar lo que tuviesen por conveniente sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 6, 12 y 13 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.

En el trámite de alegaciones conferido se opusieron al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad la representación procesal de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Villagarcía de Arosa, personada en autos como demandada y la del Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y el Letrado de la Junta de Galicia, quienes comparecieron como codemandados. Por su parte, el Ministerio Fiscal y la representación procesal de los demandantes estimaron pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. Por providencia de 4 de abril de 1995 se admite a trámite la cuestión y, de conformidad con lo establecido en el art. 37.2 LOTC, se da traslado de las actuaciones recibidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, para que en el plazo de quince días puedan personarse y formular las alegaciones que estimen convenientes.

4. Dentro de los plazos conferidos en la anterior providencia se personaron y formularon alegaciones el Gobierno, representado por el Abogado del Estado, y el Fiscal General del Estado, solicitando que, en su día, se dicte Sentencia resolutoria de la cuestión.

5. Doña María del Pilar de los Santos Holgado, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación del Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, cuya representación acredita con la escritura de poder que acompaña, en escrito de 25 de abril de 1995, manifiesta que interesa al Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación al que representa, personarse y ser oído por el Tribunal Constitucional en la cuestión de inconstitucionalidad referida. Señala que el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación tiene atribuida por ministerio de la Ley la representación de todas las Cámaras (apartado b, núm. 1, del art. 18 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación), y que es capital para el Consejo que el Tribunal Constitucional tenga en cuenta las razones que entiende que le asisten y que apoyan la constitucionalidad de los arts. 6, 12 y 13 de la Ley 3/1993, Básica de las Cámaras, puestos en tela de juicio en la cuestión de inconstitucionalidad.

Por todo ello solicita se acuerde tenerla como parte, en la representación que ostenta, en el procedimiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, para defender la constitucionalidad de los preceptos cuestionados de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, dándole en su momento plazo para formular alegaciones, y entendiéndose con ella las sucesivas diligencias.

6. Por providencia de 9 de mayo de 1995, la Sección Primera de este Tribunal, en el asunto de referencia, acuerda no acceder a lo que pide la Procuradora doña María del Pilar de los Santos Holgado en su escrito de 25 de abril pasado, por no hallarse el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación comprendido entre las partes que legitima el art. 37.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal para su intervención en esta clase de proceso constitucional, con devolución a dicha Procuradora del mencionado escrito y poder presentados.

7. El 19 de mayo de 1995, se recibe en el Registro escrito de la representación del Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, por el que interpone recurso de súplica contra lo acordado en providencia de 9 de mayo último, que denegaba tenerla por personada y parte en la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Como fundamentos del recurso señala que, ya en el escrito de personación de 25 de abril, ponía de relieve el interés capital del Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación en el mantenimiento de los preceptos cuestionados de la Ley por la que se rigen las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, y que es un tema absolutamente trascendental para las Cámaras cuya representación legal ostenta el Consejo.

Teniendo en cuenta ese interés vital, el Consejo se personó ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia que ha planteado la cuestión de inconstitucionalidad, y por eso mismo se ha personado también ante el Tribunal Constitucional.

Aunque el art. 37.2 LOTC no menciona a quienes fueron parte en el proceso entre las Instituciones u Organos del Estado a los que obligatoriamente se ha de dar traslado de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, ello no se opone, a su juicio, para que se admita también la comparecencia de aquellos que teniendo un interés legitimo soliciten ser oídos por el Tribunal Constitucional. En su opinión, el art. 24.1 C.E. ampara esta posibilidad.

Para la recurrente los principios constitucionales básicos procesales consagrados por el propio Tribunal Constitucional apoyan su solicitud: en una interpretación conjunta de los preceptos constitucionales, el art. 37.2 LOTC no excluye la posibilidad de que el Consejo sea oído. Una cosa es que preceptivamente haya de darse traslado de la cuestión de inconstitucionalidad al Congreso, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, y otra que no puedan ser oídos quienes son directamente afectados por las normas cuestionadas, máxime cuando se trata de las normas que rigen la vida de una Corporación y es la Corporación misma la que pide ser oída.

Con cita de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 23 de junio de 1993 (asunto «Rumasa»), indica que no estamos ante la Ley general y abstracta dirigida a una pluralidad indeterminada de ciudadanos, sino ante una Ley singular que específicamente rige la vida de las Cámaras, y que la marginación de éstas en el proceso en el que se debate la constitucionalidad de su propia Ley no responde a las exigencias constitucionales (en concreto a lo dispuesto por el art. 24.1 C.E.).

Argumenta finalmente que, en países como Alemania, aunque no se admite la personación como partes ante el Tribunal Constitucional de los afectados que fueron parte en el proceso judicial, sí se admite su comparecencia a los efectos de formular alegaciones.

Esta solución de admitir la comparecencia de los interesados y la exposición de su punto de vista ante el Tribunal Constitucional, aun no atribuyéndoles formalmente la condición de parte procesal, sería bastante a su juicio, también en nuestro país, para superar el absurdo de que una cuestión capital se trámite sin intervención alguna del principal afectado, y, como tal, interesado.

Se solicita la revocación de la providencia recurrida y se tenga por personado y parte al Consejo al que representa, y en otrosí dice que para el supuesto de que no se considerase pertinente estimar el presente recurso y tenerla por personada como parte procesal, expresamente interesa que se admita su comparecencia únicamente a efectos de poder alegar y exponer el punto de vista del Consejo que representa sobre la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

8. Mediante providencia de 22 de mayo de 1995 se acuerda incorporar a las actuaciones el escrito de la Procuradora interponiendo recurso de súplica contra el proveído de 9 de mayo actual, dando traslado del mismo al Abogado del Estado y al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de tres días, expusieran lo que considerasen procedente en relación con dicho recurso.

9. En escrito presentado el 25 de mayo actual, el Abogado del Estado manifiesta, en relación con el recurso de súplica, que la doctrina constitucional (AATC 369/1990, 295/1992 y 378/1993) es resueltamente contraria a lo que pretende el Consejo Superior recurrente. Por otro lado considera que no se puede aceptar la calificación de la Ley 3/1993 como Ley singular.

No obstante, si el Tribunal estimara oportuno cambiar o matizar su doctrina, el Abogado del Estado no se opone a la personación del Consejo Superior de Cámaras en el presente proceso, pudiéndosele permitir la formulación de alegaciones escritas, siquiera sea a título de interesado sin asumir por ello necesariamente la condición formal de parte en la cuestión de inconstitucionalidad.

10. Por su parte, el Fiscal General del Estado, en escrito presentado el 30 de mayo actual, solicita la desestimación del recurso de súplica con apoyo en las siguientes consideraciones:

Ante el argumento fundamental en que basa su pretensión la recurrente de que nos encontramos ante una cuestión de preceptos fundamentales de la Ley de Cámaras y que algo que les afecta tan directamente pueda resolverse sin oírles, señala el Fiscal General del Estado que, según tiene declarado el Tribunal, la función que cumple el trámite de audiencia regulado en el art. 35.2 LOTC es doble, y que la audiencia previa a las partes no es una secuencia del proceso a quo, sino una pieza preliminar del posterior y eventual proceso constitucional (ATC 145/1993).

En rigor, no puede afirmarse que el Consejo Superior de Cámaras no haya sido oído por este Tribunal, ya que se personó en el proceso contencioso-administrativo subyacente y formuló con gran amplitud las alegaciones a que se refiere el citado art. 35.2, aportando además la documentación que estimó oportuna.

En cuanto a la cita que se hace en el recurso de súplica de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante T.E.D.H.), de 23 de junio de 1993, señala el Fiscal que ya el Tribunal tuvo oportunidad de pronunciarse al respecto en un caso similar (ATC 378/1993) concluyendo que no procedía apartarse de la doctrina que se venia manteniendo con un radical cambio de criterio respecto del tenor literal del art. 37.2 LOTC, como consecuencia de dicha Sentencia del T.E.D.H, y fundamentalmente porque, con independencia de otras consideraciones más generales, no existe identidad entre este caso y el resuelto en aquella Sentencia, tanto en cuanto al carácter y posición de los sujetos como a la naturaleza de los procesos en que la cuestión se plantea. Afirma el Fiscal General del Estado que tampoco en la presente cuestión concurren las mismas condiciones que en el supuesto de hecho de la Sentencia del T.E.D.H., de 23 de junio de 1993. Se trataba entonces de una cuestión contra una Ley singular de destinatario único, mientras que la Ley 3/1993 no solo regula la actividad de las Cámaras de Comercio, sino que obliga a cuantos se dediquen a determinadas actividades a ser electores de las mismas y a abonar el recurso cameral. No se alcanza al Ministerio Fiscal por qué el Consejo Superior de Cámaras debe formular alegaciones en el trámite del art. 37.2 LOTC y no los demás afectados por la Ley 3/1993.

Finalmente, dice el Fiscal General del Estado que la distinción que se pretende entre ser parte en el proceso y formular alegaciones en el mismo, aparte de carecer de toda base legal se presenta como una especie de fraude de ley, pues el propio art. 37.2 LOTC reduce la posición de los intervinientes al hecho de formular alegaciones, sin que se prevea fase probatoria u otro tipo de intervención procesal.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de súplica ha sido interpuesto por el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, al amparo del art. 93.2 LOTC, contra la providencia, de 9 de mayo de 1995, de la Sección Primera del Pleno del Tribunal Constitucional, que acordó no acceder a su solicitud de tenerlo por personado y parte en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.027/95 sobre los arts. 6, 12 y 13 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, por no hallarse aquél comprendido entre las partes que legitima el art. 37.2 LOTC para su intervención en esta clase de proceso constitucional.

Coinciden el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado en afirmar que la doctrina constitucional es resueltamente contraria a lo que pretende el Consejo Superior recurrente, advirtiendo, sin embargo, la representación del Estado que, en caso de que el Tribunal estimara oportuno cambiar o matizar su doctrina, no se opondría a la personación del citado Consejo, siquiera sea a titulo de interesado, pudiendo formular alegaciones, sin asumir la condición formal de parte.

2. Es importante notar que aunque, de conformidad con nuestro ordenamiento positivo, sólo estén legitimados para comparecer en las cuestiones de inconstitucionalidad los órganos taxativamente enumerados en el art. 37.2 LOTC, no se genera por ello situación alguna de indefensión para las personas físicas o jurídicas cuyos intereses puedan resultar afectados por las Sentencias de este Tribunal, que es el resultado de un proceso estrictamente objetivo en el que en ningún caso pueden hacerse valer derechos subjetivos e intereses legítimos (AATC 132/1983, 46/1987, 309/1987, 378/1993, etc.). Sin que, por tanto, sea licita en punto a la comparecencia la interpretación analógica o extensiva, puesto que además, como hemos reiterado y recuerda el Fiscal General del Estado, el trámite del art. 35.2 LOTC, según el cual el órgano judicial oirá a las partes y al Ministerio Fiscal para que puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, tiene una doble finalidad: de una parte, ciertamente colaborar en el proceso de formación de la decisión del juzgador a quo respecto de la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, pero también el trámite de alegaciones sirve 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 tramite 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 2.º). Tan es así que si en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad se incumpliera por el Juez proponente el preceptivo trámite de audiencia y alegaciones, en su caso, de las partes en el proceso judicial a quo, la cuestión habría de tenerse por mal planteada, como reiteradamente ha declarado este Tribunal (vid., entre otros muchos, ATC 875/1985, fundamento jurídico 1.).

En suma, pues, la importancia de la audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal no puede ser minimizada, reduciéndola a simple tramite 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.º). De suerte que, como advierte el Fiscal General del Estado, no puede afirmarse que el Consejo Superior de Cámaras no haya sido oído por este Tribunal, pues se personó en el proceso contencioso-administrativo subyacente y formuló con amplitud las alegaciones que previene el art. 35.2 LOTC, aportando, además, la documentación que estimó oportuna.

3. También hemos tenido ocasión de pronunciarnos acerca de la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 23 de junio de 1993, para concluir que no puede suponer un cambio radical de criterio respecto del tenor literal del art. 37.2 LOTC (ATC 378/1993, fundamento jurídico 2.º). En efecto, el art. 37.2 LOTC no prevé, en la fase de 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. Al margen de otras consideraciones mas generales, hemos puesto de manifiesto que la precitada Sentencia del T.E.D.H. contemplaba, como es evidente, un supuesto muy especifico, 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 (cfr. ATC 378/1993, fundamento jurídico 2.). La Sentencia del T.E.D.H. no afecta, pues, a la doctrina de este Tribunal acerca del art. 37.2 LOTC, cuya regulación acepta, 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.

Las consideraciones que pueda suscitar el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad sobre una Ley singular -que era 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 el recurrente pretenda forzadamente establecer un paralelismo entre uno y otro y afirmar que la Ley básica aquí cuestionada viene a ser una Ley singular que específicamente rige la vida de las Cámaras, afirmación que con igual contundencia rechazan tanto el Abogado del Estado y el Fiscal. Baste apuntar, en efecto, que la Ley de Cámaras regula y disciplina la vida de una pluralidad de personas jurídicas al tiempo que tiene por destinatarios a cuantos se dediquen a determinadas actividades económicas y empresariales (obligándoles, por ejemplo, a ser electores y a abonar el recurso cameral), para desmentir el pretendido carácter de Ley singular de destinatario único.

4. Por otra parte, preciso es reiterar que el legislador español ha configurado el proceso a que dan lugar las cuestiones de inconstitucionalidad en forma tal que sólo se permita la comparecencia en él de los órganos enumerados en el art. 37.2 LOTC, de modo que quedan excluidos del proceso otras personas físicas o jurídicas, cualesquiera que fueren los intereses que tengan en el mantenimiento o en la invalidación de la Ley o en los actos y situaciones jurídicas realizadas y desarrolladas en aplicación de la Ley, hasta el punto de que, como también ha sido señalado, en nuestro Derecho positivo no se admite que sean parte en el proceso constitucional quienes lo fueron en el proceso con motivo del cual se suscitó la cuestión (AATC 309/1987, 298/1988, 369/1990, etc.). En este sentido, el argumento de Derecho comparado esgrimido por la recurrente para postular la posibilidad de formular alegaciones (antecedente núm. 7), lejos de darle la razón, refuerza cuanto aquí se ha señalado, puesto que en el sistema alemán al que se refiere solo es posible formular alegaciones en virtud de una expresa y terminante regulación legal (art. 82.3 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal alemán), y no es obra de una creación jurisprudencial, lo cual 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.

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 del Consejo 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 otro tipo de intervención procesal.

ACUERDA

En su virtud, el Pleno de este Tribunal acuerda desestimar el presente recurso de súplica interpuesto por el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación contra la providencia de 9 de mayo de 1995, dictada por la Sección

Primera del Pleno de este Tribunal.

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

### Votos

1. Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra y al que se adhiere don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, al Auto dictado en la C.I. 1.027/95

Discrepamos respetuosamente del sentir de la mayoría plasmado en el presente Auto que debió de haber sido estimatorio de la petición de intervención adhesiva del Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación en el procedimiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto la naturaleza de las disposiciones impugnadas circunscriben sus efectos a la referida Corporación de Derecho Público.

Es cierto que el art. 37 de la LOTC no contempla (aunque tampoco prohíbe) dicha intervención adhesiva, también lo es que la naturaleza abstracta de dicho procedimiento no abona por justificar dicha intervención y que, como razona el presente auto, ninguna indefensión material se genera al proponente de la cuestión quien ha podido formalizar alegaciones ante el Juez a quo, las que, al incorporarse a las presentes actuaciones, podrán ser tomadas en consideración por este Tribunal.

Ello no obstante, cuando el objeto de una cuestión de inconstitucionalidad lo constituya una norma cuyo destinatario no lo sea una generalidad de personas, sino una sola, es claro que una eventual Sentencia de inconstitucionalidad ha de circunscribir sus límites subjetivos de la cosa juzgada exclusivamente a dicha persona, razón por la cual debiera permitírsele su intervención (y no en calidad de coadyuvante, sino incluso de parte principal) a fin de que pueda ejercitar con amplitud su derecho de defensa, tal como, por lo demás, ha tenido ocasión de declarar el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 23 de junio de 1993, condenatoria del Estado español en el caso Ruiz-Mateos, doctrina que, en virtud de lo dispuesto en el art. 10.2 C.E., es vinculante para este Tribunal.

En el caso que nos ocupa (la impugnación de los arts. 6, 12 y 13 de la Ley 3/1993), es evidente que lo que el órgano judicial se cuestiona es la constitucionalidad de la adscripción forzosa de comerciantes, industriales y nautas a las referidas Corporaciones de Derecho Público, así como el denominado «recurso cameral», disposiciones todas ellas que de una manera singular (por no decir, exclusiva) afectan a las Cámaras de Comercio y que de ser -como aconteció con la STC 179/1994- declaradas inconstitucionales habrían de producir un manifiesto perjuicio a dichas Corporaciones, lo que debió haber inducido a este Tribunal a conferir tramite de audiencia al Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, a fin de que, con plena «igualdad de armas», dicho órgano rector pudiera libremente alegar lo que a su derecho convenga en este procedimiento.

Madrid, a doce de junio de mil novecientos noventa y cinco.