



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO

Excemos. Srs:

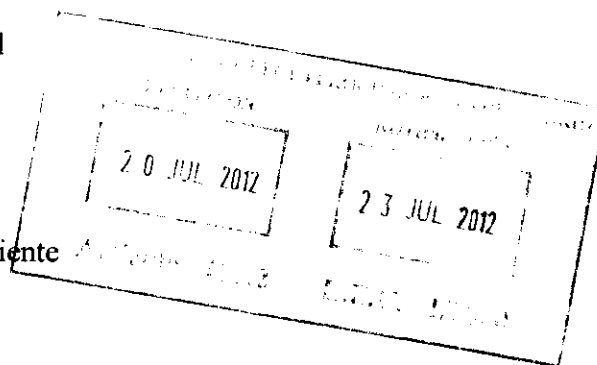
D. Pascual Sala Sánchez
D. Eugeni Gay Montalvo
D. Javier Delgado Barrio
D^a Elisa Pérez Vera
D. Ramón Rodríguez Arribas
D. Manuel Aragón Reyes
D. Pablo Pérez Tremps
D.^a Adela Asua Batarrita
D. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel

Nº de registro: recurso de inconstitucionalidad núm. 3443-2010 y acumulados.

ASUNTO: Impugnación de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.

SOBRE: petición de personación de la Diputación Foral de Bizkaia.

El Pleno ha acordado dictar el siguiente



AUTO

I. Antecedentes

1. Ante este Tribunal Constitucional se sigue el recurso de inconstitucionalidad núm. 3443-2010 formulado por el Consejo de Gobierno de La Rioja, al cual se han acumulado -por haberse acordado en el ATC 136/2010, de 5 de octubre- los interpuestos por el Parlamento de La Rioja (4138-2010), el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León (4223-2010) y las Cortes de Castilla y León (4224-2010), todos ellos contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.

2. Mediante escrito registrado el 29 de febrero de 2012, la Diputación Foral de Bizkaia, a través del Procurador de los Tribunales don Julián del Olmo Pastor y la asistencia letrada de don Enrique Lucas Murillo de la Cueva, ha solicitado su personación en el presente



proceso constitucional, al tiempo que formula alegaciones sobre las cuestiones de fondo planteadas en el proceso, para el caso de admitirse su personación. Expone también que la solicitud de personación como coadyuvante o codemandada no está sujeta a plazo de caducidad y puede formularse mientras esté pendiente el proceso, conforme al art. 13.1 L.E.C.

En relación con la petición de personación, expone que la doctrina de este Tribunal Constitucional admite, excepcionalmente, la intervención de las Comunidades Autónomas en calidad de coadyuvantes en los recursos de inconstitucionalidad de contenido competencial, sirviendo de exponente los AATC 172/1995, de 6 de junio, y 155/1998, de 30 de junio, cuya doctrina considera aplicable al caso, ya que se cumplen los requisitos que a tal efecto exigen los mencionados Autos. Así, afirma que es innegable que los recursos directos y las cuestiones prejudiciales contra normas forales fiscales que se prevén en la disposición adicional quinta LOTC comparten una finalidad común con el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad cuando versan sobre leyes estatales de contenido competencial. De otro lado, el conflicto en defensa de la autonomía foral regulado en el apartado 3 de la misma disposición adicional quinta LOTC participa también de la finalidad apuntada, ya que está llamado a desembocar en la transformación prevista en el art. 67 LOTC, pues el objeto específico y único de los conflictos en defensa de la autonomía foral son las leyes del Estado y la finalidad propia y exclusiva de ese proceso constitucional es de índole competencial; en el presente caso, añade, la Ley Orgánica 1/2010 es una norma estatal y los órganos autonómicos recurrentes apelan a la afectación de su ámbito propio de autonomía, por lo que el contenido competencial del proceso es evidente; ello sin perjuicio de la propia dimensión competencial derivada de la regulación contenida en la Ley Orgánica impugnada; y a ello se añade la incidencia que dicha Ley tiene sobre la protección de la autonomía foral, pues no es indiferente, a su juicio, que se preste por los tribunales ordinarios o por el Tribunal Constitucional.

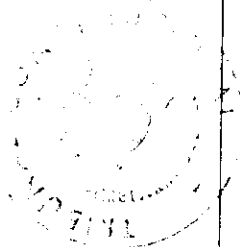
3. Mediante providencia de 17 de abril de 2012, el Pleno del Tribunal acordó dar traslado a las partes personadas, tanto del escrito de personación como de la documentación que se acompañaba, para que en el plazo de diez días pudieran exponer lo que estimasen procedente.

4. El Abogado del Estado, por medio de escrito registrado el 4 de mayo de 2012, se opuso a la personación de la Diputación foral. Comienza rechazando que la personación pueda sustentarse en los AATC 172/1995, de 6 de junio, y 155/1998, de 30 de junio, invocados por la Diputación, pues los mismos ciñen tal posibilidad a las Comunidades Autónomas cuando



actúan en defensa de su ámbito de autonomía; y siendo rigurosamente excepcional la legitimación pasiva como coadyuvante en un recurso de inconstitucionalidad, no cabe su extensión a supuestos distintos.

Añade que el presente proceso constitucional carece del contenido competencial que invoca la Diputación para justificar su intervención, siendo además contradictorio que, simultáneamente, niegue la legitimación activa de los órganos recurrentes con el argumento de que no es posible establecer una conexión entre la Ley Orgánica recurrida y las competencias de las Comunidades Autónomas de La Rioja y de Castilla y León. En todo caso, aunque concurriera una controversia competencial, la Diputación vizcaína seguiría sin satisfacer la condición necesaria de ser órgano legislativo o ejecutivo de una Comunidad Autónoma.



Por último, el Abogado del Estado rechaza que pueda admitirse una intervención adhesiva basada en el art. 13 LEC, pues este precepto no resulta aplicable a los procesos constitucionales, a la vista del art. 80 LOTC. Subsidiariamente, pone de manifiesto que aun cuando se admitiese tal intervención adhesiva ello no provocaría una retroacción en las actuaciones; pero si, no obstante, se tuvieran por hechas las alegaciones de fondo que se incorporan al escrito de la Diputación, solicita que se abra plazo para proceder a su contestación, con arreglo al art. 13.3 LEC.

5. El Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a través de escrito presentado el 10 de mayo de 2012, se opuso también a la personación solicitada. A tal fin pone de relieve que la legitimación para personarse en procesos de inconstitucionalidad no está fundamentada en el interés directo o legítimo sino en la especial y alta cualificación de los legitimados para actuar en defensa del orden constitucional. En relación con las Diputaciones forales, rechaza la aplicabilidad a las mismas del criterio fijado en el ATC 172/1995, de 6 de junio, por la razón de que en aquel caso se trataba del órgano ejecutivo de una Comunidad Autónoma. Por el contrario, en el ATC 1021/1987, de 22 de septiembre, se rechazó el intento de la propia Diputación foral vizcaína de interponer un recurso de inconstitucionalidad, por carecer de legitimación. En definitiva, niega que pueda hacerse una interpretación extensiva del art. 161.1.a) CE y resalta que la propia introducción, por la Ley Orgánica objeto de impugnación, de un nuevo proceso -el conflicto en defensa de la autonomía foral- pone de manifiesto los límites de la legitimación de las Diputaciones forales. Por último, reprocha que la Diputación

haya aprovechado el escrito en que solicita su personación para formular alegaciones sobre el fondo del proceso.

6. La representación procesal del Parlamento de La Rioja, mediante escrito registrado el 10 de mayo de 2012, también se opone a la personación pretendida. Comienza realizando diversas consideraciones sobre la legitimación activa de las instituciones autonómicas para formular los recursos de inconstitucionalidad, tras lo cual, en relación ya con la legitimación de la Diputación vizcaína, rechaza que sea aplicable al presente caso lo dicho por este Tribunal en el ATC 172/1995, de 6 de junio, que admitió la personación como coadyuvante de la Generalitat catalana en un recurso de inconstitucionalidad, pues, de un lado, se trataba de un órgano autonómico y, de otro, la normativa impugnada afectaba a su esfera competencial. En todo caso, añade, la legitimación para ser parte no opera en función de la titularidad de competencias o de intereses generales sino por la expresa atribución efectuada por la Constitución o la LOTC en atención a su cometido constitucional. Por el contrario, el ATC 1142/1987, de 14 de octubre, rechazó la legitimación de la propia Diputación foral de Bizkaia para interponer un recurso de inconstitucionalidad. Desde entonces, añade, el Tribunal Constitucional ha negado el acceso al recurso de inconstitucionalidad a diversas instituciones con independencia de los intereses que tuvieran en el mantenimiento o en la invalidación de una ley (destaca, a tal fin, los AATC 263/2008 y 264/2008, ambos de 20 de agosto, cuyo contenido expone, y que se pronunciaron sobre la falta legitimación de los partidos políticos para comparecer en un recurso de inconstitucionalidad) con la única excepción de las Comunidades Autónomas, cuando el recurso de inconstitucionalidad tenga un contenido competencial. Pone de relieve, además, que la propia Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, objeto de impugnación, no ha introducido ninguna modificación en materia de legitimación más allá del planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía foral. Tras ello, rechaza que la intervención adhesiva en calidad de coadyuvante que pretende la Diputación foral no esté sujeta a plazo, según resultaría del ATC 172/1995, de 6 de junio. Reitera la imposibilidad de invocar en el presente caso el mencionado Auto y discrepa de la posibilidad de aplicar el art. 13.1 LEC, sosteniendo, en cambio, que se habría superado en todo caso el plazo de 15 días previsto en el art. 34.2 LOTC, lo que impediría la incorporación de las alegaciones. Finalmente, pone de manifiesto que en el escrito de personación se introducen alegaciones sobre el fondo del proceso constitucional que exceden de su objeto, el cual viene delimitado por los escritos de recurso y de contestación de las partes principales.

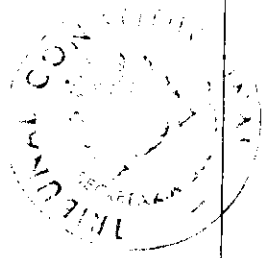


7. El Letrado de las Cortes de Castilla y León, por escrito registrado el 11 de mayo de 2012, se opuso igualmente a la personación solicitada. Con invocación de los AATC 263/2008 y 264/2008, ambos de 20 de agosto, destaca la imposibilidad de que cualquier persona distinta de las enunciadas en los arts. 162.1.a) CE y 32 y 34 LOTC intervengan en defensa de la constitucionalidad de una ley, con la sola excepción de la comparecencia en calidad de coadyuvantes de las Comunidades Autónomas, cuando el recurso de inconstitucionalidad tenga un contenido competencial. Igualmente rechaza que el apartado 3 de la disposición adicional quinta de la Ley impugnada haya legitimado a las Diputaciones forales para otra cosa que no sea el planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía foral; de no entenderse así habría que admitir también como coadyuvantes a cualesquiera corporaciones locales, pues el art. 75 ter. LOTC les legitima para impugnar normas del Estado con fuerza de ley que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. Recuerda también los intentos frustrados de la Diputación de Bizkaia de intervenir en procesos de control de constitucionalidad de las leyes (con cita de los AATC 1021/1987, de 22 de septiembre; y 1142/1987, de 14 de octubre). Tras ello, pone de relieve que las alegaciones sobre el fondo del proceso que la Diputación foral incluye en su escrito de personación son inadmisibles por extemporáneas, conforme al art. 34 LOTC; y lo contrario implicaría retrotraer el procedimiento a una fase -la de presentación de alegaciones- ya concluida.

8. Por último, la representación procesal del Consejo de Gobierno de Castilla y León, en escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el 14 de mayo de 2012, señala que tanto la Constitución como la LOTC han establecido para el recurso de inconstitucionalidad un sistema de legitimación activa *numerus clausus*, en atención, no al interés sino a la alta cualificación política de determinados órganos, entre los cuales no están las corporaciones locales, como la Diputación foral vizcaína. Expone a continuación que la figura del coadyuvante no está prevista en el recurso de inconstitucionalidad y menos aún para contradecir o subsanar supuestas deficiencias de la parte principal. Tras ello, destaca el carácter excepcional de la posibilidad admitida por este Tribunal de que las Comunidades Autónomas se personen en procesos constitucionales de estas características, supeditada al contenido competencial del litigio; y advierte de que la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, objeto de impugnación no es una disposición que de manera inequívoca afecte al ámbito de autonomía de los Territorios Históricos. Añade que la figura de la intervención adhesiva no está contemplada en la LOTC para los recursos de inconstitucionalidad, considerando forzada la aplicación supletoria del art. 13.1 LEC, a la vista del art. 80 LOTC.

En síntesis realizada por la propia parte: a) Afirma el carácter excepcional con que se ha aceptado en algún caso la personación de entidad distinta a las intervinientes. b) Discrepa de que el art. 67 LOTC legitime la pretensión de personación. c) Rechaza la aplicación extensiva de la norma sobre legitimación activa contenida en la disposición adicional quinta LOTC, cuya constitucionalidad está cuestionada. d) Disiente de las alegaciones relativas a la competencia, por cuanto, además de constituir auténtico fondo del asunto, incurren en desviación del objeto del recurso. e) Entiende que de admitirse el planteamiento de la Diputación de Bizkaia se estaría dando la razón a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que ya anticipó, al interponer el recurso de inconstitucionalidad, que, en realidad, se estaba creando un nuevo recurso de inconstitucionalidad. f) Por último, considera que las alegaciones que sobre el fondo del proceso que se contienen en el escrito de personación no pueden ser tomadas en consideración, en tanto no se resuelva sobre la personación.

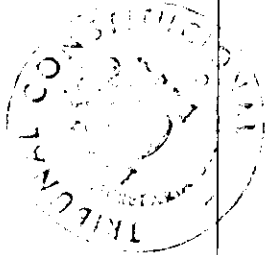
II. Fundamentos jurídicos



1. La Diputación Foral de Bizkaia solicita su personación en el presente proceso como coadyuvante del Gobierno de la Nación, en defensa de la constitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. A esta pretensión se oponen el propio Abogado del Estado así como el Consejo de Gobierno de La Rioja, el Parlamento de La Rioja, el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León, y las Cortes de Castilla y León, en consideración a las razones que se detallan en los antecedentes de esta resolución.

2. Para dar respuesta a la expresada petición debemos partir de la consolidada doctrina de este Tribunal, según la cual la naturaleza abstracta de los recursos de inconstitucionalidad, limitados al enjuiciamiento de la constitucionalidad de una ley, descarta, como regla general, la intervención de cualquier persona distinta de las enunciadas en los arts. 162.1.a) CE y 32 y 34 LOTC (ATC 172/1995, de 6 de junio, FJ 4), de modo que quedan excluidas de la posibilidad de personarse cualesquiera otras personas físicas o jurídicas, fueren cuales fueren los intereses que tengan en el mantenimiento o en la invalidación de la ley o de los actos o situaciones jurídicos realizados y desarrollados en aplicación de la misma (por todos, AA/TC 155/1998, de 30 de junio, FJ 2; 263/2008 y 264/2008, ambos de 20 de agosto).

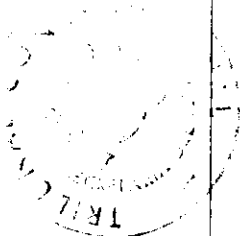
En aplicación de esta doctrina hemos denegado la personación en recursos de inconstitucionalidad a personas físicas (AATC 1203/1987, de 27 de octubre; 104/2004 bis, de 13 de abril; y 175/2004, de 18 de octubre), asociaciones empresariales (AATC 216/1999, de 15 de septiembre; y 248/2008, de 24 de julio) o profesionales (AATC 252/1996, de 17 de septiembre; 378/1996, de 17 de diciembre; y 142/1998, de 16 de junio), federaciones asociativas de municipios (ATC 264/1999, de 10 de noviembre); sociedades mercantiles (AATC 33/1986, de 16 de enero; y 455/2004, de 16 de noviembre), universidades (ATC 235/1998, de 10 de noviembre) o partidos políticos (AATC 263/2008 y 264/2008, ambos de 20 de agosto).



La posibilidad de que intervengan las Diputaciones forales tampoco está contemplada en los mencionados preceptos reguladores de la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad, no obstante lo cual la Diputación vizcaína invoca en apoyo de su pretensión la doctrina sentada a partir del ATC 172/1995, de 6 de junio, el cual es también aducido en sus respectivos escritos por las demás partes, aunque en sentido contrario, por lo que resulta necesario recordar su sentido y alcance, ya que, en realidad, es respecto de la aplicación *mutatis mutandis* de dicha doctrina al presente caso de donde surge la discrepancia.

El indicado ATC 172/1995, de 6 de junio, dio respuesta a la cuestión derivada de que el art. 32.2 LOTC, dando concreción al art. 162.1.a) CE, legitima a los órganos colegiados ejecutivos y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas para interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, mientras que el art. 34 LOTC sólo contempla el traslado de la demanda y la personación de los órganos legislativo y ejecutivo autonómicos cuando el objeto del recurso fuera una ley o disposición con fuerza de ley dictada por la respectiva Comunidad Autónoma. Atendiendo a esta particular normativa, venimos diciendo desde aquella resolución que "si la Constitución [art. 162.1.a)] y la LOTC (art. 32.2) facultan a las Comunidades Autónomas, mediante el recurso de inconstitucionalidad, a impugnar las disposiciones con fuerza de Ley y ostentan, dentro de él, legitimación activa para comparecer como partes principales en orden a obtener la anulación por inconstitucionalidad de la norma, forzoso se hace convenir en que la misma legitimación se les ha de reconocer a tales Comunidades Autónomas para personarse, como partes

secundarias o 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, esto es, siempre y cuando se trate de disposiciones que inequívocamente afecten a su propio ámbito de autonomía y sin que, en ningún caso, dicha intervención adhesiva pueda suponer la modificación del objeto procesal, el cual ha de quedar definitivamente delimitado por las alegaciones exclusivamente formuladas por las partes principales contempladas en los arts. 32.1 y 34 de la LOTC, debiendo quedar circunscrita su intervención a formular alegaciones sobre dicho objeto y ser oída por este Tribunal” (FJ 5).



3. La aplicación de la anterior doctrina al caso que nos ocupa ha de llevarnos a denegar la petición de personación, pues no concurre en la Diputación solicitante el presupuesto necesario de ostentar legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad, como ya tuvimos ocasión de afirmar, precisamente en relación con la Diputación Foral de Bizkaia, en el ATC 1021/1987, de 22 de septiembre, en el que rechazamos que tuviera legitimación para promover este tipo de proceso constitucional, razonando que “frente a lo que sostiene la Diputación Foral, no existe un correlato necesario entre garantía constitucional de derechos o de cualesquiera competencia (directa o indirecta a través de reconocimiento estatutario en lo que respecta a las Comunidades Autónomas o los territorios forales) y legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad, que se atribuye en enumeración cerrada por el art. 162.1.a) de la Constitución y es reiterada en el art. 32 LOTC. La legitimación, aquí como en otros supuestos de acceso a la jurisdicción constitucional, viene a ser una atribución competencial a determinados órganos públicos que constituye una opción del constituyente o, en su caso, del legislador, que no encuentra necesaria correspondencia con la titularidad de derechos por parte de dichos órganos legitimados. Así, la garantía constitucional y estatutaria de un ámbito competencial propio de los territorios forales no implica que éstos hayan de ostentar la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia” (FJ 1; ratificándose el criterio en el ATC 1142/1987, de 14 de octubre, en relación también con la Diputación Foral de Bizkaia; y en los AATC 201/2000 y 202/2000, ambos de 25 de julio, FF JJ 2, en relación con las ciudades autónomas de Melilla y Ceuta, respectivamente).

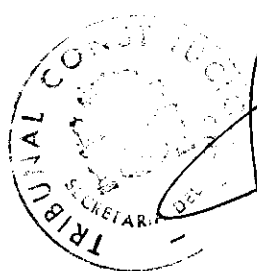
En definitiva, la carencia de legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad impide a la Diputación Foral de Bizkaia personarse en el presente proceso como coadyuvante del Gobierno de la Nación, en defensa de la constitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero.

En virtud de todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Denegar la personación de la Diputación Foral de Bizkaia en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Madrid, a dieciséis de julio de dos mil doce.



SECRETARÍA
GENERAL
DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

