

**STC 42/1985**, de 15 de marzo, recaída en recurso de inconstitucionalidad núm. 614/1983.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### **SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 614/1983, promovido por 54 Diputados, representados por el Comisionado don José María Ruiz Gallardón, contra la Ley 9/1983, de 19 de mayo, del País Vasco, sobre ordenación de la actividad comercial del País Vasco, en el que han comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación; don Alberto Figueroa Larandogoitia, en representación del Parlamento Vasco, y don José Fernández-Monge González-Audicana, en representación del Gobierno Vasco, siendo Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Por escrito de 29 de agosto de 1983 que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el día 29 de agosto de 1983, don José María Ruiz Gallardón, actuando como Comisionado de 54 Diputados interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del País Vasco 8/1983 [sic], de 19 de mayo, de Ordenación de la Actividad Comercial.

En el recurso se pide del Tribunal que, previos los trámites legales oportunos, dicte Sentencia declarando la inconstitucionalidad de la referida Ley por considerar que toda la disposición y especialmente los arts. 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 21, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 42, 45, 47 y 48, la disposición transitoria tercera en sus apartados a) y b), c) y d), y la disposición final segunda, así como los artículos del título V relativos a infracciones y sanciones, en cuanto se relacionan con los anteriores, infringen el art. 149.1.6.<sup>a</sup> de la Constitución Española en relación con las competencias exclusivas del Estado sobre la legislación mercantil; el artículo 38 de la Constitución Española en relación con las competencias exclusivas del Estado en la defensa de la competencia y los arts. 1, 14 y 139 en relación con los principios de libertad de empresa y unidad de mercado.

2. Por providencia de 21 de septiembre de 1983, la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda interpuesta y dar traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado; al Parlamento y Gobierno Vascos y al Gobierno de la Nación para que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en

autos y formular alegaciones. Se acordó asimismo publicar la incoacción del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco», para general conocimiento. Comparecieron en el procedimiento el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, quien declinó formular alegaciones por escrito de 17 de octubre de 1983, así como don Alberto Figueroa Larandogoitia, en representación del Parlamento Vasco, y don José Fernández-Monge González-Audicana, en representación del Gobierno Vasco, quienes formularon alegaciones por escrito de 20 de octubre de 1983.

3. La impugnación formulada por la parte actora en su escrito de recurso se inicia con una serie de consideraciones generales sobre la ley impugnada. Entienden que, como resulta de su articulado y de la propia exposición de motivos, la Ley vasca 9/1983 se ha excedido de las competencias autonómicas en materia de defensa del consumidor y de comercio interior y ha invadido claramente las competencias exclusivas del Estado. En concreto estiman infringidos los arts. 38, 51.3, 139 y 149 (apartados 1.1.<sup>a</sup> y 1.6.<sup>a</sup>) de la Constitución.

4. El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se persona en el procedimiento y dice que, dado que la materia objeto de recurso se encuentra ya sometida al Tribunal Constitucional, en los recursos 352/1983 y 367/1983, no considera necesario formular alegaciones respecto de la presente impugnación.

De las materias reguladas en la Ley impugnada destaca como aspecto nuevo, no comprendido en los recursos de que hace mérito, el régimen de apertura o modificación de establecimientos de gran superficie de venta al por menor, que se contiene en el art. 45 de la Ley. Pero, como quiera que la aplicación práctica del precepto queda condicionada a la previa promulgación de un Decreto por parte del Gobierno Vasco, se reserva las acciones pertinentes sobre las dudas que hoy suscita su significado y alcance, por si en el desarrollo reglamentario se incide en infracción del ordenamiento.

5. La representación del Parlamento Vasco pone de manifiesto que don José María Ruiz Gallardón, como Comisionado de 54 Diputados, presentó en fechas anteriores recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana de «regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales» que tiene un paralelismo evidente con la Ley 9/1983 del Parlamento Vasco que ahora se impugna. No obstante existen diferencias indudables entre ambas leyes autonómicas, como lo prueba el hecho de que el Presidente del Gobierno de la Nación se haya abstenido de promover recurso de inconstitucionalidad contra la Ley vasca, cuando sé lo promovió contra la Ley catalana. Esas diferencias han pasado desapercibidas, se alega, a los recurrentes que han presentado un recurso fundamentado en bases similares o idénticas al que promovieron contra la Ley catalana 1/1983, de 18 de febrero. Se estima que los recurrentes no han leído detenidamente la Ley que impugnan; por ello llegan a afirmar que la Ley «crea anómalos derechos de tanteo a favor de otros comerciantes», olvidando que, de existir tal anomalía, ésta se daba en el proyecto de Ley, no en la Ley recurrida. El recurso se ha planteado con indudable ligereza. Se impugna la disposición transitoria tercera (que se refiere a una iniciativa legislativa futura), el Comisionado se llega a atribuir la dirección de una obra que, como es notorio, corresponde a un prestigioso Catedrático de Derecho Administrativo o, en fin, no se justifica el carácter de Comisionado por medio de un poder especial, en lugar del general para pleitos que se acompaña a la demanda.

La representación del Parlamento Vasco sistematiza a continuación las alegaciones de los recurrentes y responde a ellas en detalle.

6. La representación del Gobierno Vasco alega:

a) Que no consta en el proceso la voluntad de 54 Diputados de interponer el recurso contra la Ley de Ordenación de la Actividad Comercial ni que designen a tal efecto a don José María Ruiz Gallardón como Comisionado. Los actores sólo han aportado un poder general para pleitos otorgado en favor de diversos Procuradores y del Abogado don José María Ruiz Gallardón que, además, contiene un especial apoderamiento a este último para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa. La legitimación que se concede en nuestro ordenamiento constitucional en favor de órganos constitucionales o de un cierto número de miembros de éstos, como es el caso presente, exige la voluntad de plantear la impugnación concreta de que se trate. Así resulta del art. 82.1 de la LOTC que exige un Comisionado nombrado «al efecto», es decir, para la impugnación concreta de que se trate. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 2 de febrero de 1981, fundamento segundo, ha establecido que el Comisionado realiza una actividad ad hoc. Finalmente se pone de relieve que así lo ha entendido el propio grupo de Diputados de que se trata cuando, como consta en la escritura de apoderamiento, comisionaron «especialmente» al señor Ruiz Gallardón para el recurso contra el Real Decreto-ley 22/1982. Por todo ello se pide que se decrete la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa de los 54 Diputados y del Comisionado que lo presenta.

b) En cuanto al fondo, se señala la dificultad de lectura; falta de orden y generalidad de los argumentos que se ofrecen en el escrito de recurso. Se considera que la demanda falta al deber de colaboración con la Justicia y que, con su indeterminación invierte la carga de la prueba y vulnera la igualdad de las partes en el proceso. Se cita, como ejemplo, la impugnación del art. 19 de la Ley, que no se justifica, lo que obliga a los demandados a demostrar que el precepto es conforme a derecho. Tras ello hace el análisis de las diversas alegaciones contenidas en la demanda.

7. Por providencia del día 14 de noviembre de 1984, la Sección Tercera de este Tribunal tuvo por personados y partes en el presente recurso al Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación; al Abogado don José Fernández-Monge y González-Audicana, en representación del Gobierno Vasco, y al Abogado don Alberto Figueroa Larandogoitia, en representación del Parlamento Vasco, y por formuladas las alegaciones que se resumen en los puntos 4, 5 y 6 de estos antecedentes.

En la misma providencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la LOTC, y habiéndose advertido, a instancia del Gobierno Vasco, que no figuraba en la documentación aportada por los Diputados recurrentes constancia de su voluntad de interponer recurso contra la Ley 9/1983, de 19 de mayo, del Parlamento Vasco, se les concedía un plazo de diez días para la subsanación de dicho defecto, acreditando documentalmente su voluntad de recurrir contra la expresada Ley. Dicho plazo transcurrió sin que, dentro del mismo, se aportase documento o se hiciese alegato alguno.

8. Por providencia de 7 de marzo actual el Tribunal señaló para deliberación y fallo el día 14 del mismo mes, fecha en que tuvo lugar.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. En el recurso de inconstitucionalidad no ha arbitrado la Ley Orgánica de este Tribunal, a diferencia de lo que dispone respecto de otros procedimientos constitucionales, un trámite de admisión que nos permita resolver, antes de oír las alegaciones sobre el fondo de la cuestión debatida, acerca de la existencia o inexistencia de los indispensables requisitos procesales. Esa peculiaridad de la regulación legal no autoriza a concluir, como es evidente, que se puede dispensar en este género de contiendas el cumplimiento de tales requisitos, cuya ausencia, advertida de oficio o a instancia de parte, determina necesariamente el contenido posible de nuestra Sentencia, siempre que, antes de ésta, no pueda ser subsanado, haciendo uso para ello de las facultades que nos otorga el art. 94 LOTC.

Es obvio, por tanto, que en casos como el presente, en los que los órganos que defienden la constitucionalidad de la norma impugnada alegan la falta de requisitos procesales, es esta alegación la que debe ser considerada en primer lugar, pues de ser atendida, se cierra el paso a todo pronunciamiento sobre el fondo.

Aunque en las alegaciones formuladas en nombre del Parlamento Vasco (núm. 5 de los antecedentes) se alude a la inexistencia de poder especial en favor del Comisionado que representa a los actores, es la representación del Gobierno Vasco la que con mayor extensión se refiere, tanto a tal inexistencia, como a la falta de constancia documental de la voluntad expresa de los 54 Diputados de impugnar la Ley que es objeto de este recurso.

Es al análisis de ese alegato, que resumimos en el punto 6, a) de los antecedentes, al que hemos de reducir nuestras consideraciones. No obstante, antes de entrar en el estudio concreto del caso planteado, debemos estudiar, con carácter más general, cuales son las exigencias de legitimación y postulación en el recurso de inconstitucionalidad.

2. Es doctrina pacífica a la que ya hicimos referencia, acogiéndola, en nuestra Sentencia 5/1981 (fundamento 3), la de que la facultad de promover el recurso de inconstitucionalidad no la otorga la Constitución en atención a un interés propio de quienes la reciben, sino en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional. No se defiende mediante este recurso ningún interés o derecho propio sino el interés general y la supremacía de la Constitución, de manera que el *ius agendi* en que tal facultad consiste, sin conexión alguna con los derechos de que es titular la persona que lo ejerce, forma parte de las competencias que corresponden al órgano que se ocupa, o del haz de facultades propias de la representación política que se ostenta. No es la persona física concreta la que, por sí sola o en unión con otras, puede impugnar la constitucionalidad de las leyes, sino el órgano de que la misma es titular o la condición de representante del pueblo de la que está investida.

Esta naturaleza peculiar de la acción de inconstitucionalidad no puede ser olvidada cuando se intenta precisar el sentido y el alcance de la fórmula que utiliza el art. 162.1 de nuestra Constitución. Emplea este el término de legitimación («están legitimados ...») y de lo que antes decimos resulta evidente que esa legitimación no podrá ser negada, ni, en consecuencia, rehusado el pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión deducida, por inexistencia de un derecho subjetivo o de un interés propio de quien ejerce la acción, sino sólo por inexistencia de la voluntad que se manifiesta o, tratándose de órganos de las Comunidades Autónomas, por no afectar el precepto objeto de la impugnación a su propio ámbito de autonomía, en razón del acotamiento introducido en este punto por el legislador en el art. 32.2 LOTC.

Cuando los legitimados son órganos monocráticos o unipersonales [el Presidente del Gobierno o el Defensor del Pueblo, art. 32.1 a) y b) LOTC] es evidente que, salvo el improbable supuesto de una acción delictiva encaminada a formar su voluntad o a tergiversarla, la simple manifestación de esa voluntad hecha ante nosotros, directamente o a través de representante, basta para entender que la acción de inconstitucionalidad ejercida no adolece de defecto alguno de legitimación. Otro es, naturalmente, el caso, cuando la acción es ejercida por un órgano colegiado, pues siendo éste, y no su Presidencia o la Magistratura a la que, en cada caso, corresponda su representación, quien tiene la legitimación para ello, el ejercicio de la acción requiere la previa formación de la voluntad impugnatoria de acuerdo con las reglas de procedimiento interno propias del órgano en cuestión, y el recurso no será admisible cuando no se acredite la preexistencia de tal voluntad.

Este es, efectivamente, el requisito que la LOTC (art. 32.2) impone para la interposición del recurso de inconstitucionalidad por parte de los órganos ejecutivos colegiados o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, únicos órganos colegiados que en el referido precepto se contemplan. No cabe duda de que tales órganos colegiados tienen la capacidad suficiente para ejercer la acción de inconstitucionalidad o, si se quiere, la *legitimatío ad processum*. A falta de ese acuerdo previo que el mencionado precepto exige, la acción intentada en su nombre, incluso por quien ostente en términos irreprochables su representación procesal, no puede conducir a un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión cuando, de oficio o a instancia de parte, se advierte su defecto. En cuanto que en el tenor literal del artículo tan repetidamente citado se enlaza la existencia del acuerdo previo con la legitimación del órgano, parece razonable pensar que ésta es concebida más como condición de la acción que como mero requisito procesal, mas sea cual fuere la construcción doctrinal que a partir de los textos se haga, queda fuera de toda duda que la acción de inconstitucionalidad intentada por un órgano colegiado requiere la preexistencia de un acuerdo del mismo.

De otra parte, siendo la legitimación para la acción de inconstitucionalidad una potestad atribuida directamente por la Constitución a determinados órganos o miembros de órganos representativos y no una facultad que derive del derecho del que se es titular, es claro que no puede ser delegada ni transmitido el poder para ejercerla y que, en consecuencia, la decisión de impugnar no puede ser adoptada en términos genéricos, habilitando a delegados, apoderados o mandatarios para interponer o no la acción de inconstitucionalidad, según su propio criterio, contra las leyes que en el futuro se vayan promulgando. Esta conclusión, a la que igualmente conduce el elemental razonamiento de que no cabe adoptar la decisión de impugnar una ley mientras tal ley no exista, aparece consagrada por el tan citado art. 32.2 LOTC, que no sólo exige «acuerdo previo», sino que también éste haya sido «adoptado al efecto».

Aunque la inexistencia de una precisión análoga respecto del recurso interpuesto por 50 Diputados o 50 Senadores pudiera hacer pensar que en este caso no es condición necesaria para el ejercicio de la acción un «previo acuerdo adoptado al efecto», es evidente que también en ese supuesto es indispensable ese requisito que deriva de las mismas razones (reforzadas, incluso, por la naturaleza ocasional de la agrupación de Diputados o Senadores que ejercita la acción) y que igualmente viene exigido, en conexión con la designación de Comisionado, por el art. 82.1 LOTC.

La legitimación para el recurso de inconstitucionalidad no esta atribuida en este caso, en efecto, a un órgano y ni siquiera a una parte de un órgano que, como sucede con el grupo Parlamentario, posee una cierta continuidad, una composición personal estable y un grado mayor o menor de organización, sino a la agrupación ocasional o ad

hoc de 50 Diputados o 50 Senadores, que se unen al solo efecto de impugnar la validez constitucional de una Ley. La agrupación surge sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión impugnatoria y sólo tiene existencia jurídica como parte en el proceso que con esa impugnación se inicia, en el cual los Diputados o Senadores no actúan en rigor como litis consortes, sino como integrantes de una parte única que, por imperio de la Ley, ha de ser siempre plural. De ahí el que hayan de actuar mediante una representación única que puede ser otorgada, bien a uno de sus miembros, bien a un Comisionado «nombrado al efecto» (art. 82.1 LOTC). No cabe, por tanto, transferir o delegar la facultad de impugnar, ni en el miembro de la agrupación, ni en el Comisionado, pues la parte a la que uno u otro han de representar sólo existe precisamente como parte del proceso para el que se les otorgó la representación y esta parte resulta sólo, como se dice antes, de la concurrencia de voluntades en el propósito impugnatorio. Es claro que al mismo resultado se llega, desde otro punto de vista, a partir de la consideración de que no son nunca delegables las facultades que se ostentan como representante de la voluntad popular, pero no es necesario insistir más ahora en la demostración de lo evidente.

3. Establecidas en el fundamento anterior las exigencias que la Ley impone en cuanto a legitimación para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad por 50 Senadores o 50 Diputados sólo resta examinar, a la luz de lo dicho, las actuaciones seguidas en el presente recurso.

Iniciado el recurso, según indicamos en los antecedentes (punto número 1), por don José María Ruiz Gallardón como Comisionado de 54 Diputados y habiendo solicitado éste, mediante otrosí en su demanda, que se le otorgara el plazo necesario para acreditar la condición de Diputados de sus poderdantes, se accedió a su solicitud por providencia del 8 de septiembre de 1983. Una vez que, dentro del plazo señalado, presentó el documento acreditativo de la condición de los impugnantes, el recurso fue admitido a trámite (providencia de 21 de septiembre de 1983).

Más tarde, habida cuenta de que las representaciones del Parlamento y del Gobierno Vasco denuncian la inexistencia de un poder especial que habilitara al señor Ruiz Gallardón para actuar como Comisionado en el presente recurso, e incluso de todo documento que acreditara la existencia de un acuerdo expreso de impugnar la constitucionalidad de la Ley 9/1983, del País Vasco, y a la vista de los autos, mediante providencia de 14 de noviembre de 1984 dictada al amparo del art. 94 LOTC, se concedió al señor Ruiz Gallardón un plazo de diez días para que acreditase documentalmente la existencia del acuerdo de los 54 Diputados, en cuyo nombre venía actuando, de recurrir contra la expresada Ley. El plazo indicado transcurrió sin que el señor Ruiz Gallardón aportara documento alguno ni hiciese manifestación de ningún género.

No habiendo hecho uso de la posibilidad que se le ofreció para subsanar los defectos que en su demanda se advertían, es forzoso extraer las consecuencias que de ellos se siguen. El poder notarial que, con su demanda, presentó ante este Tribunal el señor Ruiz Gallardón es un poder general de pleitos en el que, además, se le faculta (solidariamente con otras personas) para «interponer recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional cualesquiera que fuesen sus clases» y, junto con ello, para interponer y seguir en todos sus trámites recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos del Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, por infracción de los artículos de la Constitución que se detallan, sin referencia alguna a la voluntad de recurrir contra la Ley 9/1983, del País Vasco, o de designarle Comisionado para seguir el recurso de inconstitucionalidad contra ella.

Es evidente, en razón de lo dicho, que ni el poder general para pleitos ni la facultad genéricamente concedida para interponer ante el Tribunal Constitucional recursos de inconstitucionalidad «cualesquiera que fuesen sus clases» otorgan al señor Ruiz Gallardón una legitimación que, de acuerdo con la Constitución y la Ley, sólo surge de la concurrencia de voluntades, en número suficiente, de aquellos a quienes la Constitución ha otorgado esta facultad indelegable. No habiéndose probado en el presente caso, mediante la aportación del poder otorgado al efecto, como requiere el artículo 82.1 LOTC, la existencia de esa voluntad concurrente, es forzoso concluir que no existe tampoco parte legitimada para sostener la pretensión deducida en la demanda.

### **FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Declarar inadmisibile el presente recurso.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a quince de marzo de mil novecientos ochenta y cinco.