

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 1203-2019.

Los argumentos de la mayoría no han logrado persuadirme de su decisión de inadmitir la “solicitud de adhesión” del Gobierno de la Rioja, [fundamento jurídico 1 A) y apartado 1º del fallo de la sentencia]. Parte esa decisión, trasladada al fallo, de una imprecisión técnica en el escrito de alegaciones del Gobierno de La Rioja.

En sus alegaciones, efectivamente, el Consejo de Gobierno de La Rioja manifiesta que “se adhiere” al recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Congreso contra la ley objeto de este recurso. Pero la adhesión – o “intervención”, como la denomina la Ley de Enjuiciamiento Civil (arts. 13 y ss.) – supone la admisión como parte en un proceso de alguien que no lo es, es decir, de un tercero, y así lo ha entendido siempre este Tribunal desde el ATC 18/1985, de 15 de enero, FJ 3: “La Ley Orgánica de este Tribunal, al regular los recursos de inconstitucionalidad no conoce la figura de la intervención adhesiva de terceros, que no hayan sido recurrentes y que no hayan esgrimido la acción dentro del plazo específicamente establecido para ello”. Por tal razón, el Tribunal rechazó en aquella ocasión la adhesión al recurso interpuesto por más de cincuenta diputados contra el proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical de otros diputados diferentes que no se habían sumado inicialmente a los primeros y no habían ejercitado en su momento la acción de inconstitucionalidad. En idéntico sentido, las más recientes SSTC 14/2018, de 20 de febrero (FJ 2), 31/2018, de 10 de abril (FJ 2) y 66/2018, de 21 de junio (FJ 3), inadmitieron la solicitud de adhesión del Parlamento de Navarra a los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, interpuestos por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, más de cincuenta diputados del Congreso y el Gobierno Canario, respectivamente. Incluso en el ATC 172/1995, de 6 de junio, citado (incorrectamente) por la propia sentencia de la que discrepo [FJ 1 A)] se resuelve una cuestión análoga a las anteriores, y diferente a la de este caso. Se trataba entonces de resolver sobre la solicitud de intervención como “coadyuvante” de los demandados, presentada por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados contra la Ley Orgánica del Poder Judicial, en defensa de sus competencias; un recurso en el que aquél no debía ser emplazado de conformidad con el art. 34.1 LOTC.

Pero, el caso que aquí se resuelve es completamente diferente al de esos precedentes. Aquí, el Consejo de Gobierno de La Rioja no es un tercero que trata de “adherirse” o intervenir en un recurso de inconstitucionalidad interpuesto, sino una parte necesaria en este proceso constitucional a la que este Tribunal debe obligatoriamente emplazar, como efectivamente hizo, de conformidad con el art. 34.1 LOTC. De acuerdo con este precepto, en los recursos de

inconstitucionalidad contra leyes o disposiciones con fuerza de ley de una Comunidad Autónoma el Tribunal debe dar traslado de la demanda, además de al Congreso, al Senado y al Gobierno de la Nación, “a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen oportunas”. Por lo tanto, con independencia de los (imprecisos) términos empleados en el escrito de alegaciones del Gobierno de La Rioja, teniendo en cuenta que en ese escrito no se formulan alegaciones respecto de otros preceptos distintos a los recurridos por los diputados recurrentes, el Tribunal debió calificar ese escrito como lo que verdaderamente era, es decir, sus alegaciones sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto presentadas al amparo del art. 34.1 LOTC, y consiguientemente admitir y valorar esas alegaciones.

La inadmisión acordada por la sentencia parte de que los llamados al proceso, de conformidad con el art. 34.1, solo pueden “coadyuvar en la defensa de la inconstitucionalidad de la norma..., no... postular su inconstitucionalidad”, según dice expresamente [FJ 1 A)], mas ello no es así. El art. 34.1 LOTC, antes transcrito, dispone literalmente que las partes emplazadas pueden comparecer ante el Tribunal y formular las alegaciones “que estimen oportunas”, a favor o en contra de la constitucionalidad, por tanto. La mayoría del Tribunal resolvió en la STC 176/2019, de 18 de diciembre, que el art. 32 LOTC no otorga legitimación a los gobiernos autonómicos para recurrir ante este Tribunal leyes de su propio parlamento, y en consecuencia inadmitió el recurso interpuesto por este mismo Gobierno autonómico contra la misma ley aquí impugnada (aunque ahora por un sujeto distinto, más de cincuenta diputados). Pero ahora la cuestión es diferente, pues aunque se acepte la doctrina de aquella sentencia, de ella no puede seguirse una suerte de obligación de sostener ante este Tribunal la constitucionalidad de esa misma ley cuando es impugnada por otros, de modo que sea “inadmisible” apoyar su inconstitucionalidad, como sostiene esta sentencia de la que discrepo.

Es enteramente lógico que el art. 34.1 LOTC otorgue plena libertad a los llamados a un recurso de inconstitucionalidad respecto al contenido de sus alegaciones. Desde luego lo es para el Congreso, el Senado y el Gobierno de la Nación, que son también emplazados en los recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas, como es el caso, y pueden tener – sobre todo el último – interés en personarse y defender la inconstitucionalidad de esa ley por ser contraria a la política general del Estado establecida por las Cortes o al programa político (y legislativo) del Gobierno. Pero también lo es para los órganos legislativo y ejecutivo autonómico, no solo porque el art. 34.1 LOTC no distingue, sino, sobre todo, porque al igual que en el caso anterior los órganos ejecutivo y legislativo autonómicos no son llamados al proceso para defender un interés propio, como un particular demandado en un proceso civil (por eso no pueden allanarse, por ejemplo); son llamados al proceso para defender el interés general y en atención a “la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido institucional” (SSTC 5/1981, de

13 de febrero, FJ 3, y 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2, y muchas otras posteriores en el mismo sentido). Esta reiterada doctrina, establecida para la legitimación activa para interponer recursos de inconstitucionalidad, es enteramente trasladable a la legitimación pasiva del art. 34.1 LOTC, y su corolario es que, como literalmente dispone el citado precepto, en sus alegaciones al recurso las partes comparecidas pueden exponer lo que estimen oportuno, sea a favor o en contra de la inconstitucionalidad pretendida, en el bien entendido de que si apoyan la inconstitucionalidad, como aquí sucede, ello no convierte a esos órganos en nuevos y autónomos recurrentes de modo que puedan pedir la anulación de preceptos diferentes de los que fueron objeto de recurso, ni les otorga un derecho separado a que “su” recurso sea resuelto mediante sentencia en caso de desistimiento del único y auténtico recurrente. Simplemente les otorga el derecho a que sus alegaciones sean admitidas y valoradas por el Tribunal, otorgándoles el valor que merecen al ser formuladas por órganos con legitimidad democrática, funciones de dirección política y gobierno y una perspectiva singular y propia de la que carece este Tribunal. Más allá de posibles intereses partidistas, no es baladí que el órgano de gobierno de una Comunidad Autónoma aprecie vicios de inconstitucionalidad y falta de competencia en una ley aprobada por su propio parlamento y ofrezca a este Tribunal argumentos al respecto.

No es la primera vez, de hecho, que partes comparecidas al amparo del art. 34.1 LOTC apoyan la declaración de inconstitucionalidad de una ley recurrida por otros. Así sucedió, por ejemplo, en el caso de la STC 71/1982, de 30 de noviembre, donde el Gobierno vasco admitió la posible inconstitucionalidad de un precepto de la ley recurrida, de la misma Comunidad Autónoma, tal y como se refleja en su FJ 19, donde se lee: “La uniformidad, en esta materia, a salvo el Derecho civil foral o especial, por lo demás, es algo explícitamente reconocido por las representaciones procesales del País Vasco, hasta el punto que quien lleva la del Gobierno Vasco, admite que el art. 31 puede ser inconstitucional”. O más claramente aun, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados contra el Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, donde el propio abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación autor de la disposición impugnada, sostuvo la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos por motivos además distintos de los alegados en el recurso, y el Tribunal no solo no inadmitió esas alegaciones, sino que con base en ellas rechazó el desistimiento de los recurrentes (ATC 419/1986, de 13 de mayo, FJ 2) y luego las examinó en sentencia (véase la STC 60/1986, de 20 de mayo, resolutoria del recurso, en especial FFJJ 1 y 5). La mayoría no explica por qué se aparta de estos precedentes y se acoge a otros (ATC 172/1995 y STC 176/2019) que, como ya he explicado, se dictaron en supuestos completamente diferentes.

En definitiva, a la vista del contenido de las alegaciones del Gobierno de La Rioja, y de conformidad con las posibilidades procesales que a éste otorga el art. 34.1 LOTC, considero que

en este caso ni hay verdadera “adhesión” o intervención del referido Gobierno autonómico en este recurso de inconstitucionalidad ni, en consecuencia, debió inadmitirse ésta, como hace la sentencia de la que discrepo. Por ello el Tribunal debió haber examinado también, respecto de los preceptos impugnados por los recurrentes, las alegaciones deducidas por el Gobierno de la Rioja, incluso las que apoyan su inconstitucionalidad en motivos no advertidos por aquellos.

Y en tal sentido emito mi Voto Particular.

Madrid a quince de julio de dos mil veinte.