

SOBRE EL *AMICUS CURIAE* Y LA PERSONACIÓN
DE LOS SINDICATOS EN LOS RECURSOS DE
INCONSTITUCIONALIDAD. COMENTARIO
AL AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
125/2022, DE 29 DE SEPTIEMBRE. RECURSO DE
INCONSTITUCIONALIDAD NÚM. 2191-2022

ON *AMICUS CURIAE* AND THE PARTICIPATION OF TRADE
UNIONS IN APPEALS OF UNCONSTITUTIONALITY.
COMMENTARY TO ORDER OF THE CONSTITUCIONAL COURT
125/2022, OF SEPTEMBER 29. CONCERNING THE ACTION OF
UNCONSTITUTIONALITY NUM. 2191-2022

Paloma MARTÍNEZ SANTA MARÍA

Letrada de las Cortes Generales

Directora de la Asesoría Jurídica del Congreso de los Diputados

<https://orcid.org/0000-0001-9122-1201>

Francisco Javier DE PINIÉS RUIZ

Letrado de las Cortes Generales

Jefe del Departamento de Asesoría Jurídica

<https://orcid.org/0000-0001-9709-8080>

RESUMEN

En este escrito analizamos el Auto 125/2022, de 29 de septiembre, del Tribunal Constitucional en el que se plantea la posibilidad de que los sindicatos Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC. OO.) puedan personarse en un recurso de inconstitucionalidad como parte coadyuvante con base en lo dispuesto en los artículos 7, 10.2, 24 y 28 de la Constitución.

Palabras clave: sindicatos, recursos de inconstitucionalidad, coadyuvante, intervención adhesiva, amicus curiae, legislación concertada, pacto social, reforma laboral.

Artículos clave: art. 162.1 a) CE; arts. 32, 34 y 81 LOTC.

Resoluciones relacionadas: autos del Tribunal Constitucional 33/1986, de 16 de enero; 1021/1987, de 22 de septiembre; 1203/1987, de 27 de octubre; 172/1995, de 6 de junio; 252/1996, de 17 de septiembre; 378/1996, de 17 de diciembre; 142/1998, de 16 de junio; 155/1998, de 30 de junio; 235/1998, de 10 de noviembre; 216/1999, de 15 de septiembre; 264/1999, de 10 de noviembre; 175/2004, de 18 de octubre; 455/2004, de 16 de noviembre; 263/2008 y 264/2008, ambos de 20 de agosto; 144/2012, de 16 de julio.

ABSTRACT

In this paper we analyse Order 125/2022, of 29 September, of the Constitutional Court, which considers the possibility of the trade unions Unión General de Trabajadores (UGT) and Comisiones Obreras (CC. OO.) appearing in an appeal of unconstitutionality as an intervener on the basis of Articles 7, 10.2, 24 and 28 of the Spanish Constitution.

Keywords: trade unions, appeals of unconstitutionality, intervener, adhesive intervention, amicus curiae, concerted legislation, social pact, labour reform.

Key articles: art. 162.1 a) of the Spanish Constitution; arts. 32, 34 and 81 of the Organic Law of the Constitutional Court.

Related decisions: Constitutional Court orders 33/1986, of 16 January; 1021/1987, of 22 September; 1203/1987, of 27 October; 172/1995, of 6 June; 252/1996, of 17 September; 378/1996, of 17 December; 142/1998, of 16 June; 155/1998, of 30 June; 235/1998, of 10 November; 216/1999, of 15 September; 264/1999, of 10 November; 175/2004, of 18 October; 455/2004, of 16 November; 263/2008 and 264/2008, both of 20 August; 144/2012, of 16 July.

I. ANTECEDENTES. TRAMITACIÓN PROCESAL

El día 29 de marzo de 2022, se registró ante el Tribunal Constitucional (TC) un escrito presentado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox por el que se interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo y el art. 4 del Real Decreto-ley 1/2022, de 18 de enero, por el que se modifican la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito; la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión; y el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos, en relación con el régimen jurídico de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria.

Admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad, mediante providencia del Tribunal Constitucional de 2 de junio de 2022 se notifica la admisión al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, y se les da traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC, en adelante), al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes.

Con fecha 14 de junio de 2022, la Mesa del Congreso de los Diputados acuerda personarse en el procedimiento, a los efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados. Con fecha 28 de junio de 2022, el Congreso presenta las correspondientes alegaciones.

Posteriormente a la presentación de dichas alegaciones, con fecha 5 de julio de 2022 se recibe por el Congreso de los Diputados Diligencia de ordenación de fecha de 27 de junio de 2022, mediante la cual se concede a la parte recurrente, al Congreso de los Diputados y al abogado del Estado plazo de diez días para alegar en relación con el escrito presentado en nombre y representación de los sindicatos UGT y CC. OO., de 20 de junio de 2022, solicitando su personación

como coadyuvantes en el proceso constitucional núm. 2191-2022, por la vía del artículo 81 LOTC en relación con los artículos 7, 28 y 86 de la Constitución (CE), y la concesión de un plazo para poder realizar las alegaciones en tal sentido, en defensa del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, y del artículo 4 del Real Decreto-ley 1/2022, de 18 de enero.

Al amparo de lo anterior, con fecha 20 de julio de 2022, el Congreso de los Diputados presenta escrito mediante el cual comunica al Tribunal Constitucional «que esta representación no va a hacer alegaciones en relación con la cuestión planteada ya que la personación que tiene encomendada por acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 14 de junio de 2022, que se adjuntó como documento 2 a nuestro anterior escrito de alegaciones, es a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en los que afecta al Congreso de los Diputados».

Asimismo, con fechas 13 y 18 de julio de 2022, la parte recurrente y el abogado del Estado, respectivamente, presentaron sus alegaciones en relación con la cuestión planteada por los mencionados sindicatos.

Finalmente, el Tribunal Constitucional resuelve mediante el Auto 125/2022, de 29 de septiembre, objeto de este comentario.

II. POSICIONES DE CADA UNA DE LAS PARTES

A. *Posición de los sindicatos solicitantes de la personación*

Como relata el Tribunal Constitucional en el tercer antecedente del Auto 125/2022:

El escrito [de los sindicatos] comienza refiriéndose [...] particularmente a las intensas negociaciones de los distintos interlocutores sociales, entre los que se encuentran UGT y CCOO, y que culminaron con un acuerdo social sobre la reforma laboral que, en el plano normativo, dio lugar a las normas que son objeto de impugnación en el presente recurso de inconstitucionalidad. Tras subrayar la relevancia constitucional de los sindicatos y con cita

del art. 81 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), afirma que la figura del coadyuvante es aplicable a todos los procesos constitucionales –también al recurso de inconstitucionalidad–, no solo a partir del tenor literal del art. 81 LOTC, sino también a su ubicación sistemática ya que el citado precepto está ubicado en el Título VII de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, relativo a las «Disposiciones comunes sobre procedimiento». Para reforzar tal tesis, alegan que el art. 80 LOTC prevé que, en aspectos como la comparecencia en juicio, la Ley de enjuiciamiento civil será la norma supletoria, disponiendo esta última en su art. 13 la intervención procesal voluntaria adhesiva simple.

Partiendo de que el entramado normativo antes expuesto permite la personación de UGT y CCOO en el presente proceso constitucional si acreditan un interés legítimo constitucional, dedican buena parte del escrito a exponer las razones que, a su juicio, justifican la concurrencia de aquel. En primer lugar, se afirma que resulta obvio que el contenido material de la norma impugnada se refiere a «intereses sociales y económicos que le son propios» *ex* art. 7 CE, en relación con los arts. 37 y 28 CE. En segundo término, se alega que el objeto de impugnación «es una norma con valor de ley especial por el procedimiento de elaboración, consistente en un estricto proceso de negociación gubernamental con los sujetos sindicales y empresariales con mayor representatividad socioeconómica *ex* art. 7 CE que, terminado con éxito el pacto, tras una muy intensa y compleja actividad negociadora, formaliza un acuerdo negociador que el Gobierno, en estricta ejecución de sus competencias normativas, se comprometía a respetar en términos literales».

Se subraya a continuación, que las leyes sociolaborales negociadas sindical y empresarialmente, «claves en una concepción evolutiva del ordenamiento sociolaboral constitucional», son inherentes «a un principio democrático no solo formal sino sustancial del Estado constitucional de Derecho», instituyéndose los sindicatos más representativos así como las asociaciones empresariales en pilares u organismos básicos del Estado social y democrático de Derecho, dando lugar a una interrelación político-social entre el Gobierno y los sujetos sociales que permite afrontar eficazmente situaciones complejas. Esta participación institucional en el proceso de producción normativa no altera la competencia normativa que corresponde al Gobierno de la Nación *ex* art. 86 CE, pero sí confiere un interés legítimo constitucional propio a los sindicatos mayoritarios para la defensa de los intereses que le son propios *ex* art. 7 CE.

En tercer lugar, se aduce por la representación de UGT y CCOO que concurre una singularidad añadida ya que en este caso la norma impugnada no solo ha sido socialmente acordada, sino que, además, el Gobierno se comprometió, como condición para alcanzar el pacto, a evitar su posterior tramitación como proyecto de ley con el fin de que la reforma laboral que finalmente se aprobara no rompiera los complejos equilibrios logrados en la negociación.

En cuarto término, se alega que la intervención procesal como adyuvantes del Gobierno de la Nación «responde a un interés legítimo ex art. 81 LOTC porque integra el contenido –esencial o adicional– de la libertad sindical ex art. 28 CE». Con base en lo anterior, se alega que en la actualidad el art. 7 ha evolucionado hasta instituirse en «fundamento normativo legitimador de un amplio catálogo de formas de concertación social dentro de nuestro sistema político institucional, plenamente compatibles y complementarios con los canales formalizados de expresión de la voluntad legislativa de los poderes legislativo y ejecutivo, del Estado, incluyendo la legislación negociada y acordada». Además, la actividad sindical «externa» está protegida también por el art. 28 CE, aunque sea discutido y discutible –tal y como se deriva de la STC 39/1986, de 31 de marzo– si esta dimensión del derecho corresponde al contenido esencial o adicional del citado derecho fundamental. Precisamente por ello, el hecho de que no exista imperativo constitucional alguno que obligue al poder ejecutivo a instaurar procesos de concertación social, no puede significar que «cuando sí lo hace y se alcanza el acuerdo en cuestiones nucleares de la regulación de las relaciones de trabajo, los interlocutores firmantes carezcan de interés legítimo constitucional a coadyuvar» en el ulterior proceso constitucional en el que la legislación concertada sea objeto de impugnación. Precisamente es la singular posición constitucional de los sindicatos, que en este caso esgrimen intereses generales y no meramente asociativos, la que justifica que no sea de aplicación la doctrina del Tribunal Constitucional que niega la personación como coadyuvantes en el recurso de inconstitucionalidad a asociaciones empresariales e incluso partidos políticos que defienden intereses particulares.

En quinto lugar, los sindicatos aducen para reforzar sus tesis que el carácter pactado del procedimiento que ha dado lugar a las normas impugnadas a través del recurso de inconstitucionalidad fue auspiciado por la propia Comisión Europea para poder obtener fondos europeos de recuperación.

Y, por último, los sindicatos alegan que la efectividad de la tutela jurisdiccional en los procesos constitucionales ex art. 24 en relación

con el art. 81 LOTC, refuerza el interés legítimo constitucional del sindicato a la intervención coadyuvante.

Concluyen su escrito afirmando que la interpretación de los preceptos internos que resultan de aplicación –tanto procesales como sustantivos– debe realizarse de conformidad con las normas internacionales y con la tutela multinivel de los derechos fundamentales (art. 10.2 CE). Subrayan en este sentido que la figura procesal del sujeto coadyuvante adhesivo simple (art. 81 LOTC) es asimilable a la figura *amicus curiae*, que tiene por objeto democratizar los procesos judiciales en los que participan. La interpretación del art. 81 LOTC en los términos más propios de la figura del *amicus curiae* permitiría que la posición hermenéutica del Tribunal Constitucional se revigorizara al sentenciar en asuntos en los que el proceso legislativo ha desbordado la acción pública, dando así protagonismo a grupos sociales especialmente relevantes.

B) Alegaciones de la Abogacía del Estado

Como se recoge en el auto (antecedente 7), la Abogacía del Estado solicita que, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se dicte una resolución conforme a derecho.

C) Alegaciones del Congreso de los Diputados

En representación de la Cámara, no se hicieron alegaciones sobre esta cuestión dado que el acuerdo de la Mesa de la Cámara para personarse y hacer alegaciones sólo lo era en relación con los vicios de procedimiento legislativo a los que se refería la demanda.

III. COMENTARIO

1. El régimen jurídico y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la legitimación pasiva y la comparecencia en calidad de coadyuvante en los procesos de recursos de inconstitucionalidad

Lo primero que se debe tener en cuenta es el régimen jurídico y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la legitimación y la personación en procesos que tengan por objeto un recurso de inconstitucionalidad.

Sobre la legitimación activa no hay duda alguna, ya que la letra a) del apartado primero del artículo 162 de la Constitución (y 32 de la LOTC) establece con claridad los sujetos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad: el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados, 50 senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

La duda surge en cuanto a la legitimación pasiva, ya que la misma no se determina en la Constitución. El apartado primero del artículo 34 de la LOTC aclara en principio la cuestión:

Admitida a trámite la demanda, el Tribunal Constitucional dará traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y, en caso de que el objeto del recurso fuera una Ley o disposición con fuerza de Ley dictada por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas.

De este precepto se infiere que, con el traslado de la demanda, quedan emplazados como demandados, aunque no se diga, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Gobierno y los órganos legislativo y ejecutivo de las comunidades autónomas, quienes decidirán si personarse o no en el procedimiento y formular alegaciones. Es decir, estamos ante un emplazamiento legal de tipo automático que se supone realizado, sin más, con el traslado de la demanda, de forma parecida a lo que ocurre en el proceso contencioso-administrativo, en el cual el traslado de la interposición del recurso y la solicitud de remisión del expediente a la Administración demandada equivale a su emplazamiento, según el artículo 50.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Por tanto, una primera conclusión es que, en el proceso del recurso de inconstitucionalidad, según su propia regla establecida en el artículo 34.1 LOTC, legitimación pasiva como demandados sólo la tienen el Congreso de los Diputados, el Senado, el Gobierno, y los órganos legislativo y ejecutivo de las comunidades autónomas, pues sólo a estos órganos se prevé el traslado de la demanda a efectos de

personarse o formular alegaciones, lo cual es lo característico de la posición del demandado.

Esta doctrina ha sido avalada por el propio Tribunal Constitucional en el Auto 263/2008, de 20 de agosto (fundamento jurídico [FJ] 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 recurso de inconstitucionalidad. 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 recurso de inconstitucionalidad 1470-2008, de 24 de julio, FJ 2).

Sigue señalando el Tribunal Constitucional que sólo hay una única excepción admitida, desde el Auto del Tribunal Constitucional (ATC) 172/1995, que es la intervención adhesiva de las comunidades autónomas en los casos en que el proceso de inconstitucionalidad tuviera una naturaleza competencial o afectase al ámbito de competencias de aquella comunidad, justificada en que tienen legitimación activa en el recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía (artículo 32.2 LOTC):

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 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).

Esta construcción que se establece de la legitimación, tanto activa como pasiva, es coherente con la naturaleza de los recursos de inconstitucionalidad. Dado que su objeto es el control abstracto de la constitucionalidad de una ley y, en su caso, la expulsión del ordenamiento jurídico de la que contradiga la Constitución, se ha establecido un procedimiento judicial con la peculiaridad de que tiene como partes activas, por un lado, a determinados sujetos legitimados para impugnar las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley y, por otro lado, como partes pasivas a los órganos del Estado (y de las comunidades autónomas) que constitucionalmente tienen atribuida la función legislativa y que son los únicos a los que se puede atribuir la autoría de la ley o norma con rango de ley que se impugna.

Por tanto, una primera característica del proceso del recurso de inconstitucionalidad que debemos destacar es su perfil estrictamente institucional en la medida que es un procedimiento que se entabla entre instituciones del Estado o de las comunidades autónomas y otros sujetos especialmente legitimados para ello por la Constitución, siendo el objeto litigioso el contraste constitucional de la ley o la norma con fuerza de ley, no la resolución de una situación jurídica. Ello diferencia este proceso judicial de otros (el civil o el contencioso-administrativo), en los cuales se permite la personación de los «interesados», entendiéndose por tales aquéllos que ven afectada su situación jurídica porque pueden obtener una ventaja o beneficio de la resolución (Sentencias del Tribunal Constitucional [SSTC] 97/1991,

FJ 2, y 264/1994, FJ 3). Este concepto de «interesado», como vemos, se vincula necesariamente a la resolución de una situación jurídica que afecta a esa persona, lo cual no se da en el recurso de inconstitucionalidad.

El recurso de inconstitucionalidad, dado su carácter abstracto, es del todo improbable que pueda afectar a situaciones jurídicas de particulares o de grupos, ya que sólo se dirige a contrastar la adecuación de la norma impugnada con el texto constitucional; no resuelve situaciones jurídicas individuales o de un grupo o colectivo. Cuestión distinta es el efecto que la constitucionalidad puede producir en los derechos e intereses de terceros, que es necesariamente indirecto o reflejo, de modo que no resultaría justificada la intervención de esos terceros sujetos en el procedimiento constitucional; sin que, por otro lado, se cause indefensión, pues los terceros afectados tendrán otras vías jurisdiccionales para garantizar sus derechos e intereses.

Por ello, ciñéndose a lo que es el objeto del recurso de inconstitucionalidad, el constituyente y el legislador establecieron unas reglas especiales de legitimación activa, que atienden a quienes han ejercido la potestad legislativa de la cual deriva la norma que se impugna: Gobierno, Congreso de los Diputados, Senado, 50 diputados y 50 senadores (en el caso de las leyes o normas con rango de ley estatales) y órganos colegiados ejecutivos y asambleas legislativas de las comunidades autónomas (en el caso de leyes o normas con rango de ley autonómicas). A ello se une la legitimación del Defensor del Pueblo, en su condición de alto comisionado de las Cortes Generales (artículo 54 CE). Asimismo, esta especialidad se proyecta de forma paralela en la legitimación pasiva, en cuanto que la misma se predica de los mismos sujetos que tienen la legitimación activa, salvo el Defensor del Pueblo.

Todos ellos, que son un «*numerus clausus* taxativo y riguroso», se caracterizan por tener un perfil institucional que se infiere de su cometido constitucional, como así se dice en el mencionado ATC 263/2008 (FJ 4):

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).

Diferente es el supuesto de la cuestión de constitucionalidad, ya que, aunque el objetivo no deja de ser el mismo que para los recursos de inconstitucionalidad, el control que hace en este caso el Tribunal Constitucional procede de un proceso judicial concreto para cuya validez del fallo se tiene que pronunciar el Tribunal Constitucional. En este caso, a través de modificación realizada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, se estipula en el apartado segundo del artículo 37 de la LOTC:

Publicada en el «Boletín Oficial del Estado» la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad, quienes sean parte en el procedimiento judicial podrán personarse ante el Tribunal Constitucional dentro de los 15 días siguientes a su publicación, para formular alegaciones, en el plazo de otros 15 días.

Este apartado segundo del artículo 37 se introdujo, como se explica en la exposición de motivos de la citada Ley Orgánica 6/2007, «para permitir la contradicción en este procedimiento de constitucionalidad, siguiendo en esto las directrices contenidas en la Sentencia de 23 de junio de 1993, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos».

Esta sentencia (caso Ruiz Mateos contra España), como se ha afirmado por este tribunal (FJ 2, Auto 216/1999, de 15 de septiembre), sólo se aplicaría a los procedimientos de control concreto de la constitucionalidad de la ley, aparte de que siempre ha de tratarse de normas singulares o de caso único:

A la anterior conclusión no obsta la doctrina sentada en la Sentencia del T.E.D.H. de 23 de junio de 1993 (Caso Ruiz Mateos contra España), invocada por las solicitantes, respecto de los supuestos en los que se examina en esta sede la constitucionalidad de una ley

singular. Dicha doctrina, sin embargo, sólo sería de aplicación a los procedimientos de control concreto de la constitucionalidad de la ley, lo que no es ahora, manifiestamente, el caso, pues el proceso en curso es un recurso de inconstitucionalidad. Además, y sobre todo, no se cumple aquí la condición necesaria incluso aplicando dicha doctrina, pues, como observa el Abogado del Estado, los preceptos impugnados cuya constitucionalidad pretenden defender las Federaciones solicitantes de personación no contienen normas que tengan por destinatarios únicos y exclusivos a tales Federaciones.

Sobre este último caso cabe señalar que, mediante dicho Auto de 15 de septiembre de 1999, no se admitió la personación de la Federación Empresarial de la Industria Eléctrica y de la Federación Nacional de Asociaciones y Municipios con Centrales Hidroeléctricas y Embalses en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Tras recoger la doctrina antes expuesta y la única excepción admitida en relación con las comunidades autónomas, se señala (FJ 1):

En el presente caso, es evidente que no concurre esa específica circunstancia en ninguna de las Federaciones que pretenden personarse en el procedimiento, pues ni la Federación Empresarial de la Industria Eléctrica ni la Federación Nacional de Asociaciones y Municipios con Centrales Hidroeléctricas y Embalses se encuentran entre los sujetos legitimados por la Constitución y nuestra Ley Orgánica para impugnar la constitucionalidad de disposiciones con fuerza de ley.

La cuestión sobre la personación de terceros en los recursos de inconstitucionalidad debería quedar ya resuelta con lo expuesto y a la vista de los mencionados preceptos 162.1 a) CE y 32 y 34 LOTC. Sin embargo, se debe examinar lo dispuesto por el artículo 81 LOTC:

Uno. 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 Letrado. Podrán comparecer por sí mismas, para defender derechos o intereses propios, las personas que tengan título de Licenciado en Derecho, aunque no ejerzan la profesión de Procurador o de Abogado.

Dos. Para ejercer ante el Tribunal Constitucional en calidad de Abogado, se requerirá estar incorporado a cualquiera de los Colegios de Abogados de España en calidad de ejerciente.

Tres. Estarán inhabilitados para actuar como Abogado ante el Tribunal Constitucional quienes hubieren sido Magistrados o Letrados del mismo.

Este precepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional (FJ 2, Auto 248/2008, de 24 de julio), entendiendo que

atiende únicamente a la cuestión relativa a la postulación – representación y asistencia letrada–, sin disponer sustantivamente nada sobre la articulación de fórmulas litis consorciales o sobre la intervención de coadyuvantes en los procesos constitucionales, razón por la cual dicho precepto debe considerarse como una norma de remisión a los propios preceptos de la LOTC en orden a la determinación de la viabilidad o no de la comparecencia, con el carácter de coadyuvantes, de terceras personas en tales procesos.

En tal sentido, y por lo que se refiere al recurso de inconstitucionalidad, el art. 32 LOTC determina taxativamente quiénes están legitimados para su ejercicio y su art. 34 fija 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 establecer 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 su aplicación (AATC 387/1982, 18/1985, 33/1986, 1203/1987).

Así, como este Tribunal ya declaró en el ATC 172/1995, de 6 de junio, y ha reiterado en otros como los AATC 378/1996, de 17 de diciembre, o 104/2004 bis, de 13 de abril, la naturaleza abstracta del proceso del recurso de inconstitucionalidad, limitado al enjuiciamiento de la constitucionalidad de una Ley, ha de excluir, como regla general, la intervención de cualquier persona distinta a las enunciadas en los arts. 162 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 lo demás, de acuerdo con el tipo de proceso que nos ocupa, y por más que el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Abogado del Estado en nombre y representación del Presidente del Gobierno tenga un trasfondo competencial, es evidente que quien pretende personarse no ostenta legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad y tampoco resulta ser de aplicación al caso la doctrina de este Tribunal en materia de comparecencia de particulares en conflictos de competencia, pues, dado el carácter estrictamente objetivo de los procedimientos de inconstitucionalidad, no es aceptable que puedan hacerse valer intereses distintos a la pura o simple impugnación o defensa de la Ley recurrida o cuestionada, sin que se genere por ello situación alguna de indefensión para las personas físicas o jurídicas cuyos intereses puedan resultar afectados por la Sentencia de este Tribunal.

A partir de esta doctrina, en dicho auto se negó la personación de la Asociación de Empresarios de Gran Turismo de Vehículos de Alquiler con Conductor en el recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 88; 104, apartados 10, 11, 13, 19, 20, 22 y 24; 105, apartados 4 a 9; 106, apartados 2, 4 y 5 y disposición transitoria tercera de la Ley de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias.

Por ello, con arreglo a esta interpretación, no se puede acoger la extensión de la figura del coadyuvante a todos los procesos, en virtud del artículo 81 de la LOTC, ni la aplicación supletoria, a estos efectos, del artículo 13 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), ya que la LOTC tiene sus reglas propias de personación en el recurso de inconstitucionalidad (artículo 34). Respecto al artículo 81 LOTC, se está simplemente ante una norma que regula la representación y asistencia letrada y que necesariamente debe ponerse en relación con los preceptos de la propia LOTC que regulen la comparecencia de terceras personas, en el caso que nos ocupa el artículo 34 LOTC.

El artículo 81 LOTC no puede convertirse, como así pretendían los sindicatos en el supuesto que examinamos, en una posible vía para «democratizar» los procesos judiciales, en concreto el recurso de inconstitucionalidad, permitiendo la personación de agentes sociales. Es cierto que esta participación es una tendencia en ciertos ámbitos donde se les reconoce ser interlocutores válidos en los procesos de concertación y planificación de actuaciones y políticas socioeconó-

micas, pero la misma no está contemplada en las normas procesales que regulan este recurso, en las cuales no existe un supuesto de legitimación de actores sociales en el caso de legislación concertada. Las normas procesales, salvo determinadas excepciones, que no es el caso, son de orden público, tienen carácter imperativo, resultan de obligado cumplimiento y son indisponibles para las partes.

A partir de la naturaleza del proceso relativo a los recursos de inconstitucionalidad y de la lectura de los anteriores artículos de la Constitución y de la LOTC relativos a la legitimación activa y pasiva en dichos procesos, el Tribunal Constitucional (Auto 172/1995, de 6 de junio, FJ 4 y los autos que se citan; también, el FJ 3 del Auto 468/2007, de 17 de diciembre) ha establecido una doctrina que se puede entender como consolidada, y que es a la que se debe entender que se refería el abogado del Estado, que se puede resumir del siguiente modo:

Ciertamente la naturaleza abstracta de dicho proceso, limitado al enjuiciamiento de la constitucionalidad de una Ley, ha de excluir, como regla general, la intervención de cualquier persona distinta a las enunciadas en los arts. 162 C.E. y 32 y 34 LOTC, y así lo hemos declarado en una reiterada jurisprudencia en la que hemos tenido ocasión de afirmar que el art. 81 LOTC no permite generalizar la intervención del coadyuvante en todos los procesos constitucionales, pues se limita a consagrar la carga procesal de la postulación (AATC 1203/1987 y 110/1991) y que de la lectura de los arts. 32 y 34 claramente se infiere que, en principio, no son posibles otras personaciones en el recurso de inconstitucionalidad que las de los expresamente legitimados por dichos preceptos (AATC 1203/1987, 33/1986 y 387/1982).

Esta regla general, como ya hemos dicho, se ha exceptuado en una sola ocasión por el Tribunal Constitucional, en los casos de normas autonómicas, pues «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» (Auto de

6 de junio de 1995, FJ 4). Por ello, en el fundamento jurídico 5 de dicho auto se concluyó lo siguiente:

La personación de las Comunidades Autónomas en los recursos de inconstitucionalidad sí está prevista en el art. 162.1 C.E. y 32.2 LOTC, aunque no lo esté expresamente en el art. 34 LOTC.

Es cierto que este último precepto silencia la intervención de las Comunidades Autónomas como partes demandadas fuera del supuesto de que fueran las autoras de la disposición impugnada, pero tampoco lo es menos que el art. 34.1 no se ocupa del trámite de la intervención adhesiva, sino única y exclusivamente de la personación y contestación a la demanda de las partes principales en el recurso de inconstitucionalidad. [...]

Pues bien, 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.

Al margen de este supuesto, el Tribunal Constitucional ha desestimado todas las solicitudes formuladas en este sentido. Así, en primer lugar, sobre la posible intervención de particulares en este tipo de procesos, el Tribunal (FJ único, Auto 175/2004, de 11 de mayo) se ha pronunciado de la siguiente manera:

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse respecto a peticiones idénticas a la del solicitante y ha decidido, mediante Auto 104/2004 bis, de 13 de abril, en aplicación de la doctrina establecida,

por todos, en el ATC 378/1996, de 17 de diciembre que, debido a la naturaleza abstracta de los recursos de inconstitucionalidad, limitados al enjuiciamiento de la constitucionalidad de una Ley, se ha de excluir, como regla general, la intervención de cualquier persona distinta a las enunciadas en los arts. 162 CE, 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.

En segundo lugar, la posible participación de organismos de la sociedad civil y de asociaciones colectivas en calidad de coadyuvantes se ha negado por este tribunal, mediante los mismos argumentos, en diferentes autos como el 248/2008, de 24 de julio (se puede también hacer referencia a los autos 387/1982, 142/1998, 166/1998 o 216/1999, entre otros).

En tercer lugar, y último, el Tribunal ha llegado también a desestimar la solicitud de participación en un proceso de esta naturaleza a los partidos políticos (Auto 263/2008, de 20 de agosto). En este auto se afirman una serie de conclusiones que son de gran utilidad para este caso. La primera es una consecuencia lógica de la doctrina de este tribunal (FJ 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).

La segunda que se quiere destacar tiene que ver con la posición que asumen los partidos políticos mediante el artículo 6 de la Constitución (muy parecida a la que asumen en su ámbito los sindicatos):

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 (FJ, 4).

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 del Estatuto de Autonomía del País Vasco: 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 del Estatuto de Autonomía del País Vasco: EAPV), que también ha comparecido como parte demandada (FJ, 6).

2. Sobre la posible aceptación de la figura procesal del *amicus curiae*

En segundo lugar, nos referiremos a la aplicación de esta figura que fue citada en el escrito de los sindicatos.

Como explica Borda (2011, pp. 171-172), la institución del *amicus curiae* tuvo su origen en el derecho romano, vocablo latino que significa ‘amigo de la corte’. Como se sabe, en el derecho romano, el juez estaba facultado para pedir el consejo de un experto; el juez podía «sibi advocabit ut in consilio adessente», según el testimonio de Cicerón (Quint. 2 Gell, XIV 2). En su primigenia configuración el *amicus curiae* era verdaderamente un amigo del tribunal; los amigos de la curia podían informar, advertir e ilustrar a la corte, incluso peticionar ante los jueces.

La actuación del *amicus* no tenía, por entonces, más objeto que la de asistir a los magistrados en los casos de dudas y/o salvarlos del error. La preocupación del *amici* era la coronación de lo suyo de cada cual (*suum cuique tribuere*), de lo justo en concreto, a través del *ius dicere* del juez. Hay quienes hablan de neutralidad o imparcialidad en este periodo de la institución, lo que es cierto con relación a que los *amicus* no tenían compromiso con los intereses de las partes, sino que podría decirse que el interés estaba más bien orientado a la

conclusión justa del pleito, al cual el *amici* concurría a través de la asistencia al magistrado.

La figura fue inicialmente adaptada en el derecho anglosajón, precisamente por la adherencia del Common Law al derecho pretoriano romano. De ahí, emigró al derecho norteamericano, donde la Corte Suprema de Estados Unidos le ha dado una práctica bastante notable, plasmándose incluso en sus normas, no sólo en sus prácticas (Rule 37).

El instituto, en el derecho anglosajón, abandonaría aquel carácter de amigo de la corte, transformándose el *amici* en un tercero interesado y comprometido con la causa de una de las partes, que resultara así promovida, patrocinada, apoyada, etc., por el *amicus curiae*; la tradición anglosajona adopta esta transformación en la inteligencia de que la intervención de terceros con aquel carácter se erigirá en el equivalente judicial de la actividad que los *lobbyists* realizaban en el Congreso de los Estados Unidos y en los órganos administrativos del Estado: el mecanismo de promoción (*lobbying*) disponible para su utilización en el tribunal (*brief*) es el alegato del *amicus*, a lo que se añade que este *lobby* tendrá carácter público y permitirá dar participación a la comunidad en las decisiones judiciales.

Se trata, como se desprende con claridad de la normativa de la Corte Suprema norteamericana, de un aporte razonado por parte de una persona que, aunque ajena al proceso, tiene interés en la dilucidación del mismo, y que concurre alegando cuestiones que las partes no han articulado adecuadamente. Su divulgación parece, más bien, haber tenido lugar en los juicios civiles y comerciales, desde los cuales se difundió luego a los casos donde se hallaban comprometidos intereses colectivos; entre los más recordados se encuentran los casos *Webster vs. los Servicios Reproductores* (1988), en el que centenares de informes de *amicus curiae* fueron presentados alegando tanto a favor como en contra de la protección de la vida inocente de los nonatos, y el de *Edgard vs. Aguillard* (1986), en el que se presentaron como *amicus* setenta y dos premios nobel y otras tantas academias de ciencia que informaron sobre el falso conflicto entre ciencia y religión.

También ha tenido un desarrollo en otros países como Canadá, la India, Nueva Zelanda y en la Corte Constitucional australiana. También América Latina asumió esta figura, como prueba la regulación

y práctica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (arts. 44 y 62 Reglamento del sistema interamericano de protección). En bibliografía adjuntamos varios casos en Perú, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Ecuador.

La figura procesal del *amicus curiae*, bastante ajena al derecho procesal español, pretende habilitar la participación de terceros ajenos al procedimiento, pero que tienen un interés legítimo, para contribuir a la decisión del proceso con argumentos técnicos y científicos. El interés con el que cuenta el *amicus curiae* no es el propio de las partes del procedimiento, que no se ven reemplazadas por éste, sino el que se deriva de la decisión que ponga fin al pleito correspondiente; en terminología inglesa: *a strong interest in the matter*. En virtud de esta figura procesal, cualquiera, ya fueran particulares, asociaciones o instituciones públicas, podría concurrir al procedimiento.

Así, como explica Torre Sustaeta (2021), en Estados Unidos resulta una herramienta muy útil para la tutela de los intereses difusos. En la mayoría de los casos en los que se ejerce una *class action*, la Federal Trade Commission actúa como *amicus curiae* justificando su intervención como tutela del interés público y cuyos informes constituyen un elemento clave para el tribunal. Por su parte y como ya se ha dicho, también pueden participar a través de este medio entidades privadas, asociaciones representativas, incluso despachos de abogados en tutela de los intereses de sus clientes. De esta manera, la Federal Trade Commission o las asociaciones privadas tienen la posibilidad de alegar argumentos no esgrimidos por las partes, siempre y cuando su interés legítimo se demuestre en la medida en que el pronunciamiento del tribunal les pueda afectar. Recordando este modelo, el artículo 15 bis LEC establece que:

La Comisión Europea, la Comisión Nacional de la Competencia y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias podrán intervenir, sin tener la condición de parte, por propia iniciativa o a instancia del órgano judicial, mediante la aportación de información o presentación de observaciones escritas sobre cuestiones relativas a la aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea o los artículos 1 y 2 de la Ley de Defensa de la Competencia. Con la venia del correspondiente órgano judicial, podrán presentar también observaciones verbales. A estos

efectos, podrán solicitar al órgano jurisdiccional competente que les remita o haga remitir todos los documentos necesarios para realizar una valoración del asunto de que se trate.

Como señala la autora citada, tal como se ha introducido en la LEC, no parece propiamente un caso de *amicus curiae*, sino que se trataría más bien de un *tertium genus* entre un perito nombrado por el juez o por las partes y un medio a través del cual se persigue defender un interés de carácter público.

En el derecho internacional está prevista para determinados procesos, como se prevé por el artículo 24 de la Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, de Cooperación con la Corte Penal Internacional. En el derecho español, concretamente en el ámbito constitucional, no se ha previsto esta figura, aunque el parecido más importante se encuentre con la del coadyuvante.

Sobre la posible intervención del coadyuvante en los procesos constitucionales que tienen por objeto un recurso de inconstitucionalidad, ya se ha visto que el Tribunal Constitucional no la acepta como regla general, permitiendo que las comunidades autónomas puedan participar 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.

La figura en cuestión, por tanto, no tiene cabida en este tipo de procesos, quedando excluidas, como se ha dicho por el Tribunal, 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. La única alternativa, por tanto, para participar como coadyuvante es la de las comunidades autónomas en relación con disposiciones que afecten a su propio ámbito de autonomía.

Por otra parte, en los procesos relativos a los recursos de inconstitucionalidad que tuvieran como objeto leyes singulares, tampoco se aceptaría por el Tribunal la figura del coadyuvante, sin importar los intereses que los posibles afectados puedan tener en el mantenimiento o la invalidación de la ley. Aunque pueda ser discutido por la doctrina, lo cierto es que el Tribunal ha sido muy firme en este punto, negando la participación, sea cual sea el interés de los

afectados, de los particulares o instituciones que no se encuentren entre los sujetos legitimados ya indicados.

La aplicación de la doctrina del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos relativa al caso Ruiz Mateos contra España, a su vez, se ha visto que ha sido solamente aceptada por el Tribunal Constitucional en el ámbito de las cuestiones de inconstitucionalidad y siempre que se esté ante una ley singular o aquella que tenga a destinatarios únicos y exclusivos (FJ 2, Auto 216/1999). Se exige, en cualquier caso, que esté presente lo que se denomina *close link*, esto es, el muy estrecho vínculo entre los dos procesos judiciales: el de la cuestión de inconstitucionalidad y el que se haya planteado en el ámbito civil o penal.

Finalmente, en cuanto a la aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos y su relación con el artículo 10.2 de la Constitución, citado en el escrito de los sindicatos, basta con recordar lo indicado por este tribunal (FJ 4, Auto 263/2008, de 20 de agosto):

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 aquella 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

vinculo, ni estrecho ni lato, con cualquier proceso civil o penal en que sean partes las asociaciones políticas solicitantes.

3. *Sobre la resolución del caso. El Auto 125/2022, de 29 de septiembre*

Pasando ya al contenido del auto analizado, el Tribunal Constitucional se limita a recordar en el segundo fundamento jurídico su consolidada jurisprudencia, a la que ya nos hemos referido, en especial el ATC 144/2012, en los siguientes términos:

Para dar respuesta a la citada petición, hemos de partir de la doctrina consolidada de este tribunal, según la cual, como recordamos en el ATC 144/2012, de 16 de julio, FJ 2, «la naturaleza abstracta de los recursos de inconstitucionalidad, limitados al enjuiciamiento de la constitucionalidad de una ley, descarta, como regla general, la intervención de cualquier persona distinta de las enunciadas en los arts. 162.1 a) CE y 32 y 34 LOTC (ATC 172/1995, de 6 de junio, FJ 4), de modo que quedan excluidas de la posibilidad de personarse cualesquiera otras personas físicas o jurídicas, fueren cuales fueren los intereses que tengan en el mantenimiento o en la invalidación de la ley o de los actos o situaciones jurídicas realizadas y desarrolladas en aplicación de la misma (por todos, AATC 155/1998, de 30 de junio, FJ 2; 263/2008 y 264/2008, ambos de 20 de agosto)». Como sigue diciendo el mismo ATC 144/2012, «[e]n aplicación de esta doctrina hemos denegado la personación en recursos de inconstitucionalidad a personas físicas (AATC 1203/1987, de 27 de octubre; 104/2004 bis, de 13 de abril, y 175/2004, de 18 de octubre), asociaciones empresariales (AATC 216/1999, de 15 de septiembre, y 248/2008, de 24 de julio) o profesionales (AATC 252/1996, de 17 de septiembre; 378/1996, de 17 de diciembre, y 142/1998, de 16 de junio); federaciones asociativas de municipios (ATC 264/1999, de 10 de noviembre); sociedades mercantiles (AATC 33/1986, de 16 de enero, y 455/2004, de 16 de noviembre); universidades (ATC 235/1998, de 10 de noviembre), o partidos políticos (AATC 263/2008 y 264/2008, ambos de 20 de agosto)». Y, a partir de ello, en el mismo ATC 144/2012 y, antes, en el ATC 1021/1987, denegamos también la personación en los recursos de inconstitucionalidad de las diputaciones forales.

En este fundamento jurídico, el Tribunal recuerda la idea central que determina la naturaleza de los recursos de inconstitucio-

nalidad, basada en el control abstracto y de carácter constitucional de una norma con rango de ley, y, como consecuencia, afirma la exclusión, como regla general (salvando, aunque no lo diga, a las comunidades autónomas), de cualquier otra persona física o jurídica, sin que importe el interés que pueda esgrimir; y termina por recordar los casos en los que se ha denegado la personación de personas físicas, asociaciones empresariales o profesionales, federaciones asociativas de municipios, sociedades mercantiles, universidades, partidos políticos y diputaciones forales.

Afirmada esta jurisprudencia, el Tribunal concluye en el fundamento jurídico tercero del auto de la siguiente manera:

La aplicación al caso de la anterior doctrina nos lleva forzosamente a denegar las peticiones de personación de UGT y CCOO pues, como asimismo declaramos en el ATC 144/2012, «[l]a legitimación, aquí como en otros supuestos de acceso a la jurisdicción constitucional, viene a ser una atribución competencial a determinados órganos públicos que constituye una opción del constituyente o, en su caso, del legislador, que no encuentra necesaria correspondencia con la titularidad de derechos por parte de dichos órganos legitimados».

El Tribunal acordó, por todo lo expuesto, denegar la personación de los sindicatos UGT y CC. OO., para lo que reitera, en este último fundamento, la no necesaria correspondencia entre los derechos de los órganos legitimados en el proceso de inconstitucionalidad y la opción del constituyente para elegir a éstos, lo que confirma que las normas procesales, como ya se ha dicho, están al margen, en este caso, de los posibles intereses singulares de los sindicatos u otros sujetos.

En este auto el Tribunal no se pronuncia sobre las diferentes cuestiones planteadas por los sindicatos citados, pero entendemos que es necesario analizar cada uno de los argumentos del escrito presentado a partir de las normas aplicables, la doctrina seguida por el Tribunal Constitucional y la imposibilidad de aplicar la figura del *amicus curiae*.

El escrito de los sindicatos, como ya hemos visto, dedicó gran parte de su contenido a afirmar la configuración constitucional de los sindicatos y los fines que tienen constitucionalmente asignados. Sin negar la relevancia que tienen los sindicatos, nada de ello tiene que ver

con las reglas de comparecencia en el recurso de inconstitucionalidad, que constituyen unas reglas objetivas legalmente establecidas que no dependen de que los intereses que se representen sean más o menos relevantes. La posición que la Constitución atribuye a los sindicatos, en virtud de su artículo 7, contribuyendo a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, no les habilita, sin embargo, para que sean aceptados en este procedimiento como coadyuvantes, conforme a la jurisprudencia de este tribunal.

La capacidad representativa a todos los niveles territoriales y funcionales que tienen los sindicatos más representativos, conforme al artículo 6.3 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, para ostentar la representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de comunidad autónoma que la tengan prevista; o para participar como interlocutores en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones públicas a través de los oportunos procedimientos de consulta o negociación, no les habilita tampoco para participar en este procedimiento. Por tanto, una cosa es la representatividad de los sindicatos, que opera en el ámbito que le es propio, y otra las reglas procesales que atienden a criterios distintos a los de la representatividad de las entidades.

En su escrito, los sindicatos fundamentaron su intervención en este proceso en su coparticipación en la redacción del Real Decreto-ley 32/2021 como fruto de un pacto entre ellos y el Gobierno. Es decir, parece que pretendían asimilar su posición procesal a la del Gobierno, como coautores del real decreto-ley, ya que lo pactado, según decían, no podía ser modificado por el Gobierno ni tampoco después ser objeto de ulterior tramitación de proyecto de ley, compromiso que también se incluía dentro de lo pactado.

A nuestro juicio, el interés manifestado por los sindicatos para defender el decreto-ley y su no tramitación como proyecto de ley (*ex* artículo 86.3) no puede corresponder a los sindicatos, salvo que se haga una interpretación en sentido amplio (que no hace el Tribunal). El decreto-ley es una norma con fuerza de ley aprobada sólo por el Gobierno, en virtud del artículo 86.1 de la Constitución, y sometida a la convalidación o derogación del Congreso de los Diputados, conforme al artículo 86.2 de la Constitución. Son sólo estos dos órganos

los que participan en este complejo procedimiento que afecta a los decretos-leyes y son sólo ellos, en consecuencia, los que cuentan con un interés en su defensa.

El interés de los sindicatos empieza y termina en la negociación y en el acuerdo que, en su caso, se adopte con el Gobierno, pero no en la fase ulterior, cuando ese decreto-ley ha sido aprobado, formando parte integrante del ordenamiento jurídico, y es después convalidado; la negociación sindical pertenece a una fase prelegislativa, y sus efectos ahí se agotan, con el pacto alcanzado con el Gobierno. Las supuestas reivindicaciones sindicales que fueron materializadas en ese pacto no se pueden hacer proyectar sobre la norma finalmente aprobada o convalidada, en este caso, como si supuestamente siguieran vivas en este momento, a pesar de que la negociación hace mucho que concluyó. Además, nunca tales reivindicaciones, que reflejan los intereses de los sindicatos, podrían servir de parámetro para medir la constitucionalidad del decreto-ley, sino sólo las normas constitucionales, por lo que, en contra de lo que se dijo en su escrito, la posible personación de los sindicatos y sus alegaciones no parece que contribuirían (en línea con la figura del *amicus curiae*) al juicio que ha de hacer el Tribunal Constitucional para determinar si el real decreto-ley ha sido no conforme a la Constitución.

El pacto que los sindicatos alcanzaron con el Gobierno es un documento *inter partes* que sólo genera efectos entre los sindicatos y el Gobierno, no efectos *ad extra*, por lo que tampoco, por esta razón, se podría admitir que este pacto operaría como un fundamento jurídico válido para afirmar la posible personación de los sindicatos en este proceso constitucional. Sólo, por ejemplo, si el Gobierno hubiera incumplido su pacto con los sindicatos, éstos podrían hacer valer ese pacto para reclamar contra el Gobierno, pero más allá de esta posibilidad, que opera *inter partes*, no vemos que el incumplimiento del pacto pueda servir como título para construir una nueva teoría de la personación en los recursos de inconstitucionalidad, que no se aviene con la doctrina tradicional.

Dicha doctrina, como antes hemos visto, repetidamente insiste en que el único fin del recurso de inconstitucionalidad es la revisión abstracta de una ley o norma con fuerza de ley y que «en este proceso no pueden hacerse valer intereses distintos a la pura o simple impug-

nación o defensa de la Ley recurrida». Desde luego, la personación y formulación de alegaciones de los sindicatos, aunque sea en defensa del real decreto-ley impugnado, supondría introducir en el proceso los propios intereses de los sindicatos que, aunque sean legítimamente representativos de sus afiliados, no cabe confundir con los intereses de tipo institucional a los que, como hemos visto, responde el recurso de inconstitucionalidad. Sobre el proceso civil, donde la figura de la intervención adhesiva es más común, se señala por la doctrina que

la legitimación del tercero para intervenir de modo adhesivo simple radica, por lo tanto, en ser titular de una relación jurídico-material dependiente de la aducida en el proceso. Su interés radica en que los hechos discutidos en el proceso son, indirecta, pero indiscutiblemente, los hechos de su relación jurídica, de modo tal que él resultará vencedor o vencido según el resultado de este proceso [...]. La razón teórica de la intervención queda así aclarada: el tercero, intervendrá, para por medio de sus alegaciones y pruebas, contribuir a que se dicte una sentencia que indirectamente deje a salvo sus intereses. Si, de modo indirecto, o si se quiere, jurídico-formal, su intervención se dirigirá a sostener la pretensión del demandante o la resistencia del demandado, según los casos, de modo directo, o preferiblemente en la realidad de los hechos, la intervención atenderá a la defensa del interés propio del tercero (Montero Aroca, J., citado en Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica, 2003, pp. 20-21).

Como se ve, la justificación de la intervención del tercero ajeno al proceso se halla en la institución de la cosa juzgada:

El coadyuvante, aunque no es titular de la relación jurídico-material aducida en el proceso por las partes originarias, sí lo es de otra relación material que tiene algún elemento de unión con aquélla, de forma tal que su relación es dependiente de la aducida en el proceso, en el sentido de que la sentencia que se dicte habrá de ser considerada como hecho jurídico constitutivo, modificativo o extintivo de la relación del tercero.

Lo característico del coadyuvante es que interviene en nombre propio y defiende un «interés propio». Como dice Richard Posner, académico y reconocido juez en los Estados Unidos de América, «*amicus curiae* means friend of the court, not friend of a party».

Aunque aúna sus esfuerzos con una de las partes principales del proceso, la que de cierta forma pueda producirle los efectos que le interesen, su pretensión no es la misma a la de esa parte, sino que está impulsado por su propio interés. Por tanto, queda claro que la exportación de esta figura civil al ámbito del recurso de inconstitucionalidad es incompatible con su carácter abstracto, ya que en el mismo no se enjuician relaciones jurídico-materiales de las partes que puedan estar relacionadas con las de otros terceros; en el caso planteado por los sindicatos, cuesta imaginar que éstos, en sus posibles alegaciones, alegaran de igual modo que el Gobierno, y no expusieran sus propias pretensiones.

Y, por otro lado, en las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad, los efectos de cosa juzgada son *erga omnes*, por lo que tampoco es necesaria la personación para que las sentencias recaídas desplieguen sus efectos a quienes no hayan sido parte en el proceso, pues como dice el artículo 38.1 de la LOTC:

Las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los Poderes Públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Por otro lado, en el proceso constitucional no nos constó que fuera aportada ninguna prueba documental que acreditara la existencia del pacto y su contenido. La falta de aportación del pacto con el Gobierno nos impide pronunciarnos con certeza sobre alguna cuestión que consideramos relevante. De la exposición de motivos del real decreto-ley sabemos que efectivamente se hizo ese pacto, pero en el mismo no sólo intervinieron los dos sindicatos que ahora presentan el escrito, sino también otros interlocutores sociales (Confederación Española de Organizaciones Empresariales [CEOE] y Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa [CEPYME]). ¿Debería también extenderse a ellos la personación?

La decisión, por otra parte, de tramitarlo o no como proyecto de ley incumbe en exclusiva al Congreso de los Diputados, en los términos del artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados, por mucho que esta cuestión se haya podido pactar con el Gobierno, y es a esta cámara a la que únicamente corresponde la defensa de

su decisión, trascendiendo al interés de los sindicatos. ¿Qué hubiera pasado si el Congreso, en contra del pacto, hubiera decidido la ulterior tramitación como proyecto de ley? ¿Es aceptable que el Congreso, órgano titular de la potestad legislativa, vea condicionada su libertad legisladora por un pacto acordado por el Gobierno con un sujeto que no es titular de dicha potestad?

Recordemos a estos efectos el caso de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 8 de octubre de 2021, C-928/19, caso EPSU (European Public Service Union), que es citado por Molina Navarrete (2022, p. 234). En este asunto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) confirma que la Comisión Europea no está obligada a dar curso a la petición de los interlocutores sociales de que se aplique, a nivel de la Unión, *ex art.* 155 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el acuerdo concertado en el marco del diálogo social comunitario. El TJUE acepta la legitimidad de que la Comisión se comprometa a ello, autolimitando sus competencias, pero que luego, en ejercicio de su facultad de apreciación, pueda desentenderse, si concurren ciertas condiciones, porque de no mediar un acuerdo específico y explícito (que ha existido, por cierto, respecto de la reforma laboral o de pensiones, por ejemplo, en España), no violaría el principio general de confianza legítima.

Aunque estas preguntas exceden el tema del comentario, deben ser planteadas, pues aquí acecha un nuevo peligro para el ejercicio legislativo supuestamente libre de las Cámaras que cada vez vemos más derivado de las denominadas *legislaciones concertadas* con actores sociales que se hacen extramuros de la sede del Parlamento y que luego se «imponen» a las Cámaras como pacto supuestamente vinculante.

La categoría de la «ley laboral socialmente acordada, previo proceso de negociación de buena fe a triple banda» a la que se refieren los sindicatos, resume lo que venimos diciendo acerca de esta novedosa forma de iniciativa legislativa a tres bandas o coparticipada. Sin embargo, este tipo de ley no existe en la relación de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico (como reconocen los propios sindicatos) y la intervención de los sindicatos en un proceso previo de negociación no modifica la naturaleza de los decretos-leyes aprobados ni, como

se ha dicho, perturba la autonomía del Gobierno para la aprobación de éstos ni de la Cámara para decidir su ulterior tramitación como proyectos de ley.

Es cierto que esto último no se negaba por los sindicatos y que lo pretendido por ellos era demostrar la existencia de un interés legítimo constitucional a intervenir como coadyuvantes del Gobierno. Los propios sindicatos afirman en su escrito que «nada de este acervo jurídico-constitucional, normativo y dogmático, estaría ahora en cuestión [...], al contrario, queda inalterado y reafirmado». Esto, sin embargo, no se permite por el Tribunal, de acuerdo con la jurisprudencia indicada. Como ya se ha referenciado, el Tribunal impide la participación de cualquier posible interesado, cualquiera que sea el interés, que no se encuentre entre los sujetos legitimados por los artículos 162.1 a) de la CE y 32 y 34 de la LOTC, siendo un *numerus clausus* taxativo y riguroso.

La diferencia que pretendían establecer los sindicatos con los sujetos de la sociedad civil y de la sociedad política, a partir de la «expresa trascendencia constitucional», defendiendo intereses generales, y de la participación en la producción de la ley impugnada, tampoco se puede compartir. Para empezar, la diferencia con los sujetos indicados, especialmente con los partidos políticos, no es tan importante a nuestro juicio. Si bien es cierto que las asociaciones en general no cuentan con un precepto como el artículo 7, su constitución, pervivencia y funcionamiento están protegidos por el artículo 22 de la Constitución como derecho fundamental.

Es, sobre todo, con los partidos políticos donde no se puede compartir la diferencia identificada por los sindicatos. Los partidos políticos, a pesar de su base asociativa, tienen también una especial trascendencia constitucional reconocida por la Constitución en su artículo 6 y, aunque indirectamente, son actores protagonistas, por medio de los grupos parlamentarios, de la elaboración de todas las leyes aprobadas por las Cortes Generales y, en este caso, de la convalidación o derogación de todos los decretos-leyes (no solamente de los que se refieran a la materia sociolaboral); a pesar de esta posición, el Tribunal Constitucional ha establecido que no pueden comparecer en este tipo de procesos, como ya se ha dicho.

Los sindicatos, a pesar de su posición y a diferencia de los partidos políticos, no participan en la producción o convalidación de los decretos-leyes cuya competencia es en exclusiva del Gobierno de la nación y del Congreso. Esta potestad, o la correspondiente del Congreso, no puede verse alterada por la especial posición que la Constitución atribuye a los sindicatos.

Su participación, únicamente, es anterior a la elaboración y aprobación de la norma, pudiendo el Gobierno llegar o no a un acuerdo con los sindicatos y, finalmente, aprobar o no el decreto-ley en cuestión. Además, ni siquiera se trata de una intervención obligada, pues en la elaboración de los decretos-leyes no son preceptivos los trámites de consulta pública, audiencia e información pública regulados en los apartados 2 y 6 del artículo 26 de la Ley 50/1997 del 27 de noviembre, del Gobierno.

Tampoco estábamos ante un supuesto novedoso que podía alterar la jurisprudencia de este tribunal. La naturaleza y efectos del compromiso entre el Gobierno y los sindicatos citados no son objeto de un recurso de inconstitucionalidad y, en todo caso, dicho compromiso no puede afectar, en ningún caso, a la potestad del Gobierno para aprobar los decretos-leyes y a la del Congreso para convalidarlos y acordar su tramitación como proyectos de ley, sin que los sindicatos puedan tener un interés distinto del de defender su papel constitucional para negociar con las Administraciones públicas y, en su caso, el cumplimiento de dicho compromiso, terminando aquí su interés, como ya hemos dicho con anterioridad. No se puede extender, salvo que se haga una interpretación indudablemente amplia (no aceptada por el Tribunal, como se sabe), al modo de ejercer aquellas potestades por aquellos órganos constitucionales.

A su vez, la trascendencia constitucional de los sindicatos, muy parecida a la de los partidos políticos, como se ha dicho, no puede asimilarse a la que tienen las comunidades autónomas (como también pretendían los sindicatos) y así lo entendió el constituyente y el legislador cuando no incluyeron entre los sujetos legitimados, ya sea en forma activa o pasiva, a los sindicatos o a los partidos políticos (no olvidemos que el recurso de inconstitucionalidad lo pueden interponer 50 diputados o 50 senadores, pero no los partidos políticos). Aunque es muy valiosa la negociación realizada por los sindicatos en

materia legislativa, lo cierto es que ni la LOTC ni la doctrina de este tribunal han venido a reconocer una especie de litisconsorcio pasivo necesario entre el Gobierno y los sindicatos respecto a normas que hayan sido pactadas entre ambas partes. La negociación de la norma no eleva a los sindicatos a la categoría de coautores legislativos de la norma, a los efectos de asimilarlos al Gobierno. El artículo 34 de la LOTC sólo alude a que la demanda se traslada al Gobierno; en él no se dice que al Gobierno y a quienes hayan participado con el Gobierno en la elaboración de la norma, ni la doctrina expuesta mantiene una tesis de este alcance.

Abrir la comparecencia a los sindicatos, sólo porque han participado en la negociación de la norma, sería abrir las puertas del recurso de inconstitucionalidad a todos los sujetos que de algún modo participen o intervengan en la elaboración de las normas al amparo del citado artículo 26 de la Ley del Gobierno o de otros preceptos que exigen informes preceptivos de determinados órganos. Imaginemos un proyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que ha de ser informado por el Consejo General del Poder Judicial; de aplicarse la tesis expuesta, dicho consejo, que no aparece citado en el artículo 34 de la LOTC, podría ahora solicitar comparecer para defender sus intereses; o en un proyecto de ley educativo, el Consejo Escolar del Estado; o el Consejo de Estado, en un proyecto de ley que haya de ser informado por él. Obviamente ello desbordaría la configuración del recurso de inconstitucionalidad que, en definitiva, y por decirlo gráficamente, es un litigio sólo entre sujetos «legisladores».

En cuanto al segundo motivo alegado por los sindicatos, referido al contenido de la ley, ya se ha dicho que, con independencia del contenido de la ley (general o singular), el Tribunal Constitucional no acepta, como regla general (la excepción son las CC. AA.), la legitimación pasiva de otros sujetos distintos a los previstos en los artículos 32 y 34 de la LOTC. Por esta razón, no sería necesario analizar el contenido de la ley; pero es que no se cumple tampoco el requisito de que la norma impugnada sea de caso singular que tenga como destinatarios a los sindicatos, sin que sea suficiente la representación que tienen por su condición de sindicatos más representativos (en términos similares se pronunció el TC sobre la alegada representación de los partidos políticos en el citado Auto de 20 de agosto de 2008).

El Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo tiene como finalidad, de acuerdo con su exposición de motivos:

Corregir de forma decidida esta temporalidad excesiva [del empleo], evitando esa rutina tan perniciosa que provoca que en cada crisis se destruya sistemáticamente el empleo. Constituye además una oportunidad para revertir aquellos instrumentos que han dificultado que la negociación colectiva contribuya a la mejora de las condiciones de trabajo. Se trata, en definitiva, de dar lugar a un marco normativo novedoso, descargado de lo que la práctica ha demostrado que no funciona, sobre el que sustentar un modelo de relaciones laborales más justo y eficaz.

En el marco de esta finalidad, la reforma introduce medidas para hacer efectivas las reformas contempladas en la componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia:

En concreto, se trata de las Reformas 4 («Simplificación de los contratos: generalización del contrato indefinido, causalidad de la contratación temporal y adecuada regulación del contrato de formación»), 6 («Establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad interna y recualificación de trabajadores en transición»), 8 («Modernización de la negociación colectiva») y 9 («Modernización de la contratación y subcontratación de actividades empresariales»). (Exposición de motivos del real decreto-ley).

Como se puede ver, la reforma pretende una revisión general del marco jurídico de los trabajadores que supera al interés particular que pueda tener cualquier interesado, incluyendo a los propios sindicatos. Se trata de una norma con un contenido general y abstracto, que no afecta de modo singular a los sindicatos que presentan el escrito.

La implicación de los sindicatos en la materia de reforma de las relaciones de trabajo, en el marco de los fondos europeos de recuperación, auspiciada por la propia Comisión Europea según se dijo por los sindicatos, no puede determinar la posibilidad para comparecer en un procedimiento sobre un recurso de inconstitucionalidad, pues se trata de dos ámbitos de actuación distintos cada uno con sus

propias normas de regulación. La Unión Europea (UE) carece de competencia en el ámbito de la justicia constitucional de los Estados miembros y es al poder constituyente y al legislador nacional a los que ha correspondido, y corresponde, la fijación de los sujetos legitimados en estos procesos constitucionales. Y esta opción de personación de los agentes sociales, como ya se ha dicho, simplemente no se ha contemplado en las normas procesales correspondientes.

Por último, en cuanto a la referencia del artículo 24 de la CE, el Tribunal Constitucional ya se pronunció también con claridad (FJ único, Auto 110/1991, de 9 de abril):

Como es claro y en contra de lo que sostiene la Diputación Provincial de Barcelona 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.

IV. CONCLUSIONES

Con este auto, el Tribunal Constitucional añade un pronunciamiento más a su consolidada doctrina sobre la no personación en los recursos de inconstitucionalidad de terceros ajenos, en este caso los sindicatos. Este pronunciamiento es de gran interés pues recae en un asunto, como la reforma laboral, donde la fuerza y el papel de los sindicatos es evidente. Aun así, siguen teniendo la puerta cerrada para acceder como interesados a los procesos constitucionales.

Si la respuesta a esta cuestión hubiera sido positiva, ello no sólo hubiera afectado, con graves consecuencias, a la configuración de los procesos constitucionales que pasarían de ser procesos de normas a procesos de intereses, sino que también hubiera asestado un golpe a la configuración de la potestad legislativa que, tal como hoy la entendemos, pertenece a un círculo cerrado de sujetos, por mucho que en la misma puedan ser oídos actores sociales con intereses siempre

legítimos. De forma que parece que no hemos llegado todavía al escenario que pretenden los sindicatos de una «democratización» de los procesos de constitucionalidad de las leyes por la vía de la personación de los agentes sociales. No obstante, la tendencia cada vez mayor a la concertación en materia de elaboración de normas con agentes no parlamentarios podría provocar que en el futuro asistamos a una modificación de esta conclusión de forma que el proceso constitucional se «civilice», por decirlo de alguna manera, acogiendo la posibilidad de este tipo de intervenciones sí previstas en el proceso civil.

Siguiendo a Borda (2011, p. 185), se pueden realizar las siguientes actuaciones *lege ferenda*:

[1]] Podrán ser *amicus curiae* las asociaciones no gubernamentales y personas de reconocidos antecedentes y especialidad en las materias bajo examen judicial, que justifiquen interés en el proceso. Las personas de derecho público podrán intervenir como *amicus curiae* en aquellos casos en que esta participación les hubiera sido reconocida en un [de]terminado estatuto legal.

[2]] Los *amicus curiae* podrán presentar informes que deberán contener aportes de trascendencia acerca de cuestiones de derecho que no han sido objeto de una adecuada articulación por las partes y que los magistrados pudieran desconocer por razón de su novedad y/o complejidad.

En el mismo sentido, se pronuncia Baquerizo Minuche (2006, pp. 2-3) que considera que el *amicus curiae* puede constituir una importante aportación para mejorar la razonabilidad de las decisiones judiciales complejas, como es el caso de aquellas normativas de importancia o sensibilidad pública o cuya decisión puede marcar un precedente judicial para otros casos pendientes.

BIBLIOGRAFÍA

- BAQUERIZO MINUCHE, J. (2006). El amicus curiae: Una importante institución para la razonabilidad de las decisiones judiciales complejas. *Revista Jurídica de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil*, 21, pp. 1-28. <https://www.revistajuridicaonline.com/2006/06/el-amicus-curiae/>
- BAUER BRONSTRUP, F. (2016). El amicus curiae en la jurisdicción constitucional española. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, pp. 181-199. <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.108.06>
- BORDA, G. J. (2011). El amicus curiae. *Revista Signos Universitarios. Universidad del Salvador*, 30 (46), pp. 171-187. <https://p3.usal.edu.ar/index.php/signos/article/view/1877/2348>
- COLEGIO DE ABOGADOS - UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (2003). *Coadyuvancia y Acción Popular. Informe de investigación Cijul*. Centro de Información Jurídica en Línea. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=NjA5>
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2009). *El amicus curiae: ¿qué es y para qué sirve?* Serie Documentales Defensoriales. Documento n.º 8. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/26654.pdf>
- INSTITUTO ECUATORIANO DE ARBITRAJE (2020). *Amicus Curiae ante la Corte Constitucional del Ecuador. Acción de interpretación n.º 0002-18-IC*. <https://iea.ec/pdfs/Amicus-Curiae-del-IEA-sobre-el-Art-422-Constitucion.pdf>
- MENA VÁZQUEZ, J. (2010). El amicus curiae como herramienta de la democracia deliberativa. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 1 (6), pp. 173-196. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/justicia-electoral/article/view/12128/10933>
- MOLINA NAVARRETE, C. (2022). Defensa constitucional de leyes socialmente concertadas: el sindicato más representativo ¿«coadyuvante» y/o «amicus curiae» ex art. 81 LOTC? En *AEDTSS, Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Las claves de 2022* (pp. 232-237). <https://www.aedtss.com/wp-content/uploads/2023/02/Briefs-2022-AEDTSS.pdf>
- MORALES GODO, J. (2014). La intervención de terceros voluntarios coadyuvantes. *Revista de Investigación Jurídica «Docentia et investigatio»*, 16 (2), pp. 123-136. <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/derecho/article/view/11161/10043>
- TORRE SUSTAETA, M. V. (2021). Amius curiae: la intervención de la CNMC en el proceso civil español. *Almacén de Derecho*. <https://almacenederecho>.

org/amicus-curiae-la-intervencion-de-la-cnmc-en-el-proceso-civil-espanol

VEGA SANCHO, J. L. (2021). *Establecer el alcance de la figura del amicus curiae frente al tercero coadyuvante en las sentencias vinculantes emanadas por la Corte Constitucional*. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/handle/3317/17719>

VV. AA. (1997). Memorial en derecho amicus curiae [ante la Corte Constitucional de Colombia en el caso del Brigadier Roperó y otros, tutela número T-116.357, escogida para revisión]. *Revista IIDH*, 25, pp. 65-97. <https://repositorio.iidh.ed.cr/handle/123456789/553>