|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 264/1999 |
| Fecha | de 10 de noviembre de 1999 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, 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, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde. |
| Núm. de registro | 1390-1999 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 1.390/1999 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda desestimar los recursos de súplica interpuestos contra el Auto de 15 de septiembre de 1999. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito, registrado en este Tribunal el 31 de marzo de 1999, ochenta y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, representados por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (B.O.E. de 31 de diciembre).

2. Por providencia de 27 de abril de 1999, la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo, se acordó publicar la incoación del proceso en el "Boletín Oficial del Estado".

3. Por providencias de 10 y 12 de mayo, la Sección acordó tener por personados y parte al Abogado del Estado, en representación del Gobierno, y al Congreso de los Diputados, así como prorrogar en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

4. Mediante providencia de 1 de junio de 1999, la Sección acordó tener por presentados un escrito de 14 de mayo de 1999 del Procurador don Juan Antonio García San Miguel Orueta, en representación de la "Federación Empresarial de la Industria Eléctrica" (F.E.I.E.), y un escrito de 25 del mismo mes de mayo del Procurador don Francisco Velasco Muñoz-Cuéllar, en representación de la "Federación Nacional de Asociaciones y Municipios con Centrales Hidroeléctricas y Embalses", en los que se interesaba su personación en el proceso. La Sección acordó dar traslado de los referidos escritos a las partes personadas para que, en el plazo de diez días, expusieran lo que estimasen pertinente acerca de aquella pretensión.

5. Recibidas las alegaciones interesadas, el Pleno, por Auto de 15 de septiembre de 1999, acordó denegar las personaciones solicitadas.

6. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 24 de septiembre de 1999, el representante procesal de la "Federación Nacional de Asociaciones y Municipios con Centrales Hidroeléctricas y Embalses" interpuso recurso de súplica contra el Auto del Pleno de 15 de septiembre de 1999. Tras resumir las razones contenidas en el Auto impugnado, se afirma en el escrito que en este trámite procesal sólo se enjuicia la personalidad suficiente y la facultad de constituirse en parte de la Federación de Municipios. En su opinión, regulando la Ley impugnada las Haciendas Locales, los destinatarios de la misma, que no son otros que los municipios, resultan, cuando menos, interesados. El art. 47 LOTC reconoce el carácter de interesados a las "personas favorecidas por la decisión o que ostenten un interés legítimo en el mismo", y, pese a no tratarse ahora de un recurso de amparo, y con el fin de no infringir los arts. 14 y 24 C.E., debería aplicarse esa previsión analógicamente.

Para la Federación impugnante, basar la denegación en el hecho de que sus municipios no son todos los destinatarios de la Ley supone infringir el art. 140 C.E., con arreglo al cual cada municipio goza de autonomía constitucional y personalidad jurídica plena, por lo que la representatividad de todos o parte de los municipios en una entidad asociativa sólo lo es a efectos de la defensa en común de determinados intereses; o lo que es lo mismo, y a sensu contrario, cuando esta Federación, representando a sus afiliados, lleva a cabo una acción administrativa o judicial con un determinado pronunciamiento genérico no beneficia sólo a los municipios "agremiados", sino a todos los municipios a los que afecte el acto o disposición objeto de trámite. Y es el caso -Continúa el escrito- de que en desarrollo del art. 140 C.E. se han aprobado las Leyes de régimen local, y entre ellas la Reguladora de las Haciendas Locales (Ley 39/1988) con fundamento en el art. 142 C.E., esta última al entender la Constitución que la autonomía municipal no sólo era política, sino también económica, de ahí la facultad de crear tributos propios regulados en sus ordenanzas fiscales, como es el caso de los preceptos impugnados en este recurso.

La Federación -concluye el escrito-, que aglutina a una buena parte de las entidades locales, cumple con su intento de personación con la finalidad de defender a los municipios a los que perjudica la inconstitucionalidad anunciada. Tratándose de una Ley singular y destinada única y exclusivamente a los municipios, privar a éstos del acceso directo al Tribunal Constitucional en calidad de recurrentes resulta sólo aceptable en la medida en que así viene establecido hoy por hoy en la Ley, sin que ello sea obstáculo para que, cuando se recurren las disposiciones que les afectan, puedan ser oídos mediante el trámite procesal de comparecer y personarse como interesados.

Por lo expuesto, se interesa del Tribunal que, estimando el recurso de súplica, tenga por personada a la Federación como parte en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.390/99.

7. Por escrito registrado en el Tribunal el 25 de septiembre de 1999, el representante procesal de la "Federación Empresarial de la Industria Eléctrica" (F.E.I.E.) interpuso recurso de súplica contra el repetido Auto del Pleno de 15 de septiembre de 1999. En él se sostiene que ninguna de las razones ofrecidas en el Auto impugnado viene a desvirtuar el planteamiento de la solicitud denegada, cuyo fundamento último se encontraba en los principios derivados de la consagración constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva, con arreglo a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y que están claramente recogidos en los votos particulares que acompañan a los AATC 178/1996 y 142/1998 y en el espíritu que parecía alentar en el ATC 378/1996.

La Federación recurrente insiste, a continuación, en su idea de que en los procesos de control de normas de caso único o que pueden circunscribir sus efectos a un reducido número de personas, el Tribunal puede y debe interpretar el art. 81.1 LOTC de la manera que resulte más favorable a la garantía de los derechos fundamentales y, en particular, del principio de contradicción y del derecho de defensa.

Tampoco se comparte que la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos invocada en la solicitud sólo sea de aplicación a los procedimientos de control concreto. Tal doctrina es de alcance general para todos los procesos de inconstitucionalidad, como expresamente proclama aquel Tribunal, recuerdan los votos particulares citados y acepta el ATC 142/1998. Por otra parte, las razones que justifican la intervención de terceros no legitimados en las cuestiones de inconstitucionalidad cobran, si cabe, mayor significación en el recurso, donde el particular afectado ni siquiera ha podido comparecer en un procedimiento judicial previo. Justamente cuando se está en presencia de un proceso de control abstracto de la ley y ésta es una ley singular en sentido estricto, como es el caso, el único modo de preservar el derecho a la tutela judicial efectiva es dar audiencia a los concretos afectados por la norma. El Tribunal debe garantizar la efectividad de esa tutela, en este caso, accediendo a la personación en los términos en que fue instada y evitando, así, la vulneración del derecho que irreversiblemente se produciría si se anulase la Ley singular sin que hubieran podido defenderla los interesados.

Por último, se señala en el escrito de recurso que el art. 107 de la Ley impugnada se limita a reconocer un derecho en beneficio de un círculo bien definido de destinatarios: las sociedades titulares de instalaciones de producción de energía eléctrica que a 31 de diciembre de 1997 estuvieran incluidas en el ámbito de aplicación del Real Decreto 1538/1987, de 11 de diciembre, sobre determinación de la tarifa de las empresas gestoras del servicio. Esas sociedades, menos una, forman parte de la "Federación Empresarial de la Industria Eléctrica".

Las notas exigidas en la STC 166/1986 para identificar una ley singular o de caso único están presentes en el referido art. 107, sin que ello pueda verse desvirtuado por el hecho de que la norma también contemple la repercusión de esos costes sobre los consumidores. El precepto en cuestión es una norma singular porque se ha dictado en atención a un supuesto de hecho concreto y se refiere a un círculo bien limitado de destinatarios, a quienes reconoce un derecho a percibir una compensación por los llamados "costes de transición a la competencia". Ese reconocimiento de un derecho a unos sujetos concretos y definidos constituye la única causa y objetivo de la norma cuya constitucionalidad se discute. Y estas precisas notas son las que denotan su carácter singular. El hecho de que el precepto regule también algunos de los efectos reflejos o indirectos derivados del reconocimiento del derecho no altera su naturaleza de ley singular.

En consecuencia, se interesa del Tribunal que, estimando el recurso de súplica, se la tenga por personada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.390/99.

8. Mediante providencia de 28 de septiembre de 1999, la Sección Tercera acordó incorporar a los autos los escritos presentados por la "Federación Nacional de Asociaciones y Municipios con Centrales Hidroeléctricas y Embalses" y por la "Federación Empresarial de la Industria Eléctrica y dar traslado de los mismos a las partes, por plazo de tres días, para que pudieran alegar lo que estimasen oportuno.

9. El escrito de alegaciones del representante procesal de los Diputados recurrentes se registró en el Tribunal el 5 de octubre de 1999. En él se remite a las alegaciones vertidas en su primera comparecencia con ocasión del primer intento de personación y al contenido del propio Auto impugnado, estimando que los nuevos escritos no lo desvirtúan y que se limitan a reiterar los argumentos vertidos en sus escritos iniciales.

10. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 5 de octubre de 1999. En relación con el recurso de súplica promovido por la "Federación Nacional de Asociaciones y Municipios con Centrales Hidroeléctricas y Embalses", sostiene el Abogado del Estado que no desvirtúa los acertados fundamentos jurídicos del Auto recurrido. La parte pretende equiparar procesalmente el recurso de amparo con el de inconstitucionalidad, en contra del criterio establecido en la propia Constitución y en la doctrina del Tribunal; por ello es del todo improcedente la aplicación analógica del art. 47 LOTC. No hay, por otro lado, ninguna laguna a propósito de los sujetos legitimados en el recurso de inconstitucionalidad en relación con el art. 162.2 C.E. pues la Ley Orgánica de este Tribunal ha desarrollado ese precepto sin ampliarlo a quien ahora lo pretende.

Por último, decae también el argumento relativo a la procedencia de la legitimación por tratarse de una Ley singular por ser absurdo y contradictorio. Como se dice en el Auto impugnado, el que la Ley se dirija a todos los Ayuntamientos supone que no puede ser calificada como una Ley singular. El Auto no afirma que la Federación no represente a todos los Ayuntamientos destinatarios de la norma, sino que al dirigirse a todos los Ayuntamientos es general y, por tanto, no susceptible de ser calificada como de caso único.

Por lo que hace al recurso de súplica interpuesto por la "Federación Empresarial de la Industria Eléctrica", alega el Abogado del Estado que en este caso no puede invocarse con éxito el art. 81.1 LOTC, pues, como se afirma en el Auto recurrido, dicho precepto regula el régimen de la carga procesal de la postulación, y no el régimen de sujetos con derecho a intervenir ante el Tribunal en los diversos procedimientos.

En relación con la proyección de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a nuestros procesos de inconstitucionalidad, hay que puntualizar que el ATC 142/1998 sólo se refiere a los procesos de declaración de inconstitucionalidad -recursos y cuestiones- pará afirmar que sólo pueden intervenir en ellos los sujetos legitimados en la LOTC. Es en el voto particular donde se afirma que la doctrina establecida para una determinada cuestión de inconstitucionalidad es aplicable también al recurso. Por otro lado, no puede prosperar la tesis de la existencia de indefensión, pues la Sentencia que en su día dicte el Tribunal afectará a la vigencia de la Ley recurrida, no a un pronunciamiento jurisdiccional consecuencia de un procedimiento de esta naturaleza. La indefensión sólo cabe en relación con la tutela judicial efectiva en el ejercicio de derechos e intereses legítimos. Y, en cualquier caso, los afectados por la constitucionalidad de la Ley tendrán siempre abiertos los cauces jurisdiccionales correspondientes para reclamar sus derechos frente a quienes tengan que hacerlos efectivos. Es decir, la interpretación que se hace de la doctrina del Tribunal Europeo consiste en convertir lo que se ha configurado por ese Tribunal como una garantía procesal (igualdad de trato a las partes) en un derecho sustantivo de los sujetos afectados por el contenido de una Ley a defenderlo ante un Tribunal que enjuicia su constitucionalidad en términos abstractos y excluyendo cualquier consideración sobre el contenido o extensión del derecho en cuestión. En definitiva, para el Abogado del Estado, no es posible aplicar a este caso la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos porque no existe un procedimiento jurisdiccional en el que se enjuicien intereses de la parte recurrente en súplica frente a otra parte beneficiada por una posición procesal privilegiada.

Por último, tampoco puede prosperar la alegación referida al carácter de norma de caso único del art. 107 de la Ley 50/1998, porque tanto por su objeto como por los términos en que se ha planteado el litigio se trata de una norma general. El precepto recurrido persigue constatar la existencia de unos costes económicos producidos por el paso al libre mercado en la producción, transporte y distribución de la energía eléctrica y el modo en que estos costes van a repercutir en el consumidor final. Se trata, por tanto, de una regulación general sobre el precio de la energía eléctrica que principalmente afecta al consumidor. De otro lado, la denuncia de inconstitucionalidad no se refiere a la existencia de esos costes, sino al modo en que se ha previsto su repercusión en los consumidores, cuestión esta por completo extraña a las empresas integradas en la Federación recurrente en súplica. Lo que lleva a concluir que la norma no es de caso único y que, aunque lo fuera, en el presente procedimiento, la Federación recurrente no tiene un interés directo y legítimo.

Por lo expuesto, se interesa la desestimación de los recursos de súplica interpuestos contra el Auto de 15 de septiembre de 1999.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Ninguna de las razones esgrimidas por las Federaciones actoras en sus respectivos recursos de súplica puede desvirtuar las contenidas en nuestro Auto del pasado 15 de septiembre. La "Federación Nacional de Asociaciones y Municipios con Centrales Hidroeléctricas y Embalses" insiste en la idea de que la Ley impugnada lo es de caso único, específicamente destinada, con carácter exclusivo, a los municipios. Por su lado, la "Federación Empresarial de la Industria Eléctrica" parte otra vez de la premisa de que el art. 107 de la Ley recurrida tiene por únicos destinatarios a las empresas en ella asociadas. En definitiva, la singularidad de la Ley 50/1998, en su conjunto o en uno de sus presupuestos, constituye la base de los razonamientos esgrimidos por ambas Federaciones en la defensa de su pretendido interés en la personación en este procedimiento. Sin embargo, es preciso insistir de nuevo en que los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.390199 no contienen normas que tengan por exclusivos y únicos destinatarios a los municipios y empresas asociados en las dos Federaciones recurrentes en súplica.

Las normas referidas a la disciplina del régimen tributario local afectan, como es obvio, a todas las entidades locales, y no sólo a las asociadas en la Federación recurrente. Y, en cualquier caso, la eventual legitimación de las entidades locales para impugnar ante este Tribunal la Ley 50/1998 -que abonaría, con arreglo a nuestra doctrina en la materia, su personación como coadyuvante en este proceso-, nunca podría traducirse en la personación de una Federación que comprende a parte de los municipios españoles, sino en la de éstos individualmente considerados y siempre sobre la base de los términos en los que se haya establecido su legitimación para ser parte principal en un procedimiento de control abstracto.

Por cuanto hace a la pretendida singularidad del art. 107 de la Ley recurrida, el hecho de que en el mismo se prevea la repercusión en los consumidores de los costes de transición a la competencia no es sólo, como se pretende en el segundo de los recursos de súplica, un efecto reflejo o indirecto del reconocimiento de un derecho singular. Muy por el contrario, es precisamente ese efecto el que, en razón de su evidente e indiscutida generalidad, diluye la singularidad apreciada en la causa de la que deriva.

2. Faltando, pues, el presupuesto sobre el que se erigen los razonamientos impugnatorios, no queda sino confirmar el Auto recurrido y con él la doctrina que reiteradamente hemos venido manteniendo en materia de personaciones desde el ATC 172/1995.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda desestimar los recursos de súplica interpuestos contra el Auto de 15 de septiembre de 1999.

Madrid, a diez de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.