

VI. LA PERSONACIÓN Y PRESENTACIÓN DE ALEGACIONES ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este Capítulo examina la posible personación y presentación de alegaciones ante el Tribunal Constitucional en relación con la posible inconstitucionalidad de la norma objeto de la cuestión de inconstitucionalidad.

El Capítulo se centra principalmente no en el análisis de cómo debe desarrollarse la intervención de los sujetos a que se refiere el art. 37.2 LOTC, sino que el eje central del mismo lo constituye la discusión sobre la posible intervención en el proceso constitucional de las partes del proceso principal, y en menor medida la intervención de terceros, aunque respecto a dicha intervención la LOTC omite cualquier referencia. Las razones del protagonismo que cobra el examen de una posible intervención que la ley no prevé, frente al examen de la intervención a que el art. 37.2 LOTC se refiere no son, o al menos no pretenden serlo, gratuitas. Desde la aprobación de la LOTC, pero especialmente desde la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993, *Ruiz Mateos c. España*, la doctrina que ha examinado la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad ha discutido la necesidad de que las partes del proceso principal puedan personarse en el proceso constitucional y presentar sus alegaciones sobre la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada, atendido que dicha norma resulta aplicable en el proceso en que se discuten derechos e intereses de los mismos. Esto ha motivado que en este trabajo se intente llegar a alguna conclusión respecto a si esa intervención resulta necesaria teniendo presente la actual regulación del proceso constitucional, por lo que se analizan todos los argumentos tanto favorables como contrarios a esa personación y presentación de alegaciones por las partes del proceso principal.

En relación con la estructura del Capítulo, en el primer apartado se hace referencia a los sujetos que el art. 37.2 LOTC prevé que pueden personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional, examinando cómo debe realizarse su personación y la presentación de alegaciones.

El segundo apartado analiza los criterios utilizados respecto a la posible intervención en el proceso constitucional de las partes del proceso principal. En primer lugar se examinan los argumentos manifestados por la mayoría del Tribunal Constitucional mediante los que se rechaza la posible personación de las partes del proceso principal, y los votos particulares favorables a la misma. Se analizan seguidamente los argumentos principales sostenidos a favor o en contra de la personación de las partes en el proceso constitucional, así, la finalidad objetiva de la cuestión de inconstitucionalidad y la posible existencia de intereses subjetivos en su tramitación; la posibilidad de transponer los principios procesales que rigen la comparecencia en los procesos judiciales ordinarios a la intervención de los sujetos ante el Tribunal Constitucional; el argumento de Derecho Comparado; y la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 23 de junio de 1993, Ruiz-Mateos c. España. Finalmente, vistos todos estos argumentos se expone cuál es la conclusión a la que se llega respecto a sí, atendida la tramitación actual del proceso constitucional, es necesario defender la intervención de las partes del proceso principal.

Por último, el tercer apartado hace referencia a sí resultaría posible admitir que sujetos no previstos en el art. 37.2 LOTC y que no fuesen parte en el proceso principal, pero que ostentasen un interés legítimo en la tramitación y decisión del proceso constitucional, presentasen sus alegaciones ante el Tribunal Constitucional.

1. Los sujetos previstos en el art. 37.2 LOTC

La Constitución no establece los sujetos que pueden personarse en la tramitación del proceso constitucional, sino que deja en manos del legislador tanto la previsión de la posible personación y presentación de alegaciones en el proceso constitucional, como la determinación de los sujetos que, en su caso, pueden personarse y presentar alegaciones. Así, es el art. 37.2 LOTC¹ el que establece que “el Tribunal Constitucional dará traslado de la cuestión al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Fiscal General del Estado, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y, en caso de afectar a una Ley o a otra disposición normativa con fuerza de Ley dictadas por una Comunidad autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma, todos los cuales podrán personarse y formular alegaciones sobre la cuestión planteada en plazo común improrrogable de quince días”².

Por tanto, la LOTC limita la intervención en el proceso constitucional a determinados órganos públicos. Esos órganos, salvo por lo que se refiere al

¹ El art. 40.2 del proyecto de ley establecía que el Tribunal Constitucional daría traslado de la cuestión al Fiscal General del Estado, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y, en caso de impugnarse una ley, disposición o acto con fuerza de ley dictada por una Comunidad Autónoma, al órgano ejecutivo de la misma, todos los cuales podrían formular alegaciones sobre la cuestión en plazo común improrrogable de quince días. Se obviaba así cualquier referencia a la posibilidad de que tanto las partes del proceso principal como los órganos legislativos presentasen alegaciones ante el Tribunal Constitucional. Ante dicha omisión, y con el objeto de que tanto el poder legislativo central como los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas fuesen parte en el procedimiento constitucional, el Grupo Socialista y el Grupo Comunista defendieron sendas enmiendas en las que establecían que el Tribunal Constitucional también daría traslado de la cuestión a estos órganos. La enmienda del Grupo Socialista fue aceptada, y en el art. 40.2 se incluyó al Congreso de los Diputados, al Senado y a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas como órganos que podían personarse y presentar alegaciones sobre la cuestión planteada, SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Tribunal Constitucional, Trabajos parlamentarios*, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1980, pp. 38, 112

² Por lo que se refiere a la forma en que los órganos previstos en el art. 37.2 LOTC pueden personarse y presentar alegaciones, cabe decir que la personación y presentación de alegaciones puede realizarse en un mismo acto o en dos momentos diferentes, siempre dentro del plazo de quince días que dicho precepto establece. En este sentido, MEDINA GUERRERO, M., “Comentario al art. 37 LOTC”, *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, p. 548

Fiscal General del Estado, son los mismos que pueden comparecer en el procedimiento del recurso de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo previsto en el art. 34.1 LOTC, sin que durante la discusión del proyecto de ley se pusiesen de manifiesto las razones que motivaban que fuesen esos órganos a los que debería darse traslado de la cuestión de inconstitucionalidad, permitiendo su personación en el proceso constitucional.

1.1. El Congreso de los Diputados y el Senado

La personación y presentación de alegaciones por el Congreso de los Diputados y el Senado es posible que fuese prevista atendiendo a que a dichos órganos corresponde la elaboración y aprobación de las leyes, lo que ha llevado a algunos autores a sostener que su intervención en el proceso constitucional debe realizarse en defensa de las normas cuestionadas³. No obstante, hay que considerar que si bien resulta lógico pensar que si dichos órganos son los que tienen atribuida la función de elaborar y aprobar las leyes tendrán interés en defender la constitucionalidad de aquellas que sean objeto de una cuestión de inconstitucionalidad, lo cierto es que teniendo presente que las leyes cuestionadas pueden ser anteriores a la Constitución, y por tanto no habrán sido aprobadas por un poder legislativo democrático; o que la composición política de las Cortes en el momento en que la cuestión se plantea puede ser diferente a la existente en el momento en que la norma se aprobó, es posible que no exista ningún interés en defender la conformidad de la norma cuestionada con la Constitución. Por ello, hay que concluir que no en todo supuesto Congreso y Senado deberán, en su

³ Así, J. ALMAGRO NOSETE y P. SAAVEDRA GALLO se muestran favorables a justificar la intervención del Congreso y Senado por ser órganos que han de asumir la defensa de las normas cuestionadas, el primero en *Justicia Constitucional (Comentario a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1980, p. 167; y el segundo en *La duda de inconstitucionalidad (soluciones procesales para la aplicación de la ley constitucional al caso concreto)*, El Almendro, Córdoba, 1985, p. 211

caso, intervenir en el proceso constitucional en defensa de la constitucionalidad de la norma cuestionada, puesto que ni ello sería coherente con el hecho de que la Constitución sea la norma suprema del ordenamiento, debiendo el resto de normas no contradecir lo que aquella disponga, ni permitiría a esos órganos apartarse de la voluntad expresada por las Cortes en un momento anterior.

Respecto a la forma en que deberá realizarse la personación en el supuesto en que Congreso y Senado decidan intervenir en el proceso constitucional, hay que decir que el Reglamento del Congreso de los Diputados no regula la personación del Congreso en la tramitación de los procesos constitucionales. Por su parte el art. 187 del Reglamento del Senado, incorporado a través de la Reforma de 14 de junio de 2000, establece que “la personación y la formulación de alegaciones en los recursos de inconstitucionalidad y en el control previo de la constitucionalidad de los Tratados Internacionales en los casos que afecten al Senado, se tramitará a través de la Comisión Legislativa que resulte competente por razón de la materia”, omitiendo cualquier referencia a la personación en las cuestiones de inconstitucionalidad. No obstante, a pesar del silencio de los Reglamentos Parlamentarios, resulta que en la práctica, como pone de manifiesto el examen de las sentencias del Tribunal Constitucional, tanto en el Congreso como en el Senado, ha sido la Mesa, atendido que recaen en dicho órgano las funciones no atribuidas expresamente a otros órganos, la que se ha pronunciado sobre la pertinencia de personarse y presentar alegaciones, siendo comunicada la decisión definitiva de la Mesa al Tribunal Constitucional a través del Presidente de la Cámara correspondiente.

En el caso de que se acordase la presentación de alegaciones, teniendo presente que el art. 71 del Estatuto de Personal Parlamentario dispone que los Letrados de las Cortes tienen entre sus funciones “la representación y defensa de las Cortes Generales ante los órganos jurisdiccionales y ante el Tribunal

Constitucional”, las alegaciones serán redactadas por el Letrado de las Cortes al que se le asigne esa función, debiendo seguir las indicaciones de la Mesa sobre la posición a adoptar⁴.

En la práctica tanto el Congreso como el Senado han mantenido una actuación uniforme, atendida la inexistencia de un deber de comparecer en el proceso constitucional⁵. El primero comunicando a través del Presidente del Congreso el acuerdo de la Mesa de no personarse y formular alegaciones, y el segundo remitiendo por conducto del Presidente del Senado el acuerdo de la Mesa de personarse pero sin formular alegaciones, salvo en las cuestiones decididas mediante las SSTC 37/94 y 48/95 en las que el acuerdo fue el de la no personación⁶.

1.2. El Fiscal General del Estado

El art. 37.2 LOTC, a diferencia de lo previsto en el art. 34.1 relativo a la personación en el recurso de inconstitucionalidad, establece la posible personación en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad del Fiscal General del Estado.

⁴ La atribución de esa función a los Letrados de las Cortes ha motivado la creación de un Departamento de Asesoría Jurídica en el Congreso y otro en el Senado, dependientes directamente de cada Secretario General, SAINZ MORENO, F., “Representación y defensa en juicio de las Cortes Generales”, *Cuadernos de Derecho Público*, num. 4, 1998, p. 150

⁵ Contrario a la posibilidad de no personarse en el proceso constitucional se manifiesta F. SAINZ MORENO que considera que lo que se debate en ese proceso es si la norma cabe en el marco de la Constitución, y esa actuación es la que las Cámaras deben defender ante el Tribunal Constitucional, no el criterio político de la norma, ni su bondad material, sino su compatibilidad con la Constitución. De esta forma, sostiene que el carácter profesional y neutral de la defensa al ser atribuido a los Letrados de las Cortes se reforzaría si la defensa se realizase en todos los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad cualquiera que hubiese sido la mayoría parlamentaria que aprobó la norma, “Representación y defensa en juicio de las Cortes Generales”, *op.cit.*, p. 152

⁶ La referencia en LÓPEZ ULLA, J.M., *La cuestión de inconstitucionalidad en el derecho español*, *op.cit.*, p. 321

Respecto a las razones que motivan la intervención del Fiscal General del Estado en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad, y no en el recurso de inconstitucionalidad, Flores Prada declara que esa distinción resulta acertada porque existe una correlación de fundamento entre la función concreta de defensa de la legalidad que la Constitución atribuye al Ministerio Fiscal y su intervención en los procesos ante el Tribunal Constitucional basados, precisamente, en un control concreto de constitucionalidad⁷. Almagro Nosete, desde otra perspectiva, considera que no pudiendo personarse las partes del proceso principal ante el Tribunal Constitucional corresponde al Ministerio Fiscal la representación de sus intereses, y es por ello que este órgano interviene en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad y no en el recurso de inconstitucionalidad⁸.

No obstante, este segundo argumento no resulta suficientemente plausible para justificar las razones de la posible personación del Fiscal General del Estado en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad, y no en el recurso de inconstitucionalidad. Así, la actuación del Fiscal General del Estado en representación de los intereses de las partes sería un argumento admisible si todas las partes del proceso manifestasen siempre idéntica posición respecto a la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada, pero atendido que es perfectamente posible que una de las partes se manifieste favorable a la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, mientras que otra considere que la cuestión no debería haberse planteado por ser la norma conforme a la Constitución, no puede sostenerse que el Fiscal General del Estado actúa en representación de los intereses de todas las partes presentes en el proceso principal.

⁷ FLORES PRADA, I., *El Ministerio Fiscal en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999, p. 467

⁸ ALMAGRO NOSETE, J., *Justicia Constitucional (Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)*, *op.cit.*, pp. 165-166

Por ello, se considera que la justificación de la posible personación y presentación de alegaciones por el Fiscal General del Estado debe ponerse en conexión con el papel destacado que se atribuye al Ministerio Fiscal durante la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad, tanto ante el órgano judicial que adopta la decisión de plantear la cuestión de inconstitucionalidad como ante el Tribunal Constitucional. En este sentido hay que recordar que el art. 35.2 LOTC establece que el órgano judicial deberá notificar la resolución que abre el trámite de audiencia al Ministerio Fiscal pudiendo éste presentar sus alegaciones respecto a la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad; y el art. 37.1 LOTC dispone que el Fiscal General del Estado deberá ser oído por el Tribunal Constitucional sobre la admisibilidad de la cuestión en el supuesto en que éste abra el trámite de admisión. Esta intervención destacada del Ministerio Fiscal en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad debe conectarse, como ya se ha dicho, con la función que dicho órgano tiene atribuida en el ordenamiento constitucional. Así, el art. 124 CE establece que “El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social”. De entre estas funciones la defensa de la legalidad se erige en aquella que otorga sentido a la intervención del Ministerio Fiscal tanto en el trámite de audiencia como en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad, y en este sentido el art. 3.11 de la Ley 50/81 por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal establece que corresponde al Ministerio Fiscal “intervenir en los procesos de que conoce el

Tribunal Constitucional en defensa de la legalidad, en la forma que las leyes establezcan”⁹.

Esa defensa de la legalidad implica que el Fiscal General del Estado deberá actuar en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad en la defensa del interés objetivo en la coherencia del ordenamiento, tratando de garantizar el respeto de la jerarquía normativa y la supremacía de la Constitución en la decisión de los procesos judiciales y, en concreto, en el proceso en que la cuestión se ha planteado, lo que motivará que adopte una posición favorable o desfavorable a la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad¹⁰.

Respecto a la personación del Fiscal General del Estado en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad, Montoro Puerto considera que, atendida su función de defensor de la legalidad, esa personación es preceptiva, porque cuestionándose la legalidad de una norma, el imperativo del art. 124 CE a ello obliga¹¹. Asimismo, las Circulares de la Fiscalía General del Estado, de 23 de junio de 1980, num. 3/80; de 14 de febrero de 1986, num. 1/86; de 30 de diciembre de 1999, num. 2/99, declaran que siendo el Ministerio Fiscal custodio de la legalidad, y siendo la Constitución la primera de todas las leyes, “puede y debe impugnar la aplicación de toda aquella que por muy alto que sea su rango pueda considerar contradictoria con la Ley Fundamental”¹².

⁹ También la Circular num. 2/99 de la Fiscalía General del Estado, de 30 de diciembre de 1999, declara que la intervención del Ministerio Fiscal resulta de su función de defensa de la legalidad, *Repertorio Cronológico de Legislación*, 2000, p. 877

¹⁰ En un sentido similar A. PÉREZ GORDO, “La legitimación activa de las partes en la cuestión de inconstitucionalidad”, *Revista Jurídica de Catalunya*, num. 3, 1980, p. 1191

¹¹ MONTORO PUERTO, M., “Funciones del Ministerio Fiscal ante el Tribunal Constitucional”, *Revista de Administración Pública*, num. 91, 1980, pp. 176-177

¹² Así se expresa la Circular de la Fiscalía General del Estado num. 3/80, de 23 de junio de 1980, *Repertorio Cronológico de Legislación*, 1980, 2877

La función de defensor de la legalidad del Fiscal General del Estado, como pone de manifiesto el examen de las cuestiones de inconstitucionalidad decididas por el Tribunal Constitucional, se ha realizado en la mayoría de supuestos solicitando la desestimación de la cuestión planteada¹³. El Fiscal General del Estado actúa como órgano que intenta preservar la continuación en el ordenamiento de las normas cuya constitucionalidad ha sido puesta en cuestión, defendiendo la presunción de constitucionalidad de las leyes, y limitando, así, la solicitud de estimación de la cuestión de inconstitucionalidad a los supuestos en que no resulta posible una interpretación conforme a la Constitución de la norma objeto de la cuestión¹⁴.

1.3. El Gobierno

El Gobierno puede personarse y presentar alegaciones a través del Abogado del Estado, dado que el art. 82.2 LOTC establece que “por los órganos ejecutivos del Estado actuará el Abogado del Estado”. De acuerdo con ello, el Real Decreto 1425/1980, de 11 de julio, creó la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional, cuyo art. 6.2 establece que “salvo determinación expresa en contrario comunicada dentro de los siete días posteriores a la recepción del traslado, el Abogado del Estado queda facultado, por el simple

¹³ Así, lo constatan también P. SAAVEDRA GALLO que manifiesta que según se refleja de la mayoría de sentencias del Tribunal Constitucional, el Fiscal General del Estado suele asumir una postura opuesta a la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, *La duda de inconstitucionalidad (soluciones procesales para la aplicación de la ley constitucional al caso concreto)*, op.cit., p. 210; y J.M. LÓPEZ ULLA constata que alrededor de en un 70% de los supuestos la posición del Fiscal General del Estado ha sido contraria a la estimación de la cuestión, *La cuestión de inconstitucionalidad en el derecho español*, op.cit., p. 323

¹⁴ (SSTC 17/81, 3/83, 6/83, 54/83, 75/83, 103/83, 104/83, 27/85, 150/85, 160/86, 155/87, 163/87, 164/87, 19/88, 93/88, 188/88, 113/89, 9/90, 65/90, 66/90, 67/90, 97/90, 142/90, 185/90, 19/91, 36/91, 5/92, 46/92, 118/92, 119/92, 238/92, 3/93, 109/93, 158/93, 206/93, 340/93, 53/94, 72/94, 149/94, 179/94, 195/94, 296/94, 48/95, 60/95, 163/95, 69/96, 76/96, 107/96, 154/96, 72/97, 161/97, 234/97, 109/98, 174/98, 203/98, 11/99, 130/99, 31/2000, 46/2000, 60/2000, 106/2000, 273/2000, 276/2000)

envío de la citada copia, para personarse en el recurso o cuestión de inconstitucionalidad y para efectuar las alegaciones que estime técnicamente más convenientes y mejor sirvan a los intereses de la defensa”. No obstante, ese mismo Decreto prevé que el Director General de los Servicios Jurídicos del Estado puede encomendar para un asunto determinado la representación a un Abogado del Estado no adscrito a la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional. Asimismo, por motivos excepcionales, el Gobierno, oído el Director General de los Servicios Jurídicos del Estado, puede acordar que un Abogado en ejercicio, especialmente designado al efecto, asuma la dirección letrada.

Respecto al sentido en que el Abogado del Estado puede manifestar su posición respecto a la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada, debe decirse que el mencionado Real Decreto 1425/1980 permite que el Abogado del Estado presente las “alegaciones que estime técnicamente más convenientes”, no existiendo la obligación de seguir una determinada orientación como ocurre en los supuestos en que el Abogado del Estado es parte en un proceso en que el juez abre el trámite de audiencia previa, en que la Circular 3/1986 establece que el Abogado del Estado, salvo autorización en contrario de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Estado, debe oponerse al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad¹⁵. El examen de la jurisprudencia constitucional pone de manifiesto que el Gobierno, a través del Abogado del Estado, ha solicitado la desestimación de la mayoría de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas

¹⁵ La Circular 3/86 establece unos principios básicos en los que se afirma que la presunción de constitucionalidad de las leyes motiva que con carácter general haya de estimarse que “las normas jurídicas con rango de ley, emanadas de las Cortes Generales o ratificadas por las mismas, se ajustan a la Constitución”, por ello “los Letrados del Estado deberán oponerse, salvo autorización en contrario de esta Dirección General, al planteamiento de toda cuestión de inconstitucionalidad en los casos en que sean parte”

respecto a leyes estatales¹⁶, actuando como defensor de las leyes cuestionadas. En los supuestos en que las normas cuestionadas eran normas de carácter autonómico, el Gobierno bien no ha presentado alegaciones, bien ha solicitado la desestimación de la cuestión planteada, excepto en las cuestiones decididas mediante las SSTC 159/91, 46/92, y 28/97, en que solicitó la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad¹⁷.

1.4. Los órganos legislativos y ejecutivos de las Comunidades Autónomas

El art. 37.2 LOTC dispone que se dará traslado de la cuestión de inconstitucionalidad “en caso de afectar a una Ley o a otra disposición normativa con fuerza de Ley dictadas por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma”. Por tanto, la intervención no se establece en los mismos términos que en el recurso de inconstitucionalidad, ya que en relación con éste, el art. 34.1 LOTC dispone que “en caso de que el objeto del recurso fuera una Ley o disposición con fuerza de Ley dictada por una Comunidad

¹⁶ Como pone de manifiesto LÓPEZ ULLA, J.M., *La cuestión de inconstitucionalidad en el derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 324

¹⁷ En la cuestión de inconstitucionalidad decidida mediante la STC 159/91 se cuestionaba el art. 39 de la Ley 6/1984, de la Junta General del Principado de Asturias, y el Abogado del Estado, si bien no compartía todos los motivos de inconstitucionalidad alegados por el órgano judicial que planteó la cuestión, consideró que el precepto era inconstitucional tanto por falta de rango (art. 122.1 C.E.) como por incompetencia de quien lo había aprobado (art. 149.1 5.ª y 6.ª C.E.). La cuestión de inconstitucionalidad decidida en STC 46/92 tenía por objeto el art. 26.3 de la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de la Comunidad de Madrid, sobre Medidas de Disciplina Urbanística, que habilitaba al Consejero competente de la Comunidad Autónoma de Madrid para que, en defecto de actuación por parte del Alcalde del Ayuntamiento afectado, pudiese acordar de oficio la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución, con la consiguiente paralización inmediata de los actos de edificación o uso del suelo, cuando el contenido de aquellos actos administrativos constituyesen manifiestamente una infracción urbanística grave; el Abogado del Estado solicitó la declaración de inconstitucionalidad del precepto porque de acuerdo con la LBRL de 1985, las Comunidades Autónomas no podían acordar la suspensión en vía administrativa de los actos locales, debiéndose estar a los mecanismos contemplados en los arts. 65 y siguientes L.B.R.L. y especialmente a su art. 66. Por último, la STC 28/97 decidió una cuestión de inconstitucionalidad planteada contra las Leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de Areas Naturales de Interés Especial y 3/1984, de 31 de mayo, de declaración de «Es Trenc-Salobrar de Campos» como Area Natural de Especial Interés; el Abogado del Estado consideró que la cuestión debía ser estimada por vulnerar las normas cuestionadas el orden constitucional de competencias sobre medio ambiente

Autónoma”, el Tribunal Constitucional dará traslado del recurso a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma para que puedan personarse y presentar alegaciones. De esta forma, ateniéndose al tenor literal de los art. 37.2 y 34.1 LOTC resultaría que la posible personación de los órganos legislativos y ejecutivos de las Comunidades Autónomas es más amplia en la tramitación de las cuestiones de inconstitucionalidad que en los recursos de inconstitucionalidad, puesto que en aquéllas podrían intervenir si la cuestión afectase a una Ley o a otra disposición normativa con fuerza de ley de su Comunidad Autónoma¹⁸, mientras que en el recurso la intervención sólo sería posible si el objeto del mismo fuese una Ley o disposición con fuerza de ley dictada por la Comunidad Autónoma.

No obstante, pese a la mencionada diferencia, el Tribunal Constitucional ha mantenido una posición restrictiva sobre la interpretación del término “afectar” al declarar que “aunque la referencia literal a las normas «afectadas» no es en el art. 37.2 tan exacta como la expresión de normas «objeto del recurso», que utiliza el art. 34.1 de la propia Ley Orgánica al determinar la capacidad de los mismos órganos para comparecer en el recurso de inconstitucionalidad, es obvio que, en ambos casos, la finalidad de la Ley es facultar a los citados órganos de las Comunidades Autónomas para actuar procesalmente en defensa de su propia normativa legal, cuando por una u otra vía -recurso o cuestión de inconstitucionalidad- se pretenda o se suscite una eventual declaración de disconformidad de aquélla con el ordenamiento constitucional y su consiguiente anulación”, por ello “debe afirmarse que el citado art. 37.2 de la LOTC tan sólo

¹⁸ Como señala M. MEDINA GUERRERO el concepto “afectar” puede entenderse “en el sentido estricto de que la participación de las Comunidades Autónomas sólo es factible cuando el objeto de la cuestión sea, precisamente, una ley dictada por ellas”, o “de un modo más flexible, lo que permitiría incluir aquellos otros supuestos en que de la resolución del proceso dependa la validez, la eficacia plena o la posibilidad de aplicar realmente una ley autonómica”, “Comentario al art. 37 LOTC”, op.cit., pp. 548-549

atribuye capacidad para comparecer en los procesos derivados de una cuestión de inconstitucionalidad a los órganos de una Comunidad Autónoma cuando tal eventual declaración pudiera tener un efecto directo sobre la validez de normas legales dictadas por la propia Comunidad, lo que no sucede, a tenor de lo dispuesto en el art. 39.1 de la LOTC, cuando no se plantea la cuestión en relación con norma autonómica alguna” (AATC 172/86/único, 349/95/3). El Tribunal Constitucional asimila, así, los supuestos en que pueden personarse las Comunidades Autónomas tanto en el recurso como en la cuestión de inconstitucionalidad, al establecer que la intervención de las Comunidades Autónomas sólo resulta posible cuando el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad sea una ley o norma con rango de ley de una Comunidad Autónoma (ATC 172/86/único)¹⁹.

Esa equiparación entre los supuestos en que pueden intervenir los órganos legislativos y ejecutivos de las Comunidades Autónomas en la tramitación tanto de cuestiones como de recursos de inconstitucionalidad, debe ser, sin embargo, matizada porque el Tribunal Constitucional ha admitido la intervención de las Comunidades Autónomas en calidad de coadyuvantes en el curso de recursos de inconstitucionalidad planteados contra leyes estatales, cuando esos recursos tienen carácter competencial y las disposiciones recurridas afectan al propio ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma (AATC 172/95/3 y 155/98/3).

¹⁹ En el ATC 172/86/único declara que “aunque es también claro y legítimo el interés de una Comunidad Autónoma en defender la constitucionalidad de una Ley estatal que, caso de ser anulada, podría evidenciar una posible falta de adecuación con la Constitución de preceptos de la legislación autonómica que guarden estrecha conexión con aquélla, de su anulación no se sigue necesariamente la de estos preceptos. Por ello, y habida cuenta de que tampoco la doctrina de este Tribunal elaborada en apoyo de tal declaración de nulidad prejuzga el contenido de futuras decisiones, siempre podría la Comunidad Autónoma interesada defender la constitucionalidad de sus propias normas si se produjera algún recurso o cuestión en relación con las mismas. De otra parte, nunca sería admisible que, en virtud de la técnica -que este Tribunal ha tildado repetidamente de incorrecta- consistente en transcribir literalmente preceptos de las leyes aprobadas por el Estado en el ámbito de sus competencias, se llegare a producir el efecto de ampliar la capacidad de las Comunidades Autónomas para comparecer en el proceso constitucional, en supuestos distintos a aquéllos a los que el art. 37.2 de la LOTC se refiere estrictamente”

De esa forma, el Tribunal Constitucional ha impuesto una interpretación restrictiva respecto a la personación de las Comunidades Autónomas en la tramitación de las cuestiones de inconstitucionalidad, ampliando la posibilidad de personación en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad.

Desde aquí se rechaza esa interpretación restrictiva realizada por el Tribunal Constitucional, considerando que una lectura literal del art. 37.2 LOTC permite entender que es posible la personación de los órganos legislativo y ejecutivo de las Comunidades Autónomas en supuestos en que aun siendo la norma cuestionada de carácter estatal afecte a alguna de las normas de una concreta Comunidad Autónoma²⁰, y así si aquellos órganos acreditan que la posible declaración de inconstitucionalidad de la norma estatal afectará a la validez de alguna de sus leyes o normas con rango de ley, tendrán un interés legítimo en manifestar su posición sobre la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada, lo que deberá motivar que se admita su personación y la presentación de alegaciones. De esta forma, se reconoce que si bien la cuestión de inconstitucionalidad es un procedimiento que tiene su origen en la decisión de un órgano judicial puede servir también como procedimiento de carácter competencial.

Respecto a la forma en que la personación y presentación de alegaciones por los órganos legislativos y ejecutivos de las Comunidades Autónomas debe realizarse, hay que decir que en relación con la personación de los primeros la LOTC no hace referencia a cómo deberá realizarse, no obstante, ante el silencio de la LOTC, Arce Janariz considera que deberán ser los Estatutos de Personal de

²⁰ E. CORZO SOSA critica la posición restrictiva del Tribunal Constitucional y defiende la posible intervención de las Comunidades Autónomas, con base en una interpretación gramatical y amplia del verbo “afectar”, en los supuestos en que la impugnación de una ley estatal pudiera afectar sus intereses, sin perjuicio de que esa posibilidad no pueda establecerse de manera general, *La cuestión de inconstitucionalidad*, CEC, Madrid, 1998, p. 510

los Parlamentos Autonómicos los que establezcan la forma en que debe realizarse esa personación, advirtiendo que en la práctica los Letrados de los Parlamentos autonómicos han absorbido la actuación procesal ante el Tribunal Constitucional²¹. Por lo que se refiere a la personación de los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas el art. 82.2 LOTC establece que “los órganos ejecutivos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, serán representados y defendidos por sus Abogados”, siendo dichos Abogados, generalmente, los Letrados de los Servicios Jurídicos centrales de cada Comunidad Autónoma, aunque es posible la asignación de esa función a otros Letrados de la Administración Autonómica, y en algunos supuestos, como en las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León, se prevé la posibilidad de que la representación se realice por el Abogado del Estado²².

Respecto a la intervención en la práctica de las Comunidades Autónomas cabe destacar que en los supuestos en que se han cuestionado leyes autonómicas, las alegaciones de los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma se han mostrado favorables a la desestimación de la cuestión planteada (SSTC 17/81, 75/83, 100/90, 106/90, 27/91, 159/91, 46/92, 84/93, 319/93, 116/94, 149/94, 296/94, 337/94, 163/95, 28/97, 109/98, 174/98, 175/98, 11/99, 12/99, 130/99, 73/2000, 248/2000, 273/2000).

2. Las partes del proceso principal: su no previsión en el art. 37.2 LOTC

El art. 37.2 LOTC no prevé que las partes del proceso principal puedan personarse y presentar alegaciones ante el Tribunal Constitucional. No obstante,

²¹ ARCE JANÁRIZ, A., “Comentario al art. 82 LOTC”, *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, pp. 1292-1293

²² ARCE JANÁRIZ, A., “Comentario al art. 82 LOTC”, *op.cit.*, p. 1302

tanto el Tribunal Constitucional como la doctrina se han pronunciado sobre la posibilidad de admitir la personación de las mismas, el primero manteniendo una firme negativa a esa personación que sólo ha sido puesta en cuestión en algunos votos particulares, y la segunda mostrándose mayoritariamente favorable a la misma.

2.1. El rechazo del Tribunal Constitucional a la personación y presentación de alegaciones por las partes del proceso principal

La posición del Tribunal Constitucional en relación con la posibilidad de permitir que las partes del proceso principal puedan presentar sus alegaciones en el curso del proceso constitucional se ha caracterizado por negar que pueda realizarse una lectura amplia del art. 37.2 LOTC que permita admitir la presentación de alegaciones por otros sujetos no previstos en el mismo. El Tribunal Constitucional ha rechazado sistemáticamente todos los argumentos favorables a esa personación, y si bien parece admitir que si se presentase un supuesto similar al decidido en la STEDH de 23 de junio de 1993 quizás hubiese de permitir la personación de las partes del proceso principal, ha considerado que hasta la fecha ninguna de las normas cuestionadas tenía el carácter de ley singular.

Así, desde el primer supuesto en que se planteó la posible personación en el proceso constitucional por una de las partes del proceso principal (ATC 18/83) hasta el último de que se tiene conocimiento (ATC 142/98), el Tribunal Constitucional ha declarado que “sólo están legitimados para comparecer en las cuestiones de inconstitucionalidad los órganos taxativamente enumerados en el art. 37.2 de la LOTC” (ATC 46/87/2, 378/93/1, 174/95/2, 178/96/3, 378/96/2, 174/98/2), quedando “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(...) 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 309/87/1, 298/88, 369/90, 154/93/2, 174/95/4, 349/95/3). O en otras palabras, “la configuración del proceso constitucional en el caso de las cuestiones no permite en modo alguno la comparecencia en ellas de otras personas y ni siquiera de las que fueron parte en el proceso con motivo del cual se suscita la cuestión” (ATC 132/83/único), sin que ello genere indefensión para las personas físicas o jurídicas cuyos intereses puedan resultar afectados por la sentencia del Tribunal Constitucional.

El argumento principal del Tribunal Constitucional para rechazar esa posible personación de las partes del proceso principal en el proceso constitucional ha sido el referente a que dichas partes ya habrán presentado, en su caso, sus alegaciones en el trámite de audiencia abierto por el órgano judicial que plantea la cuestión, y que dichas alegaciones se remitirán al Tribunal, de acuerdo con lo previsto en el art. 36 LOTC, junto con el auto de planteamiento y el testimonio de los autos. En este sentido hay que recordar que como se dijo en el Capítulo IV el trámite de audiencia cumple dos funciones, “garantizar una efectiva y real audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal ante una posible decisión de tanta entidad, poniendo a disposición del Juez un medio que le permita conocer con rigor la opinión de los sujetos interesados (STC 166/86/4), de un lado, y facilitar el examen por parte de este Tribunal acerca de la viabilidad de la cuestión misma y el alcance del problema constitucional en ella planteado, de otro (AATC 108/93/2b, 145/93/2, 174/95/2, 178/96/3)” (ATC 121/98/3). Dicho trámite contribuye así a “que las partes tengan la oportunidad de que su parecer pueda ser apreciado por este Tribunal Constitucional, si se plantea la cuestión” (ATC 174/95/2).

Las alegaciones de las partes y del Ministerio Fiscal deben incorporarse, si existen, atendido que no es preceptiva su presentación (STC 97/90/1), a la documentación remitida al Tribunal Constitucional, como dispone el art. 36 LOTC, ya que sólo así se garantiza que el Tribunal Constitucional “tenga la oportunidad de apreciar y tener en cuenta el parecer, expresado por escrito, de las partes en el proceso a quo, habida cuenta de que las mismas no están legitimadas para comparecer ante el Tribunal Constitucional ni para formular alegaciones ante él una vez planteada y admitida a trámite la cuestión de inconstitucionalidad” (ATC 140/96/único). Esto motiva que el Tribunal Constitucional entienda que es innecesario que las partes vuelvan a presentar sus alegaciones ante el Tribunal Constitucional (ATC 205/83/único), porque ya “han sido oídas por el Juez o Tribunal antes de adoptar su decisión y cuyas alegaciones al respecto conoce este Tribunal” (ATC 295/92/único). Conectado con el hecho de que las alegaciones manifestadas en el trámite de audiencia previa deberán, en virtud de lo dispuesto en el art. 36 LOC, ser remitidas al Tribunal Constitucional, éste ha declarado que la audiencia previa “no es una secuencia del proceso *a quo*, sino una pieza preliminar del posterior y eventual proceso constitucional” (AATC 108/93/2b, 145/93/2, 178/96/3), de lo que resultaría que las alegaciones de las partes se incorporan al proceso constitucional junto con las alegaciones presentadas, en su caso, por los sujetos previstos en el art. 37.2 LOTC.

Por lo que se refiere a cuáles son en concreto las razones que el Tribunal Constitucional ha utilizado para rechazar todos y cada uno de los argumentos presentados por las partes del proceso principal que han pretendido personarse en el proceso constitucional, las mismas son las que se exponen a continuación.

a. Intervención en virtud del derecho de defensa reconocido en el art. 24.1 CE. En la petición de comparecencia denegada por los AATC 132/83, 378/93, 174/95, 178/96 y 342/96 se alegó que la personación y presentación de alegaciones debería ser admitida en virtud del derecho de defensa, puesto que si no fuese así se generaría una situación de indefensión respecto a los sujetos que podían presentar alegaciones²³. El Tribunal Constitucional no ha aceptado, sin embargo, el argumento de que la imposibilidad de personarse y presentar alegaciones por las partes del proceso principal genera indefensión, puesto que la “configuración del proceso constitucional en el caso de las cuestiones no permite en modo alguno la comparecencia en ellas de otras personas y ni siquiera de las que fueron parte en el proceso con motivo del cual se suscita la cuestión. Es claro 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 resultado, como dice, de un proceso estrictamente objetivo en el que en ningún caso pueden hacerse valer derechos subjetivos o intereses legítimos” (AATC 132/83/único, 181/86/3, 46/87/2, 77/87/único, 174/95/2, 178/96/3, 342/96/2).

b. La defensa de un interés general y objetivo. En el supuesto denegado mediante el ATC 205/83, la solicitud de personación y presentación de alegaciones se realizó alegando que no se trataba de defender intereses

²³ En la petición denegada por el ATC 132/83 se alegó que si no se permitía presentar alegaciones se produciría una situación de indefensión contraria a lo dispuesto en el art. 24.1 CE. En la solicitud denegada por el ATC 378/93 la Diputación Provincial de Barcelona argumentó que siendo la otra parte del proceso principal uno de los sujetos legitimados por el art. 37.2 LOTC para presentar alegaciones, se debía permitir la presentación de alegaciones, porque sino se generaba una situación de desigualdad o desequilibrio procesal, atentando contra el principio de igualdad de armas. Por su parte el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación en la solicitud denegada por el ATC 174/95 declaró que en virtud del art. 24.1 CE no se puede negar la comparecencia a aquellos sujetos que ostenten un interés legítimo por ser directamente afectados por la norma cuestionada. En la petición rechazada por el ATC 324/96 se manifestó que en virtud de los derechos a no padecer indefensión y a la tutela judicial efectiva se tenía el derecho a ser parte en el proceso constitucional. En el mismo sentido se orientaba la petición de personación presentada por la Diputación Provincial de Barcelona que fue denegada mediante el ATC 178/96

individuales, sino la defensa general y objetiva respecto a una norma que afectaba a todo un colectivo representado por el órgano que pretendía presentar alegaciones²⁴. En este supuesto, el Tribunal Constitucional consideró que carece de sentido alegar que no se trata “de defender derechos o intereses subjetivos pues no dejan de serlo los que una Corporación profesional legítimamente intenta defender, por respetable que sea la profesión y grande el número de los interesados” (ATC 205/83/único).

c. La presentación de alegaciones sin ser parte procesal. En las solicitudes denegadas mediante los AATC 174/95 y 178/96 se pretendía comparecer en el proceso constitucional con el único objeto de presentar alegaciones, sin que se les considerase parte procesal del mismo. De esta forma se trataba de salvar el obstáculo de la previsión expresa del art. 37.2 LOTC, diciendo que su comparecencia no lo sería en la misma calidad que la de los sujetos que establece dicho precepto²⁵. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no ha aceptado la

²⁴ En el recurso denegado en el ATC 205/83 se alegó que no podía oponerse a su solicitud personación “el hecho de que en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad ante este Tribunal no puedan comparecer quienes son parte en el proceso en el que ésta se suscitó, pues dichas partes pudieron ser ya oídas en tal proceso en el que, además, se plantean y defienden derechos subjetivos y personales, en tanto que el C.G.C.O.F. no pretende defender derechos o intereses individuales, sino la defensa general y objetiva de la constitucionalidad de una norma que afecta radicalmente a toda la profesión farmacéutica, organizada como Corporación pública a nivel nacional y a la que se colocaría en situación de indefensión si no se le permitiera defender la constitucionalidad de una Ley que, a lo largo de su dilatada vigencia, ha generado una tupida red de intereses, derechos y expectativas”

²⁵ En la solicitud rechazada en el ATC 174/95 se alegó que la “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”, por lo que “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”. En los argumentos sostenidos en el recurso que rechazó el ATC 178/96 se sostiene de forma indirecta esa posible personación sin ser parte procesal, al decir que “la negativa a admitir la personación o, al menos, la posibilidad de alegar, aunque no sea como parte procesal, ante el Tribunal Constitucional, de quienes han sido parte en el proceso del que derivan las cuestiones de inconstitucionalidad de las características de las que nos ocupa, ni armoniza con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ni está en línea de los ordenamientos jurídicos europeos más próximos al nuestro en esta materia”

distinción entre “ser parte” en el proceso constitucional y “formular alegaciones” en el mismo a fin de que si no se admite la intervención como parte procesal, al menos se pueda comparecer a efectos de poder alegar y exponer su punto de vista sobre la cuestión planteada. El Tribunal Constitucional declara que el art. 37.2 LOTC reduce la posición de los intervinientes a formular alegaciones sin que se prevea fase probatoria o cualquier otro tipo de intervención procesal (AATC 174/95/5, 178/96/5), por lo que carece de eficacia jurídica la distinción entre parte del proceso constitucional y sujetos que presentan alegaciones.

d. La intervención en calidad de coadyuvante. En la solicitud de comparecencia denegada mediante el ATC 132/83, el Consejo General de Colegios Farmacéuticos solicitó que en virtud de lo dispuesto en el art. 81.1 LOTC se admitiese la presentación de alegaciones en calidad de coadyuvante, por ostentar la defensa de intereses que serían directamente afectados por la decisión del Tribunal Constitucional²⁶. El Tribunal Constitucional rechazó la posibilidad de comparecer en calidad de coadyuvante, porque dicha figura no se encuentra prevista en el art. 37.2 LOTC (AATC 378/96/2, 174/98/2), y la previsión del art. 81.1 de la LOTC, al decir que “las personas físicas o jurídicas cuyo interés les legitima para comparecer en los procesos constitucionales como actores o coadyuvantes, deberán conferir su representación a un Procurador y actuar bajo la dirección de un Letrado” “atiende únicamente a la cuestión relativa a la postulación –los que comparecen han de hacerlo representados y asistidos jurídicamente-, sin disponer sustantivamente nada sobre la articulación de fórmulas litisconsorciales o sobre la intervención de coadyuvantes en los procesos constitucionales, razón por la cual el art. 81.1 de la LOTC debe considerarse como una norma de remisión a los propios preceptos de la LOTC en

²⁶ Sobre dicha decisión y la limitación de la figura del coadyuvante en la cuestión de inconstitucionalidad, MONTORO PUERTO, M., “Apuntes en torno a la legitimación en algunos procesos constitucionales”, *Revista de Administración Pública*, num. 100-102, 1983, pp. 1402-1405

orden a la determinación de la viabilidad o no de la comparecencia, con el carácter de coadyuvantes, de terceras personas en tales procesos” (AATC 124/81/1, 33/86/1, 1203/87/único, 252/96/2, 142/98/2). Asimismo, ha declarado que “la intervención adhesiva en los procesos constitucionales tampoco puede hacerse derivar como consecuencia necesaria del derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el art. 24.1 C.E., pues tal derecho, que se refiere a la tutela judicial y no a cualquier forma de protección jurisdiccional, es, según frecuentemente hemos afirmado, un derecho que por sí solo no abre vía procesal alguna, de manera que su ejercicio requiere siempre la interposición del legislador y no puede invocarse ni ejercitarse en contradicción o al margen de las normas procesales que respeten su contenido esencial” (ATC 110/91/único).

De acuerdo con ello, el Tribunal, en un primer momento, declaró que en el art. 81 “no hay una generalización de los coadyuvantes, pues el coadyuvante no cabe en el recurso directo de una constitucionalidad ni lo que la Ley llama cuestión de inconstitucionalidad, por citar sólo los casos más llamativos” (AATC 124/81/1, 1203/87/único). Posteriormente, sin embargo, el Tribunal Constitucional ha admitido la figura de la coadyuvancia en el recurso de inconstitucionalidad, aunque dice que esa posibilidad, reconocida en el ATC 172/95, no es trasladable a la cuestión de inconstitucionalidad, entre otras razones, por la distinta naturaleza de uno y otro proceso constitucional, ya que en ese supuesto en que se tuvo por comparecida a la Generalidad como coadyuvante del Gobierno de la Nación, se trataba de un recurso de inconstitucionalidad que revestía carácter competencial y en el que las disposiciones impugnadas inequívocamente afectaban a su ámbito de autonomía, y además se permitió la personación de quien ostentaba legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad (AATC 350/95/4, 174/98/3).

e. El argumento de Derecho comparado. En las solicitudes de comparecencia denegadas mediante los AATC 174/95, 349/95, y 178/96²⁷ se alegó que en el ordenamiento alemán e italiano se encontraba prevista la personación y presentación de alegaciones en el proceso constitucional por las partes del proceso principal, y que ello debería ser también así en el ordenamiento español. Frente a dicho argumento, el Tribunal Constitucional ha declarado que el mismo refuerza su posición, puesto que en esos ordenamientos en que las partes intervienen en el proceso constitucional sólo es posible formular alegaciones en virtud de una expresa y terminante regulación legal y no es obra de una creación jurisprudencial, por lo que para que esa posibilidad fuese admitida debería ser establecida 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” (AATC 174/95/4, 349/95/4, 178/96/2).

f. La personación por ser la norma cuestionada de carácter singular. En las peticiones denegadas por los AATC 378/93 y 174/95 se sostuvo que la ley

²⁷ En la primera cuestión de inconstitucionalidad fue el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación el que solicitó que se le tuviese por personado en el proceso constitucional, y entre sus argumentos alegó 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”. La solicitud de comparecencia denegada por el ATC 349/95 fue presentada por la Generalidad de Cataluña alegando, entre otras razones, que el rechazo del Tribunal Constitucional a admitir la personación “ha sido criticado por los sectores más destacados de la doctrina, resaltando, en este aspecto, la diferencia existente entre nuestro ordenamiento y otros ordenamientos como el alemán, el austriaco o el italiano, en los que expresamente se contempla la personación de las partes del proceso a quo”. Por último, la solicitud rechazada mediante el ATC 178/96 fue presentada por la Diputación Provincial de Barcelona y en ella se puso de manifiesto que “la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (art. 28) garantiza la autonomía de los Municipios y las Agrupaciones Municipales, quienes disponen para la defensa de su autonomía de un recurso de amparo, denominado «amparo municipal» (Verfassungsbeschwerde) con la pretensión de que una Ley de la Federación o de los Lander ha violado el art. 28 de la Ley Fundamental (art. 91 Ley del Tribunal Constitucional). Es decir, las entidades locales tienen un medio de defensa mucho más enérgico que la simple personación en cuestiones de inconstitucionalidad, al poder acudir directamente en amparo al Tribunal Constitucional. En Italia se considera esencial la posibilidad de intervenir en las cuestiones de inconstitucionalidad. Así, afirma Gustavo Zagrebelsky que la intervención en el juicio constitucional «es una posibilidad, no una necesidad. Pero una posibilidad -como ya se ha notado- esencial» (La Giustizia Costituzionale, Bolonia, 1977, págs. 277 y ss.)”

cuestionada afectaba a un grupo reducido de personas por lo que debía permitirse la personación puesto que así resultaba de la STEDH de 23.06.93²⁸. El Tribunal Constitucional declaró que la Sentencia del TEDH no puede “suponer un radical cambio de criterio respecto del tenor literal del art. 37.2 de la LOTC”, porque la misma contempla “un supuesto muy específico, 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. La sentencia del TEDH no afecta, pues, a la doctrina de este Tribunal acerca del art. 37.2 de la LOTC, 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” (AATC 378/93/2, 174/95/3, 349/95/4, 350/95/4, 178/96/4). De esta forma, implícitamente al menos, el Tribunal Constitucional parece reconocer que si se diese un supuesto en que la ley cuestionada fuese de carácter singular se debería permitir la presentación de alegaciones por parte del sujeto directamente afectado por esa ley. No obstante, el Tribunal Constitucional negó en los supuestos en que se solicitó la personación en el proceso principal que la ley cuestionada fuese una ley de carácter singular.

g. La ampliación por el Tribunal Constitucional de los sujetos previstos en el art. 37.2 LOTC. En las solicitudes denegadas por los AATC 205/83 y 174/95 se arguyó que el Tribunal Constitucional no debería realizar una interpretación literal del art. 37.2 LOTC, sino que debería permitir que en determinados

²⁸ En la solicitud rechazada por el ATC 378/93 se alegó que los preceptos cuestionados de la Ley del Parlamento de Cataluña de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales, concernían directamente a un número reducido de personas, las cuatro provincias catalanas, por lo que de conformidad con la STEDH de 23.06.93 debía permitírsele la presentación de alegaciones. Asimismo en la petición denegada mediante el ATC 174/95 el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación solicitó la admisión de la comparecencia alegando que la ley cuestionada, la ley básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, era de carácter singular por afectar a un grupo reducido de personas, remitiéndose también a la STEDH de 23.06.93

supuestos se presentasen otros sujetos a los que no hiciese referencia dicho precepto²⁹. No obstante, en opinión del Tribunal Constitucional no cabe aplicar de forma supletoria la LEC o realizar una interpretación amplia de la LOTC, ya que “es evidente que ni la aplicación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento Civil ni el ámbito de libertad de que este Tribunal goza en la interpretación de su propia Ley Orgánica permiten modificar los preceptos de esta última que, de manera rotunda y taxativa, establecen cuáles son las personas, públicas o privadas, o los órganos, con capacidad para ser parte en los distintos procesos constitucionales, y el art. 37.2 de la LOTC no deja margen alguno para atender la petición que en el presente recurso se nos hace” (ATC 205/83/único). De acuerdo con el art. 37.2 LOTC, las partes del proceso principal no se encuentran legitimadas para comparecer ante el Tribunal Constitucional, ni para formular alegaciones ante él en el curso de la cuestión de inconstitucionalidad (AATC 154/93/2, 178/96/2), “sin que por tanto sea lícita en punto a la comparecencia la aplicación analógica o extensiva” del art. 37.2 LOTC (ATC 178/96/2), ni es admisible que el Tribunal Constitucional pueda “modificar los preceptos de su Ley Orgánica” (AATC 172/86/único, 174/95/4, 349/95/3).

h. La publicación de la providencia de admisión a trámite como notificación a los interesados en el proceso constitucional. En el supuesto denegado por el ATC 132/83 se alegó que la publicación de la providencia de admisión tiene la finalidad de poner en conocimiento de determinados sujetos

²⁹ El Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos alegó en la petición rechazada mediante el ATC 205/83 que “si bien el art. 37.2 de la LOTC enumera taxativamente los órganos legitimados para comparecer en las cuestiones de constitucionalidad, tal precepto no es una norma procesal cerrada y exhaustiva que impida al Tribunal Constitucional suplir las posibles lagunas y adaptar su actuación a las necesidades que demanden las circunstancias”. En la petición denegada por el ATC 174/95 se alegó que “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”

que se está tramitando una cuestión de inconstitucionalidad en relación con una ley que afecta a sus derechos e intereses, y ello implicaría la posibilidad de que esos sujetos pudiesen presentar alegaciones en el proceso constitucional. El Tribunal Constitucional, sin embargo, ha negado que la publicación de la providencia de admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad tenga que ver con poner en conocimiento de los posibles interesados en la decisión de la cuestión que la misma se está tramitando, puesto que dicha publicación “cumple señaladamente la función de poner en conocimiento de todos los demás órganos del mismo Poder Judicial el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por cuanto pudiese influir en la decisión de asuntos entre ellos pendientes” (ATC 132/83/único).

2.2. Los votos particulares favorables a la personación y presentación de alegaciones por las partes del proceso principal

Los votos particulares formulados en los AATC 174/95, 349/95, 178/96 han mantenido una posición discrepante con la mayoría del Tribunal Constitucional en relación con la posible personación y presentación de alegaciones por las partes del proceso principal ante el Tribunal Constitucional. Los tres votos particulares han sido formulados por el Magistrado Gimeno Sendra, habiéndose adherido el Magistrado Jiménez de Parga a los votos presentados en los AATC 174/95 y 178/96, y el Magistrado Mendizábal Allende al presentado en el ATC 178/96.

Los magistrados discrepantes consideran que debe permitirse la intervención adhesiva de las partes del proceso principal cuando las disposiciones cuestionadas circunscriben sus efectos a las mismas, esto es, cuando son leyes singulares o de caso único, o cuando son disposiciones que puedan circunscribir sus efectos a un reducido número de personas, puesto que si

bien el art. 37.2 LOTC no contempla la figura de la intervención adhesiva tampoco la prohíbe, estando prevista la posibilidad de dicha figura en el art. 81.1 LOTC. Así, en los votos particulares a los AATC 174/95 y 178/96 se alegó que se debió haber permitido, en el primer supuesto, la intervención adhesiva del Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación porque la naturaleza de las disposiciones impugnadas, la adscripción forzosa a las Cámaras y el recurso cameral, circunscribían sus efectos a esa Corporación, y en el segundo que se debería haber permitido la comparecencia de la Diputación Provincial de Barcelona, porque “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 CE, es vinculante para este Tribunal”. (ATC 174/95). Además, en opinión de los magistrados discrepantes, el Tribunal Constitucional ya ha permitido la intervención adhesiva en determinados recursos de inconstitucionalidad (ATC 172/95), por lo que la misma posibilidad debe existir en el ámbito de la cuestión de inconstitucionalidad.

También se alega que aunque la LOTC no prevé la intervención de partes distintas a las previstas en el art. 37.2, no puede prohibirse la intervención de aquellas que, en aplicación del art. 24.1 CE, puedan ostentar un interés legítimo. Interés que concurre tanto en el supuesto de las leyes singulares o de caso único, como en relación con las disposiciones con rango de ley que puedan afectar al

ámbito de autonomía de una determinada Comunidad Autónoma (ATC 349/95). En este sentido se alega que “puede resultar un tanto paradójico que hayamos sido muy escrupulosos a la hora de exigir, sobre todo en el ámbito contencioso-administrativo, el emplazamiento de todos quienes ostenten un interés legítimo y, ahora, utilizando otra vara de medir del derecho a la tutela en nuestros procesos constitucionales, dejemos inaplicado el art. 24 CE en las cuestiones de inconstitucionalidad” (ATC 178/96).

Por último, se considera que la negativa a la intervención de las partes del proceso principal debilita el principio de contradicción y puede conculcar el derecho de defensa, ya que todas las partes contempladas en el art. 37.2 LOTC están interesadas en la defensa de la constitucionalidad de la ley, el Abogado del Estado porque ha defender la constitucionalidad de las disposiciones que el Estado promulga, el Ministerio Fiscal en su calidad de defensor de la legalidad, y ninguna en su impugnación. Por ello “en un procedimiento de estas características siempre sería garantía de acierto conferirle audiencia a quien ha provocado la impugnación de inconstitucionalidad cuando la disposición impugnada circunscriba a él sus efectos. No hacerlo supone, no sólo, ante la ausencia de contradicción, convertir a un proceso en un mero expediente, sino infringir el principio de que nadie puede ser condenado sin haber sido, al menos, previamente oído”, “sin que la posibilidad de que hayan podido formular alegaciones en el proceso a quo pueda suplir su eventual condena «inaudita parte» en el proceso constitucional, pues aquellas alegaciones tienen como única misión provocar o despejar las dudas de inconstitucionalidad del Juez ordinario, quien no está vinculado por dichas alegaciones y puede plantear la cuestión por motivos distintos a los aducidos por las partes, en cuyo caso, y en estas Leyes con efectos singulares, se generaría indefensión” (ATC 178/96).

2.3. El carácter objetivo del proceso constitucional y la posible existencia de intereses subjetivos en el mismo

En este subapartado se pretende examinar si el argumento del Tribunal Constitucional en el que rechaza la personación de las partes del proceso principal porque la cuestión de inconstitucionalidad responde a una finalidad exclusivamente objetiva, en la que no pueden defenderse derechos e intereses subjetivos, es un argumento que efectivamente puede servir de justificación a esa negativa a admitir la personación de las partes del proceso principal.

En primer lugar, hay que decir que el Tribunal Constitucional ha interpretado la finalidad de la cuestión de inconstitucionalidad desde el comienzo de sus funciones en un sentido unívoco, declarando que es una finalidad objetiva consistente en la depuración del ordenamiento de leyes que sean contrarias a la Constitución. En este sentido ha dicho que tanto la cuestión como el recurso de inconstitucionalidad responden a los mismos criterios, puesto que “la función principal de los procesos de constitucionalidad(...) es la defensa objetiva de la Constitución, el afirmar su primacía y privar de todo efecto a las leyes contrarias a la misma” (STC 14/81/4), y, así, “la cuestión de inconstitucionalidad es, como el recurso del mismo nombre, un instrumento destinado primordialmente a asegurar que la actuación del legislador se mantiene dentro de los límites establecidos por la Constitución, mediante la declaración de nulidad de las normas legales que violen esos límites. El objetivo común, la preservación de la constitucionalidad de las leyes, puede ser perseguido a través de estas dos vías procesales que presentan peculiaridades específicas, pero cuya identidad teleológica no puede ser ignorada” (SSTC 17/81/1, 94/86/2, 155/87/3, 337/94/3, AATC 664/85/1, 946/85/1). Esa finalidad objetiva de la cuestión de inconstitucionalidad ha llevado al Tribunal Constitucional a negar que en los procedimientos de inconstitucionalidad “puedan hacerse valer intereses distintos

a la pura o simple impugnación o defensa de la Ley recurrida o cuestionada” (AATC 172/86/único, 349/95/3, 378/96/2).

Asimismo, el Tribunal Constitucional afirma que “el objeto de la cuestión de constitucionalidad no es -como en el recurso de amparo la protección de un derecho individual, sino la eventual declaración de conformidad o inconformidad de una norma con la Constitución, con eficacia erga omnes y en cumplimiento de una tarea de depuración del ordenamiento” (SSTC 25/84/2, 67/88/7). En la cuestión de inconstitucionalidad “el interés jurídico protegido es independiente del interés de las partes, al ser un interés objetivo a la depuración del ordenamiento legal” (STC 67/88/7). Por ello, dado que “el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad es simplemente el de determinar la legitimidad o ilegitimidad constitucional de la norma cuestionada, se hace evidente, en efecto, que en ningún caso cabrá hablar respecto de ella de indefensión, pues no se dilucidan por este conducto conflictos de derechos o intereses” (ATC 205/83/único). De esta forma, el Tribunal Constitucional considera que al ser la cuestión de inconstitucionalidad un proceso “estrictamente objetivo en el que, en ningún caso pueden hacerse valer derechos subjetivos o intereses legítimos”, las limitaciones del art. 37.2 LOTC en orden a la legitimación para comparecer en las cuestiones de inconstitucionalidad no comportan la existencia de indefensión (STC 301/93/1b, AATC 132/83/único, 46/87/2, 309/87/1, 378/93/1, 14/95/2, 178/96/3, 342/96/2).

El Tribunal Constitucional utiliza, en consecuencia, el argumento de la finalidad objetiva de la cuestión de inconstitucionalidad y del interés objetivo presente en la decisión de la misma para negar que en la tramitación del procedimiento ante el Tribunal Constitucional puedan comparecer sujetos en defensa de sus intereses subjetivos. Ciertamente, no puede negarse que la cuestión de inconstitucionalidad responde a un fin último que es el de que el

Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad de una determinada norma con rango de ley como forma de evitar que sigan vigentes en el ordenamiento normas no conformes con el texto constitucional³⁰. Por ello, nada hay que objetar, en principio, a la afirmación en abstracto de que el interés protegido en la cuestión de inconstitucionalidad es un interés objetivo, la coherencia constitucional del ordenamiento, siendo la cuestión un procedimiento que tiene por objeto el examen de la constitucionalidad de la norma cuestionada, y en ningún caso la valoración de los derechos subjetivos e intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión del Tribunal Constitucional, por lo que cuando el Tribunal Constitucional adopta su decisión lo hace con la finalidad exclusiva de declarar la inconstitucionalidad de aquellas normas que resulten contrarias a la Constitución, con independencia de que ello beneficie o perjudique a las partes del proceso, o a otros sujetos que sean directamente destinatarios de la norma cuestionada³¹. No obstante, la postura restrictiva del Tribunal Constitucional que niega la posible existencia de un interés subjetivo en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad responde a una concepción excesivamente formalista de la cuestión de inconstitucionalidad que no tiene presente que la misma se plantea por un órgano judicial en el curso de un proceso porque considera que una de las normas aplicables en el mismo podría ser inconstitucional. De esta forma, no puede obviarse que los derechos e intereses

³⁰ Como señala M.A. ALEGRE MARTÍNEZ la finalidad de la cuestión de inconstitucionalidad y del recurso de inconstitucionalidad es la misma “evitar la coexistencia de la Constitución con leyes que se le opongan, evitar la aplicación de la norma inconstitucional, que será eliminada del ordenamiento con efectos *erga omnes*”, pero lo que ocurre es que en la cuestión “esta finalidad ‘a largo plazo’ coexiste, en el caso de la vía incidental, con la finalidad ‘inmediata’ de la resolución por el Juez ordinario de un caso concreto en función de cuál sea la decisión del Tribunal Constitucional”, “Consideraciones sobre el control ejercido por los Tribunales Constitucionales: las vías directa e incidental (control abstracto-control concreto)”, *Revista General de Derecho*, num. 594, 1994, pp. 1910-1911

³¹ En este sentido P. CALAMANDREI señala que en el juicio de legitimidad constitucional no se discute una concreta controversia interindividual, sino una cuestión atinente a la validez de una ley en general, por lo que una vez que la cuestión de inconstitucionalidad llega a la Corte Constitucional la actividad de las partes del proceso ya no tiene sentido, *Derecho Procesal Civil, III*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1962, pp. 78, 97

de las partes del proceso en que la cuestión se plantea resultarán afectados, en mayor o menor medida, por la decisión que adopte el Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada.

El hecho de que la cuestión de inconstitucionalidad tenga una última finalidad objetiva, la depuración del ordenamiento de leyes inconstitucionales, no implica, así, necesariamente que el interés en esa depuración deba ser con carácter exclusivo un interés objetivo. Ese interés objetivo estará presente, o debiera estarlo, en el ánimo del órgano judicial que decide plantear la cuestión de inconstitucionalidad, puesto que no obtendrá ningún beneficio o perjuicio con la decisión del Tribunal Constitucional, sino que la misma le permitirá decidir el proceso sin vulnerar el ordenamiento constitucional, pero no ocurre así con las partes del proceso o con otros sujetos que sean destinatarios directos de la norma cuestionada, dado que ellos si resultarán afectados directa o indirectamente en sus derechos por la decisión del Tribunal Constitucional, por lo que respecto a ellos debe reconocerse que subyace un interés subjetivo en la tramitación del proceso constitucional³².

³² Así, S. GALEOTTI y R. BRUNO consideran que la cuestión de inconstitucionalidad sirve para proteger las situaciones jurídicas subjetivas hechas valer en juicio y dañadas por las leyes inconstitucionales, “El Tribunal Constitucional en la nueva Constitución Española: medios de impugnación y legitimados para actuar”, *Revista de Estudios Políticos*, num. 7, 1979, p. 141. Por su parte, A. RIBAS MAURA señala que “es evidente que la vigencia de intereses subjetivos está presente en toda cuestión, y que dichos intereses se verán irremediabilmente afectados por la decisión del Tribunal”, sin perjuicio de que no “puede olvidarse que el Tribunal, al resolver, no le corresponde apreciar la existencia, o no, de estos intereses, sino la defensa objetiva de la Constitución”, *La cuestión de inconstitucionalidad*, Cuadernos Civitas, Universitat de les Illes Balears, Madrid, 1991, p. 39. A. CABO DE LA VEGA afirma que el control en la cuestión de inconstitucionalidad es de carácter prioritariamente subjetivo por existir un interés primordial en la defensa de los derechos y expectativas de las partes en el proceso *a quo* “Art. 163. La cuestión de inconstitucionalidad”, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por O. Alzaga Villaamil, EDERSA, Madrid, 1999, p. 279. J.M. LOPEZ ULLA considera que el hecho de que la cuestión de inconstitucionalidad se plantee en un proceso concreto implica que “el interés público que prevalece en este proceso no contradice ni niega su posible utilidad como instrumento de defensa de derechos particulares”, “es más la conexión entre control objetivo y derechos subjetivos es inherente a la esencia de la CP”, *La cuestión de inconstitucionalidad, op.cit.*, pp. 328, 331

En consecuencia, atendidas las peculiaridades específicas de la cuestión de inconstitucionalidad, que sólo cobra sentido cuando la aplicación en un proceso de una norma posiblemente inconstitucional podría llevar a una decisión contraria a la Constitución, y teniendo presente que en ese proceso se discuten derechos e intereses subjetivos que resultarán afectados por la decisión del Tribunal Constitucional, debe reconocerse que junto con la finalidad objetiva de defender la primacía de la Constitución y declarar la inconstitucionalidad de las leyes contrarias a ella, pueden convivir intereses subjetivos en que el Tribunal Constitucional adopte una determinada decisión. Por ello, dichos intereses subjetivos deben poder ser puestos de manifiesto ante el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de que sólo tendrán un reflejo mediato en el proceso constitucional, ya que en ningún caso la decisión del Tribunal Constitucional estará condicionada porque ello pueda o no beneficiar los intereses de determinados sujetos³³. Así, si como acaba de decirse, la posible declaración de

³³ En este sentido P. PÉREZ TREMPs pone de manifiesto que “la tendencia a hacer efectiva la norma fundamental en los casos concretos y particulares se confunde con el interés público y general de garantizar la regularidad del ordenamiento, la aplicación de la Constitución supera el marco de lo objetivo para convertirse en exigencia de todo sujeto público o privado en sus relaciones jurídicas de acuerdo con sus intereses”, “la concepción de la cuestión como instrumento objetivo de defensa de la norma fundamental debe completarse con la función que cumple como garantía de intereses subjetivos, que son la *ratio ultima* de su planteamiento en muchos casos y que sirven de motor a esa defensa objetiva”. De esta forma, en su opinión, la cuestión sirve para cumplir un doble fin, por una parte que el juez pueda evitar la aplicación de una ley no constitucional, y por otra, que los particulares puedan defenderse ante los efectos que la aplicación de una ley inconstitucional les pueda ocasionar, *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*, CEC, Madrid, 1984, pp. 9, 128, 129. M.C. BLASCO SOTO advierte que el interés objetivo y subjetivo están presentes en el proceso constitucional, puesto que aunque “al TC no le afectan, ni conoce, las posiciones debatidas en el proceso, ni tampoco resuelve sus pretensiones” eso no “supone negar la coexistencia, durante su desarrollo, de los dos intereses con igual fuerza. La presencia del general y objetivo de defensa de la Constitución nunca oscurece la relación entre el proceso constitucional y la posición de las partes en el juicio de mérito. Tampoco, en ningún momento, se transforma o suprime el derecho de las partes a que su controversia se resuelva de forma constitucional, ya que sólo se verá satisfecho en la medida en que se dicte sentencia por el Alto Tribunal y ésta despliegue sus efectos en el juicio *a quo*”, *La sentencia en la cuestión de inconstitucionalidad*, Bosch, Barcelona, 1995, 106. V. FAIRÉN GUILLÉN si bien reconoce que el proceso constitucional es un procedimiento de derecho objetivo en el que “se tiende primariamente, a asegurar la incolumidad del sistema constitucional normativo”, considera que ello “no quiere decir que secundariamente, y a través de esa ‘justicia constitucional’ no se protejan situaciones jurídicas subjetivas constitucionalmente garantizadas”, y en este sentido defiende que para las partes del proceso, la cuestión de inconstitucionalidad es un medio procesal de defensa de sus derechos e intereses constitucionalmente protegidos, de acuerdo con el art. 24.1 CE, siendo imposible separar tajantemente derecho objetivo y derechos subjetivos. Asimismo niega que en la cuestión de inconstitucionalidad no exista un conflicto porque si una de las partes considera que la ley es

inconstitucionalidad de la norma cuestionada por el órgano judicial afectará directa o indirectamente a los derechos e intereses de las partes del proceso, resulta lógico que exista un interés de las mismas bien en la declaración de inconstitucionalidad, bien en la desestimación de la cuestión, según las consecuencias que ello pueda tener en la satisfacción de sus pretensiones.

Por tanto, finalidad objetiva de la cuestión de inconstitucionalidad y existencia de intereses subjetivos en su tramitación no son elementos excluyentes, lo que motiva que el argumento del Tribunal Constitucional de que la finalidad objetiva de la cuestión es uno de los motivos que justifica la no personación de las partes del proceso principal en el proceso constitucional sea un argumento insuficiente y que desconoce, o pretende desconocer, la existencia de unos intereses subjetivos de esas partes en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad, atendido el efecto que la decisión de la misma tendrá sobre sus pretensiones en el proceso.

No obstante, esto no significa que la conclusión sea la de que con fundamento en esos intereses subjetivos sea necesario que el Tribunal Constitucional rectifique su firme posición y permita que las partes del proceso principal puedan personarse y presentar alegaciones ante el Tribunal Constitucional. Lo que ahora se sostiene es que, atendido su interés subjetivo en la decisión del proceso constitucional, deben poder alegar sobre la duda de constitucionalidad planteada, pero de ello no se deriva necesariamente que esas alegaciones deban presentarse en el trámite del art. 37.2 LOTC. Pero para intentar avanzar en este análisis y poder adoptar una posición respecto a si las

inconstitucional su interés en que se declare la inconstitucionalidad se mantiene durante todo el proceso constitucional, por lo que “la defensa del derecho objetivo como predominante del momento constitucional de la norma no puede ser excluyente de la defensa de derechos subjetivos y legítimos intereses de su momento jurisdiccional”, *Proceso equitativo, plazo razonable y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Variaciones sobre la sentencia de 23 de junio de 1993, Asunto “Ruíz-Mateos v. España”*, Comares, Granada, 1996, pp. 63, 84, 95, 116, 133, 142

alegaciones deberían presentarse en el trámite del art. 37.2 LOTC ha de examinarse, a continuación, si efectivamente en el proceso constitucional en que se tramita la cuestión de inconstitucionalidad, de acuerdo con la regulación actual del mismo, puede realizarse una transposición de los principios procesales que rigen la tramitación de los procesos judiciales ordinarios y defender la existencia de un proceso contradictorio en que unas partes defienden la inconstitucionalidad de la norma cuestionada y otras su constitucionalidad, pudiendo contradecir sus posiciones.

2.4. La difícil transposición al ámbito de la cuestión de inconstitucionalidad de los principios que rigen el concepto de “proceso”

Después de examinar la finalidad a la que responde la cuestión de inconstitucionalidad, habiendo puesto de manifiesto la posible existencia de intereses subjetivos en la tramitación de aquélla, el siguiente paso es analizar cuáles son los principios que caracterizan la personación y presentación de alegaciones ante el Tribunal Constitucional de los sujetos previstos en la LOTC. La razón que justifica ese examen es la de intentar constatar si la intervención en el proceso constitucional responde o no a los principios básicos que definen la comparecencia en los procesos judiciales ordinarios. Fundamentalmente se trata de adoptar una posición sobre la efectiva existencia de partes procesales en el sentido en que dicho término se utiliza en derecho procesal ordinario, y de un proceso constitucional en el que estén presentes los principios de audiencia, de contradicción, y de igualdad de armas, que son consustanciales a la noción de proceso. Sobre ello, debe ya advertirse de la dificultad que presenta intentar referirse al “proceso constitucional” en los mismos términos en que el concepto proceso se usa en el Derecho Procesal ordinario. El proceso constitucional tiene sus propias características, y aunque la utilización de conceptos procesales

propios de la jurisdicción ordinaria a veces resulta inevitable, no puede realizarse en todo caso una transposición mecánica de los mismos, sino que debe valorarse cuál es la función que esos conceptos han de realizar en el proceso constitucional. La conclusión a la que se llegue respecto a la existencia de un “proceso” y de “partes procesales” permitirá, a su vez, pronunciarse sobre si cabe utilizar la figura de la intervención adhesiva para permitir, salvando la laguna de la LOTC, que determinados sujetos, en concreto las partes del proceso principal, puedan presentar sus alegaciones ante el Tribunal Constitucional.

Los sujetos a los que debe darse traslado de la cuestión de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo previsto en el art. 37.2 LOTC, pueden personarse y formular alegaciones sobre la cuestión planteada en el plazo común improrrogable de quince días, sin que se establezca la posibilidad de que puedan conocer las alegaciones presentadas por los otros sujetos, ni que tengan ocasión de discutirlos. El art. 83 LOTC, por su parte, establece que “el Tribunal podrá, a instancia de parte o de oficio, en cualquier momento, y previa audiencia de los comparecidos en el proceso constitucional, disponer la acumulación de aquellos procesos con objetos conexos que justifiquen la unidad de tramitación y decisión”. Por último, el art. 84 LOTC dispone que “el Tribunal, en cualquier tiempo anterior a la decisión, podrá comunicar a los comparecidos en el proceso constitucional la eventual existencia de otros motivos distintos de los alegados, con relevancia para acordar lo procedente sobre la admisión o inadmisión y, en su caso, sobre la estimación o desestimación de la pretensión constitucional. La audiencia será común, por plazo no superior al de diez días con suspensión del término para dictar la resolución que procediere.”

De esta forma, la intervención en el proceso constitucional se limita a la personación y presentación de alegaciones; a solicitar, en su caso, la acumulación de las cuestiones con objetos conexos y pronunciarse sobre una posible

acumulación; y a alegar lo que estimen conveniente sobre la existencia de otros motivos distintos a los alegados que pudiesen ser relevantes para pronunciarse sobre la admisión o la decisión de la cuestión planteada. Tomando como punto de partida esta previsión legislativa respecto a la intervención en el proceso constitucional debe adoptarse una posición sobre si efectivamente se está ante un proceso en el que pueda hablarse de partes procesales, y en el que exista una necesaria contraposición de intereses entre los sujetos que intervienen en él.

La noción de “proceso” en el ámbito de la jurisdicción ordinaria implica la existencia de un conflicto que si se exterioriza conlleva la aparición de una pretensión de un sujeto frente a otro, dirigida a través de un órgano jurisdiccional³⁴. Consustancial a esa noción de proceso se encuentra así la de partes procesales. No hay propiamente un proceso sino hay un sujeto que ejercite una pretensión y otro sujeto frente al que dicha pretensión se ejercita³⁵. Por tanto, rige el principio de dualidad de partes, siendo necesario que existan partes contrapuestas *in potentia*³⁶. De esta forma, son partes procesales, por un lado, el sujeto activo que pone en marcha el proceso solicitando una determinada decisión del juez, bien en defensa de sus derechos subjetivos; bien en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, cuando quien inicia el proceso es el Ministerio Fiscal. Por otro, es parte el

³⁴ FAIREN GUILLÉN, V., “De nuevo sobre los conceptos de acción y de pretensión”, *Revista de Derecho Procesal*, num. 1, 1988, pp. 7-35; *Doctrina general del Derecho Procesal. Hacia una teoría y Ley procesal*, Bosch, Barcelona, 1990, p. 23; GUASP, J., *Concepto y método de Derecho Procesal*, Civitas, Madrid, 1997, p. 25; GIMENO SENDRA, V., “El proceso”, *Introducción al Derecho Procesal*, Colex, Madrid, 2000, p. 243

³⁵ CALAMANDREI, P., *Derecho Procesal Civil, II*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1962, pp. 296-297; GÓMEZ ORBANEJA, E. – HERCE QUEMADA, V., *Derecho Procesal Civil*, Tomo I, Madrid, 1969, p. 17; MONTERO AROCA, J.- GÓMEZ COLOMER, J.L.-MONTÓN REDONDO, A.-BARONA VILAR, S., *Derecho jurisdiccional I*, Parte General, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, p. 316

³⁶ GUASP DELGADO, J. – ARAGONESES, P. *Derecho Procesal Civil*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1998, p. 171; GÓMEZ ORBANEJA, E. – HERCE QUEMADA, V., *Derecho Procesal Civil*, *op.cit.*, p. 116; FAIREN GUILLÉN, V., *Doctrina general del Derecho Procesal. Hacia una teoría y Ley procesal*, *op.cit.*, p. 278; RAMOS MÉNDEZ, F., *Derecho Procesal Civil*, Tomo I, Bosch, Barcelona, 1990, p. 203

sujeto pasivo respecto al que se dirige la pretensión de la parte actora y que normalmente se opondrá a esa pretensión³⁷. En consecuencia, existen intereses contrapuestos que originan el conflicto y ponen en marcha el proceso ante el órgano jurisdiccional, permitiendo al demandante ejercitar su derecho a la jurisdicción mediante la deducción de la pretensión frente al demandado, y al demandado ejercitar dicho derecho mediante la formulación de la oposición a esa pretensión³⁸.

En la cuestión de inconstitucionalidad resulta difícil utilizar la noción de partes procesales y proceso tal y como se entiende en derecho procesal. En primer lugar, no puede hablarse de pretensión de un sujeto frente a otro, el juez que plantea la cuestión de inconstitucionalidad no actúa en calidad de demandante, ni es titular de un derecho que pueda resultar afectado por la decisión del proceso, ni siquiera puede decirse que el juez actúe en sustitución de las partes del proceso, puesto que no plantea la cuestión en defensa de los derechos e intereses de aquellos, aun en el supuesto en que la cuestión de inconstitucionalidad se plantee porque una de las partes ha instado al juez a dicho planteamiento³⁹. El juez plantea la cuestión de inconstitucionalidad porque una de las normas con rango de ley aplicables en el proceso podría ser contraria a la Constitución, y atendida su imposibilidad tanto de aplicar dicha norma como de proceder a la inaplicación de la misma acude ante el Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre su posible inconstitucionalidad⁴⁰, pero ello no implica que

³⁷ GUASP DELGADO, J., - ARAGONESES, P., *Derecho Procesal Civil, op.cit.*, p. 219

³⁸ ALMAGRO NOSETE, J., *Justicia Constitucional (Comentario a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)*, *op.cit.*, pp. 165-166

³⁹ Sobre la no actuación del órgano judicial en calidad de demandante, ni de representante de las partes del proceso principal, CALAMANDREI, P., *Derecho Procesal Civil, III, op.cit.*, p. 94; MARÍN PAGEO, E., *La cuestión de inconstitucionalidad en el proceso civil*, Civitas, Madrid, 1990, pp. 117-133

⁴⁰ En este sentido F. SANTAOLALLA LÓPEZ declara que “el juez que mediante auto plantea la c.i. (art. 35.2 LOTC) actúa como un promotor de la depuración del orden jurídico. Su interés no es otro que el

ejerza una pretensión mediante la que solicite que el Tribunal Constitucional dicte sentencia estimatoria⁴¹, sino que su decisión de plantear la cuestión se conecta con el hecho de que la cuestión de inconstitucionalidad es “un mecanismo de depuración del ordenamiento jurídico a fin de evitar que la aplicación judicial de una norma con rango de ley produzca resoluciones judiciales contrarias a la Constitución por serlo la norma aplicada” (STC 127/87/1), y así si se dicta sentencia desestimatoria ello no influirá en la actuación del órgano judicial, que al aplicar esa norma cuya inconstitucionalidad ha sido rechazada, ejercerá correctamente su función jurisdiccional.

Además, hay que tener presente que el órgano judicial que pone en marcha el proceso constitucional finaliza su intervención con la remisión del auto de planteamiento. No se le ofrece la posibilidad de que pueda contestar las alegaciones de aquellos sujetos que se muestran contrarios a la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, y ello porque el juez no está ejerciendo una acción procesal, no tiene un interés directo, o al menos no puede ser esa la razón por la que plantee la cuestión, en que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de la norma, sino que la cuestión la plantea para que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre su duda de constitucionalidad, y pueda así decidir el proceso respetando el ordenamiento constitucional.

Asimismo, no puede decirse que la cuestión de inconstitucionalidad se plantea frente a otro sujeto, no hay un demandado en el sentido procesal del

conocer si una ley es inválida o no por quebrantar la C., ya que estando sometido al imperio de esta última (arts. 9.1 de la C. y 1 y 5 de la LOPJ), mal podría aplicar aquella de mediar esa infracción”, “Naturaleza del control de constitucionalidad de las leyes”, *Revista de las Cortes Generales*, num. 35, 1995, p. 152

⁴¹ Como declara E. MARÍN PAGEO “el órgano judicial posee un absoluto desinterés en el contenido del pronunciamiento del Tribunal, y lo único que solicita es la aclaración de su duda para fallar conforme a la C.” por lo que “lógico es que no lleve a cabo actividad alguna ante el TC”, *La cuestión de inconstitucionalidad en el proceso civil, op.cit.*, p.126

término, no se establece que ninguno de los sujetos que pueden personarse ante el Tribunal Constitucional deba sostener, frente a la cuestión planteada por el juez, una posición contraria a la estimación de la misma. Los sujetos que de acuerdo con el art. 37.2 LOTC pueden personarse y presentar alegaciones ante el Tribunal Constitucional son órganos de carácter público que no son titulares de un derecho subjetivo en virtud del cual se encuentre justificada su intervención en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad. Por otro lado, hay que tener presente que las alegaciones de los sujetos previstos en el art. 37.2 LOTC no condicionan la tramitación del proceso constitucional, puesto que aunque no se personen o todos se muestren favorables bien a la estimación de la cuestión, bien a su desestimación, el Tribunal Constitucional adoptará su decisión con independencia de lo manifestado por esos sujetos.

En consecuencia, resulta difícil hablar de demandante y demandado en el proceso constitucional⁴², ya que, como advierte Marín Pageo, no existe contradicción de intereses, puesto que no hay un sujeto con un interés dirigido a la declaración de inconstitucionalidad de la norma, ni otro sujeto que mantenga

⁴² No obstante, algún sector de la doctrina considera que en el proceso constitucional es posible hablar de parte demandante y parte demandada. Así, J. ALMAGRO NOSETE sostiene que, en principio, la posición de demandado corresponde al órgano que aprobó la norma cuestionada mientras que la posición de demandante corresponde al Ministerio Fiscal, porque éste tutela el interés de las partes en el proceso principal y el interés general de los ciudadanos, mientras que los demás sujetos previstos en el art. 37.2 LOTC pueden coadyuvar con el primero o con el segundo, *Justicia Constitucional (Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)*, op.cit., p. 139. A. PÉREZ GORDO mantiene que en la cuestión de inconstitucionalidad es posible hablar de parte demandante y parte demandada, pero sin explicar qué sujetos de los que intervienen en el proceso constitucional asumen la posición de demandante y cuáles la de demandado, “Las partes en el proceso constitucional”, *La Ley*, num. 2, 1983, p. 1180. Por su parte, P. SAAVEDRA GALLO defiende que el planteamiento de la cuestión por el juez implica la configuración de una primera posición a favor de la inconstitucionalidad de la norma, y seguidamente el órgano legislativo o ejecutivo, estatal o autonómico, responsable de la norma legal, asumirá una posición en defensa de su constitucionalidad, *La duda de inconstitucionalidad (soluciones procesales para la aplicación de la ley constitucional al caso concreto)*, op.cit., p. 198. Por último, M.A. GARCÍA MARTÍNEZ afirma que en el proceso constitucional existe una pretensión consistente en la solicitud de un actor procesal ante un órgano jurisdiccional, el Tribunal Constitucional, para que éste actúe frente a otro sujeto procesal en orden a la declaración de inconstitucionalidad de ciertas normas, *El recurso de inconstitucionalidad. El proceso directo de inconstitucionalidad*, Trivium, Madrid, 1992, pp. 76, 79

su constitucionalidad⁴³. Por tanto, en una primera conclusión, puede decirse que el término “partes procesales” no puede ser utilizado en el proceso constitucional en el mismo sentido que se utiliza en los procesos judiciales ordinarios⁴⁴.

Respecto a la forma en que se desarrolla la intervención de las partes en el curso de un proceso, tres principios guían su actuación, el principio de audiencia, de igualdad de armas, y de contradicción⁴⁵. Dichos principios han sido elevados a principios constitucionales que deben presidir la tramitación del proceso, encontrando su fundamento constitucional en el art. 24.1 CE, y han sido objeto de una amplia jurisprudencia constitucional que ha determinado su alcance en el ámbito de los procesos ordinarios. De acuerdo con el principio de audiencia, las partes del proceso tienen derecho a conocer las actuaciones de la otra parte y las resoluciones del juez. A cada una de las partes que intervienen en el proceso se les debe dar vista de los actos procesales realizados por la otra parte, y asimismo se le debe notificar cuáles son las resoluciones adoptadas por el juez en la tramitación del proceso. Por su parte, el principio de igualdad de armas comporta

⁴³ MARÍN PAGEO, E., *La cuestión de inconstitucionalidad en el proceso civil, op.cit.*, pp. 99-100. En el mismo sentido, F. SANTAOLALLA LÓPEZ advierte que en el juicio de legitimidad constitucional de las normas “están ausentes dos elementos típicos de la actividad jurisdiccional, como son la existencia de una controversia o *litis* y el parejo de dualidad de partes”. “No hay ejercicio de una acción frente a otro y, por lo mismo, no hay propiamente oposición jurídica ni *dominus litis*”. “El órgano de la justicia constitucional debe juzgar la norma en sí, como producto objetivado normativo, pero no como un bien que se disputan partes enfrentadas. No solamente no hay disputa sobre un objeto que pretendan obtener cada una para sí, sino que incluso es perfectamente concebible, y hasta deseable, la ausencia de alegaciones contrapuestas”, “Naturaleza del control de constitucionalidad de las leyes”, *op.cit.*, pp. 131-133

⁴⁴ También J.M. LÓPEZ ULLA considera difícil poder utilizar el término “partes” porque en el proceso constitucional no existe ni el principio de contradicción ni el principio de igualdad de armas, *La cuestión de inconstitucionalidad, op.cit.*, pp. 64-65

⁴⁵ Esos principios son inherentes a la esencia del proceso y alcanzan dimensión constitucional por encontrarse implícitos en el derecho a un proceso con todas las garantías, reconocido en el art. 24.2 CE, GIMENO SENDRA, V., “Los principios del proceso”, *Introducción al Derecho Procesal*, Colex, Madrid, 2000, p. 254; RAMOS MÉNDEZ, F., *El sistema procesal español*, Bosch, Barcelona, 1999, pp. 43-46; DIEZ-PICAZO JIMÉNEZ, I., “Principio de audiencia”, y “Principio de igualdad”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 5072-5074; SERRA DOMÍNGUEZ, M., “Precisiones en torno a los conceptos de parte, capacidad procesal, representación y legitimación”, *Justicia*, num. II, 1987, pp. 289-313

que no basta con tener conocimiento de las actuaciones de la otra parte y del juez, sino que además las partes del proceso han de tener las mismas posibilidades de ataque y defensa, permitiéndoseles alegar los elementos de hecho y de derecho que sirven a su causa, y cuantos hechos puedan desvirtuar las afirmaciones de la contraparte (SSTC 162/93/2, 190/94/3, 76/99/3). Por último, directamente relacionado con el principio de audiencia y el de igualdad de armas se encuentra el principio de contradicción que debe garantizar que las partes en pie de igualdad esgriman sus argumentos, aleguen los hechos que estimen oportunos, propongan y practiquen prueba sobre ellos, y puedan contradecir las posiciones de las otras partes.

Es difícil afirmar que los principios de audiencia, de igualdad de armas y de contradictorio se encuentren presentes en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad, ya que en virtud del art. 37.2 LOTC todos los sujetos que pueden personarse en el proceso constitucional presentarán sus alegaciones en el mismo plazo, finalizando su intervención en el proceso constitucional con la presentación de las mismas. Así, si bien no es necesario, como ya se ha dicho, que exista una contradicción entre las posiciones manifestadas por los sujetos que pueden presentar alegaciones ante el Tribunal Constitucional, aunque esa contradicción existiese no se permitirá a los sujetos personados en el proceso constitucional conocer las alegaciones presentadas por los otros sujetos, no existiendo, de esta forma, la posibilidad de contradecir aquellas alegaciones contrarias a sus posiciones. Los sujetos previstos en el art. 37.2 LOTC pueden o no presentar sus alegaciones, y mostrarse favorables o no a la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, pero sin posibilidad de conocer y discutir las posiciones de los otros sujetos⁴⁶.

⁴⁶ En este sentido M. NEBRERA señala que el hecho de que la contradicción se dé o no en el proceso constitucional es irrelevante para la adopción de la decisión por el Tribunal Constitucional, “El principio de contradicción en los procesos de control de la constitucionalidad de las leyes en España”, *Il contraddittorio nei giudizi sulle leggi*, Giappichelli editore, Torino, 1998, p. 341. Por su parte, J.M.,

Finalmente, en este examen de la posible transposición de los principios procesales que rigen la intervención en los procesos ordinarios al proceso de tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad hay que hacer referencia a sí resulta posible que la figura de la intervención adhesiva sea utilizada para permitir la personación de sujetos no previstos en el art. 37.2 LOTC.

La figura de la intervención adhesiva se encuadra en lo que se conoce como “intervención procesal”, esto es, aquellos supuestos en que “un tercero, ajeno al proceso iniciado por el actor contra el demandado, por tanto un sujeto ajeno a la demanda, entra en el proceso ya existente, bien como actor bien como demandado, para defender derechos o intereses legítimos propios”⁴⁷. La intervención procesal se diferencia entre intervención voluntaria e intervención provocada⁴⁸, diferenciándose a su vez la intervención voluntaria en intervención principal, intervención litisconsorcial e intervención adhesiva simple⁴⁹, siendo

CASTELLÀ ANDREU y E. EXPÓSITO GÓMEZ consideran que de acuerdo con el art. 37.2 LOTC los órganos previstos en el mismo sólo pueden presentar sus alegaciones en el proceso constitucional no siendo aplicable el principio contradictorio, “La intervención de las partes del juicio *a quo* en la cuestión de inconstitucionalidad. El art. 37.2 LOTC y la incidencia de la STEDH de 23 de junio de 1993”, *Teoría y realidad constitucional*, num. 4, 1999, p. 315. V. FAIRÉN GUILLÉN sostiene que la presentación de alegaciones ante el Tribunal Constitucional en un mismo plazo implica que no se siga el principio de bilateralidad y contradicción, *Proceso equitativo, plazo razonable y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Variaciones sobre la sentencia de 23 de junio de 1993, Asunto “Ruiz-Mateos v. España”*, *op.cit.*, p. 108

⁴⁷ MORENO CATENA, V., CORTÉS DOMÍNGUEZ, V.-GIMENO SENDRA, V., *Derecho Procesal Civil, Parte General*, Colex, Madrid, 2000, pp. 112

⁴⁸ La intervención provocada se produce por la asunción automática de la cualidad de parte en función de una previa citación en la instancia procesal, que puede realizarse a instancia de parte o por mandato del juez, MONTERO AROCA, J.- GÓMEZ COLOMER, J.L.-MONTÓN REDONDO, A.- BARONA VILAR, S., *Derecho jurisdiccional I, Parte Civil*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, p. 90; FONT SERRA, E., “Intervención Procesal”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, p. 3724; LORCA NAVARRETE, A.M., “Comentario al art. 14 LEC”, *Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, T. I., Lex Nova, Valladolid, 2000, p. 197

⁴⁹ Hay que señalar, no obstante, que la intervención voluntaria también se diferencia entre intervención principal y adhesiva, pudiendo ser la adhesiva litisconsorcial o simple, FONT SERRA, E., “Intervención procesal”, *op.cit.*, p. 3721. La intervención principal implica la intervención en el proceso de un sujeto que ostenta un derecho en el resultado del proceso contrario al del actor y el demandado, por lo que en su

esta última a la que ahora interesa hacer referencia porque es a la misma a la que se refiere el art. 81.1 LOTC y en base a la que se ha pretendido justificar la intervención de las partes del proceso principal en el proceso constitucional⁵⁰. La intervención adhesiva simple implica que el “interviniente, aun adoptando la posición de demandante o de demandado, actúa en el proceso defendiendo un interés propio que consiste en evitar el perjuicio que le podría ocasionar la sentencia que en su caso se dictara; por tanto, interviene para ayudar la posición de una de las partes”⁵¹. El tercero no ostenta un derecho que le permitiría haber sido parte desde el principio, sino que interviene para hacer valer un interés directo, jurídico, legítimo y propio, pero que no es autosuficiente como para ser planteado de forma autónoma, sino que lo comparte con la parte a la que se

intervención en el proceso ejerce una pretensión propia. La intervención litisconsorcial supone la interevención de un tercero que es cotitular de la relación jurídico material deducida bien por el actor bien por el demandado, por lo que el tercero podría haber sido parte en el proceso desde el inicio; en su intervención defiende derechos propios, pero no ejercita una pretensión distinta a la de la parte del proceso a la que se adhiere. La intervención adhesiva simple se caracteriza, por último, por la intervención de un tercero en el proceso, junto a una de las partes, para hacer valer no un derecho suyo sino el de la parte a la que se adhiere, por tener un interés directo en la resolución del proceso que coincide con el interés de aquella parte. CALAMANDREI, P., *Derecho Procesal Civil, II, op.cit.*, pp. 315-327; FONT SERRA, E., “Intervención procesal”, *op.cit.*, pp. 3722-3724; OCAÑA RODRÍGUEZ, A., *Partes y terceros en el proceso civil*, Colex, Madrid, 1997, pp. 338, 342, 346; MONTERO AROCA, J.-GÓMEZ COLOMER, J.L.-MONTÓN REDONDO, A.- BARONA VILAR, S., *Derecho jurisdiccional I, Parte Civil, op.cit.*, pp. 88-89

⁵⁰ El art. 81.1 LOTC dispone que “las personas físicas o jurídicas cuyo interés les legitime para comparecer en los procesos constitucionales, como actores o coadyuvantes, deberán conferir su representación a un Procurador y actuar bajo la dirección de un Letrado”. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha utilizado la figura del coadyuvante no sólo en los supuestos que prevé el art. 47 LOTC en relación con el coadyuvante del demandado en el recurso de amparo, sino también en conflictos de competencia y recursos de inconstitucionalidad, pero ha negado, como ya se dijo, la posibilidad de extender la figura de la coadyuvancia a los supuestos en que se tramita una cuestión de inconstitucionalidad (ATC 124/81/1)

⁵¹ MORENO CATENA, V., CORTÉS DOMÍNGUEZ, V.-GIMENO SENDRA, V., *Derecho Procesal Civil, Parte General, op.cit.*, p. 114. En el mismo sentido, GÁRNICA MARTÍN, J., “Comentario al art. 13 LEC”, *Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, Coord. FERNÁNDEZ BALLESTEROS, M.A. - RIFÀ SOLER, J.M.- VALLS GORBAU, J.F., Atelier, Barcelona, 2000, p. 197; DE LA OLIVA SANTOS, A.- DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., *Derecho Procesal civil, El proceso de declaración*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 189

adhiera, sin perjuicio de que intervenga en el proceso como parte a todos los efectos⁵².

En este trabajo se considera que la figura de la intervención adhesiva, tal y como se entiende en derecho procesal, tiene difícil encaje en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad. Si la intervención adhesiva trata de permitir que los sujetos con un determinado interés en la tramitación del proceso puedan defender el mismo, tanto si se muestran favorables a la estimación del proceso como a su desestimación, adhiriéndose a aquella parte que mantenga la misma posición, en el caso concreto de la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad sería necesario que existiesen posiciones favorables a la constitucionalidad de la ley, y posiciones favorables a la inconstitucionalidad de la misma. Como ya se ha dicho, eso no tiene porque ocurrir así, dado que jurídicamente es posible que ninguno de los sujetos previstos en el art. 37.2 LOTC presenten alegaciones, o que aun habiéndose presentado, todas se orienten en la misma dirección, bien en la defensa de que la norma es contraria a la Constitución, bien en la defensa de su constitucionalidad.

Asimismo, hay que valorar el hecho de que si el art. 37.2 LOTC permite presentar alegaciones durante la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad a determinados sujetos sin conectarlo con la titularidad de un derecho que pueda resultar afectado por la decisión sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada, cabe preguntarse por el sentido que tiene hablar de “intervención adhesiva” entendida como figura que permite la intervención en el proceso de aquellos sujetos que no pueden comparecer en él de

⁵² GONZÁLEZ PEREZ, J., *Derecho procesal constitucional*, Civitas, Madrid, 1980, p. 117; RAMOS MÉNDEZ, F., *Derecho Procesal Civil*, *op.cit.*, p. 321, FAIREN GUILLÉN, V., *Doctrina general del Derecho Procesal. Hacia una teoría y Ley procesal*, *op.cit.*, p. 316; LORCA NAVARRETE, A.M., “Comentario al art. 13 LEC”, *Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, T. I., Lex Nova, Valladolid, 2000, p. 192

forma autónoma por no ser titulares de un derecho que les permita actuar como parte en el mismo. Si los sujetos legitimados para presentar alegaciones no ostentan un derecho directamente implicado en la resolución del proceso carece de sentido negar la existencia de un interés autónomo en el caso hipotético de un intervector adhesivo. De esta forma, la imposibilidad de calificar de partes procesales a los sujetos que pueden personarse y presentar alegaciones ante el Tribunal Constitucional, comporta asimismo que no pueda pretenderse que la intervención en el proceso constitucional de sujetos no previstos en el art. 37.2 LOTC reciba la calificación de intervención adhesiva.

De acuerdo con lo aquí expuesto, resulta que en el proceso constitucional los sujetos que pueden personarse y presentar alegaciones no adoptan la posición ni de demandantes, ni de demandados, puesto que no se presupone que de forma necesaria deban actuar en un determinado sentido respecto a la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada, lo que a su vez dificulta pretender justificar la posible personación de las partes del proceso principal utilizando la figura de la intervención adhesiva, atendida, por una parte, la posible ausencia de sujetos que defiendan una posición respecto a la que adherirse y, por otra, la falta de un elemento que diferencie el título que justifica la intervención de los sujetos del art. 37.2 LOTC y de aquellos no previstos en dicho precepto. Asimismo, hay que tener presente la ausencia de contradictorio en el proceso constitucional, lo que impide que los sujetos que intervienen en el mismo puedan contradecir sus posiciones favorables o desfavorables a la declaración de inconstitucionalidad de la norma cuestionada, limitándose su presencia en el proceso constitucional a la presentación de alegaciones.

2.5. La personación de las partes del proceso principal en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional italiana

El argumento de Derecho comparado ha sido utilizado como referente para solicitar que el Tribunal Constitucional admita la personación y presentación de alegaciones por las partes del proceso principal en el proceso constitucional. Sin embargo, dicho argumento se ha limitado a constatar que en ordenamientos como el alemán y el italiano las normas que regulan la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad disponen la intervención de las partes del proceso principal ante el Tribunal Constitucional, sin tener presente cómo se desarrolla dicho proceso, cuál es la intervención de las partes en la fase previa al planteamiento de la cuestión, y qué papel efectivo juegan esas partes en la decisión del proceso.

Por ello se ha considerado que puede ser de interés examinar la previsión normativa en Italia en relación con la intervención de las partes del proceso principal en el control de constitucionalidad de las leyes, y la discusión doctrinal sobre el papel que dichas partes han de realizar en el proceso constitucional. La decisión de examinar el modelo italiano en relación con la intervención de las partes del proceso principal en el proceso constitucional encuentra su justificación en varias razones. En primer lugar, hay que tener presente que en la discusión constituyente sobre el modelo de control de constitucionalidad el papel de las partes del proceso principal en el control de constitucionalidad fue objeto de un amplio debate⁵³. En segundo lugar, la ley n. 87/53 optó por establecer que en el proceso constitucional pueden intervenir las partes del proceso principal,

⁵³ Sobre la discusión de la Asamblea Constituyente respecto al papel de los particulares en el control de constitucionalidad, ROMBOLI, R., *Il giudizio costituzionale come processo senza parti*, Giuffrè editore, Milano, 1985; D'AMICO, M., *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Giappichelli editore, Torino, 1991

siendo posible que los sujetos que intervienen en el proceso constitucional pueda contradecir sus posiciones en un juicio oral. Por último, hay que considerar que en el ordenamiento italiano no existe la figura del recurso de amparo por lo que los particulares sólo podrán poner de manifiesto la inconstitucionalidad de la ley que afecte a sus derechos a través del procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad. En este sentido, un cierto sector de la doctrina italiana defiende que el control de constitucionalidad en vía incidental es un procedimiento que puede hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos cuando puedan resultar afectados por la aplicación de una ley o norma con rango de ley presuntamente inconstitucional, sin perjuicio de que la finalidad básica de dicho control sea de interés público, controlando la adecuación de las leyes y normas con rango de ley a las disposiciones constitucionales⁵⁴. Todos estos elementos, *a priori*, permiten suponer que en el ordenamiento italiano las partes del proceso principal pueden tener un papel destacado en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad. Pero para confirmar o no esa suposición es necesario examinar cómo se ha desarrollado en la práctica la intervención de aquéllas, comenzando el análisis por la regulación normativa de la intervención de las partes en el proceso constitucional.

⁵⁴ Asi ZABREGELSKY, G., "El Tribunal Constitucional italiano", *Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pp. 444-445. PIZZORUSSO, A., "Giurisdizione e diritti fondamentali", *Rivista di Diritto Processuale*, 1981, pp. 342 y 344; "I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi", *Quaderni Costituzionali*, 1982, p. 529; y "Relazione di sintesi", *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti Costituzionali*, a cura di R. Romboli, Giaprechelli editore, Torino, 1994, p. 242. VILLONE, M., "Considerazione sul tema", *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale*, Giuffrè editore, Milano, 1990, p. 56. SCUDIERO, M., "Considerazione sul tema", en la misma obra que el anterior, pp. 205-206. BARTOLE, S., "Rimedi de iure condendo e de iure condito in materia di accesso al giudizio della Corte Costituzionale", en la misma obra, p. 159. GUASTINI, R., *Quindici lezioni di Diritto Costituzionale*, Giaprechelli editore, Torino, 1992, pp. 172-180. FERRI, M. "Quarantesimo anniversario della Corte Costituzionale", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, p. 2062

En Italia si bien las partes pueden solicitar al órgano judicial que plantee la cuestión de inconstitucionalidad, no se prevé, a diferencia de lo que ocurre el ordenamiento español, que el juez antes de adoptar su decisión deba abrir un trámite en que dé audiencia a las partes para que se pronuncien sobre la pertinencia o no de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, siendo suficiente para que el juez adopte su decisión definitiva que considere la cuestión, tanto si la duda de constitucionalidad le ha surgido de oficio como si es consecuencia de la instancia de una de las partes, como relevante y no manifiestamente infundada.

Sin embargo, si que se prevé, como ya se ha dicho, la intervención de las partes del proceso principal en el proceso constitucional. Así los art. 25 de la ley n. 87/53 y 3 de las Normas Integrativas de la Corte Constitucional de 16 de marzo de 1956⁵⁵ establecen que las partes del proceso principal en los veinte días siguientes a la publicación del auto de remisión en la *Gazzetta Ufficiale* o en el Boletín Oficial de la Región interesada podrán examinar los documentos depositados ante la Corte Constitucional y manifestar su decisión de intervenir en el proceso, presentado sus alegaciones, el poder conferido a su defensor, y los demás documentos que consideren útiles para la resolución del proceso. Si las partes del proceso principal manifiestan su decisión de intervenir en el proceso constitucional se celebra audiencia pública, salvo que el Presidente de la Corte

⁵⁵ El art. 25 de la ley n. 87/53 establece que “entro venti giorni dall’avvenuta notificazione della ordinanza, ai sensi dell’art. 23, le parti possono esaminare gli atti depositati nella cancelleria e presentare le loro deduzioni”, por tanto, de acuerdo con esta previsión el plazo para personarse ante la Corte comenzaría desde la notificación por parte del juez *a quo* del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Pero el art. 3 de las Normas Integrativas al establecer que en el plazo de los veinte días no se computan los días comprendidos entre la notificación y la publicación del auto de remisión en la *Gazzetta Ufficiale*, conlleva que el plazo para personarse se inicie, para todos los sujetos que pueden intervenir en el proceso constitucional, desde la publicación del auto de remisión en la *Gazzetta Ufficiale*. Concretamente dicho artículo 3 dice que “la costituzione delle parti nel giudizio davanti alla Corte ha luogo nel termine indicato nell’art. 25, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n.87, mediante deposito in cancelleria della procura speciale, con la elezione del domicilio in Roma, e delle deduzioni. La procura può essere apposta in calce o a margine dell’originale delle deduzioni con la sottoscrizione della parte, certificata autografa dal difensore. Nello stesso termine possono essere prodotti nuovi documenti relativi al giudizio di legittimità costituzionale. Nel termine suindicato non sono computati i

Constitucional considere, una vez leído el dictamen realizado por el magistrado nombrado para la instrucción del proceso, que la cuestión puede declararse como manifiestamente infundada o manifiestamente inadmisibile, en cuyo caso se convocará directamente a los magistrados para la adopción de la decisión, comunicándose dicha decisión a las partes mediante providencia, con una antelación mínima de veinte días a la fecha fijada para la sesión deliberativa, con el objeto de que puedan presentar por escrito las alegaciones que estimen pertinentes hasta los doce días hábiles antes de la celebración de esa sesión.

La audiencia pública se celebrará siguiendo los trámites previstos en los art. 15, 16, y 17 de la Ley n. 87/53, art. 17 de las Normas Integrativas, y art. 128.2 y 129 del Código de procedimiento Civil. Dicha audiencia es dirigida por el Presidente de la Corte Constitucional, el cual debe moderar la discusión y puede determinar los puntos más importantes sobre los que debe versar el debate. La audiencia será pública salvo que el Presidente disponga que debe realizarse a puerta cerrada porque su publicidad pueda dañar la seguridad del Estado, el orden público o moral, o cuando se tema que por parte del público se realizarán manifestaciones que puedan turbar la necesaria serenidad de la audiencia. Los magistrados de la Corte Constitucional deben intervenir en dicha audiencia salvo que se encuentren legalmente impedidos, debiendo estar presentes un mínimo de once sobre los quince que componen la Corte. En la audiencia interviene en primer lugar el magistrado instructor, a continuación los abogados de las partes, del Presidente de la Junta Regional, en su caso, y la Abogacía del Estado en representación del Presidente del Consejo de Ministros, siempre y cuando hayan manifestado con anterioridad su voluntad de ser partes del proceso constitucional. Finalizada la audiencia, de acuerdo con el art. 16 de la Ley n. 87/53 y el art. 18 de las Normas Integrativas, se fija la fecha de la sesión

deliberativa en la que los magistrados discutirán la decisión a adoptar, debiendo ser aprobada esa por mayoría absoluta de los magistrados que hayan asistido a todas las audiencias en que se haya desarrollado el proceso.

Por tanto, puede constatarse que la tramitación del proceso constitucional se caracteriza por la existencia de una efectiva contradicción. Si las partes del proceso principal intervienen en el proceso constitucional presentarán sus alegaciones, tendrán conocimiento de las alegaciones presentadas por las otras partes, podrán manifestar su posición en el trámite de audiencia pública, y combatir las posiciones de los otros sujetos.

No obstante, en la tramitación del proceso constitucional no es necesaria la presencia efectiva de las partes, su intervención es voluntaria, puesto que la decisión de la Corte Constitucional produce sus efectos independientemente de sí en el proceso participan aquellos que sean destinatarios directos de la misma⁵⁶. Esa intervención voluntaria de las partes del proceso principal ha motivado que Zagrebelsky hable del proceso constitucional como un proceso de derecho objetivo, presidido por el principio de oficialidad, que prescinde de la necesidad de que intervengan sujetos en calidad de partes⁵⁷, y que Crisafulli considere que el proceso constitucional no es un proceso contencioso, sino un proceso sin partes necesarias que debe desarrollarse de oficio⁵⁸.

⁵⁶ ANDRIOLI, V., "L'intervento nei giudizi di legittimità costituzionale", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1956, p. 283; BELLOMIA, S., "Costituzione di parti: intervento di terzi e intervento del pubblico ministero nel giudizio costituzionale incidentale", *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, CEDAM, Padova, 1985, p. 63

⁵⁷ ZAGREBELSKY, G., "Processo Costituzionale", *Enciclopedia di Diritto*, XXXVI, Giuffrè editore, Milano, 1987, p. 608

⁵⁸ CRISAFULLI, V., *Lezioni di Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padova, 1984, p. 300

Debe advertirse, además, que la Corte Constitucional ha tendido a devaluar la actuación de las partes del proceso principal en el proceso constitucional⁵⁹. Concretamente, se afirma que el objeto del proceso constitucional es perseguir un fin general, siendo indiferente la situación jurídica subjetiva de las partes del proceso principal, puesto que la misma sólo tendrá una relevancia mediata y refleja respecto al interés público en resolver la duda de constitucionalidad⁶⁰.

Por su parte, las posiciones defendidas por la doctrina en relación con la función que pueden desempeñar las partes del proceso principal en el proceso constitucional pueden ser clasificadas en tres grupos⁶¹. Unas teorías, por una asimilación del proceso constitucional al proceso civil, consideran que las partes ejercen una función de *amicus curiae*, actuando como meros colaboradores de la Corte Constitucional en la adopción por ésta de una decisión de carácter objetivo y efectos generales. Esto les lleva a sostener que las partes no defienden intereses propios, sino que actúan en defensa de la legitimidad constitucional del ordenamiento, siendo el proceso constitucional autónomo del objeto del proceso

⁵⁹ ROMBOLI, R., "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale" *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-92)*, Giaprechelli editore, Torino, 1993, p. 73

⁶⁰ D'AMICO, M., "Sulla revocabilità dell'ordinanza di sospensione del processo per incidente di costituzionalità", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, p. 150 y 165

⁶¹ Tanto R. ROMBOLI como M. D'AMICO analizan estas distintas teorías doctrinales clasificándolas en tres grupos. El primero, entre otros, en "La parte del processo costituzionale: *amicus curiae* o titolari di interessi?", *Foro Italiano*, 1982, pp. 913-914; en "L'intervento nel processo costituzionale incidentale: finalmente verso un'apertura del contraddittorio?", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, p. 2611; en "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale", *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-92)*, *op.cit.*, p. 71; y en "Ragionevolezza, motivazione delle decisione ed ampliamento del contraddittorio nei giudizi costituzionali", *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, riferimenti comparatistici*, Giuffrè editore, Milano, 1994, pp. 240-241. La segunda en "Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi", en *Giurisprudenza Italiana*, 1990, p. 501; *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, *op.cit.*, p. 185; "I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale", *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giaprechelli editore, Torino, 1991, p. 86;

principal⁶². Otras teorías, teniendo presente que la decisión de la Corte Constitucional deberá desplegar sus efectos en el proceso principal, conectan la intervención de las partes de ese proceso con la defensa de un interés específico y concreto que coincide con el que defienden en el proceso principal⁶³. Por último, una posición intermedia sostiene que la legitimación de las partes del proceso principal para intervenir en el proceso constitucional se justifica porque las mismas se encuentran directamente afectadas por la posible inconstitucionalidad de la norma impugnada, al ser ésta aplicable en el proceso principal, aunque advierte que su interés concreto en la resolución del proceso principal es relevante en el proceso constitucional no en su especificidad sino en su tipicidad, como ejemplo de muchas otras situaciones análogas, por lo que no defenderán un interés particular sino un interés general en la legitimidad constitucional del ordenamiento⁶⁴.

Romboli y D'Amico que han mostrado especial interés por intentar encontrar una justificación a la intervención de las partes del proceso principal,

⁶² Así CALAMANDREI, P., “Corte Costituzionale e autorità giudiziaria”, *Rivista di Diritto Processuale*, 1956, p. 11; GIANNINI, M.S., “Sull'intervento nel processo dinanzi alla Corte Costituzionale (giudizi di legittimità costituzionale)”, *Giurisprudenza Costituzionale*, 1956, p. 242; GALEAZZO, G., *La Corte Costituzionale*, Giuffrè editore, Milano, 1957, p. 51 y pp. 73-74; CAPPELLETTI, M., *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Giuffrè editore, Milano, 1972, pp. 149-150; SANDULLI, A., “La giustizia costituzionale in Italia”, *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, p. 840

⁶³ En este sentido, ABBAMONTE, G., *Il processo costituzionale italiano*, Napoli, 1957, pp. 117-123, la referencia se ha extraído de D'AMICO, M., *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, *op.cit.*, p. 249; AZZARITI, G., “Discorso del Presidente Azzariti nella seduta inaugurale del secondo anno di attività della Corte”, *Giurisprudenza Costituzionale*, 1957, p. 886; PIERANDREI, F., “Corte Costituzionale”, *Enciclopedia di Diritto*, X, Giuffrè editore, Milano, 1962, p. 596; CERRI, A., “Il profilo fra argomento e termine della questione di costituzionalità”, *Giurisprudenza Costituzionale*, 1978, p. 360; PIZZORUSSO, A., “Commentario all'art. 134 della Costituzione”, *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, Il Foro Italiano, Roma, 1981, p. 275; ZAGREBELSKY, G., “Processo costituzionale”, *op.cit.*, p. 608

⁶⁴ Siendo esta posición intermedia la que ROMBOLI, R., considera más acorde con la finalidad del proceso constitucional, “Le forme di pubblicità delle ordinanze dibattimentali senza numero della Corte Costituzionale sul contraddittorio e l'intervento del terzo nei giudizi costituzionali di parti”, *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, p. 3165; “Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale”, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-95)*, Giappechelli editore, Torino, 1996, p. 101

parten de premisas distintas lo que les lleva a enfocar la cuestión desde diferentes ópticas. Por una parte, Romboli tiene en consideración cómo ha sido desarrollado el proceso constitucional en la práctica, esto es, cuál ha sido realmente la actuación de las partes en su intervención ante la Corte Constitucional, y afirma que han desempeñado un papel poco significativo en el desarrollo del proceso constitucional, por lo que debería concluirse que su actuación en el mismo no es en defensa de sus específicas posiciones, sino que actúan como colaboradores de la Corte en defensa del interés general en la legitimidad constitucional del ordenamiento, representando, desde su situación específica, a toda la comunidad o a un sector de ésta⁶⁵.

Por su parte, D'Amico considera que las teorías que tratan de analizar la posición de las partes en el proceso constitucional parten de un error de presupuesto, dado que pretenden estudiar la función pública que desarrolla la Corte Constitucional a través de un modelo procesal privado como es el proceso civil. Esto les lleva a devaluar el carácter jurisdiccional del proceso constitucional y a la incompreensión del papel que puede desempeñar el sujeto privado en un proceso cuyo objeto no se identifica con sus intereses. D'Amico advierte que estas teorías no tienen presente que el sistema incidental nació, en un principio, para tutelar las posiciones de los ciudadanos que pudiesen ser lesionados por la aplicación de una ley o norma con rango de ley inconstitucional, siendo este el motivo por el que fue prevista su intervención en el proceso constitucional. Así, considera que debe reconocerse que junto a la defensa del interés general en la legitimidad constitucional del ordenamiento, las partes intervienen también en la defensa de un interés propio. Por tanto, entiende

⁶⁵ Así sostiene que el interés concreto de la parte puede faltar en su intervención en el proceso constitucional, mientras que el interés general en que las leyes sean constitucionales se presume existente siempre que la parte se persone ante la Corte Constitucional. ROMBOLI, R., "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale", *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-95)*, *op.cit.*, p. 114; y "L'intervento nel processo costituzionale incidentale: finalmente verso un'apertura del contraddittorio?", *op.cit.*, p. 2612

que hubiese sido más correcto utilizar como modelo de referencia el proceso administrativo, dado que en éste existe un objeto público, pero los particulares también pueden intervenir. Adoptando este modelo como referente es más sencillo argumentar que aunque el proceso constitucional tiene un incuestionable efecto general, ello no impide la intervención de particulares en defensa de sus intereses. Esto le lleva a concluir que la parte comparece en el proceso constitucional como titular de un interés propio, bien sosteniendo la inconstitucionalidad de la norma impugnada, bien defendiendo su conformidad con la Constitución, en función de que opción sea más favorable para sus intereses, que son objeto de debate en el proceso principal, pero a través de esta acción satisface el interés general, ya que la decisión de la Corte no incide sólo en el proceso principal, sino que tiene efectos en todo el ordenamiento⁶⁶.

Por último, junto con la discusión teórica sobre el papel de las partes del proceso principal en el proceso constitucional, hay que advertir que en la práctica las partes no han hecho, en la mayoría de las cuestiones, uso de la posibilidad de personarse ante la Corte Constitucional. Este dato, si bien no implica que si en el ordenamiento español se estableciese esa posible personación, las partes tampoco harían uso de ella, lleva a preguntarse si su personación resulta efectivamente necesaria y tendrá, si se admite, una utilidad práctica en la tramitación de la cuestión, o si la discusión sobre su posibilidad es meramente teórica.

Después de esta exposición sobre cómo se desarrolla en Italia la personación e intervención de las partes del proceso principal ante la Corte

⁶⁶ La tutela de los derechos, la justa aplicación de la ley en el caso concreto, y la tutela de la constitucionalidad del ordenamiento, representados, respectivamente, por el sujeto privado, el juez *a quo*, y la Corte Constitucional, constituyen en opinión de D'AMICO, M., elementos inescindibles del proceso constitucional, por lo que la presencia de las partes en él no puede ser ignorada o devaluada a su mínima expresión, en *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, *op.cit.*, pp. 143, 192, 269 y 501; y en "Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi", *op.cit.*, p. 192

Constitucional puede ya avanzarse que las circunstancias y características de dicha intervención presentan unas peculiaridades específicas que motivan que no pueda reclamarse una simple transposición al ordenamiento español de la posibilidad de que las partes del proceso principal puedan personarse ante el Tribunal Constitucional, sino que en todo caso debería también tenerse presente la ausencia en dicho ordenamiento de un trámite de audiencia previa, y la posibilidad que se otorga a esas partes de contradecir sus posiciones si intervienen en el proceso constitucional. Asimismo, hay que advertir que la intervención de las partes del proceso principal no resulta necesaria para la tramitación del proceso constitucional, y que la decisión de la Corte Constitucional se adopta con independencia de las alegaciones presentadas por las partes del proceso principal a favor o en contra de la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, sin que la Corte Constitucional valore los intereses subjetivos de aquéllas. Por último, no puede obviarse el escaso uso que las partes del proceso principal han hecho de la posibilidad de personación en el proceso constitucional. Todo ello sin perjuicio, como luego se dirá, de que la Corte Constitucional haya reconocido a través de la admisión de la personación de terceros en el proceso constitucional que en ese proceso también están presentes intereses subjetivos en que la Corte Constitucional adopte una determinada decisión, y que debe permitirse que esos intereses subjetivos puedan ser puestos de manifiesto ante la Corte, aunque los mismos no condicionen su decisión.

2.6. La sentencia del TEDH de 23 de junio de 1993 (Ruiz Mateos c. España)

Se pretende examinar a continuación de qué forma la sentencia del TEDH de 23 de junio de 1993, Ruiz Mateos c. España, ha modificado la situación relativa a la posible personación de las partes del proceso principal ante el Tribunal Constitucional.

La STEDH de 23 de junio de 1993 dictada en el asunto Ruiz-Mateos c. España en la que se condenó al gobierno español por vulneración, entre otros, del derecho a un juicio equitativo previsto en el art. 6.1 CEDH, tiene su origen en el proceso interdictal planteado por la familia Ruiz Mateos con el objeto de recuperar la posesión de sus bienes que habían sido objeto de expropiación mediante el Real Decreto-Ley 3/83, de 23 de febrero, posteriormente convertido en la Ley 7/83, de 29 de junio. Esta Ley era de carácter singular puesto que su único objeto era la expropiación de los bienes de RUMASA, empresa de la familia Ruiz Mateos. Atendido el hecho de que la ley era la que efectuó directamente la expropiación y toma de posesión de los bienes, sin que existiesen actos administrativos de aplicación recurribles ante la jurisdicción ordinaria, el afectado no podía acudir ante los tribunales ordinarios impugnando la ley de expropiación, ni ante el Tribunal Constitucional por no existir un recurso de amparo frente a leyes⁶⁷. El único medio indirecto para poner en cuestión dicha expropiación era el de iniciar un proceso interdictal de recuperación de los bienes, en el que se solicitase al órgano judicial el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto a la ley de expropiación. Esto fue lo que sucedió en la práctica, y el juez planteó la cuestión de inconstitucionalidad por entender que la ley vulneraba el derecho de defensa reconocido en el art. 24.1 CE. No obstante, la familia Ruiz Mateos no pudo presentar alegaciones ante el Tribunal Constitucional, mientras que el Abogado del Estado, que había sido parte en el

⁶⁷ Sobre la ley singular del caso Rumasa, ARIÑO ORTIZ, G., “Leyes singulares, leyes de caso único”, *Revista de Administración Pública*, num. 118, 1989, pp. 57-101; MONTILLA MARTOS, J.A., *Leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Civitas, Madrid, 1994; JIMÉNEZ LECHUGA, F.J., “Las leyes singulares en el Derecho español: de nuevo sobre el caso Rumasa y su epílogo, la STEDH de 23 de junio de 1993”, *Revista de las Cortes Generales*, num. 37, 1996, pp. 173-229. Sobre la Sentencia del TEDH, ESCOBAR FERNÁNDEZ, C., “Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 23 de junio de 1993, en el asunto Ruiz-Mateos contra España”, *Revista Española de Derecho Internacional*, XLV, num. 2, 1993, pp. 573-580; GALLARDO CASTILLO, M.J., “RUMASA ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, num. 84, 1994, pp. 613-629

proceso principal, pudo presentarlas al ser uno de los sujetos que en representación del Gobierno interviene en el proceso constitucional.

La cuestión de inconstitucionalidad fue desestimada mediante la STC 166/86, con el voto particular en contra del Magistrado Rubio Llorente, al que se adhirió el Magistrado Truyol Serra. La familia Ruiz Mateos disconforme con la decisión del Tribunal Constitucional presentó demanda ante la Comisión Europea de Derechos Humanos, alegando la vulneración del art. 6.1 CEDH, que establece “el derecho a que la causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial”. La Comisión admitió parcialmente la demanda, y no habiendo sido posible un acuerdo entre las partes, trasladó la causa al TEDH por considerar que podía haberse vulnerado el principio de igualdad de armas y el derecho a un juicio sin dilaciones indebidas. La sentencia del TEDH condenó al Estado español por violación del art. 6.1 CEDH dado que el proceso constitucional no se había decidido en un plazo razonable y no se había respetado el derecho a un proceso equitativo⁶⁸.

De esta condena lo que interesa examinar ahora, a efectos de poder pronunciarse respecto a en qué sentido esta sentencia puede modificar los criterios sobre la negativa a admitir la personación en el proceso constitucional de las partes del proceso principal, son los argumentos ofrecidos por el TEDH para determinar que en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad se había vulnerado el derecho a un proceso equitativo, por no permitirse la intervención de la familia Ruiz Mateos en el proceso constitucional.

⁶⁸ De los veinticuatro jueces que adoptaron la decisión, seis (Juez M. Bernhardt; Juez M. Thon Vilhjamsson; Juez M. Matscher; Juez M. Pettiti, cuya opinión fue aprobada por los Jueces MM. López Rocha y Ruiz-Jarabo Colomer) presentaron opiniones disidentes en relación con la aplicación de los principios del proceso equitativo al proceso constitucional, básicamente por considerar que el procedimiento ante el Tribunal Constitucional era un procedimiento concerniente a la conformidad con la Constitución de la ley cuestionada, y no un procedimiento de derecho civil

En primer lugar, el TEDH declaró que la noción de juicio equitativo comprende tanto el principio de igualdad de armas como el derecho a un proceso contradictorio, incluyendo la facultad de tomar conocimiento de las observaciones realizadas por las otras partes y discutir las. Partiendo de dicha premisa, el Tribunal valoró el hecho de que la ley cuestionada concernía “directamente a un círculo restringido de personas”, concluyendo que cuando la cuestión “es diferida al Tribunal Constitucional en el marco de un procedimiento relativo a un derecho de carácter civil y en el cual son partes las personas de ese círculo, debe en principio garantizarse un libre acceso a las observaciones de las otras partes y una verdadera posibilidad de comentarlas”. De esta forma, el hecho de que la ley fuese una ley de caso único, esto es, una ley de estructura singular dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotaba su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho (STC 166/86/10), cuya inconstitucionalidad sólo podía ser puesta de manifiesto por el sujeto directamente afectado por la misma mediante su solicitud de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad motivó que el TEDH considerase aplicable al proceso constitucional los principios propios del proceso civil garantizados en el art. 6.1 CEDH. Así, si bien el TEDH en la adopción de su decisión tuvo presente que los procesos constitucionales tienen unas características específicas en función de la especificidad de la norma a aplicar y la importancia de la decisión para el sistema jurídico en vigor, consideró que ello no impide que en los supuestos en que el proceso constitucional tiene relación con una ley que afecta directamente a un número restringido de personas, y esa ley se cuestiona en un proceso en el que son partes las personas afectadas por aquella, es necesario garantizarles el acceso a las alegaciones de las otras partes y la posibilidad de comentarlas.

En segundo lugar, hay que advertir que en la decisión del TEDH influyó el hecho de que el Abogado del Estado había sido parte en el proceso principal, y siendo además posible su intervención en el proceso constitucional, dado que de acuerdo con el art. 37.2 LOTC el Gobierno puede personarse y presentar alegaciones, y ello lo realiza a través del Abogado del Estado, pudo presentar sus alegaciones ante el Tribunal Constitucional y discutir los argumentos de la familia Ruiz Mateos puestos de manifiesto en el trámite de alegaciones previsto en el art. 35.2 LOTC, mientras que la familia Ruiz Mateos al no permitírsele presentar dichas alegaciones en el proceso constitucional no pudo combatir la posición del Abogado del Estado. Este elemento, a juicio del TEDH, creaba una situación de desigualdad para la familia Ruiz Mateos, puesto que siendo parte del proceso principal y el sujeto directamente afectado por la norma cuestionada, no estaba legitimada para presentar sus alegaciones ante el Tribunal Constitucional, y contrarrestar la posición manifestada por el Abogado del Estado en la fase de audiencia previa.

Por último, el TEDH declaró que cuando la ley es de carácter singular y se cuestiona en un proceso en que son partes las personas afectadas por la misma debe garantizárseles el acceso a las alegaciones de las otras partes, y la posibilidad de comentarlas. Evidentemente, para cumplir esta garantía no es suficiente con que las partes presenten sus alegaciones, como dispone el art. 37.2 LOTC, sino que además debe existir un trámite mediante el que se permita tener conocimiento de las alegaciones presentadas por los otros sujetos legitimados para ello, y además debe existir la posibilidad de mostrar su conformidad o disconformidad con las mismas, puesto que el derecho a un proceso contradictorio implica la facultad de tener conocimiento de las observaciones de la otra parte y poder discutir las. En el supuesto concreto, dado que tanto el Abogado del Estado como la familia Ruiz Mateos habían manifestado su posición respecto a la constitucionalidad de la norma en el trámite de audiencia

previa ante el órgano judicial, podrían, en caso de admitirse la personación de Ruiz Mateos en la fase de alegaciones ante el Tribunal Constitucional, comentar y manifestar su oposición respecto a aquellas alegaciones, pero aun así no podrían alegar en relación con la posición de los otros sujetos que prevé el art. 37.2 LOTC, dado que dicho precepto establece un único plazo para presentar alegaciones.

Todos estos elementos indican que de la sentencia del TEDH en el caso Ruiz Mateos contra España no se deriva que las partes del proceso principal deban en cualquier caso tener la posibilidad de personarse y presentar alegaciones ante el Tribunal Constitucional⁶⁹. De la misma se extrae que sólo en los supuestos de leyes singulares que afecten directamente a un número restringido de personas cabrá esa posibilidad, siendo necesario que la cuestión tenga su origen en un procedimiento relativo a un derecho de carácter civil en el que son partes las personas del círculo restringido objeto de la ley. Pero además hay que tener en cuenta que la decisión del Tribunal Europeo viene mediatizada por el hecho de que una de las partes del proceso principal si que pudo presentar sus alegaciones ante el Tribunal Constitucional. Asimismo, debe decirse que la decisión del TEDH no se cumple sólo con la posibilidad de presentar alegaciones en el proceso constitucional, sino que la misma establece la necesidad de que se hagan efectivos el principio de audiencia, de igualdad de armas, y de contradicción, principios estos que como ya se ha visto no se encuentran

⁶⁹ Como dice J.A. MONTILLA MARTOS de la sentencia del TEDH no debe derivarse una interpretación extensiva de los preceptos que regulan la cuestión que permita oír a los interesados antes de resolverla, ni la cuestión de inconstitucionalidad debe convertirse en un contencioso con intervención de las partes, “Defensa judicial *versus* ley singular de intervención (Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 sobre el caso Rumasa)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, num. 40, 1994, p. 315. En el mismo sentido J.M. CASTELLÀ ANDREU y E. EXPÓSITO GÓMEZ consideran que de esa sentencia no cabe deducir una solución de carácter general que permita la personación y presentación de alegaciones en todas las cuestiones de inconstitucionalidad, “La intervención de las partes del juicio a quo en la cuestión de inconstitucionalidad. El art. 37.2 LOTC y la incidencia de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993”, *op.cit.*, p. 306

presentes en la tramitación del proceso constitucional, por lo que para poder cumplir la sentencia del TEDH sería necesaria la reforma del art. 37.2 LOTC.

2.7. La modificación de los principios del proceso constitucional: único criterio que justificaría la personación de las partes del proceso principal

Una vez examinados los principales argumentos manifestados a favor y en contra de la personación de las partes del proceso principal en el proceso constitucional, se pretende concluir si, atendida la actual regulación de la tramitación del proceso constitucional, tiene sentido abogar por la personación de las partes del proceso principal en el proceso constitucional, o si la presentación de alegaciones en el trámite de audiencia resulta suficiente para que el Tribunal Constitucional conozca la posición de aquéllas respecto a la posible inconstitucionalidad de la norma, y para que sus intereses subjetivos se encuentren presentes en el proceso constitucional.

En primer lugar, hay que recordar que las alegaciones de las partes del proceso principal presentadas durante el trámite de audiencia deben incorporarse al proceso constitucional, junto con las alegaciones de los otros sujetos previstos en el art. 37.2 LOTC, permitiendo que el Tribunal Constitucional conozca la posición de las partes respecto a la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada⁷⁰. De esta forma, se posibilita “su participación mediata en el proceso constitucional, pues es sabido que una de las funciones del trámite de audiencia es, precisamente, hacer posible la intervención (indirecta) de las partes

⁷⁰ Esta posibilidad de presentar alegaciones en el trámite de audiencia lleva a M. SÁNCHEZ MORÓN a sostener que las partes del proceso principal tienen una intervención indirecta en el proceso constitucional, que obliga al Tribunal Constitucional a examinar sus alegaciones y que las mismas pueden ser valoradas en la adopción de la decisión, “La legitimación activa en los procesos constitucionales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, num. 9, 1983, p. 32

el proceso a quo en el procedimiento que ha de sustanciarse ante este Tribunal (STC 106/1986 y AATC 108/1993 y 145/1993)” (ATC 56/97/1). Por ello, para que efectivamente las alegaciones de las partes puedan ser conocidas por el Tribunal Constitucional es necesario, como se dijo en el Capítulo IV, que la audiencia se celebre en un acto único, en el que las partes y el Ministerio Fiscal presenten sus alegaciones en un plazo común (AATC 75/86/1, 1020/87/único, 145/93/1). Asimismo, para que las alegaciones manifestadas en el trámite de audiencia previa puedan suplir la ausencia de la personación de las partes del proceso principal en el proceso constitucional, es necesario que en la resolución judicial que abre el trámite de audiencia la duda de constitucionalidad quede identificada en los mismos términos en que posteriormente, en su caso, será elevada ante el Tribunal Constitucional, puesto que esta es la única forma de garantizar que las partes del proceso principal tienen la misma posibilidad que los órganos previstos en el art. 37.2 LOTC de presentar sus alegaciones en torno a la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada⁷¹. Esto motiva que deba rechazarse el criterio flexible que el Tribunal Constitucional ha mantenido en orden a la identificación de la duda de constitucionalidad en el trámite de audiencia previa, debiendo exigirse que el juez identifique dicha duda en los mismos términos en que posteriormente redactará el auto de planteamiento⁷².

Sin embargo, pese a esa posibilidad de que las partes del proceso principal presenten sus alegaciones en el trámite de audiencia previa, la mayoría de la

⁷¹ Como pone de manifiesto J. GARCÍA ROCA “si el trámite de audiencia a las partes ex artículo 35.2 de la LOTC se verifica con las suficientes dosis de contradicción, cuando el Tribunal Constitucional enjuicie la cuestión conocerá también con claridad las posiciones de las partes interesadas, al elevarse junto con el auto de remisión de las actuaciones”, *Revista de las Cortes Generales*, num. 27, 1992, p. 121

⁷² A. RIBAS MAURA considera que para garantizar la correcta identificación de la duda de constitucionalidad “sería interesante establecer la posibilidad de que las partes pudieran formular nuevas alegaciones una vez decidido por el órgano judicial el planteamiento de la cuestión. De esta forma, además de darles las mismas posibilidades que, de hecho, tiene el Ministerio Fiscal, tendrían la oportunidad de una reelaboración más profunda y acabada de sus argumentos ante la certeza de su presentación ante el Tribunal Constitucional”, *La cuestión de inconstitucionalidad*, *op.cit.*, p. 65

doctrina se ha manifestado favorable a que las mismas puedan presentar sus alegaciones en el proceso constitucional, considerando insuficiente la posibilidad de que expresen su posición en dicho trámite de audiencia previa⁷³. Sólo Pérez Gordo se muestra expresamente contrario a la personación de las partes del proceso principal en el proceso constitucional, porque la voluntad del legislador fue que sólo interviniesen en él los sujetos previstos en el art. 37.2 LOTC⁷⁴. Respecto a las soluciones propuestas por la doctrina para permitir que las partes del proceso principal puedan personarse en el proceso constitucional, parte de la doctrina defiende que mediante una interpretación amplia de la LOTC, sin necesidad de reforma, debería permitirse a las partes presentar alegaciones en el proceso constitucional. En este sentido, se sostiene que debe realizarse una interpretación extensiva del art. 81 LOTC, y permitir la personación por la vía de la coadyuvancia⁷⁵. Otro sector opina que debería reformarse la LOTC y permitir

⁷³ F. RUBIO LLORENTE- M. ARAGÓN REYES consideran que las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia “carecerán, presumiblemente, de la firmeza, profundidad y asistencia técnica de que disfrutarían si se hicieran después de conocerse que la cuestión ya ha sido planteada ante el Tribunal Constitucional”, por lo que lo lógico sería que interviniesen ante el Tribunal Constitucional, “La jurisdicción constitucional”, *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1981, pp. 829, 833. J. JIMENEZ CAMPO señala que “resulta paradójico, en efecto, que estos litigantes puedan hacerse oír en el amparo si la cuestión no fue planteada y carezcan de tal posibilidad, sin embargo, si el órgano judicial resolvió promoverla”; asimismo opina que la posibilidad de audiencia debe extenderse a toda cuestión de inconstitucionalidad, puesto que sí bien “el enjuiciamiento de la ley a través de la C.I. afecta, claro está, a toda la comunidad y de ahí la presencia de órganos públicos en el proceso”, “ese enjuiciamiento también es, al tiempo, resolución indirecta de un caso que el juez *a quo* no puede, sujeto como está a la ley, decidir por sí solo. El ordenamiento debiera permitir, si esto es así, que los intereses directa e inmediatamente afectados por la resolución del proceso principal se hagan presentes en él”, “El control de constitucionalidad de la ley en el Derecho español”, *Estudios sobre jurisdicción constitucional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 88-89; *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid, 1999, p. 119

⁷⁴ En su opinión esa intervención es innecesaria y superflua, puesto que si el objeto de la intervención es que se formulen alegaciones sobre la cuestión planteada, las partes ya las habrán realizado ante el órgano judicial. Sólo si el Tribunal Constitucional pretende fundar la declaración de inconstitucionalidad en base a la infracción de un precepto constitucional no invocado en el auto de planteamiento, como le permite el art. 39.2 LOTC, debería permitirse la intervención de las partes del proceso principal, ya que en este caso se produciría durante la tramitación del proceso constitucional un cambio de objeto, siendo el precepto que otorgaría cobertura a esa intervención el art. 81.1 LOTC, PEREZ GORDO, A., *Prejudicialidad penal y constitucional en el proceso civil*, Bosch, Barcelona, 1982, pp. 40, 239, 240, 245-248

⁷⁵ J. ALMAGRO NOSETE considera que realizando una interpretación amplia del art. 81 LOTC se podría permitir que los sujetos que acrediten un interés legítimo puedan comparecer en calidad de

que las partes del proceso principal puedan presentar en cualquier caso sus alegaciones ante el Tribunal Constitucional⁷⁶.

Desde la posición que aquí se mantiene, y en relación con los argumentos sostenidos a favor de la personación de las partes del proceso principal en el proceso constitucional, se realizan las siguientes consideraciones. Por lo que se refiere al argumento de Derecho Comparado, la experiencia italiana si bien constituye un ejemplo en el que se permite la intervención de las partes del

coadyuvantes, para sostener la pretensión de cualquiera de las partes principales, *Justicia Constitucional (Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)*, op.cit., p. 139; P. SAAVEDRA GALLO, sostiene que si bien el legislador al no permitir la personación de las partes del proceso principal en el proceso constitucional les ha negado el derecho a la jurisdicción constitucional, sería posible dicha personación a través de la figura de la coadyuvancia, admitida con carácter general en el art. 81 LOTC, *La duda de inconstitucionalidad (soluciones procesales para la aplicación de la ley constitucional al caso concreto)*, op.cit., p. 206; J.M. CASTELLÀ ANDREU- E. EXPÓSITO GÓMEZ, en relación con la posible personación cuando el objeto de la cuestión lo constituyen leyes autoaplicativas defienden que mientras no se produzca una reforma legislativa, el Tribunal Constitucional tiene la posibilidad de realizar una interpretación extensiva del art. 81 LOTC que permita a la persona directamente afectada comparecer y realizar alegaciones, “La intervención de las partes del juicio a quo en la cuestión de inconstitucionalidad. El art. 37.2 LOTC y la incidencia de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993”, op.cit., pp. 312, 315; E. CORZO SOSA considera que el art. 81.1 LOTC, ubicado en el Título VII sobre disposiciones comunes al procedimiento, resulta aplicable a la cuestión de inconstitucionalidad, por lo que “la legitimación para que las personas físicas o jurídicas comparezcan sólo depende de su interés en el proceso, y no por estar incluidas en la enumeración que efectúa el artículo 37.2 LOTC”, lo que permitiría la personación de las partes del proceso, *La cuestión de inconstitucionalidad*, op.cit., pp. 513-515, 521, 555

⁷⁶ P. M. LARUMBE BIURRUM considera que la no posibilidad de personación de las partes del proceso principal parece no respetar el principio procesal constitucional de audiencia previa del órgano judicial a las partes que consagra el art. 24.2 CE, por ello considera que es necesaria una reforma que “acoja la posible intervención de las partes del proceso judicial previo”, “Comentarios en torno a las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por los órganos judiciales”, *Estudios sobre la Constitución Española*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991, pp. 3064-3065; S. GARCÍA COUSO opina que sería conveniente un debate sobre la posibilidad de modificación de la LOTC porque la regulación actual “parece de dudosa constitucionalidad, sobre todo, en aquellos casos en los que son de aplicación normas singulares”, *El juicio de relevancia en la cuestión de inconstitucionalidad*, CEPCS, Madrid, 1998, nota 23, p. 30; M. ARAGÓN REYES se muestra favorable a la reforma del art. 37.2 LOTC, aunque también señala que para acomodar efectivamente el sistema español a lo decidido en la sentencia del STEDH de 23 de junio de 1993 se debería introducir la posibilidad de que los particulares pudiesen impugnar directamente en recurso de amparo las leyes de caso único que directamente les afecten, “Cuestionario sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, *Teoría y realidad constitucional*, num. 4, 1999, p. 72; J.M. LÓPEZ ULLA sin manifestarse expresamente favorable a la reforma dice que considera que las partes deberían tener la posibilidad de intervenir en los procesos de inconstitucionalidad, *La cuestión de inconstitucionalidad en el Derecho Español*, op.cit., p. 334; F. HERRERO-TEJEDOR se muestra también favorable a la reforma del art. 37.2 LOTC para posibilitar la audiencia de las partes en la fase constitucional, “La intervención de las partes en la cuestión de inconstitucionalidad”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, num. 3, 2000, p. 43

proceso principal en el proceso constitucional y la existencia de un efectivo contradictorio, pone de manifiesto, por una parte, el escaso uso que de dicha posibilidad han realizado las partes del proceso principal, siendo considerado el proceso constitucional un proceso que se desarrolla de oficio, sin necesidad de que intervenga ningún sujeto; y, por otra, la escasa incidencia que se atribuye a las alegaciones de las partes en la adopción por la Corte Constitucional de su decisión. Por otro lado, se considera que en relación con las partes del proceso principal no resulta de utilidad la figura de la intervención adhesiva, o que se defienda que su intervención ha de limitarse a la presentación de alegaciones sin ser parte en el proceso constitucional, porque como ya se dijo si no cabe hablar en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad de partes en el sentido procesal del término, todos los sujetos que presentasen alegaciones, con independencia de que estuviesen o no previstos en el art. 37.2 LOTC, actuarían en la misma calidad y realizarían las mismas actuaciones: personarse y presentar alegaciones.

En relación con el argumento de que los sujetos previstos en el art. 37.2 LOTC actuarán en defensa de la constitucionalidad de la ley, y por eso debe permitirse que las partes del proceso principal puedan personarse para manifestar una posición favorable a la estimación de la cuestión, debe de recordarse que nada impide que aquellos sujetos adopten una posición favorable a la estimación de la cuestión planteada. Asimismo, ese argumento obvia que las partes del proceso principal no tienen que manifestarse necesariamente a favor de la declaración de inconstitucionalidad, puesto que en función de sus intereses particulares adoptarán una u otra posición, pudiendo mostrarse favorables a una sentencia desestimatoria.

Respecto a los argumentos que conectan la personación en el proceso constitucional con el derecho de defensa reconocido en el art. 24 CE, es difícil

decir que ese derecho resulta vulnerado si no se permite presentar alegaciones ante el Tribunal Constitucional. Evidentemente, con ello no quiere decirse que las partes del proceso principal no tengan interés en manifestar su posición respecto a la posible inconstitucionalidad de una norma aplicable en el proceso en que se discuten sus derechos e intereses, ni que no deba reconocerse en base a ese interés legítimo que puedan presentar alegaciones en las que manifiesten su posición respecto a la posible inconstitucionalidad de una determinada norma aplicable en el proceso en que son parte. Lo que pretende decirse es que si en el proceso constitucional no existe un contradictorio; si en él no se discuten derechos subjetivos; si las alegaciones presentadas son sólo un medio para que el Tribunal Constitucional conozca las distintas posiciones en relación con la constitucionalidad de la norma cuestionada; si el Tribunal Constitucional adoptará su decisión con independencia de las alegaciones presentadas, o de si se han presentado alegaciones; la posible indefensión de las partes del proceso principal pierde su sentido efectivo, ya que las partes habrán tenido ocasión de manifestar su posición en el trámite de audiencia previa, lo que salvaguarda su derecho a manifestar su posición sobre la posible inconstitucionalidad de la norma.

Por lo que respecta al argumento de que la intervención en el proceso constitucional debería permitirse cuando el sujeto que pretende presentar alegaciones no actúa en defensa de un derecho subjetivo, sino de un interés general y objetivo en relación con una norma que afecta a todo un colectivo representado por ese sujeto, cabe decir que es difícil que en estos supuestos la actuación se realice efectivamente en defensa de un interés objetivo. Así, si bien es cierto que en estos casos se trata de Asociaciones o Colegios que representan los intereses de todo un sector, ello no comporta necesariamente una actuación de carácter objetivo, sino que también actuarán en defensa de un interés subjetivo, el de ese determinado sector, aunque sea con carácter general. Lo que sí resulta

relevante es que esos órganos que actúan en defensa de todos sus miembros, al ser la norma cuestionada una norma que regula derechos e intereses de los mismos, tendrán un interés directo en que se adopte una determinada decisión sobre la constitucionalidad o no de la norma, y además estarán en condiciones de presentar unas alegaciones en las que se ponga de manifiesto desde una perspectiva general los criterios por los que la norma cuestionada puede o no resultar contraria a la Constitución, por lo que su intervención puede ser de cierta utilidad en la tramitación del proceso constitucional. No obstante, el hecho de que hayan sido parte del proceso principal y hayan podido manifestar en él su posición, hace innecesario que vuelvan a presentar alegaciones ante el Tribunal Constitucional, porque éste ya tendrá conocimiento de las mismas a través de la remisión efectuada por el órgano judicial, tal y como prevé el art. 36 LOTC. En los supuestos en que si puede ser interesante examinar el papel que dichas Asociaciones o Colegios pueden tener como representantes de un sector afectado directamente por la norma cuestionada, es en aquellos en que no hayan sido parte en el proceso principal, porque cabe cuestionarse si cómo afectados directos por la norma y representantes de un interés general en la desestimación o estimación de la cuestión de inconstitucionalidad puede reconocérseles un interés legítimo en presentar alegaciones ante el Tribunal Constitucional, dada su relación directa con la norma cuestionada. Pero este será un asunto que se examinará en el último apartado de este Capítulo, al hacer referencia a la personación de terceros en el proceso constitucional.

El único argumento favorable a la necesidad de que las partes del proceso principal pudiesen personarse y presentar alegaciones que resulta admisible es el que se presentaría en un supuesto como el que motivó la decisión del TEDH de 23.06.93. En este caso, la norma cuestionada debería ser una ley singular que afectase directamente a un círculo restringido de personas, y esas personas deberían ser parte del proceso ordinario en que se plantea la cuestión. Además,

será necesario que la única forma de que se ejercite el derecho de defensa frente a esa ley sea el de permitir la intervención de los sujetos afectados en el proceso constitucional. Sin embargo, también hay que considerar que con la personación y presentación de alegaciones no se está dando cumplimiento a la sentencia del TEDH, puesto que en esta se concluía que las partes debían tener acceso a las alegaciones de las otras partes y la posibilidad de comentarlas. Por ello, sólo una reforma del proceso constitucional que introdujese un efectivo contradictorio permitiría que las partes afectadas por una ley singular, y que no tienen otra vía de defender sus derechos que la de presentar alegaciones ante el Tribunal Constitucional, viesen respetado su derecho a un proceso equitativo. No obstante, en la práctica los supuestos en que se ha solicitado que se admitiese la personación por ser la norma cuestionada una ley de carácter singular, era difícil decir que la norma carecía de la nota de generalidad común a las leyes, o que fuese, como la ley de expropiación de RUMASA, una norma que no se ejecutase a través de actos susceptibles de ser recurridos ante la jurisdicción ordinaria. Así, no puede decirse que son leyes singulares ni aquellas que afectan a todos los ciudadanos de una determinada Comunidad Autónoma (ley del Parlamento de Cataluña 5/87, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales y ley del mismo Parlamento 23/87, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, ATC 378/93), ni las dirigidas a los sujetos obligados a afiliarse a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (ley 3/93, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, ATC 174/95).

De acuerdo con todo lo dicho, la conclusión a la que se llega es que, frente a la posición del Tribunal Constitucional que defiende que en el proceso constitucional sólo pueden estar presentes intereses objetivos, hay que admitir la existencia de intereses subjetivos en la tramitación de la cuestión de

inconstitucionalidad, siendo un claro exponente de la presencia de esos intereses subjetivos, el interés de las partes en que el Tribunal Constitucional adopte una determinada decisión sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada que resulte favorable a sus derechos e intereses discutidos en el proceso principal. No obstante, se considera que, tal y como se encuentra configurado actualmente el proceso constitucional, no es necesario para garantizar la presencia de intereses subjetivos en el proceso constitucional que las partes del proceso principal presenten sus alegaciones ante el Tribunal Constitucional. Así, si la duda de constitucionalidad expuesta en la resolución de apertura del trámite de audiencia coincide sustancialmente con la que luego constará en el auto de planteamiento, las partes ya habrán tenido la posibilidad de manifestar su posición respecto a la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada ante el órgano judicial, alegaciones que se incorporan al proceso constitucional junto con las de los sujetos previstos en el art. 37.2 LOTC. Además, teniendo presente que en el proceso constitucional la intervención se limita a la presentación de alegaciones en que se manifestará la posición sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada, sin posibilidad de conocer las de los otros sujetos, ni mucho menos de discutir las diferentes posiciones el proceso constitucional, no existiendo así un verdadero contradictorio, pierde sentido la defensa de una necesaria intervención de las partes del proceso principal en el proceso constitucional. En consecuencia, no se considera necesario que el Tribunal Constitucional realice una interpretación extensiva del art. 37.2 LOTC permitiendo a las partes del proceso principal presentar alegaciones en el proceso constitucional, aunque nada impide que el legislador pueda optar por reformar la LOTC y permitir esa personación. No obstante, para potenciar la existencia de un efectivo debate sobre la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada la reforma debería permitir la contradicción entre las diferentes posiciones sostenidas a favor o en contra de la declaración de inconstitucionalidad de la norma cuestionada, sin perjuicio de que ello en ningún caso impedirá que el Tribunal Constitucional

adopte su decisión sobre la inconstitucionalidad de la norma con independencia de que la misma favorezca o perjudique a los sujetos presentes en el proceso constitucional⁷⁷.

Por último, se quiere hacer constar que existen dos supuestos en los que la no intervención de las partes del proceso principal en el proceso constitucional podría generar una efectiva situación de desigualdad en relación con el resto de sujetos que intervienen en ese proceso constitucional, así, de acuerdo con lo dispuesto en los art. 83 y 84 LOTC, la necesidad de que la decisión de acordar la acumulación de los procesos con objetos conexos se realice con la previa audiencia de los comparecidos en el proceso constitucional; y la comunicación del Tribunal Constitucional a los comparecidos de la eventual existencia de otros motivos distintos de los alegados, con relevancia para acordar lo procedente sobre la admisión o inadmisión y, en su caso, sobre la estimación o desestimación de la pretensión constitucional. El tenor literal de los preceptos es claro, sólo los comparecidos en el proceso constitucional serán oídos en los supuestos establecidos en esos dos preceptos, por lo que las partes del proceso principal no podrán pronunciarse sobre si resulta o no pertinente la acumulación de los procesos constitucionales, o sobre si la existencia de nuevos motivos puede afectar a la admisión de la cuestión y a la decisión sobre el fondo de la misma. Sin embargo, no puede negarse que en relación con la posible acumulación, las partes tienen un interés directo en manifestar su posición sobre la procedencia o no de la misma, dado que ello puede afectar a la prolongación de la suspensión del proceso principal. Si a una cuestión que se encuentra en una

⁷⁷ En este sentido cabe destacar la posición de V. FAIREN GUILLÉN que considera que lo que procede “no es una simple y vergonzante reforma del artículo 37.2 de la LOTC, una de las causas eficientes del estropicio alsaciano; sino un cambio del modelo de control; menos dogmático y elevado, menos distanciado de la Constitución con respecto a los ciudadanos – aunque se guarden las distancias, naturalmente, para evitarle asaltos multitudinarios, cual si de un tribunal ordinario de primera instancia se tratase- y más acomodado a la circunstancia de una Democracia”, *Proceso equitativo, plazo razonable y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Variaciones sobre la sentencia de 23 de junio de 1993, Asunto “Ruíz-Mateos v. España”*, *op.cit.*, pp. 146-147

fase avanzada de tramitación se le acumulan otra u otras planteadas con posterioridad, ello va a suponer un retraso en la tramitación de aquella con sus evidentes efectos en la paralización del proceso principal. Asimismo si existen motivos que pueden justificar un cambio respecto a la admisión de la cuestión, o en relación con el fondo de la decisión, las partes tendrán un interés en pronunciarse sobre esos motivos, puesto que si tuvieron esa oportunidad en la fase de audiencia previa, tendría que ofrecérseles de nuevo si los motivos por los que se planteó la duda de constitucionalidad se han visto modificados o ampliados.

De esta forma, es en estos dos supuestos donde de forma más patente se hace necesaria la audiencia de las partes en el proceso constitucional, y es por ello que sería aconsejable si no se realiza una reforma que permita la intervención de las partes del proceso principal cuando se den las circunstancias de los art. 83 y 84 LOTC, que se entienda que también las partes del proceso principal son sujetos “comparecidos” en el proceso constitucional aunque de forma indirecta, puesto que su comparecencia se efectúa en el trámite de audiencia, trámite que ha sido declarado por el Tribunal Constitucional como parte del proceso constitucional.

3. La posible intervención de terceros en el proceso constitucional

Este apartado tiene por objeto examinar la posibilidad de que se personen y presenten alegaciones en el proceso constitucional en que se tramita la cuestión de inconstitucionalidad sujetos cuya intervención no se encuentra prevista en el art. 37.2 LOTC, ni son partes del proceso principal. La decisión de incorporar un apartado en que se analiza la posible intervención de terceros en el proceso constitucional puede resultar en apariencia carente de interés en relación con la cuestión de inconstitucionalidad, dado que sólo en una ocasión se ha solicitado al

Tribunal Constitucional que admitiese la personación de un sujeto que no era parte del proceso principal, ni se encontraba previsto en el art. 37.2 LOTC. No obstante, se ha considerado necesario examinar esta posibilidad, dado que la misma podría aportar nuevos criterios para valorar la existencia de intereses subjetivos en el proceso constitucional.

En primer lugar, resulta otra vez necesario hacer referencia al ordenamiento italiano, puesto que si bien en el mismo las normas que regulan el proceso constitucional no prevén la intervención de terceros, dicha posibilidad ha sido introducida por la Corte Constitucional y ello ha motivado una nueva discusión sobre la finalidad de la cuestión de inconstitucionalidad y el papel que juegan los sujetos que intervienen en el proceso constitucional.

3.1. La intervención de terceros en el proceso constitucional italiano

La Corte Constitucional, desde el inicio de sus funciones hasta 1991, con la excepción de una sentencia del año 1982, siguió una interpretación rígida de la normativa que regula el proceso constitucional, considerando que no es posible la personación de sujetos que no ostenten la condición de parte del proceso principal en el momento en que se dicta el auto de remisión que plantea la cuestión de inconstitucionalidad⁷⁸, aunque estén interesados en el desarrollo del proceso constitucional⁷⁹. En opinión de la Corte Constitucional los únicos sujetos

⁷⁸ MEZZANOTTE, C., "Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1972, p. 962

⁷⁹ M. D'AMICO en "I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte Costituzionale", *op.cit.*, p. 96, y en "Parti e terzi nel giudizio costituzionale incidentale", *Foro Italiano*, 1997, p. 311, distingue tres categorías de sujetos que no siendo parte en el proceso *a quo* en el momento de dictarse el auto de remisión, pueden estar interesados en la resolución del proceso constitucional:

a) sujetos ligados procesalmente al proceso principal, pero que han sido erróneamente excluidos del mismo, o se personan en él con posterioridad al auto de remisión
 b) sujetos con un interés específico en la resolución de la cuestión de inconstitucionalidad, aunque no tengan relación con el proceso principal. Serían aquellos sujetos que interviniendo en un proceso, éste se

que podrían intervenir en el proceso constitucional son aquellos a los que se hubiese notificado la transmisión del auto de remisión planteando la cuestión de inconstitucionalidad, siendo éstos, de acuerdo con lo dispuesto en los art. 23 de la ley n. 87/53 y 2 de las Normas Integrativas de 1956, las partes del proceso principal y el Presidente del Consejo de Ministros o el Presidente de la Junta Regional afectada, según la norma impugnada sea estatal o regional⁸⁰.

Por su parte, en la doctrina coexistían básicamente dos posiciones. Unas defendían que la opción correcta era la de limitar la intervención de los sujetos a aquellos que las normas que regulan el proceso constitucional establecen⁸¹. Otras

suspende al existir una cuestión de inconstitucionalidad sobre la misma norma que el juez de dicho proceso debe aplicar, pero sin plantear la cuestión ante la Corte

c) sujetos que tienen un interés en la resolución justa de la cuestión de inconstitucionalidad

R. ROMBOLI, por su parte, en "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale", *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, *op.cit.*, p. 111, distingue cuatro categorías de sujetos que pueden ser considerados terceros en relación con la cuestión de inconstitucionalidad en el momento en que ésta se plantea, pero que tienen un interés en la tramitación de la misma:

a) sujetos que reuniendo las condiciones para poder intervenir en el proceso principal no lo han podido hacer por motivos ajenos a su propia voluntad

b) sujetos que voluntariamente deciden no intervenir en el proceso principal hasta el momento en que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad

c) sujetos titulares del mismo interés sustancial presente en el proceso principal, pero que no reúnen las condiciones para ser parte en él

d) sujetos que representan a una determinada categoría de sujetos, siendo titulares de un interés colectivo conexo con el objeto del proceso principal

⁸⁰ MEZZANOTTE, C., "Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale", *op.cit.*, p. 963. R. ROMBOLI también advierte que hasta un determinado momento la jurisprudencia de la Corte era constante en permitir la intervención en el proceso constitucional sólo de los sujetos destinatarios de la notificación del auto de remisión, excluyendo la intervención de otros sujetos, ya fuesen particulares con un interés directo en la cuestión discutida ante la Corte Constitucional, así las sentencias n. 191/83, n. 65/84, n. 125/85, n. 412/88, n. 356/91, o bien fuesen entes o asociaciones que intentasen defender los intereses de una determinada categoría profesional, sentencias, entre otras, sentencias n. 1/84, n. 52/84, n. 298/85, n. 272/87, n. 531/88, n. 63/91, si no ostentaban la calificación de partes del proceso principal en el momento de dictarse el auto de remisión, "L'intervento nel processo costituzionale incidentale: finalmente verso un'apertura del contraddittorio", *op.cit.*, pp. 2605-2606

⁸¹ ANDRIOLI, V., "L'intervento nei giudizi di legittimità costituzionale", *op.cit.*, pp. 281-283; AZZARITI, G., "Discorso del Presidente Azzariti nella seduta inaugurale del secondo anno di attività della Corte", *op.cit.*, p. 886; GIANNINI, M.S., "Sull'intervento nel processo dinanzi alla Corte Costituzionale (giudizi di legittimità costituzionale)", *op.cit.*, p. 240; CAPPELLETTI, M., *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, *op.cit.*, p. 155; D'ORAZIO, G., *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, Torino, 1988, p. 201, la referencia se ha extraído de ROMBOLI, R., "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale", *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-*

abogaban por una ampliación de los sujetos que pueden intervenir en el proceso constitucional, defendiendo bien que esa legitimación debía otorgarse sólo a aquellos sujetos que eran parte del proceso principal, con independencia de que se personasen en él con posterioridad a la transmisión del auto de remisión⁸²; bien que podían personarse todos los que tuviesen un interés concreto en la tramitación del proceso constitucional⁸³.

Con posterioridad, la Corte Constitucional abre una nueva fase en la que admite, en algunas decisiones, la intervención de sujetos que no eran parte en el proceso principal en el momento de dictarse el auto de remisión. Esas decisiones pueden clasificarse en tres grupos⁸⁴:

1992), *op.cit.*, p. 74, nota 82; BELLOMIA, S., "Costituzione di parti intervento di terzi e intervento del pubblico ministero nel giudizio costituzionale incidentale", *op.cit.*, p. 63

⁸² ABBAMONTE, G., *Il processo costituzionale italiano*, Napoli, 1957, p. 128, la cita se ha extraído del artículo de D'AMICO, M., "L'intervento nei giudizi per conflitto di attribuzioni", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, nota 15; REDENTI, E., " Il <contraddittorio> davanti alla Corte Costituzionale. Questioni di procedibilità e di integrazioni", *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1957, p. 436;

⁸³ MEZZANOTTE, C., "Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale", *op.cit.*, pp. 962-969; CERRI, A., *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè editore, Milano, 1997, p. 85

⁸⁴ En la sentencia n. 315/92 la Corte estableció qué sujetos, además de los previstos en las normas que regulan la cuestión de inconstitucionalidad, se encontraban legitimados para intervenir en el proceso constitucional. Dichos sujetos eran, en primer lugar, quienes vean surgir su interés en el proceso con posterioridad a un auto de remisión adoptado por la Corte mediante el que ésta se autoplantea una cuestión de inconstitucionalidad (sentencia n. 20/82); en segundo lugar, quienes dependan de la decisión del proceso constitucional para poder o no ser parte en el proceso principal (sentencia n. 429/91); y por último, los que sean titulares de intereses que se conectan directamente con el objeto del proceso constitucional, y respecto a los que una decisión estimatoria ejercería una influencia directa que podría producir un perjuicio irreparable (sentencia n. 314/92). Evidentemente entre estos supuestos la Corte no tuvo presentes las posteriores decisiones en las que admitirá la intervención de otros sujetos que no encajan en ninguna de las posibilidades previstas en la sentencia n. 315/92, por lo que ajustando la clasificación a la situación actual, parece más correcto realizar la clasificación tripartita expuesta en el texto

a. Aquellas que permiten la intervención de legítimos contradictores del proceso principal, si éstos demuestran que su falta de personación en el proceso principal responde a razones no imputables a culpa o a negligencia suya⁸⁵.

b. Aquellas que admiten la personación de sujetos que demuestren que ostentan un interés directo y ligado al supuesto de hecho del proceso principal que pueda resultar afectado por la decisión de la Corte⁸⁶.

⁸⁵ Así, en el procedimiento decidido con la sentencia n. 20/82 la Corte Constitucional al autoplantearse una cuestión de inconstitucionalidad sobre una ley que debía aplicar en la resolución del proceso constitucional, permitió la intervención en éste de dos agregados clínicos, únicos beneficiarios de la ley impugnada, los cuales se habían personado en el proceso principal con posterioridad a la transmisión del auto de remisión de la cuestión. La Corte justificó dicha intervención por el hecho de que el interés de aquellos sujetos en intervenir en el proceso constitucional provenía del auto de remisión a través del que la Corte se autoplanteara la cuestión de inconstitucionalidad. ROMBOLI, R., "L'intervento nel processo costituzionale incidentale: finalmente verso un'apertura del contraddittorio?", *op.cit.*, p. 2607. En la sentencia n. 314/92 la Corte admitió la intervención en el proceso constitucional de un sujeto que en cuanto litisconsorte necesario debería haber sido demandado en el proceso principal, pero que sólo tuvo conocimiento de dicho proceso principal cuando en otro procedimiento en que era parte supo que se había planteado una cuestión de inconstitucionalidad en aquél. En concreto, en el proceso principal se había planteado una demanda por una sociedad televisiva que cuestionaba la legitimidad de una orden de desactivación que le había sido impuesta por transmitir en un canal asignado a otra sociedad televisiva, siendo esta última sociedad a la que no se le había notificado la tramitación del proceso, aun siendo parte interesada, por lo que ésta sólo pudo plantearse la posibilidad de intervenir en él cuando tuvo conocimiento de que iba a tramitarse una cuestión de inconstitucionalidad surgida en el desarrollo del mismo. La Corte admitió su intervención en el proceso constitucional porque consideró que de no ser así se le hubiese causado un perjuicio irreparable en sus intereses, dado que la sociedad tenía un interés sustancial en la resolución del proceso principal, diciendo expresamente, y con apoyo en el art. 24 de la Constitución que no podía admitirse que "existiese un juicio que incidiese directamente sobre situaciones jurídico subjetivas, sin que existiese la posibilidad jurídica para los titulares de dichas situaciones de defenderlas siendo partes en el proceso". D'AMICO, M., "Parti e terzi nel giudizio costituzionale incidentale" *op.cit.*, p. 312

⁸⁶ En el procedimiento decidido con la sentencia n. 429/91, la Corte admitió la intervención en el proceso constitucional del padre natural de un menor de 16 años, el cual tenía interés en intervenir en el proceso principal, pero no podía hacerlo por impedirlo la normativa vigente, siendo la norma impugnada aquella que excluía el derecho de acción del padre natural. La intervención fue limitada a aquella parte de la cuestión que afectaba a su interés concreto. La Corte justificó dicha admisión porque consideró que el sujeto tenía un interés directo en la resolución de la cuestión, dado que de la decisión de la misma dependía su posibilidad de intervenir en el proceso principal, y así declaró que en estos supuestos el principio de correspondencia formal entre las partes del proceso incidental con las del proceso principal podía no ser aplicable. D'AMICO, M., "La Corte riconosce l'interesse della parte privata (estranea al processo a quo) ad intervenire nel giudizio costituzionale", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, pp. 387-388. Mediante la sentencia n. 178/96 la Corte admitió la intervención de la Congregación cristiana de los testigos de Jehová, porque ésta era portadora de un interés específico propio y cualificado al ser la destinataria de las donaciones liberales cuya deducibilidad se discutía en el proceso principal. La Corte advirtió que dicha intervención respondía al hecho de que la Congregación era titular de una situación jurídico subjetiva directa e individualizada, sobre la que la decisión del proceso constitucional podía incidir directamente en sus intereses. GRANATA, R., "La giustizia costituzionale nel 1996",

c. Las que permiten que intervengan sujetos que representen a asociaciones o grupos de ciudadanos, cuyos intereses pueden verse afectados por la decisión de la Corte Constitucional, siempre y cuando su facultad de representación se justifique por una posición jurídica conferida por la ley⁸⁷.

Con este tipo de decisiones la Corte Constitucional se aleja de una concepción objetiva del proceso constitucional, adoptando una postura que resulta favorable a la posibilidad de tutelar mediatamente situaciones jurídico subjetivas a través del proceso constitucional. Así, si bien la Corte ha justificado la intervención de terceros en consideración a distintas circunstancias, todas ellas encuentran un punto de conexión en el hecho de que los sujetos que eran

Giurisprudenza Costituzionale, 1997, p. 1256. Asimismo, en la sentencia n. 223/96 se permitió la personación en el proceso constitucional del Gobierno de los EEUU, porque se impugnaba en el proceso principal la normativa relativa a la extradición entre Italia y EEUU, y ello implicaba que este Estado era titular de un interés sustancial respecto al objeto de la cuestión de inconstitucionalidad. D'AMICO, M., "Parti e terzi nel giudizio costituzionale incidentale", *op.cit.*, p. 313

⁸⁷ En el proceso constitucional decidido con la sentencia n. 456/93 se discutía la posible inconstitucionalidad de los art. 16 a 23 del D.P.R.M. n. 128 de 1969, en la parte en que se permitía que los asistentes médicos fuesen destinados a los servicios hospitalarios de análisis y de virología. Ante la posibilidad de una decisión estimatoria de la Corte, el Colegio de médicos cirujanos y de los odontólogos se personó en el proceso principal solicitando su intervención en el proceso constitucional. La Corte admitió esta intervención por considerar que debían protegerse los intereses de los profesionales representados por ese Colegio, puesto que los mismos podían resultar afectados por la decisión del proceso constitucional. En el proceso objeto de la sentencia n. 108/95 la Corte permitió la intervención de la Sociedad italiana de autores y editores, en su calidad de titular de específicos derechos y competencias que le son atribuidos por la ley, M. FERRI, "La giustizia costituzionale nel 1995", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1996, p. 530. Mediante la sentencia n. 171/96 se admitió la intervención del "Consiglio Nazionale Forense", aunque no era parte del proceso principal, por ejercer una función de representante de una determinada categoría de sujetos, abogados y procuradores, cuyo estatuto resultaba afectado por la norma cuya constitucionalidad se discutía en el proceso constitucional., M. D'AMICO, "Parti e terzi nel giudizio costituzionale incidentale", *op.cit.*, p. 313. La sentencia n. 235/97 admitió la intervención en el proceso constitucional de la Unión de la Comunidad Hebrea Italiana en cuanto ente representativo de la confesión hebrea en las relaciones con el Estado y de las materias de interés general para los hebreos, porque era titular de un interés cualificado que podía ser afectado por la decisión de la cuestión de inconstitucionalidad, puesto que se cuestionaba la legitimidad de una ley que preveía el cobro de un impuesto a las Comunidades hebreas, y aunque en el proceso principal sólo era parte una de esas Comunidades, la decisión sobre la constitucionalidad de dicha norma podía afectar a las otras Comunidades y a la propia Unión. En el auto n. 67/98 la Corte ha declarado que era posible la intervención en el proceso constitucional de la Federación italiana de Escuelas Maternas puesto que sus intereses podían resultar afectados por la decisión del proceso constitucional

admitidos en el proceso constitucional eran titulares de derechos e intereses que podían resultar afectados por la decisión de la Corte Constitucional. En este sentido, en la sentencia n. 314/92 la Corte afirma que no es posible admitir que "existiese un juicio que incidiese directamente sobre situaciones jurídicas subjetivas, sin que existiese la posibilidad jurídica para los titulares de dichas situaciones de defenderlas siendo partes en el proceso". La Corte Constitucional admite que también en el proceso constitucional resulta aplicable el art. 24 de la Constitución, y que por ello no puede producirse indefensión en los supuestos en que los derechos e intereses de los ciudadanos pueden resultar afectados⁸⁸.

A raíz de estas decisiones, la doctrina ha reaccionado propugnando diferentes soluciones. Algunos sostienen que siendo el proceso constitucional incidental un procedimiento en el que la decisión goza de efectos generales, todos los ciudadanos que tengan un interés concreto en la resolución de la cuestión de inconstitucionalidad han de poder ser parte en él, defendiendo bien que la norma es conforme a la Constitución, bien que la norma es inconstitucional⁸⁹. Otros defienden que la legitimación debe reconocerse a las entidades que representen los intereses de un determinado grupo que pueda

⁸⁸ Posteriormente, en la sentencia n. 108/95 la Corte vuelve a remitirse al derecho reconocido en el art. 24 de la Constitución para justificar la posibilidad de los ciudadanos de defender sus derechos e intereses subjetivos en cualquier proceso en el que éstos puedan resultar afectados, incluido el proceso constitucional. Por su parte en la sentencia n. 421/95 la Corte establece que no es suficiente con ostentar un interés genérico para poder ser admitido como parte en el proceso constitucional, sino que es necesario demostrar un interés directo e individualizado, reconocible cuando el éxito del proceso constitucional vaya a incidir directamente sobre una posición jurídica específicamente propia del interviniente, CERRI, A., "Ancora sul intervento nel giudizio costituzionale", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, pp. 3253-3255

⁸⁹ P. BIANCHI propone una ampliación de la legitimación para ser parte en el proceso constitucional a todos aquellos sujetos que demuestren un interés concreto en la resolución de la cuestión de inconstitucionalidad como posibles afectados por la decisión de la misma, "Dal <processo senza parti> alla <rappresentazioni processuale degli interesse>", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994, pp. 3058 y 3071. F. CERRONE sostiene que la intervención de sujetos en el proceso constitucional debería extenderse a aquellos sujetos que, aun siendo ajenos a la tramitación del proceso principal, sean titulares de derechos o intereses dependientes del acto legislativo impugnado, " <Obbiettivazione> della questione di costituzionalità, 'rilevanza puntuale' e 'rilevanza diffusa' in un recente orientamento della giurisprudenza costituzionale", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1983, p. 2413.

resultar afectado por la decisión de la Corte Constitucional⁹⁰. Otro grupo conecta la intervención en el proceso constitucional con el derecho de defensa reconocido en el art. 24 de la Constitución, lo que les lleva a sostener que deberían ostentar la condición de sujetos legitimados aquellos que tengan un interés específico y particular que puede ser afectado por la decisión de la Corte, permitiéndose su intervención en el proceso constitucional en defensa de ese interés propio⁹¹. Por último, se defiende que los sujetos que pueden intervenir en el proceso constitucional son todos los que sean parte del proceso principal, con independencia de que se personen en él, antes o después de dictarse el auto de remisión⁹².

⁹⁰ L. D'ANDREA opina que en principio las partes del proceso constitucional deberían ser aquellos destinatarios de la decisión final del juez constitucional, y dado que ésta puede tener efectos generales si es estimatoria, aquellos serían todos los ciudadanos. No obstante, reconoce que esta legitimación tan amplia podría provocar un colapso en el desarrollo de la función de la Corte Constitucional, por lo que partiendo de que no todas las leyes afectan de forma indiscriminada a todos los ciudadanos, debería reconocerse la facultad de intervenir como partes en el proceso constitucional a aquellas entidades que representan los intereses de ese concreto sector al que afecta la norma de cuya constitucionalidad se duda, "Verso una <democratizzazione> del contraddittorio nel giudizio costituzionale incidentale", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994, pp. 565-570, 582 y 587. N. TROCKER aboga por la admisión en el proceso constitucional de sujetos que, en función de su organización o de los fines que institucionalmente persigan, puedan actuar como *amicus curiae*, defendiendo los intereses presentes en el proceso constitucional en su vertiente más amplia, "Note sul contraddittorio nel processo costituzionale della liberta", *Foro Italiano*, 1989, p. 675. R. ROMBOLI defiende la posibilidad de que los sindicatos o asociaciones puedan intervenir en el proceso constitucional, dado que ellos conocen mucho mejor los intereses que deben ser defendidos ante la Corte, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale", *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, *op.cit.*, pp. 123-124

⁹¹ En opinión de M. D'AMICO no debería existir ningún motivo justificado para no admitir la intervención en el proceso constitucional de los sujetos que se personan en el proceso principal después de dictarse el auto de remisión, o de los que han sido excluidos erróneamente del proceso principal, o de los que han sucedido a las partes del proceso *a quo*, o de las partes sustancialmente legitimadas para intervenir en el proceso principal aunque el juez *a quo* no haya advertido el defecto de su falta de personación antes de la remisión de la cuestión a la Corte. Asimismo defiende que debería admitirse la intervención de aquellos sujetos que son parte de un procedimiento judicial que se suspende, sin remitir la cuestión a la Corte, en espera de que ésta decida sobre otra cuestión de inconstitucionalidad anteriormente planteada relativa a una norma que también debe ser aplicable en dicho proceso. Las razones aducidas para admitir estas intervenciones derivan de la aplicación del art. 24 de la Constitución, el cual si bien no puede ser utilizado de forma general para permitir la intervención de cualquier sujeto en el proceso constitucional, si que puede justificar la apertura del proceso en aquellos supuestos particulares en los que se encuentre directamente afectado el derecho de defensa, "L'intervento nei giudizi per conflitto di attribuzione", *op.cit.*, pp. 2341 y 2344

⁹² Así M. BIGNAMI, si bien se plantea la duda de si el proceso constitucional debería tener sus propias partes procesales que no deberían coincidir necesariamente con las del proceso principal, al ser aquél un proceso autónomo de éste, acaba concluyendo que la ampliación de sujetos en el proceso constitucional

En consecuencia, si bien hay que volver a poner de manifiesto que el desarrollo del proceso constitucional en Italia presenta unas características que impiden la transposición mecánica de los criterios adoptados por la Corte Constitucional en relación con la intervención de terceros, lo que puede extraerse es que efectivamente, como ya se dijo en el anterior apartado, la finalidad objetiva a la que responde la cuestión de inconstitucionalidad no impide que se permita a los sujetos cuyos intereses legítimos pueden ser afectados por la decisión sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada, presentar sus alegaciones poniendo de manifiesto su posición sobre la posible inconstitucionalidad de esa norma.

3.2. La negativa del Tribunal Constitucional español a admitir la intervención de terceros en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad

Sólo en una ocasión, como se decía al comienzo de este apartado, se ha solicitado al Tribunal Constitucional que admita la personación en el proceso constitucional de un sujeto que no era parte del proceso principal, ni su personación estaba prevista en el art. 37.2 LOTC. En la solicitud denegada mediante el ATC 166/98, la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA) interesó su comparecencia en las cuestiones de inconstitucionalidad en que se dudaba de la constitucionalidad del art. 1.2 de la Ley 122/62, de 24 de diciembre, de Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, según la redacción dada por la Disposición Adicional octava de la Ley 30/95, de 8 de noviembre, de Ordenación de los Seguros Privados. La solicitud de comparecencia se basaba en que UNESPA es

debería limitarse a aquéllos que sean parte del proceso principal, con independencia de que se hayan personado en él con posterioridad al auto de remisión, "L'ordine dei Medici <espugna> il processo costituzionale", *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, p. 1296

la Asociación Profesional que ostenta la representación del sector asegurador y de las entidades asociadas, figurando entre sus fines la defensa de los intereses comunes de sus asociados. Además consideraba que en virtud de la STEDH de 23.06.93 debía admitirse su comparecencia dado que es al Tribunal Constitucional, y no al legislador, al que corresponde asegurar la observancia de la doctrina del TEDH en lo que respecta a los derechos fundamentales, puesto que si bien el Tribunal está sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica, la relación de jerarquía existente entre ambas comporta que la segunda haya de ser interpretada de conformidad con la primera, por lo que la falta de previsión legal no puede fundamentar la negativa a la solicitud de comparecencia. Por último, se alegaba que la naturaleza objetiva de la cuestión no impide que la decisión del Tribunal pueda afectar a intereses legítimos, a cuyos portadores se les niega, con la interpretación restrictiva del Tribunal, su derecho a la tutela y la posibilidad de aportar nuevos elementos de juicio al debate constitucional.

El Tribunal Constitucional frente a dicha solicitud declaró que “con independencia del interés legítimo que pueda ostentar la entidad solicitante para actuar en defensa de los intereses de sus asociados, es lo cierto que, pudiendo hacerlo, no compareció ni se personó como parte en el proceso judicial del que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad, ni en ninguno de los que se encuentran en el origen de las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas a aquélla. La constatación de esta circunstancia hace innecesario el análisis de la argumentación vertida por la entidad UNESPA acerca de la doctrina constitucional elaborada por este Tribunal, en punto a la posible comparecencia en una cuestión de inconstitucionalidad de sujetos distintos a los taxativamente enumerados en el art. 37.2 LOTC y la eventual repercusión que, respecto de esa doctrina, pudiera tener la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 (asunto Ruiz Mateos). Es claro que el debate jurídico-doctrinal, del que se hace eco UNESPA en su escrito de solicitud de personación,

únicamente cobra sentido en relación con quienes hubiesen sido parte en el proceso judicial *a quo*, circunstancia que, como queda expuesto, no concurre en el presente caso.” “Cualquiera que sea la interpretación del art. 37.2 LOTC no podrá esta incluir la eventual personación de quienes no fueron parte en el proceso judicial del que la cuestión de inconstitucionalidad dimana, pues ello supondría, sencillamente, la absoluta desnaturalización de ese mecanismo de control de constitucionalidad de la ley, tal como está configurado en la Constitución (art. 163) y en la Ley Orgánica de este Tribunal” (ATC 166/98/2).

Frente a la negativa del Tribunal Constitucional a admitir la comparecencia de terceros en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad, hay que decir que en determinados supuestos tanto en la tramitación del recurso de inconstitucionalidad⁹³ como en la de los conflictos

⁹³ En relación con la personación de terceros en el recurso de inconstitucionalidad, la posición del Tribunal Constitucional ha sido en la mayoría de supuestos la de negar la misma. No obstante, en determinados supuestos en que los terceros eran Comunidades Autónomas cuyas normas podían resultar directamente afectadas por la decisión del Tribunal Constitucional ha admitido su personación. Así, en los AATC 1203/87, 252/96, 378/96, 142/90, y 253/98 el Tribunal Constitucional desestimó la petición de comparecencia en base a los siguientes argumentos, “el art. 81.1 LOTC de manera directa está resolviendo sólo un problema de postulación -los que comparezcan en los procesos constitucionales han de hacerlo representados y asistidos jurídicamente- y no dispone nada sobre la articulación de formas litisconsorciales o sobre la intervención de coadyuvantes. En el art. 81 no hay una generalización de los coadyuvantes, que no caben en el recurso directo de inconstitucionalidad ni en las cuestiones de inconstitucionalidad. No se contemplan en los procesos de inconstitucionalidad regulados en la LOTC otras posibles personaciones que no sean las de los órganos públicos previstos en el art. 34.1 LOTC, a los que ha de darse traslado de la demanda una vez admitida. No se hace en la Ley Orgánica del Tribunal, respecto de dicho procedimiento, alusión alguna a posibles intervenciones de coadyuvantes, a diferencia de lo que, en los recursos de amparo, prevé el art. 47.1 de la misma, sin que la normativa específica para cada tipo de proceso pueda estimarse que conculque el principio de igualdad” (ATC 1203/87/único). “El art. 32 de la LOTC determina taxativamente quiénes están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad y su art. 34 determina también los órganos a los que debe darse traslado de la demanda a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen oportunas. El sentido de la regulación legal, reiteradamente interpretada por este Tribunal en un buen número de resoluciones, es la de determinar con carácter general a los legitimados para interponer el recurso y personarse en el mismo, sin que exista alusión alguna a posibles intervenciones de coadyuvantes, de modo que quedan excluidas del proceso cualesquiera otras personas, fueran cuales fueren los intereses que tengan en el mantenimiento o en la invalidación de la Ley o en los actos o situaciones jurídicas realizados y desarrollados en aplicación de la Ley (AATC 387/1982, 18/1985, 33/1986, 1.203/1987)”(AATC 252/96/2, 378/96/2). Así no es posible admitir como parte a otras personas cuyos intereses están protegidos por el Ordenamiento a través de otros medios, como son la impugnación de los actos de aplicación, que puede dar lugar a litigios en los que el Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de la parte, podrá plantear la cuestión de inconstitucionalidad (art. 35 LOTC), y, por

positivos de competencia ha admitido esa posibilidad. En el primer supuesto, como ya se dijo, limitando la personación de las Comunidades Autónomas a supuestos en que las disposiciones recurridas afecten a su propio ámbito de

otra parte, si estimase que se había vulnerado uno de los derechos fundamentales susceptibles de amparo, podrían también, como hemos dicho antes, formular tal recurso contra los actos de los poderes públicos de aplicación de la Ley, una vez cumplidos los requisitos establecidos.” (ATC 235/98/único). Las decisiones del Tribunal Constitucional denegando la comparecencia en calidad de coadyuvante en los recursos de inconstitucionalidad, han ido acompañadas en algunas ocasiones de votos particulares que discrepaban de dicha decisión. Así en los AATC 252/96, 378/96 el Magistrado Gimeno Sendra formuló voto particular al que se adhirió el Magistrado Jiménez de Parga y Cabrera por considerar que se debió haber permitido la intervención adhesiva dado que la norma impugnada circunscribía sus efectos a los integrantes de la Asociación de Médicos de Asistencia Pública Domiciliaria Interinos de la Comunidad Valenciana, siendo de aplicación lo dispuesto en el art. 24.1 CE y la doctrina de la STEDH de 23.06.93, con el objeto de garantizar que en plena igualdad de armas la Asociación pudiese alegar lo que a su derecho conviniese. También en el ATC 142/98 el Magistrado Gimeno Sendra formuló voto particular, al que se adhirieron los Magistrados Mendizábal Allende y Jiménez de Parga, alegando que dado que la sentencia que el Tribunal dictase en el recurso afectaría de manera exclusiva y directa al colectivo de panaderos, resultaban de aplicación los mismos motivos favorables a la intervención adhesiva puestos de manifiesto en los votos particulares AATC 252/96 y 378/96. Finalmente en el ATC 235/98, el Magistrado Gimeno Sendra volvió a formular voto particular al que se adhirieron los Magistrados García-Mon y González-Regueral y Jiménez de Parga y Cabrera, en el que en base a los mismos argumentos que en los anteriores votos particulares consideraba que debería haberse permitido la comparecencia de la Universidad de Elche. Por el contrario, en el ATC 172/95/3 y 4 el Tribunal Constitucional admitió la comparecencia de la Generalidad de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 16/94 que modificaba determinados preceptos de la Ley 7/85 del Poder Judicial, declarando que si bien “en el recurso de inconstitucionalidad(...) dada la nota de «generalidad» que ha de concurrir en su objeto material, es impensable la existencia de un «interés directo» que pudiera legitimar la intervención de un tercero a fin de defender la constitucionalidad de la disposición con rango de Ley impugnada, todo ello sin perjuicio de que dicho interés pueda existir en la impugnación de sus actos de aplicación, con respecto a los cuales siempre puede instarse su nulidad a través del recurso de amparo, en donde la intervención del coadyuvante sí que se encuentra expresamente prevista (art. 47.1 LOTC)”, “no basta la consideración del tenor literal de los preceptos aludidos, sino que es preciso tener en cuenta las funciones del recurso de inconstitucionalidad, que no siempre se limita a ser un puro proceso de control abstracto de normas, sino que, en ocasiones, tiene un contenido competencial que le convierte en instrumento de solución de determinados conflictos de esta índole, como se desprende de la simple lectura del art. 67 LOTC”. Y así valora el hecho que la personación de las Comunidades Autónomas sí se prevé en el art. 162.1 CE y 32.2 LOTC, y aunque el art. 34.1 LOTC no se refiere a las Comunidades Autónomas como partes demandadas salvo que fueran las que han elaborado la norma impugnada, “si la Constitución [(art. 162.1 a)] y la LOTC (art. 32.2) facultan a las CC. AA., 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 a ser oída por este Tribunal” (En el mismo sentido se pronunció en el ATC 155/98/3)

autonomía. En el segundo, esto es, en relación con los conflictos positivos de competencia, admite la figura de la coadyuvancia, cuando la sentencia a adoptar en la resolución del conflicto de competencia “además de pronunciarse sobre la titularidad de la competencia, tenga que decidir sobre actos y situaciones de hecho o de derecho creadas por el acto determinante del conflicto, en las que existan intereses concretos y directos de terceras personas (AATC 124/1981; 459/1985; 173/1986 y 55/1988)”, por lo que, “la Sentencia deberá afectar de modo directo a derechos o situaciones surgidas con anterioridad, descartándose todos aquellos supuestos en los que la incidencia, en su caso, alcanzará tan sólo a meras expectativas de una pluralidad de personas (ATC 173/1986)” (ATC 280/90/1). De esta forma, la intervención tendrá un carácter excepcional, no siendo suficiente que la declaración de la titularidad y, en su caso, la anulación de la disposición o acto pueda, eventualmente, tener algún efecto o incidencia en los derechos e intereses concretos y directos de terceras personas, sino que esa incidencia, siendo manifiesta, clara y terminante, debe, además, afectar directamente a tales derechos sin que para sus titulares exista ya ninguna otra posibilidad de defensa ante cualesquiera otras instancias jurisdiccionales.” (ATC 280/90/2). Así, el Tribunal Constitucional ha rechazado la comparecencia cuando no existe esa incidencia directa en los derechos de los sujetos que solicitan intervenir en el conflicto de competencias (AATC 173/86/2, 280/90/3, 110/90/2, 59/98/3)⁹⁴.

Por tanto, el Tribunal Constitucional admite la intervención de terceros en conflictos de competencia cuando la sentencia que se haya de dictar no sólo se

⁹⁴ Sobre la posible intervención de las Comunidades Autónomas en los conflictos de competencia y en los recursos de inconstitucionalidad, TEROL BECERRA, M.J., *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1988, pp. 132-134; GARCÍA ROCA, J., *Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, CEC, 1993, pp. 45-48; BARCELÓ SERRAMALERA, M., “Procesos constitucionales con intervención de las Comunidades Autónomas: aspectos procesales”, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1995-1996*, 1997, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, pp. 1025-1045

pronuncie sobre la titularidad de la competencia, sino también sobre actos y situaciones de hecho o de derecho creadas por el acto determinante del conflicto en que existan intereses concretos y directos de los sujetos que pretenden comparecer ante el Tribunal Constitucional, siendo necesario, además, que la incidencia en los derechos e intereses concretos y directos sea manifiesta, clara y terminante, no existiendo otra posibilidad de defensa de los mismos que la intervención en el conflicto de competencia.

3.3. La existencia de un interés legítimo como supuesto justificante de la intervención de terceros en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad

El elemento que determina la posibilidad de que intervengan en el proceso constitucional sujetos no previstos en la LOTC, como acaba de decirse, es la existencia de unos intereses directos y concretos que vayan a ser afectados de manera directa por la decisión del Tribunal Constitucional, siempre que la única posibilidad de defender esos intereses sea la intervención en el proceso constitucional. Como dice el ATC 124/81/2 “la legitimación de los coadyuvantes tiene que fundarse en un interés y el interés hay que considerarlo como una situación jurídica que puede resultar afectada por la resolución que en el proceso se dicte”.

Por tanto, si se traslada ese argumento al ámbito de la cuestión de inconstitucionalidad sería el interés legítimo en la decisión del Tribunal Constitucional el que justificaría la intervención de terceros en el proceso constitucional en que se tramita la cuestión de inconstitucionalidad. Dicho término “interés legítimo” comporta, en palabras del Tribunal Constitucional, la existencia de un interés en sentido propio, cualificado y específico (SSTC 201/87/1, 257/88/3, 148/93/2), que debe ser identificable con cualquier ventaja o perjuicio jurídico derivado de la reparación pretendida (SSTC 97/91/2, 195/92/2,

264/94/3, 192/97/2, 152/99/4), siendo esta una expresión más amplia que la de interés directo (SSTC 60/82/3, 195/92/2)⁹⁵.

De acuerdo con esa noción de interés legítimo, *a priori*, no parece impensable que también en los procesos constitucionales de control de constitucionalidad sea posible la existencia de un interés propio, cualificado y específico que pueda comportar un beneficio o perjuicio para el titular del mismo en función de la decisión que adopte el Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la norma impugnada. Así, no cabe descartar que determinados sujetos que no hayan sido parte en el proceso principal en que la cuestión de inconstitucionalidad se plantea tengan un interés legítimo en la decisión del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada, atendido que la misma afectará de manera directa sus derechos e intereses. Por ello, teniendo presente que, como ha declarado el Tribunal Constitucional, todas las personas que poseen derechos o intereses legítimos sobre las cuestiones que en el proceso se discuten puedan estar presentes en el mismo (SSTC 237/88/2, 123/89/2, 162/93/2), alegando lo que a sus derechos e intereses convenga (SSTC 122/95/2, 107/99/5), debería permitirse la intervención de los sujetos que tengan un interés legítimo en la decisión del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada.

Frente a ello se considera que los argumentos del Tribunal Constitucional para rechazar la personación de terceros en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad no son decisivos. La finalidad objetiva de los procesos de

⁹⁵ Sobre el concepto de interés legítimo, SÁNCHEZ MORÓN, M., “Interés legítimo”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, p. 3663; BARCELÓ SERRAMALERA, M., “Comentario al art. 47 LOTC”, *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, pp. 770-771. Sobre la evolución en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa del término “interés directo” al término “interés legítimo”, GONZÁLEZ CANO, M.I., *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 41-52

control de constitucionalidad, como ya se dijo, no impide la existencia de intereses subjetivos en que se declare o no la inconstitucionalidad de la norma, por ello el argumento que niega la existencia de un posible interés legítimo en la tramitación del proceso constitucional para rechazar la personación de terceros desconoce que aunque el Tribunal Constitucional no haya de adoptar su decisión valorando cómo ello afectará a los intereses de determinados sujetos, ello no se erige en obstáculo para que aquellos sujetos que acrediten que de la decisión del Tribunal Constitucional puedan derivarse directamente beneficios o perjuicios en sus intereses, presenten alegaciones manifestando su posición respecto a la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada.

Tampoco resultaría argumento suficiente alegar que el sujeto que ostente un interés legítimo podría recurrir ante la jurisdicción ordinaria los actos de aplicación de la ley en cuestión solicitando en su caso el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, o interponiendo recurso de amparo si entiende que se ha vulnerado alguno de sus derechos fundamentales. Por lo que se refiere a la solicitud de que se plantee la cuestión de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional ha declarado que es el órgano judicial al que le corresponde decidir si plantea o no la cuestión, y ello con independencia de los intereses manifestados por la parte que solicita el planteamiento, sin necesidad de que tenga aquél que motivar su decisión de no plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Por otro lado, la vía del recurso de amparo sólo resulta factible cuando la ley vulnere alguno de los derechos y libertades reconocidos en los art. 14 a 29 y 30.2 de la Constitución, permitiendo, en su caso, que el Tribunal Constitucional se plantee una autocuestión de inconstitucionalidad, por lo que si la ley que se considera inconstitucional afecta a otros derechos, su constitucionalidad no será susceptible de ser revisada por el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo y de la autocuestión de inconstitucionalidad.

Pero además hay que tener presente que la persona con un interés legítimo en la tramitación del proceso constitucional puede pretender que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad por considerar que la norma es conforme a la Constitución y que si se declarase su inconstitucionalidad ello le ocasionaría un perjuicio en sus intereses. En este supuesto es evidente que ni la posibilidad de iniciar un proceso judicial ni de recurrir en amparo permitirán la salvaguarda de sus intereses, dado que estos se conectan con la consideración de que la norma cuestionada es conforme con la Constitución, por lo que carecería de sentido recurrir un acto de aplicación de la misma, ya que su interés legítimo en este caso puede resultar afectado si se adopta una decisión que declare la inconstitucionalidad de la norma.

Lo expuesto lleva a concluir que permitir que intervengan en el proceso constitucional sujetos con un interés legítimo en la estimación o desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad no comporta como consecuencia necesaria la desnaturalización de la cuestión, ni contradecir su finalidad objetiva, puesto que la intervención no se orientará a la discusión de cómo afectará o no a sus intereses la decisión de la cuestión de inconstitucionalidad, sino que se centrará en la discusión sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada⁹⁶.

Evidentemente, esto no supone que se abogue por la posibilidad de que cualquier sujeto que alegue un interés legítimo en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad pueda presentar alegaciones en el proceso constitucional. Si bien es necesario que la persona que pretenda personarse en el proceso constitucional demuestre que efectivamente es titular de un interés legítimo en la

⁹⁶ E. CORZO SOSA también considera que es posible que los sujetos que demuestren un interés legítimo, aunque no sean parte del proceso principal se personen ante el Tribunal Constitucional, *La cuestión de inconstitucionalidad, op.cit.*, pp. 513-515

tramitación del proceso, acreditando que de la decisión del mismo se derivará de forma directa un beneficio o perjuicio en sus intereses, se considera que para evitar que el Tribunal Constitucional se vea colapsado por la presentación de alegaciones sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada debe establecerse un límite a la intervención de terceros. En este sentido, parece que un límite adecuado podría ser, como parte de la doctrina italiana sostiene, el de exigir que ese interés legítimo fuese además el interés general de todo un colectivo que trata de defender o atacar la constitucionalidad de la norma cuestionada, siempre que esta norma regule, en sentido amplio, la actuación de ese colectivo, y por tanto, afecte directamente a los intereses del mismo⁹⁷. De esta forma, la posibilidad de personarse sin ser parte en el proceso constitucional, ni ser uno de los sujetos previstos en el art. 37.2 LOTC, se reconocería a aquellas asociaciones o corporaciones que defienden los intereses de todo un sector cuya actuación está regulada por la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, pudiendo realizar sus alegaciones en defensa bien de la constitucionalidad de la norma cuestionada, bien de su inconstitucionalidad, según que decisión sea más favorable a sus intereses legítimos⁹⁸.

⁹⁷ El interés legítimo colectivo es un interés que pertenece a una pluralidad determinada de individuos organizada para la persecución de fines propios, GONZÁLEZ CANO, M.I., *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*, op.cit., pp. 95, 100. Como señala J. MONTERO AROCA lo característico del interés colectivo es la existencia de un vínculo jurídico que une a un conjunto o serie de personas más o menos numeroso, vínculo jurídico que se identifica con una persona jurídica que ostenta la representación institucional para la defensa de ese interés, *La legitimación en el proceso civil (intento de aclarar un concepto que resulta más confuso cuanto más se escribe sobre él)*, Civitas, Madrid, 1994, p. 67. Sobre el reconocimiento jurídico de los intereses colectivos como intereses legítimos y la posible legitimación procesal de los mismos, SÁNCHEZ MORÓN, M., “Interés colectivo”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 3654-3656

⁹⁸ En este sentido hay que señalar que en el ámbito de la jurisdicción ordinaria se reconoce la posible legitimación de las corporaciones y asociaciones en defensa de los intereses legítimos colectivos. Así, el art. 7.3 LOPJ reconoce que “los Juzgados y tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción”. De acuerdo con dicha posibilidad el art. 19.1.b) LJCA declara que “están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: las corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos”. Por su parte, el art. 11 LEC establece que “sin perjuicio de la legitimación invidual

Ciertamente, esta posición en relación con la posible personación de terceros y la que se ha adoptado respecto a las partes del proceso principal puede parecer incoherente. Por un lado, se considera que a los terceros con un interés legítimo que puede ser afectado por la decisión del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada se les tendría que permitir presentar alegaciones en el proceso constitucional, mientras que por lo que se refiere a las partes del proceso principal se estima suficiente que puedan presentar alegaciones en el trámite de audiencia.

No obstante, la incoherencia no es tal, puesto que lo que se defiende es que la finalidad objetiva a la que responde la cuestión de inconstitucionalidad no impide la presencia de intereses subjetivos en el proceso constitucional, intereses subjetivos que son notorios respecto a las partes del proceso principal, pero que también están presentes en sujetos cuya situación jurídica resulta directamente afectada por la norma puesta en cuestión. Así, se considera que los argumentos que pueden aportar esos sujetos pueden ser de utilidad para que el Tribunal Constitucional adopte su decisión. De acuerdo con ello, se manifiesta *de lege ferenda* que debería reconocerse esa vertiente subjetiva de la cuestión, por lo que

de los perjudicados, las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas estarán legitimadas para defender los derechos e intereses de sus asociados y los de la asociación, así como los intereses generales de los consumidores y usuarios". Por último, el art. 17.2 LPL dispone que "los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales tendrán legitimación para la defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios". Sobre la legitimación de las corporaciones y asociaciones en defensa de los intereses legítimos colectivos que reconocen los mencionados preceptos, GÓMEZ DE LIAÑO GONZÁLEZ, F., "La legitimación colectiva y el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial", *Justicia*, num. III, 1986, pp. 549-576; DÍAZ SUAREZ, A., "La protección de los intereses colectivos en la Ley Orgánica del Poder Judicial", *Terceras Jornadas de Derecho Judicial, T.I.*, Secretaria General Técnica, Ministerio de Justicia, 1987, pp. 81-95; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, I*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 490-499; CORDÓN MORENO, F., *El proceso contencioso administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 104-107; GÁRNICA MARTÍN, J., "Comentario al art. 11 LEC", *Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, Coord. FERNÁNDEZ BALLESTEROS, M.A. - RIFÀ SOLER, J.M.- VALLS GORBAU, J.F., Atelier, Barcelona, 2000, pp. 159-173; SAMANES ARA, C., *Las partes en el proceso civil*, La Ley, Madrid, 2000, pp. 85-100; VILLAR FUENTES, I.M. "Algunas reflexiones sobre la

el legislador debería reformar la LOTC en orden a admitir la personación de terceros que permita que el Tribunal Constitucional pueda conocer cuál es la posición de los sujetos cuyos intereses legítimos resultan directamente afectados por la norma cuestionada en orden a su posible inconstitucionalidad. Todo ello, sin perjuicio, de que si la reforma se orientase a la existencia de un efectivo contradictorio en la tramitación del proceso constitucional se debería también permitir que las partes del proceso principal pudiesen personarse ante el Tribunal Constitucional para discutir las diferentes posiciones manifestadas respecto a la constitucionalidad de la norma cuestionada.