

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO**

Nº de Registro: 5707/2008

Excmos Sres.:

ASUNTO: Recurso de
inconstitucionalidad promovido por el
Presidente del Gobierno.

D^a. María Emilia Casas Baamonde
D. Guillermo Jiménez Sánchez
D. Vicente Conde Martín de Hijas
D^a Elisa Pérez Vera
D. Eugeni Gay Montalvo
D. Jorge Rodríguez-Zapara Pérez
D. Ramón Rodríguez Arribas
D. Pascual Sala Sánchez
D. Manuel Aragón Reyes
D. Pablo Pérez Tremps.

SOBRE: Ley del Parlamento Vasco
9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y
regulación de una consulta popular al
objeto de recabar la opinión de la
ciudadanía en la Comunidad Autónoma
del País Vasco sobre la apertura de un
proceso de negociación para alcanzar la
paz y la normalización política.

A U T O

I. Antecedentes

1. Don Felipe Segundo Juanas Blanco, Procurador de los Tribunales, en nombre de los partidos políticos Euzko Alberdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna, Ezker Batua-Berdeak y Aralar, presenta un escrito registrado en este Tribunal el día 6 de agosto de 2008, en el que suplica, con base en las alegaciones que a continuación se resumen, que se le tenga por comparecido en representación de los citados partidos políticos en los recursos de inconstitucionalidad núms. 5705 y 5748/2008, promovidos, respectivamente, por el Presidente del Gobierno y por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, *de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión de la ciudadanía en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política*. Asimismo solicita que, previos los trámites oportunos, se dicte Auto por el que se acuerde levantar la suspensión cautelar de la Ley recurrida.

El contenido del escrito es, sustancialmente, el siguiente:

a) En el primer apartado, titulado “Sobre la legitimación”, los comparecientes comienzan por referirse a la aplicación del art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos a los litigios ante el Tribunal Constitucional, invocando al respecto la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993, dictada en el asunto *Ruiz Mateos contra España*.

A continuación exponen la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con los recursos de inconstitucionalidad, de la que destacan una posición contraria a acoger la posible personación de sujetos diversos a los contemplados en la CE y en la LOTC, aunque, a su juicio, dicha doctrina no excluye totalmente la posibilidad de personación de sujetos distintos. A favor de esta posibilidad invocan el voto particular al ATC 172/1995 (*sic*) y el ATC 216/1999, de 15 de septiembre, cuyos contenidos transcriben.

En relación con las cuestiones de inconstitucionalidad afirman que el Tribunal, después de haberse negado a aplicar la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reorientó su doctrina. En este sentido advierten un giro en la STC 48/2005, de 3 de marzo, siendo una consecuencia lógica de dicha evolución la modificación que ha llevado a cabo la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, en la redacción del art. 37 LOTC, permitiendo a quienes sean parte en el procedimiento judicial personarse ante el Tribunal Constitucional dentro de los quince días siguientes a la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad para formular alegaciones en el plazo de otros quince días. La vigente redacción del precepto es abierta y no exige ni siquiera que se trate de una ley singular que afecte con carácter particular y exclusivo a un determinado destinatario.

A la luz de la doctrina expuesta los comparecientes entienden que cabe admitir la personación en el recurso de inconstitucionalidad de una persona física o jurídica distinta al órgano legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma, pese a que el círculo de los sujetos legitimados sigue sin alterarse en el tenor del art. 34 LOTC.

En este caso la Ley recurrida es una ley singular, pues agota su vigencia con su mera aplicación y, como es sabido, es de caso único. De otra parte, aunque la Ley no tiene un destinatario particular, se dirige a un colectivo restringido, como son los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, respecto de quienes los comparecientes resultan ser

sus representantes. Resulta obvio que el interés de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Euskadi puede ser encarnado por los partidos políticos, en atención a las cualidades de las que se encuentran investidos, cuando lo que se discute es la constitucionalidad de una Ley que arbitra un mecanismo de democracia directa.

La cuestión es que, en teoría, pese a la relevancia constitucional de los partidos políticos, no se les ha atribuido legitimación para comparecer y alegar en defensa de una Ley que, aun cuando de otra forma y con otra dimensión, también se ordena para facilitar la participación política de la ciudadanía en un Estado democrático. No puede olvidarse que la segunda de las preguntas que incorpora la Ley recurrida viene a cuestionar el apoyo de la ciudadanía para “un hacer” precisamente de los partidos políticos vascos. Desde esta perspectiva los partidos políticos son destinatarios directos y muy particulares de la Ley, legitimados por tanto para comparecer en su defensa.

A las anteriores consideraciones los comparecientes añaden una reflexión referida a la asimetría que surge de la regulación de la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad. Tras reproducir el contenido de los arts. 162.1.a) CE y 32 y 34 LOTC argumentan que la legitimación que la CE concede a una fracción de Diputados del Congreso y de Senadores conlleva en la práctica que los dos partidos mayoritarios puedan someter a enjuiciamiento del Tribunal Constitucional cualesquiera leyes estatales y autonómicas y, a la postre, no sólo realizar una función pública cual es la de poner en marcha los mecanismos de depuración del Ordenamiento jurídico, sino también “defender sus estrictos intereses personales o políticos” (STC 11/1981). Así como en el caso de las Comunidades Autónomas confluyen la legitimación activa y pasiva (la Asamblea puede recurrir la ley estatal y es llamada para defender la ley autonómica si es recurrida), en el caso de las Cortes Generales existe una disociación, pues, como tales Cámaras, sólo intervienen en apoyo de la ley estatal recurrida.

En este contexto, cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, cuyo Grupo homónimo se opuso a la aprobación de la Ley en el Parlamento Vasco, han tenido acceso a este Tribunal para exponer los argumentos que han considerado convenientes para defender su postura respecto a dicha Ley. A partir de este dato puede cabalmente asumirse el reconocimiento consecuente y lógico de la posibilidad de que los partidos políticos que apoyaron la Ley en el Parlamento Vasco puedan comparecer en

defensa de la misma como coadyuvantes de la parte demandada. En general se trataría de dar cumplimiento, en palabras de la STC 125/1995, a la necesidad de que ambas partes concurren al proceso en régimen de igualdad, con igualdad de armas y medios procesales y con la posibilidad de contradicción que constituye una garantía que integra el art. 24.1 CE.

Ciertamente en otro supuesto habría de descartarse radicalmente tal posibilidad. Sin embargo cuando en la Ley que se recurre está en juego el equilibrio entre la democracia representativa -de la que son actores destacados los partidos políticos- y la democracia directa -mediante la que se devuelve el poder a los ciudadanos- y la Ley afecta de forma singular y especialmente al papel de elemento de conexión entre la sociedad y las instituciones que desempeñan los partidos políticos, pues se recurre directamente al electorado sin su determinación, debe aceptarse la comparecencia de los partidos.

b) En el segundo apartado del escrito, dedicado al levantamiento de la suspensión de la Ley recurrida, los comparecientes formulan alegaciones con base en las cuales consideran inaplazable que el Tribunal adopte la decisión de levantamiento de la suspensión con anterioridad, en todo caso, al día 15 de septiembre de 2008.

2. El recurso de inconstitucionalidad registrado con el núm. 5707/2008 interpuesto contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, fue promovido, mediante escrito presentado en el Registro General del este Tribunal el día 15 de julio de 2008, por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno. En el escrito de demanda hizo invocación expresa del art. 161.2 CE, a los efectos de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación de la ley recurrida.

El Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, por providencia de 17 de julio de 2008 acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, de conformidad con lo establecido en el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Parlamento y al Gobierno Vasco, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada, desde la

fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el Boletín Oficial del Estado para los terceros. Igualmente acordó habilitar los lunes, martes, miércoles, jueves y viernes del mes de agosto de 2008, de conformidad con lo solicitado por el Abogado del Estado y a tenor de lo dispuesto en los arts. 183 LOPJ y 80 LOTC, en relación con el art. 4 del Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 15 de junio de 1982, reformado por Acuerdos de 17 de junio de 1999 y 18 de enero de 2001; y, en fin, publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial del País Vasco.

3. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 8 de agosto de 2008, acordó tener por recibido el escrito presentado por el Procurador de los Tribunales don Felipe Segundo Juanas Blanco, en nombre y representación de los partidos políticos Euzko Alberdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna, Ezker Batua-Berdeak y Aralar, y oír a las partes personadas para que, en el plazo de tres días, alegaran lo que estimasen oportuno sobre la solicitud de comparecencia en el mismo formulada.

4. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 12 de agosto de 2008, que, en lo sustancial, a continuación se resume.

a) Considera que no procede admitir la personación como coadyuvantes de los cuatro partidos políticos que lo solicitan, de acuerdo con la reiterada doctrina constitucional en la materia, según la cual, en síntesis, en los recursos de inconstitucionalidad no cabe que a título de coadyuvantes puedan personarse particulares, sean personas físicas o jurídicas, pues, “debido a la naturaleza abstracta de los recursos de inconstitucionalidad, limitados al enjuiciamiento de la constitucionalidad de la ley, se ha de excluir, como regla general, la intervención de cualquier persona distinta a las enunciadas en los arts. 162.1.a) CE y 32 y 34 LOTC, de cuya lectura claramente se infiere que no son posibles otras personaciones en el recurso de inconstitucionalidad que las de los expresamente legitimados por dichos preceptos” (por todos, AATC 1230/1987, de 27 de octubre; 252/1996, de 17 de septiembre; 378/1996, de 17 de diciembre; 216/1999, de 15 de septiembre; 175/2004, de 11 de mayo; y el muy reciente de 24 de julio de 2008, R.I. núm. 1470/2008). La excepción a esta regla general -se admite la personación como coadyuvantes de otras Comunidades Autónomas en los recursos de inconstitucionalidad de

carácter competencial (AATC 172/1995, de 6 de junio; 155/1998, de 30 de junio)-, no encuentra, como es evidente, aplicación en este caso. Los partidos políticos, con toda la relevancia constitucional de sus funciones, no son más que un tipo especial de asociación (art. 22 y arts. 1.3 Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, de asociaciones y 1 y ss. Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos) y, ciertamente, no son titulares del derecho de sufragio activo ni representantes de los ciudadanos (SSTC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5; 12/2008, de 28 de enero, FF JJ 3 y 5 y ss.).

Queda por indicar que la reforma de la LOTC por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, no ha introducido en el régimen procesal del recurso de inconstitucionalidad o en el propio art. 81.1 LOTC modificación alguna a la que pudiera reconocerse virtualidad para fundamentar un cambio de la firme y constante doctrina constitucional que impide admitir la personación de los partidos políticos que ahora lo pretenden (ATC de 24 de julio de 2008, R.I. núm. 1470/2008).

b) En opinión del Abogado del Estado resulta sorprendente que, vista la claridad de la LOTC y la muy consolidada doctrina constitucional que se acaba de mencionar, los cuatro partidos políticos hayan intentado una personación que de antemano estaba condenada al fracaso. Por ello estima que no persiguen más que el aprovechamiento e instrumentalización del presente proceso constitucional, como corrobora la forzada argumentación que desarrollan en su escrito intentando fundamentar su decisión de personarse como coadyuvantes en este recurso.

En relación con la invocación que se hace de la doctrina del TEDH fijada en la Sentencia de 23 de junio de 1993, Ruiz-Mateos contra España, el Abogado del Estado argumenta que es cierto que el TEDH en la citada Sentencia y en otras muchas (SSTEDH de 16 de septiembre de 1996, *Süssman contra Alemania*; 1 de julio de 1997, *Pammel contra Alemania* y *Probstemeier contra Alemania* 3; 3 de marzo de 2000, *Krcmar y otros con la República Checa*; 12 de octubre de 2000, *Trickovic contra Eslovenia*; 8 de enero de 2004, *Voggenreiter contra Alemania*, etc.) ha declarado que un procedimiento puede entrar en el campo de aplicación del art. 6.1 del Convenio Europeo (CEDH) “aunque se desarrolle ante un Tribunal Constitucional”, tanto si se trata de una “cuestión prejudicial”, como de un “recurso dirigido contra una sentencia judicial” -como puede suceder en

nuestro amparo- o, incluso, “un recurso dirigido directamente contra una ley si la legislación interna prevé dicho recurso”.

Ahora bien, el art. 6.1 CEDH se refiere a “litigios sobre sus derechos u obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal”. Como es obvio el presente proceso constitucional de control abstracto no tiene por objeto ni aparece vinculado con ningún derecho u obligación de carácter civil que esté dentro del patrimonio de ninguno de los partidos solicitantes, ni tampoco, por supuesto, con ninguna acusación penal que les afecte. Patentemente nos hallamos fuera del campo de aplicación del art. 6.1 CEDH. El redactor de la solicitud de personación pretende pasar por alto la doctrina del párrafo 59 de la STEDH de 23 de junio de 1993, según el cual existía en ese caso un estrecho vínculo (*close link*) entre el objeto de los dos procesos -el de la cuestión de inconstitucionalidad (proceso constitucional) y el interdicto de retener y recobrar la posesión en que aquélla se había planteado (proceso civil)- porque la invalidación de la Ley singular expropiatoria <<habría llevado a los tribunales civiles a acoger las reclamaciones de la familia Ruiz-Mateos (“*would have led the civil courts to allow the claims of the Ruiz-Mateos family*”), de manera que el procedimiento constitucional y el civil aparecían tan interrelacionados (*so interrelated*) que tratar de separarlos sería artificial y debilitaría considerablemente la protección atribuida a los derechos del demandante Ruiz-Mateos>>. Nada de esto ocurre en este caso porque el recurso de inconstitucionalidad carece de todo vínculo, ni estrecho ni lato, con cualquier proceso civil o penal en que sean partes las asociaciones políticas solicitantes.

c) La Ley recurrida es ciertamente una ley singular porque se refiere a un supuesto de hecho único, pero no porque tenga un concreto destinatario particular o un conjunto limitado y perfectamente determinado y numerable de destinatarios. El cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma no puede considerarse seriamente “un colectivo restringido”. Pero en todo caso yerran patentemente los cuatro partidos al considerarse “representantes” de los ciudadanos. Los partidos no son representantes políticos de los ciudadanos. Lo serán los diputados nacionales o los parlamentarios vascos (cada diputado o cada parlamentario), pero no los partidos políticos que presentan listas electorales de candidatos.

Causa cierta sorpresa la afirmación de que “resulta obvio que el interés de los ciudadanos de la CAPV puede ser encarnado por los partidos políticos [...] cuando lo que

se discute es la constitucionalidad de una ley que arbitra un mecanismo de democracia directa”. Los partidos políticos pueden expresar el interés asociativo de sus afiliados, pero no puede admitirse que expresen “el interés de los ciudadanos” globalmente y en abstracto. Las funciones que a los partidos políticos reconocen el art. 6 CE y la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, no les legitima pasivamente en el recurso de inconstitucionalidad, pasando por encima de la clara dicción del art. 34 LOTC y de la doctrina constitucional que lo interpreta. El que la segunda de las preguntas referendarias mencione una hipotética negociación entre “los partidos vascos, sin exclusiones” (es decir, también con el concurso de los que sirven de expresión a la banda terrorista ETA) no permite dar otra interpretación al citado art. 34 LOTC, porque si ello se admitiera bastaría con hacer una referencia a los partidos políticos en cualquier artículo de una ley para investirlos de legitimación pasiva como coadyuvantes en los recursos de inconstitucionalidad.

d) Aún menos base tiene la invocación de la igualdad de armas o de la “asimetría que surge de la regulación de la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad”. Los partidos solicitantes pasan por alto otra vez la doctrina constitucional, relativa, en este caso, a las agrupaciones ocasionales de diputados y senadores legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad con arreglo a los arts. 162.1.a) CE y 32.1 c) y d) LOTC, recogida en las SSTC 42/1985, de 15 de marzo, FJ2; 180/2000, de 29 de junio, FJ 2; 47/2005, de 3 de marzo, FJ 3; y en los AATC 56/1999, de 9 de marzo, y 26/2007, de 5 de febrero. La legitimación para recurrir corresponde, “por su alta cualificación política” (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 3), a una fracción o agrupación ocasional de cincuenta representantes políticos nacionales (diputados o senadores representantes del pueblo español, art. 66.1 CE), pero no al grupo parlamentario al que pertenecen, ni, menos aún, al partido que los ha presentado (ATC 56/1999). Una vez presentado el recurso esa agrupación ocasional de representantes nacionales queda “rígidamente conformada” [ATC 26/2007, FJ 1 c)].

Despreciando la citada doctrina constitucional los partidos políticos solicitantes identifican indebidamente representantes populares (diputados, senadores o parlamentarios vascos), grupos parlamentarios y partidos políticos, cuando son clases de entidades jurídicamente bien distintas. Es por ello falso que “los dos partidos mayoritarios puedan someter a enjuiciamiento del Tribunal cualesquiera de las leyes estatales o autonómicas”. Ni los partidos están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad, sino

cincuenta o más diputados o senadores; ni los diputados o senadores que ocasionalmente se agrupan para interponer recurso de inconstitucionalidad contra una ley han de pertenecer al mismo grupo parlamentario ni haber sido presentados en las elecciones por un mismo partido, federación o coalición.

Todavía más reñido con la doctrina constitucional está el argumento de que la ley impugnada ha sido recurrida “por 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso” cuyo “Grupo homónimo se opuso a la aprobación de la Ley en el Parlamento Vasco”. Se pretende, pues, pasar por alto que se trata de dos grupos parlamentarios políticos diferenciados (parlamentarios vascos y diputados nacionales) y se olvida de nuevo que la legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad no corresponde ni a los grupos parlamentarios ni a los partidos políticos. No cabe así alegar una igualdad de armas porque el recurso de inconstitucionalidad núm. 5748/2008 lo hayan interpuesto más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso. Son legitimaciones distintas y no comparables la activa de la fracción de diputados del Congreso y la pasiva de los partidos políticos que pretenden personarse. En cualquier caso el argumento no permite eludir lo dispuesto en el art. 34 LOTC y en la doctrina constitucional antes recordada.

e) En relación con las alegaciones de los partidos políticos que pretenden comparecer en pro del levantamiento de la suspensión de la ley recurrida el Abogado del Estado se remite a las alegaciones en su día por él formuladas en su escrito de 6 de agosto de 2008.

Concluye su escrito con la súplica de que se deniegue la personación solicitada.

5. La representación procesal del Gobierno Vasco evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 13 de agosto de 2008, que a continuación se resume.

Se muestra conforme con la solicitud de comparecencia y personación en aplicación del art. 24.1 CE, de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la doctrina de este Tribunal Constitucional.

De la doctrina del TEDH se desprende la aplicación del art. 6.1 CEDH a los procesos ante el Tribunal Constitucional, lo que implica, entre otras cuestiones, la facultad de conocer las alegaciones o documentos presentados (STEDH de 23 de junio de 1993, caso Ruiz-Mateos contra España).

Por su parte el Tribunal Constitucional no excluye la posibilidad de personación de otros sujetos distintos de los expresamente citados en la CE y en la LOTC en los procesos constitucionales. Así, por lo que se refiere al recurso de inconstitucionalidad, ha considerado teóricamente posible la comparecencia o audiencia de otros sujetos distintos de los legitimados en la CE y en la LOTC en los supuestos de una ley singular o de caso único (AATC 172/1995 y 216/1999). También la doctrina del TEDH ha calado en relación con las cuestiones de inconstitucionalidad a partir de la STC 48/2005, de 3 de marzo, en la que se flexibiliza el tenor de la LOTC cuando así lo impongan consideraciones inaplazables de defensa de los derechos fundamentales, particularmente cuando su infracción ha sido constatada por el TEDH.

En este caso la Ley impugnada es una ley singular, al agotar su vigencia con su mera aplicación, y de caso único. Los comparecientes resultan ser destinatarios privilegiados de la Ley recurrida porque, por un lado, como partidos políticos ejercen la representación de los ciudadanos, y, por otro, son destinatarios directos y particulares de la Ley, dado que les corresponde un papel activo con el fin de canalizar la participación ciudadana y, además, porque la segunda de las preguntas sometidas a consulta inquiriere sobre todo el proceder de los partidos políticos vascos.

6. El Parlamento Vasco no ha formulado alegaciones en el plazo conferido.

II. Fundamentos Jurídicos

1. Los partidos políticos Euzko Alberdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna, Ezker Batua-Berdeak y Aralar pretenden comparecer en calidad de coadyuvantes en los recursos de inconstitucionalidad núms. 5707 y 5748/2008, promovidos, respectivamente, por el Presidente del Gobierno y por más de cincuenta

Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, *de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión de la ciudadanía en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.*

En apoyo de su pretensión aducen, en primer término, la aplicación del art. 6.1 CEDH a los procesos constitucionales, de conformidad con la STEDH de 23 de junio de 1993 -asunto *Ruiz Mateos contra España-*, no excluyendo totalmente, a su parecer, la doctrina de este Tribunal Constitucional la personación en los recursos de inconstitucionalidad de sujetos distintos a los expresamente contemplados en la CE y en la LOTC. Argumentan también que la Ley recurrida es de caso único y que, aun cuando no tiene un destinatario particular, se dirige a un colectivo restringido, como es el de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, respecto de quienes los comparecientes son sus representantes. Y, finalmente, se refieren a la asimetría que detectan en la regulación de la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad, que permite que cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, cuyo Grupo homónimo en el Parlamento Vasco se opuso a la aprobación de la Ley recurrida, puedan impugnarla ante el Tribunal Constitucional, lo que ha de conducir a admitir la posibilidad de que los partidos políticos que apoyaron la Ley recurrida en el Parlamento Vasco puedan también comparecer en defensa de la misma como coadyuvantes de la parte demandada.

El Abogado del Estado se opone a la personación como coadyuvantes de los cuatro partidos políticos que la solicitan a la vista del tenor de los arts. 162.1.a) CE y 32 y 34 LOTC, así como de la constante doctrina constitucional en la materia.

Por su parte la representación procesal del Gobierno Vasco se pronuncia a favor de la comparecencia pretendida en aplicación del art. 24.1 CE y de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de este Tribunal Constitucional.

2. En relación con la comparecencia de coadyuvantes en los recursos de inconstitucionalidad existe una consolidada doctrina constitucional, según la cual el art. 32

LOTC determina taxativamente quiénes están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad y el art. 34 de la misma Ley establece 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 citada regulación legal, reiteradamente interpretado por este Tribunal en numerosas resoluciones, es el 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 físicas o jurídicas, fueran cuales fueren los intereses que tengan en el mantenimiento o en la invalidación de la ley o de los actos o situaciones jurídicas realizados y desarrollados en aplicación de la ley. No se genera por ello situación alguna de indefensión para las personas físicas o jurídicas cuyos intereses puedan resultar afectados por la Sentencia de este Tribunal, pues dado el carácter abstracto y objetivo del recurso de inconstitucionalidad no pueden hacerse valer intereses distintos a la pura o simple impugnación o defensa de la ley recurrida (AATC 172/1995, de 6 de junio, FJ 4; 252/1996, de 17 de septiembre, FJ 2; 378/1996, de 17 de diciembre, FJ 2; 155/1998, de 30 de junio, FJ 2; 235/1998, de 10 de noviembre, FJ Único; 104/2004 bis, de 13 de abril, FJ 2; 455/2004, de 16 de noviembre, FJ 2; Auto Sala Primera R.I. 1470/2008, de 24 de julio, FJ 2)

Como este Tribunal tiene igualmente declarado, “la naturaleza abstracta de los recursos de inconstitucionalidad, limitados al enjuiciamiento de la constitucionalidad de una ley, ha de excluir, como regla general, la intervención de cualquier persona distinta de las enunciadas en los arts. 162.1.a) CE y 32 y 34 LOTC, de cuya lectura claramente se infiere que no son posibles otras personaciones en los recursos de inconstitucionalidad que las de los expresamente legitimados por dichos preceptos (AATC 172/1995, 252/1996 y 378/1996)” [ATC 155/1998, de 30 de junio, FJ 2; doctrina reiterada también en los AATC 252/1996, de 17 de septiembre, FJ 2; 216/1999, de 15 de septiembre, FJ 1; 104/2004 bis, de 13 de abril, FJ 2; 175/2004, de 11 de mayo, FJ 1; 468/2007, de 17 de diciembre, FJ 3; Auto Sala Primera R.I. 1470/2008, de 24 de julio, FJ 2).

3. La única excepción admitida en relación con la comparecencia de coadyuvantes en los recursos de inconstitucionalidad es la personación en tal condición de las Comunidades Autónomas cuando el recurso de inconstitucionalidad tiene un contenido competencial que le convierte en instrumento de solución de conflictos de competencia

entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como se desprende de la lectura del art. 67 LOTC. En tales casos este Tribunal viene declarando desde el ATC 172/1995, de 6 de junio, que si la Constitución [art. 162.1.a)] y la LOTC (art. 32.2) facultan a las Comunidades Autónomas, mediante el recurso de inconstitucionalidad, a impugnar 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 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 (FJ 5; doctrina reiterada, entre otros, en los AATC 155/1998, de 30 de junio, FJ 2; 468/2007, de 17 de diciembre, FJ 3).

La indicada única excepción a la regla general sobre comparecencia de coadyuvantes en los recursos de inconstitucionalidad, esto es, la admisión de las Comunidades Autónomas como coadyuvantes en recursos de inconstitucionalidad de carácter competencial, la ha fundado este Tribunal, como ha quedado reflejado, en el expreso reconocimiento *ex* arts. 162.1.a) CE y 32.2 LOTC de la legitimación a las Comunidades Autónomas para impugnar leyes y disposiciones con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía (AATC 172/1995, de 6 de junio, FJ 5; 142/1998, de 16 de junio, FJ 3; 216/1999, de 15 de septiembre, FJ 1; 192/1999, de 20 de julio, FJ 3; 455/2004, de 16 de noviembre, FJ 3).

4. A tenor de las previsiones de los arts. 162.1.a) CE y 32 y 34 LOTC, así como de la reiterada doctrina constitucional sobre la materia, ha de denegarse la comparecencia como coadyuvantes de los partidos políticos que la han solicitado, ya que es evidente que no concurre la específica circunstancia, puesta de manifiesto en el precedente fundamento jurídico, que justifica la única excepción a la regla general sobre la

intervención de coadyuvantes en los recursos de inconstitucionalidad, pues, de conformidad con los citados preceptos, los partidos políticos no se encuentran entre los sujetos legitimados por la Constitución y nuestra Ley Orgánica para intervenir activa o pasivamente en dicho procedimiento constitucional.

A este respecto hemos de recordar, de acuerdo con una conocida doctrina constitucional, que la legitimación en los recursos de inconstitucionalidad ha sido configurada por los arts. 162.1.a) CE y 32 y 34 LOTC a través de una enumeración de sujetos que constituye inequívocamente un *numerus clausus* taxativo y riguroso, plasmando una opción del poder constituyente o, en su caso, del legislativo, que no exige necesariamente correspondencia con la titularidad de derechos o intereses por parte de los así legitimados, pues lo están, no en atención a sus derechos o intereses, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional (SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 3; 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2; 180/2000, de 29 de junio, FJ 2 a); AATC 201 y 202/2000, de 25 de julio, FF JJ 2).

De otra parte la denegación de la solicitud formulada tampoco genera a los partidos políticos que pretenden comparecer situación alguna de indefensión en la defensa de los intereses de los ciudadanos que afirman encarnar como consecuencia de una posible afectación de dichos intereses por la Sentencia que en su día dicte este Tribunal, puesto que, como ya hemos tenido ocasión de recordar, dado el carácter estrictamente objetivo y abstracto del recurso de inconstitucionalidad no pueden hacerse valer en él intereses distintos a la pura o simple impugnación o defensa de la ley recurrida (AATC 378/1996, de 17 de diciembre, FJ 3; 142/1998, de 16 de junio, FJ 2; 455/2004, de 16 de noviembre, FJ 2). Esta defensa corresponde, como parte demandada, *ex art.* 34 LOTC, a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma que la ha dictado.

5. La firme y constante doctrina constitucional en la que se funda la denegación de la comparecencia pretendida no resulta refutada ni puede verse radicalmente alterada por los argumentos esgrimidos en su escrito por los partidos políticos solicitantes.

En relación, en primer lugar, con la aplicación del art. 6.1 CEDH a los procesos constitucionales de acuerdo con la doctrina de la STEDH de 23 de junio de 1996 -caso *Ruiz Mateos contra España*-, ha de señalarse que en este caso nos hallamos patentemente

fuera del campo de aplicación del art. 6.1 CEDH, que se refiere a litigios sobre derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal, pues los recursos de inconstitucionalidad en los que los partidos políticos solicitantes pretenden comparecer como coadyuvantes carecen de todo vínculo, ni estrecho ni lato, con cualquier proceso civil o penal en que aquéllos sean partes.

Además ya hemos indicado en ocasiones anteriores que la precitada Sentencia contempla un supuesto muy específico, tanto en lo que al carácter y posición de los sujetos se refiere, cuanto en lo que respecta a la naturaleza de los procesos en que la cuestión se plantea y las pretensiones en aquellos ejercitadas, exigiendo tan sólo la audiencia en el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad de quienes pudieran resultar directamente afectados en sus derechos e intereses preexistentes por una ley que carezca de la nota de generalidad inherente a la mayoría de las leyes (AATC 378/1993, de 21 de diciembre, FJ 3; 174/1995, de 6 de junio, FJ 3; 349/1995, de 19 de diciembre, FJ 4; 350/1995, de 19 de diciembre, FJ 4; 178/1996, de 26 de junio, FJ 4; 260/2003, de 15 de julio, FJ 5). Pues bien, en el caso ahora sometido a nuestro enjuiciamiento la personación como coadyuvante se pretende no en una cuestión de inconstitucionalidad, procedimiento sólo en relación al cual hemos declarado que es aplicable la referida doctrina de la STEDH de 23 de junio de 1993 (STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 2), sino en sendos recursos de inconstitucionalidad y respecto a una Ley, como se reconoce en el escrito de solicitud, de la que los partidos políticos que pretenden comparecer no son los destinatarios únicos y exclusivos (ATC 216/1999, de 15 de septiembre, FJ 2), ya que su objeto, como se proclama expresamente en su Exposición de Motivos y revela su título, “es la convocatoria de una consulta, de carácter no vinculante, para recabar la opinión de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, así como regular los principales aspectos para el desarrollo y realización de la referida consulta”.

6. Asimismo, en cuanto a la condición de dichos partidos políticos como representantes de los intereses de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco que aducen en su escrito, además de remitirnos a lo ya dicho en el fundamento jurídico 4 respecto a la correlación entre titularidad de derechos e intereses y los órganos o fracciones de órganos legitimados *ex arts. 162.1.a) CE y 32 y 34 LOTC* en los recursos de inconstitucionalidad, no puede dejar de advertirse que los partidos políticos no son

representantes políticos de los ciudadanos. En efecto, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, la relación de representación política que nace con la elección de los cargos representativos por el cuerpo electoral no se establece entre aquéllos y los partidos políticos que los han propuesto como candidatos a cargos de elección popular, ni entre los partidos políticos y el cuerpo electoral, sino entre los electos y los electores, de modo que la representación, en sentido jurídico-político del término, surge sólo con la elección y se establece entre los representantes elegidos y el cuerpo electoral (STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 4). En otras palabras, sin obviar en modo alguno la relevancia constitucional de las funciones de los partidos políticos (art. 6 CE), la elección de los ciudadanos y, por tanto, la representación política no recae sobre los partidos políticos que proponen las candidaturas, ni sobre éstas, sino sobre las concretas personas incluidas en las candidaturas que tras las correspondientes operaciones electorales resultan elegidas (STC 167/1991, de 19 de julio, FJ 4).

En este caso el Parlamento Vasco, que es el órgano que encarna directamente en la Comunidad Autónoma la representación de los ciudadanos que ostentan la condición de electores en las elecciones autonómicas (art. 26 EAPV), está legitimado para comparecer, como así lo ha hecho, en defensa de la Ley recurrida, al igual que el Gobierno Vasco, órgano al que corresponde el ejercicio de las funciones ejecutivas y administrativas de la Comunidad Autónoma (art. 29 EAPV), que también ha comparecido como parte demandada.

7. Tampoco aquella doctrina constitucional sobre la intervención de coadyuvantes en los recursos de inconstitucionalidad resulta desvirtuada por el alegato de los partidos políticos que pretenden comparecer referido a una supuesta asimetría en el régimen de legitimación del recurso de inconstitucionalidad. Basta al respecto con apuntar, de un lado, que la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad no está atribuida ni a los partidos políticos ni a los grupos parlamentarios, por lo que ninguna asimetría cabe apreciar en la posición de los distintos partidos políticos o grupos parlamentarios; y, de otro lado, que son grupos de representantes políticos diferenciados los constituidos por los Diputados que forman el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados y por los Diputados que integran el Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento Vasco.

El art. 162.1.a) CE y el art. 32.1 LOTC confieren legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad, en lo que ahora interesa, a una agrupación ocasional o *ad hoc* de cincuenta Diputados o cincuenta Senadores en atención a su “alta cualificación política” (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 3), con independencia y al margen, por lo tanto, de las candidaturas en las que hayan sido elegidos y de los partidos o formaciones políticas que las hayan propuesto al electorado, así como de los grupos parlamentarios de los que formen parte. En todo caso no cabe en modo alguno sustentar con base en la expresada opción del constituyente a favor de la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad de cincuenta Diputados o cincuenta Senadores, a tenor de las previsiones de los arts. 162.1.a) CE y 32 y 34 LOTC, así como de la consolidada doctrina constitucional recaída en relación con los mismos, la personación en calidad de coadyuvantes que en esta ocasión se pretende.

Por lo demás, el modelo español de justicia constitucional, en cuanto a la configuración estricta del círculo de sujetos legitimados en los recursos de inconstitucionalidad, resulta orientado en sentido análogo a los sistemas de justicia constitucional de su entorno, en los cuales, en ningún caso, los partidos políticos aparecen incluidos en aquel taxativo y riguroso círculo.

8. Finalmente no puede dejar de observarse que la reforma de la LOTC por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, que sí ha introducido en relación con la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad la posibilidad de que quienes sean partes en el proceso judicial del que trae causa se personen en ella, no ha establecido, por el contrario, modificación alguna en el régimen procesal del recurso de inconstitucionalidad a la que pudiera reconocerse virtualidad para fundamentar un cambio de criterio de la firme y constante doctrina constitucional que impide admitir la personación de los partidos políticos que la solicitan.

Por lo expuesto, el Pleno

A C U E R D A

Denegar la solicitud de personación en el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 5707/2008 presentada por el Procurador de los Tribunales don Felipe Segundo Juanas Blanco en representación de los partidos políticos Euzko Alberdi Jelzalea-Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna, Ezker Batua-Berdeak y Aralar.

Madrid a veinte de agosto de 2008