

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18377 *Pleno. Auto 95/2021, de 7 de octubre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 5032-2021. Inadmite a trámite el recurso de inconstitucionalidad 5032-2021, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular respecto de los párrafos tercero y cuarto del preámbulo de la Ley Orgánica 5/2021, de 22 de abril, de derogación del artículo 315 apartado 3 del Código penal. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2021:95A.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente, la magistrada doña Encarnación Roca Trías, los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5032-2021, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular, ha dictado el siguiente

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 21 de julio de 2021, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra los párrafos tercero y cuarto del preámbulo de la Ley Orgánica 5/2021, de 22 de abril, de derogación del artículo 315 apartado 3 del Código penal (CP).

En los párrafos del preámbulo impugnado se expone:

«Con la crisis como oportunidad, desde la llegada al Gobierno del Partido Popular en diciembre de 2011, se inició un proceso constante y sistemático de desmantelamiento de las libertades y especialmente de aquellas que afectan a la manifestación pública del desacuerdo con las políticas económicas del Gobierno.

La reforma laboral, que prácticamente excluyó la negociación colectiva de los trabajadores y que devaluó o directamente eliminó otros muchos de sus derechos, no pareció suficiente y por ello se reforzaron, con ataques directos, todas las medidas que exteriorizaron el conflicto, utilizando la legislación en vigor, como la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y el artículo 315.3 del Código Penal, en el corto plazo, y trabajando, en el medio plazo, para desplegar un entramado de leyes que asfixian la capacidad de reacción, protesta o resistencia de la ciudadanía y de las organizaciones sindicales, hacia las políticas del Gobierno».

2. En el escrito de interposición del recurso, en el epígrafe dedicado a los hechos, se alude, en primer lugar, a la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 5/2021, de 22 de abril, de derogación del artículo 315 apartado 3 del Código penal. Se pone de manifiesto que en la proposición de ley de la que trae causa la referida norma ya figuraban en su exposición motivos los párrafos ahora impugnados con un contenido muy parecido. Asimismo, se indica que el Grupo Parlamentario Popular presentó una enmienda a la totalidad en la que, además de proponer una alternativa al articulado, ponía de manifiesto que era improcedente redactar una exposición de motivos en los

términos en los que se había hecho en la proposición de ley. También se señala que el Grupo Parlamentario Vox presentó una enmienda de modificación de la exposición de motivos. Estas enmiendas no prosperaron. Tampoco prosperaron las modificaciones del preámbulo que se propusieron durante la tramitación de esta proposición de ley en el Senado.

Los recurrentes aducen que su recurso tiene únicamente por objeto los párrafos del preámbulo transcritos, no el artículo único de la ley cuya constitucionalidad no cuestionan. Alegan que lo peculiar de esta ley es que contiene un preámbulo «que parece más bien un pretexto para criticar a un determinado partido político que para explicar una iniciativa legislativa». Entienden también que las afirmaciones que se contienen en los párrafos del preámbulo al que se refiere el presente recurso no guardan relación con la reforma normativa que se efectúa, como el propio preámbulo pone de manifiesto. Junto a ello, se alega que las afirmaciones en las que se sostiene que el Partido Popular ha desmantelado el sistema de libertades son falsas, pues la modificación que llevó a cabo la Ley Orgánica 1/2015 mantuvo en lo esencial la redacción originaria del art. 315 CP y supuso una rebaja de las penas.

Por otra parte, señalan que, tras la entrada en vigor de la Constitución, solo tienen constancia de que haya habido un precedente en cuyo preámbulo se efectúe una alusión a un partido político (la Ley 4/2005, de 22 de abril, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las comunidades autónomas). También ponen de relieve que esta mención fue criticada por la doctrina. No les consta, sin embargo, que el preámbulo de la referida ley fuera recurrido ante el Tribunal. A su juicio, esta circunstancia tiene importancia, pues determina que este recurso sea el primero en el que se plantea una cuestión de esta naturaleza.

Aluden, además, a la repercusión social que tuvieron los párrafos del preámbulo que se impugnan en este proceso. Dieron noticia del contenido de tales párrafos muchos medios de comunicación y tuvieron un gran eco en las redes sociales.

Al exponer los fundamentos jurídicos, los recurrentes entienden que el presente recurso cumple tanto los requisitos procesales como los que denominan «sustantivos». Afirman que en este caso no resulta aplicable la doctrina constitucional en la que se establece que los preámbulos de las leyes no son impugnables, pues consideran que el preámbulo de la Ley 5/2021 no es un verdadero preámbulo, ya que, en su opinión, se está haciendo «uso del poder legislativo para una finalidad distinta de la constitucionalmente prevista». A su juicio, esta finalidad «podría calificarse de desviación de poder».

En el escrito de interposición del presente recurso se alude a la regulación legal y constitucional de las exposiciones de motivos. Se hace también una referencia a cómo deben ser los preámbulos según las normas europeas y a los estudios doctrinales sobre la función que deben desempeñar la parte expositiva de las normas. También se pone de manifiesto que la parte no normativa de las leyes (cuya función solo puede ser la de explicar la parte dispositiva) «debe tener la misma vocación de generalidad que los mandatos que explica». Asimismo, alegan que «no se puede considerar como resultado de la voluntad popular algo que constituye una crítica directa contra los que contribuyen a dicha voluntad». Sostienen, además, que, como las Cortes Generales representan al pueblo, las decisiones que adopten, entre ellas, la aprobación de leyes son decisiones de todo el pueblo español. Por ello consideran que, como las leyes no emanan de los partidos políticos, «no pueden considerarse aprobadas en su contra». Los recurrentes alegan que una ley, al derogar otra, «puede expresar las razones por las cuales la anterior conformación de la voluntad popular no era la más adecuada entonces, o no lo es bajo las nuevas circunstancias, pero no puede hacerlo por haber sido defendida por un partido político que en un momento dado pudo articular una mayoría que ya no puede hacerlo». Sostienen que «[e]llo equivale a deslegitimar en el presente a una determinada formación política, y a deslegitimar en el pasado una conformación de la voluntad popular basándose exclusivamente en la mayoría que la conformó». Se invoca la

doctrina contenida en las SSTC 42/2014, de 25 de marzo, y 136/2011, de 13 de septiembre sobre el principio democrático.

Los recurrentes sostienen que el único cauce para combatir la exposición de motivos de una ley es el recurso de inconstitucionalidad y también afirman que el supuesto que ahora se plantea no es igual a los casos en los que el tribunal ha afirmado que no son impugnables a través de este cauce los preámbulos de las leyes. Insisten en que la jurisprudencia recaída sobre esta cuestión no es aplicable al presente caso porque, por una parte, «el texto no puede considerarse una exposición de motivos o preámbulo de una norma», y, por otra, «los supuestos de hecho planteado en el presente caso no son asimilables». A su juicio, el Tribunal debe declarar que el preámbulo impugnado a pesar de tener el carácter formal de ley no lo es desde el punto de vista material. No obstante, señalan también que, al tener carácter formal de ley, el único recurso que cabe contra él es el recurso de inconstitucionalidad. Consideran que esa naturaleza formal de ley les impide interponer el recurso de amparo al que se refiere el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Por último, aducen los preceptos constitucionales que, a su juicio, vulneran los párrafos del preámbulo de la Ley Orgánica 5/2021 impugnados. Consideran que infringen (i) el art. 1.1 CE, pues entienden que la crítica que se hace a un determinado partido político en la parte expositiva de una norma lesiona el principio que garantiza el Estado democrático de Derecho y el pluralismo político, valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico; (ii) por los mismos motivos se considera vulnerado el art. 6 CE; (iii) el art. 18 CE, pues, según sostienen, la parte de la exposición de motivos que impugnan imputan hechos al Partido Popular que atentan contra la dignidad de este partido político, menoscabando su fama y su reputación entre los electores y (iv) el art. 66 CE, al apreciar que la exposición de motivos recurrida no puede considerarse un «producto de las Cortes Generales en funciones legislativas» ni «tampoco puede considerarse como un preámbulo representativo del pueblo español, al criticar al principal partido de la oposición que ha sido elegido precisamente por una parte de este pueblo».

En virtud de las consideraciones expuestas solicitan al Tribunal que admita el presente recurso de inconstitucionalidad, declare inconstitucionales los párrafos tercero y cuarto de la Ley Orgánica 5/2021 y los elimine del referido preámbulo.

II. Fundamentos jurídicos

Único. No se cumplen los requisitos procesales para que el recurso de inconstitucionalidad sea admitido a trámite.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, los preámbulos de las leyes al carecer de valor normativo no pueden ser objeto un recurso de inconstitucionalidad [SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2; 173/1998, de 23 de julio, FJ 4; 99/ 2012, 8 de mayo; 116/1999, de 17 de junio, FJ 2; 104/2015, de 28 de mayo, FJ 3; 114/2017, de 17 de octubre, FJ 2 A b); 51/2019, de 11 de abril, FJ 2; 158/2019, de 12 de diciembre, FJ 4; 81/2020, de 15 de julio, FJ 12; 131/2020, de 22 de septiembre, FJ 6 a), y 37/2021, de 18 de febrero, FJ 2 a)]. La doctrina citada únicamente admite que en aquellos casos en los que «los conceptos y categorías que se contienen en el preámbulo de una ley se proyecten sobre su articulado posterior, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de uno o varios de los preceptos impugnados de la misma ley prive al párrafo o apartado del preámbulo que glose dicho precepto del valor jurídico interpretativo que le es característico, pues un preámbulo no puede producir ese efecto desde el momento en que la interpretación que acoge ha sido declarada constitucionalmente inadmisibles por este tribunal» [STC 51/2019, FJ 2 a), en el mismo sentido SSTC 36/1981, FJ 7, y 31/2010, FJ 7].

En el presente caso, se impugnan únicamente los párrafos tercero y cuarto del preámbulo de la Ley Orgánica 5/2021, de 22 de abril, de derogación del artículo 315 apartado 3 del Código penal. Los recurrentes expresamente señalan que el objeto de

este recurso de inconstitucionalidad no es la parte dispositiva de la referida ley, sino los párrafos mencionados de su parte expositiva. Los párrafos impugnados del preámbulo no se recurren porque puedan contener elementos interpretativos que puedan incidir en la parte dispositiva de la ley, sino porque, a juicio de los recurrentes, contienen afirmaciones que no son propias de los preámbulos de las leyes y tales afirmaciones podrían ser contrarias a los arts. 1.1, 6, 18 y 66 CE. Resulta, por tanto, que la impugnación de tales párrafos se fundamenta no en el valor interpretativo que puedan tener a efectos de precisar el sentido de la norma, sino en que se considera que las afirmaciones que contienen, en sí mismas, son contrarias a la Constitución.

Con independencia de la intención política e incluso partidista que puede atribuírsele y de la crítica que la utilización de un preámbulo legislativo con tales fines pueda merecer desde la perspectiva de la cultura constitucional, la aplicación de la jurisprudencia constitucional consolidada que ha quedado expuesta determina que, al impugnarse autónomamente el preámbulo de la Ley Orgánica 5/2021 y carecer los preámbulos de las leyes de carácter normativo, el recurso de inconstitucionalidad deba ser inadmitido.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese este auto en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a siete de octubre de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formula el magistrado don Andrés Ollero Tassara en relación con el auto del Pleno de 7 de octubre de 2021 dictado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5032-2021

1. En el auto me he adherido al voto de la mayoría, aunque sin ocultar en su deliberación mi discrepancia sobre aspectos teóricos y de redacción, con el máximo respeto a la opinión del resto de los magistrados.

En sus antecedentes se recoge cómo los recurrentes ponen el acento en los párrafos tercero y cuarto del preámbulo de la Ley Orgánica 5/2021, de 22 de abril, de derogación del artículo 315 apartado 3 del Código penal, objeto de su impugnación. En ellos se afirma que:

«Con la crisis como oportunidad, desde la llegada al Gobierno del Partido Popular en diciembre de 2011, se inició un proceso constante y sistemático de desmantelamiento de las libertades y especialmente de aquellas que afectan a la manifestación pública del desacuerdo con las políticas económicas del Gobierno.

La reforma laboral, que prácticamente excluyó la negociación colectiva de los trabajadores y que devaluó o directamente eliminó otros muchos de sus derechos, no pareció suficiente y por ello se reforzaron, con ataques directos, todas las medidas que exteriorizaron el conflicto, utilizando la legislación en vigor, como la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y el artículo 315.3 del Código penal, en el corto plazo, y trabajando, en el medio plazo, para desplegar un entramado de leyes que asfixian la capacidad de reacción, protesta o resistencia de la ciudadanía y de las organizaciones sindicales, hacia las políticas del Gobierno».

La presencia en una ley orgánica de afirmaciones más propias del calentamiento de un mitin político degrada, a mi juicio, a normas que son máximo exponente de la soberanía popular, a cuya deliberación tengo a orgullo haber colaborado a lo largo de varios lustros.

2. En el auto se afirma que «de acuerdo con la jurisprudencia del tribunal, los preámbulos de las leyes al carecer de valor normativo no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad», con acompañamiento de nutrida jurisprudencia; aunque –al no suscribir personalmente planteamientos teóricos normativista– me muestro más sensible respecto al también reconocido y citado «valor interpretativo» de tales pasajes legislativos. Soy igualmente consciente, por experiencia, de que no pocas veces las llamadas exposiciones de motivos son más bien muestra de la mala conciencia de sus redactores, incapaces de disimular que, más que recoger lo que consideran que la ley debería haber hecho posible, no ignoran que está muy lejos de ayudarlo a alcanzarlo.

3. La mayoría no se ha limitado sobriamente a mantener dicha doctrina, sino que –sin duda impresionada por lo insólito del exabrupto legal– se ha considerado obligada a añadir un párrafo, a mi modo de ver, en exceso suave y elusivo, dada la magnitud del dislate. Ello me llevó a sugerir en la deliberación, sin éxito, una mínima modificación –añadiendo una palabra, suprimiendo cuatro y modificando otra– más acorde con la situación creada. Admitía con ello la aplicación de la jurisprudencia constitucional consolidada, «con independencia de la obvia intención política e incluso partidista y de la crítica que la utilización de un preámbulo legislativo con tales fines merece desde la perspectiva de la cultura constitucional».

Todo ello, al margen de cuál sea el partido objeto del atropello, cuya militancia abandoné, sin obligación legal, hace más de nueve años, para sentirme más libre en el ejercicio de las responsabilidades con las que el Congreso de los Diputados, del que fui miembro en cinco legislaturas, me había honrado; libertad que, a estas alturas, ha sido por muchos en no pocas ocasiones plenamente reconocida.

Por todo ello considero obligado expresar este voto concurrente.

Madrid, a siete de octubre de dos mil veintiuno.–Andrés Ollero Tassara.–Firmado y rubricado.