|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 30/2013 |
| Fecha | de 12 de febrero de 2013 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pascual Sala Sánchez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas. |
| Núm. de registro | 1571-2002 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 1571-2002 |
| Fallo | Declarar la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1571-2002, por desaparición sobrevenida de su objeto. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El 15 de marzo de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional al que se acompaña, junto al testimonio de las actuaciones del procedimiento ordinario núm. 19121-1989, el Auto de 22 de febrero de 2002 del referido órgano judicial, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional vigésimo tercera, “pago de subvenciones a partidos políticos”, de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por su posible contradicción con el art. 81.1 CE, “al modificar mediante ley ordinaria materias objeto de Ley Orgánica”, con el art. 9.3 CE “al establecerse la retroactividad de la norma con afección del principio de seguridad jurídica” y del art. 24.1 CE “en relación con los arts. 117.3, 118 y 33.3 de la misma norma”.

2. La cuestión trae causa del procedimiento de ejecución de la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional que, mediante Sentencia de 25 de octubre de 1991, había estimado la pretensión de la agrupación de electores Herri Batasuna de que se le abonara la cantidad de 11.816.418 pesetas, más los intereses legales, en concepto de subvención por los gastos derivados de las elecciones generales celebradas en 1986 en la provincia de Guipúzcoa. Frente a la alegación del Abogado del Estado de que la no adquisición de la plena condición de diputado por la negativa a acatar la Constitución privaba a los recurrentes del derecho a obtener las subvenciones devengadas en el período electoral, la Sala que ahora eleva la cuestión consideró entonces que el requisito para la percepción de dichas subvenciones era la simple participación en el proceso electoral y la obtención de escaño, resultando jurídicamente indiferente la actitud ulterior de quienes resultaron elegidos diputados cuando no prestasen el oportuno juramento o promesa de acatamiento a la Constitución. Lo razonaba en que las subvenciones electorales se destinan a subvenir los gastos electorales en sentido estricto.

Contra dicha Sentencia el Abogado del Estado se alzó apelación que fue desestimada por Sentencia, de 18 de febrero de 1997, de la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que confirmó la Sentencia de la Audiencia Nacional en todos sus pronunciamientos.

El representante legal de la agrupación de electores, mediante escrito presentado ante la Audiencia Nacional el 26 de febrero de 1999, instó la ejecución de la Sentencia de referencia en sus propios términos, a la que no se opuso el Abogado del Estado. En su virtud, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, mediante providencia de 12 de mayo de 1999, acordó requerir al Ministerio de Interior para proceder a la inmediata ejecución de la Sentencia.

Mediante escrito de 4 de junio de 1999, el Subsecretario de Interior comunicó que se estaba, para la ejecución de la Sentencia, a lo que informase la Junta Electoral Central acerca de si las subvenciones debían ser abonadas a alguna entidad financiera y en qué orden de prelación.

Evacuado el correspondiente trámite de alegaciones, la representación legal de la agrupación de electores presentó escrito en la Audiencia Nacional el 2 de julio de 1999, en el que, tras poner de manifiesto la actitud de la Administración, solicitó se requiriera a la Subsecretaría del Ministerio del Interior para que informara de qué trámites faltaban para la realización del pago efectivo y cumplimiento de total de la Sentencia. La solicitud fue atendida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que, por providencia de 25 de noviembre de 1999, requirió al Ministerio del Interior para que informara sobre los trámites y actuaciones practicadas para el pago de las cantidades reconocidas por sentencia. A dicho requerimiento se contestó, mediante escrito del Subsecretario del Ministerio del Interior, de 27 de diciembre de 1999, manifestando que se había ampliado la solicitud de información cursada a la Junta Electoral Central inquiriendo si entre los dos créditos suscritos por sendas entidades financieras respecto de las elecciones generales de 1986 existía prelación alguna.

El Abogado del Estado, por escrito de 4 de diciembre de 2000, puso en conocimiento de la Sala ejecutante las dificultades con las que se estaba encontrando la Administración para la ejecución de la referida Sentencia. En concreto se hizo referencia al carácter efímero de las agrupaciones de electores; señalando el hecho de que, en el momento en que se había requerido la ejecución, la agrupación de electores Herri Batasuna ya había desaparecido, con lo que esto implicaba el cese de le representación de sus representantes procesales, de modo que no se les podía abonar a ellos la subvención litigiosa ni tampoco lo hubieran permitido las normas sobre fiscalización emanadas del Tribunal de Cuentas. Concluía su escrito pidiendo de la Sala que dictara resolución acordando la forma de llevar a efecto el fallo.

Mediante providencia de 15 de diciembre de 2000, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo dispuso que se diera traslado a la parte demandante del citado escrito y se suspendieran los requerimientos de información dirigidos a la Administración anteriormente, con fechas de 12 de mayo y de 25 de noviembre de 1999. La representación legal de la agrupación de electores presentó escrito de alegaciones con fecha de registro de 10 de enero de 2001, en el que se oponía a lo solicitado por el Abogado del Estado, y solicitaba, por un lado, que se revocara la providencia de 15 de noviembre de 2000 con el objeto de que se mantuvieran en vigor los citados requerimientos de información dirigidos a la Administración y, de otro lado, se requiriera a la misma la entrega del importe de la indemnización fijada en Sentencia.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo resolvió la solicitud del Abogado del Estado mediante Auto de 28 de febrero de 2001 que mantenía el requerimiento anterior y fijaba la manera de cumplir la sentencia mediante el abono de la indemnización fijada, más los intereses computados desde la fecha de la Sentencia de instancia a la entidad Guipuzkoa Donostia Kutxa.

Tras diversos requerimientos judiciales, la Subsecretaria del Ministerio del Interior, mediante escrito ingresado el 27 de noviembre de 2001 ante la Audiencia Nacional, comunica que, antes de realizar el pago, se ha solicitado de la Junta Electoral Central certificación de las notificaciones realizadas por la agrupación de electores Herri Batasuna sobre los créditos afectados por la subvención, así como de la entidad bancaria, sus datos fiscales.

El 20 de diciembre de 2001, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional dictó Auto por el que se impuso a la Excma. Sra. Subsecretaria del Interior multa de 50.000 pesetas, requiriéndola nuevamente a que procediera a dar cumplimiento a la Sentencia, advirtiéndole de que en su caso podría procederse a la imposición de una nueva multa. Contra el Auto se solicitó por parte de la sancionada audiencia en justicia, al amparo del art. 48.8 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), y asimismo se presentó, por parte del Abogado del Estado, recurso de súplica en el que, entre otras consideraciones, se ponía de manifiesto la aprobación de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuya disposición adicional vigésima tercera podía afectar a la ejecución de la Sentencia de la que traía causa la sanción impuesta, por lo que solicitaba la suspensión de la ejecución del Auto recurrido. Mediante sendos Autos de 17 de enero de 2002 y de 24 de enero de 2001, la citada Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dispuso, de un lado, la ratificación de la sanción acordada y, de otro lado, con estimación del recurso de súplica planteado, dejar sin efecto la parte dispositiva de la resolución impugnada en lo relativo a los requerimientos dirigidos a las autoridades del Ministerio del Interior con el objeto de que se cumpliera la Sentencia de 25 de octubre de 1991.

Paralelamente al recurso de súplica contra el Auto de 20 de diciembre de 2001, el 4 de enero de 2002 el Abogado del Estado presentó ante la Audiencia Nacional escrito en el que daba cuenta de la publicación en el “Boletín Oficial del Estado” de 31 de diciembre de 2001 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuya disposición adicional vigésima tercera, dedicada al “pago de subvenciones a partidos políticos”, hacía imposible la ejecución de la Sentencia, por lo que, conforme al art. 105.2 LJCA, solicitaba que se acordase la concurrencia de causa de imposibilidad legal de ejecución del fallo, sin indemnización.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional consideró que el citado precepto pudiera contravenir varios preceptos de la Constitución, por lo que, en aplicación del art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), abrió, mediante providencia de 24 de enero de 2002, un plazo de diez días para que las partes y el Ministerio Fiscal pudieran alegar al respecto lo que a su derecho conviniera.

La representación de la sucesión procesal de la agrupación de electores formuló sus alegaciones realizando las siguientes consideraciones: en primer lugar, que la norma cuya validez debe discutirse no es la disposición adicional reseñada, en su globalidad, sino tan sólo en su apartado primero. En cualquier caso considera que de todas formas la norma no es aplicable al caso. Lo funda en que el precepto cuestionado no establece sus efectos retroactivos ni éstos pueden deducirse de la disposición transitoria sexta de la Ley de enjuiciamiento civil, por no tratarse de un supuesto de ejecución forzosa. La norma sólo puede referirse a resoluciones judiciales que se dicten con posterioridad a su entrada en vigor. En todo caso cree que sería constitucionalmente ilegítima una interpretación de la norma que conllevara su incidencia en efectos jurídicos ya producidos. En segundo lugar, alega que no cabe centrar el debate procesal en si la subvención se devengó o no pese a no haber tomado posesión los electos, pues eso supondría retomar el debate central del procedimiento previo, en contra del principio de cosa juzgada. En tercer lugar, y con carácter subsidiario, considera que la norma, aun no siendo aplicable, vulnera el art. 81 CE al regular mediante ley ordinaria materias objeto de ley orgánica, esencialmente el derecho de participación política, y el art. 24.1 CE, en cuanto la ejecución de las Sentencias forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. También argumenta que se lesiona el art. 33 CE dado el carácter expropiatorio de la norma, que no incluye la correspondiente indemnización.

Por su parte, el Abogado del Estado rechaza la inconstitucionalidad de la norma, señalando que ningún precepto constitucional establece que la materia deba ser regulada por ley orgánica. Entiende que no hay expropiación pues se trata de una subvención pública que puede restringirse libremente. Niega también que tenga carácter retroactivo constitucionalmente vedado. El Fiscal, en sus alegaciones, sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión, consideró oportuno el planteamiento de la cuestión por la Sala al tratarse de una norma aplicable en el caso.

Asimismo, mediante providencia de 24 de enero de 2002 la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, a la vista de lo establecido en la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2001, y atendiendo a la incidencia que dicha norma pueda tener respecto a la ejecución de la Sentencia, acordó dejar en suspenso la efectividad de la multa coercitiva impuesta.

3. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, mediante Auto de 22 de febrero de 2002, acordó “plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la ‘Disposición adicional vigésimo tercera, pago de subvenciones a partidos políticos’ de la ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, al dudarse de la constitucionalidad de la norma por las siguientes razones: A) Vulneración del art. 81.1 CE, al regular y modificar mediante ley ordinaria materias objeto de Ley Orgánica, B) Vulneración del art. 9.3 de la CE al establecerse la retroactividad de la norma con afección del principio de seguridad jurídica, C) Vulneración del art. 24.1 de la CE en relación con el art. 117.3, 118 y 33.3 de la misma norma.”

En los razonamientos jurídicos de la resolución se indicaba que la cuestión se limita al apartado primero de la disposición reseñada. La finalidad del precepto es la de no pagar en ningún caso subvenciones devengadas o que se devenguen a las formaciones que no justifiquen la adquisición por los electos pertenecientes a las mismas de la condición plena, en nuestro caso, de diputado o senador. Y ello aunque el devengo derive de su reconocimiento por sentencia judicial firme. Del texto del precepto se infiere que el legislador quiere excluir el pago de la subvención intemporalmente, aunque esté reconocido por sentencia firme anterior al dictado de la norma.

En cuanto a la reserva de ley orgánica, la Sala entiende que la regulación del régimen de subvenciones de la financiación electoral constituye un elemento esencial del sistema, en cuanto contribuye a garantizar la transparencia e igualdad de concurrencia en el proceso electoral y que, por ello, debería ser regulado por ley orgánica. Se trata, la norma cuestionada, de una regulación que altera sustancialmente el sistema de subvenciones electorales. Junto a ello considera que, en cuanto se opone a lo establecido en el art. 18.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), también queda sometido a la indicada reserva. En efecto, la Sala entiende que dicho artículo regula la ejecución de Sentencias, que forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva. Frente a ello, el precepto cuestionado no se limita a establecer una nueva causa legal de imposibilidad de ejecución, sino que además lo hace “sin indemnización alguna”, alterando la esencia del desarrollo legislativo del derecho fundamental, por lo que debió tener carácter de ley orgánica.

Por otro lado el Auto considera que el precepto podría violar el art. 9.3 CE pues si bien es cierto que el legislador goza de un amplio margen de libertad a la hora de determinar el alcance retroactivo de las leyes, también lo es que la Constitución establece ciertos límites a dicha retroactividad. En concreto, al dejar sin contenido un derecho ya consumado conforme a la normativa anterior, el nuevo precepto viene a lesionar la seguridad jurídica. Citando la doctrina de la STC 65/1987, la Sala recuerda que la Constitución prohíbe la retroactividad entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos ya producidos de situaciones anteriores. Esta retroactividad plena lesiona el principio de seguridad jurídica conforme a las SSTC 173/1996 y 234/2001. En el caso, además, a la vista de que el objetivo de la norma se orienta al futuro, para potenciar la participación política de quienes resulten efectivamente elegidos, el órgano que plantea la cuestión de inconstitucionalidad considera que la limitación no era necesaria para la protección de intereses públicos de preferente atención ni proporcionada.

Por último el Auto aborda la vulneración del art. 24.1 CE. En virtud de este precepto constitucional, puesto en relación con los arts. 118 y 117.3 CE, la obligatoriedad del cumplimiento de las resoluciones judiciales vincula a los poderes públicos de tal manera que, en aplicación del principio de exclusividad del Poder Judicial en el ejercicio de la función jurisdiccional impide que el legislador pueda interferir en la resolución de litigios fenecidos. Con cita de la STC 73/2000, la Sala argumenta que el sacrificio de situaciones subjetivas amparadas por la cosa juzgada exige un interés legal que exija proporcionadamente tal sacrificio, lo que no se da en este caso, y exige también la garantía expropiatoria contenida en el art. 33.3 CE, prevista para la ablación tanto de la propiedad como de bienes y derechos individuales.

4. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia del día 7 de mayo de 2002, acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme al art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia y al Fiscal General del Estado al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Se ordenó también la publicación de la incoación de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”, lo que tuvo lugar en el “BOE” núm. 121 de 21 de mayo de 2002.

5. La Mesa del Congreso de los Diputados, mediante escrito de su Presidenta, ingresado el día 23 de mayo de 2002 en el Registro General de este Tribunal, dio traslado del acuerdo adoptado el 21 de mayo de 2002 en orden a comunicar al Tribunal Constitucional que, aun cuando no se personaría en el presente procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición cuantas actuaciones se puedan precisar.

6. Mediante escrito ingresado en el Registro General de este Tribunal el día 23 de mayo de 2002, se dio oportuna cuenta del acuerdo adoptado por la Mesa del Senado disponiendo dar por personada a la Cámara en el presente procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó el día 31 de mayo de 2002 ante el Registro General de este Tribunal escrito de alegaciones oponiéndose a la presente cuestión de inconstitucionalidad. En el mismo comienza señalando que, delimitada la cuestión en el sentido de que se refiere al apartado primero del precepto cuestionado, no existe objeción formal alguna a su admisibilidad desde el punto de vista del requisito de la relevancia.

Entrando, por tanto, en el fondo, comienza por exponer que, a su parecer, de la jurisprudencia constitucional no se deriva que la exigencia de ley orgánica se amplíe a cualquier norma jurídica relacionada con las elecciones sino tan sólo a aquellos extremos que son imprescindibles al propio proceso electoral y sin el cual éste no podría ser reconocido como legítimo. Considera que las subvenciones dadas a los partidos políticos son instrumentos complementarios pero bien diferenciados del mecanismo electoral propiamente dicho, sin que su previsión ni su cuantía afecten de manera primaria y nuclear a la libertad de sufragio ni a la fidelidad de sus resultados. Si todo lo que contribuye a garantizar la igualdad en la concurrencia electoral quedara reservado a la ley orgánica, no habría materia electoral alguna que no se incluyera en tal reserva. Considera también el Abogado del Estado que del planteamiento de la Sentencia del Tribunal Supremo en el asunto de autos se desprende que la subvención constituye un crédito común para determinados gastos, desconectado de toda finalidad electoral. En cuanto a las argumentaciones del Auto relativas a la conexión entre el precepto cuestionado y el art. 18 LOPJ, el escrito señala que se remiten en realidad al derecho a la propiedad (art. 33.3 CE) y no al de la tutela judicial efectiva (art. 24.2 CE).

Por lo que hace a la posible vulneración del art. 9.3 CE, el Abogado del Estado sostiene que el reproche de inconstitucionalidad se basa en la seguridad jurídica, de modo que se trata de indagar sobre el daño causado a los beneficiarios de la subvención en cuanto pudieron creer en la misma y decidirse, por ello, a participar en la elección. Al respecto señala que las precisiones subvencionales de los textos legales no pueden aislarse de la finalidad última perseguida por la ordenación del derecho de sufragio, que atiende a una función esencial para la organización del Estado. A la luz de las previsiones del decreto ley de 1977 y de la ley de 1988 aplicables a las elecciones, al Abogado del Estado no le cabe duda de que nadie podría representarse la idea de que la subvención constituía un objetivo puramente compensador de unos gastos derivados de la participación en una elección, dejando de considerar que todo proceso electoral persigue un fin de ordenación e integración de las instituciones. A su juicio, el hecho de que la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo interpretaran después la Ley en el sentido de que no era exigible tal integración no afecta en nada, pues lo importante es la previsibilidad que se desprendía del texto legal.

Por último el escrito de alegaciones aborda el tercer reproche de inconstitucionalidad de la Sala y al respecto señala que el hecho de que un derecho haya sido declarado en Sentencia firme no le confiere ningún privilegio de inmunidad comparativamente a otros derechos de idéntico contenido que hayan merecido un reconocimiento espontáneo y no hayan tenido que ser ejercitados judicialmente. La santidad de la cosa juzgada excluye la modificación de lo sentenciado por la acción revisora de los Tribunales pero no garantiza la permanencia del contenido del derecho frente a las innovaciones legislativas. Respecto a la supuesta desproporción entre el sacrificio impuesto al derecho del particular y el interés general, entiende que el Auto de planteamiento la hace descansar no en la relación entre el fin de la subvención y el efecto de su supresión sino en el decaimiento del fin de la subvención por el transcurso de los plazos que confirman la imposibilidad de cumplir con su fin. Por otro lado, no cabría entender propiamente que ha habido una actuación expropiatoria, pues la privación de la subvención se funda en la frustración de la utilidad pública por cuya causa fue concedida.

Por todo ello, el Abogado del Estado interesa la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

8. El Fiscal General del Estado formuló alegaciones mediante escrito ingresado en el Registro General de este Tribunal el día 11 de junio de 2002. En las mismas comienza precisando el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, que entiende limitado, tomando en cuenta el supuesto de hecho que dio lugar a la misma, exclusivamente al primer apartado de la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2001 en lo que se refiere a las subvenciones concedidas por sentencia firme; se trata, además, tan sólo de aquéllas subvenciones devengadas conforme a los arts. 127 y 175.1 de la Ley Orgánica 5/1985, para las candidaturas que hubieran adoptado la forma de agrupación de electores.

Por lo que hace a la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, el Fiscal General del Estado pone de manifiesto la existencia de un Voto particular que acompaña al Auto de planteamiento de la cuestión y que señala que el precepto cuestionado no establece de manera inequívoca la eficacia retroactiva de la norma cuestionada. Al respecto, el Fiscal General del Estado indica, no obstante, que no comparte tal interpretación a la vista de la indudable vocación atemporal de la ley. Junto a ello destaca que es clara la relevancia del asunto a los efectos del art. 35 LOTC, habida cuenta de que ha quedado demostrado que parlamentarios electos en las elecciones generales del 22 de junio de 1986 no adquirieron su condición plena.

Entrando ya en el fondo de la cuestión, considera que el precepto cuestionado no ha vulnerado la reserva de ley orgánica, ante todo porque al haberse aplicado para conceder una norma preconstitucional, no cabe exigir retroactivamente la reserva de ley orgánica para anular sus disposiciones. En segundo término, porque entiende que el devengo y reconocimiento de subvenciones no se puede reputar como elemento esencial del régimen electoral general y, en todo caso porque incluso de reputarse así, la norma no se refiere a aspectos esenciales del sistema de subvenciones, sino a aspectos complementarios del mismo.

Respecto a la tacha de inconstitucionalidad por contradicción con el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, señala el escrito que éste implica la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, si bien permite cierta discrecionalidad al legislador para regular las relaciones de convivencia humana respondiendo a la realidad de cada momento. En este punto el escrito de alegaciones considera necesario examinar si la norma ha restringido retroactivamente algún derecho individual, llegando a una conclusión negativa.

Entrando en la tercera duda de inconstitucionalidad, relativa a la lesión del art. 24.1 CE, el Fiscal General entiende que en ella se vienen a reunir diversas quejas formuladas como diferentes, tanto por lesión del art. 9.3 CE como del art. 18.2 LOPJ. Respecto a todo ello considera que la norma carece de efectos retroactivos pues se limita a introducir un requisito que estaba ya implícito en la legislación anterior, si bien no fue reconocido así por los Tribunales. En este sentido, entiende que de la normativa aplicable se desprende implícitamente que sólo se devenga el derecho a subvención cuando se perfecciona y ejercita efectivamente la representación parlamentaria obtenida. El escrito de alegaciones incluye en este punto una amplia serie de razonamientos en torno a la soberanía popular tal y como se plasma en la Constitución, de los que concluye que el sistema democrático representativo sólo puede amparar el acto de presentarse a las elecciones cuando ulteriormente se ejercen las funciones representativas. Por todo ello estima que el precepto cuestionado no se ha introducido ex novo, sino que se limita a dar forma a un deber positivo preexistente en el ordenamiento jurídico.

Alternativamente considera que la no concesión de una subvención, o su revocación por incumplimiento de las condiciones legales, en ningún caso puede considerarse como una consecuencia sancionadora. Las subvenciones son una manifestación de la actividad de fomento del Estado que depende del cumplimiento de unos requisitos legales, de modo que no puede afirmarse en el supuesto ahora en cuestión la existencia de unos derechos consolidados. En todo caso señala que en la Constitución ningún derecho se configura como ilimitado, sino que pueden ceder ante otros intereses constitucionales o legalmente protegidos, con el límite siempre de la debida proporcionalidad. Para el examen de la misma hay que tener en cuenta, según el Fiscal General del Estado, el valor del pluralismo político y el mandato representativo democrático garantizado por el art. 23.1 CE. En tal sentido, la decisión de los representantes electos de la agrupación de electores en cuestión de no tomar posesión de sus escaños entraña notables perjuicios para el Estado pues impide presentarse a otras candidaturas y no justifica en absoluto la concesión de una subvención, de modo que los intereses generales deberán primar en su caso sobre la seguridad jurídica. A la vista de todo ello, el Fiscal General del Estado concluye postulado la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

9. Por diligencia de 11 de junio de 2002 se hizo constar la personación en el proceso del Abogado del Estado y del Fiscal General del Estado, dejando constancia de la presentación de las correspondientes alegaciones, y de que el proceso quedaba pendiente de deliberación y votación sin perjuicio del art. 84 LOTC.

10. El Abogado del Estado presentó escrito en el Registro General de este Tribunal, con fecha de 20 de julio de 2012, en el que al amparo del art. 286 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) ponía de manifiesto determinadas circunstancias acontecidas tras el plazo de alegaciones y que podrían tener relevancia para la resolución del pleito. En particular, se indica que el 31 de marzo de 2003, en cumplimiento de lo resuelto por el Sala Especial del art. 61 LOPJ del Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de marzo del mismo año, se procedió a la cancelación del registro del partido político Herri Batasuna en el correspondiente libro de inscripciones y cancelaciones del registro de partidos políticos. Igualmente, en su escrito, el Abogado da cuenta del proceso de liquidación patrimonial del citado partido político culminado a través del Auto de la Sala Especial del art. 61 LOPJ del Tribunal Supremo, de 20 de noviembre de 2008.

En relación con lo expuesto, se alude a la doctrina que emana del ATC 520/2005, de 20 de diciembre, reiterada en la STC 138/2012, de 20 de junio, en cuya fundamentación jurídica se señala que la extinción de la personalidad jurídico-civil del partido político, o lo que es lo mismo, que el partido político Herri Batasuna ha dejado de ser “sujeto en Derecho y sujeto de derechos”. Como consecuencia, la entidad disuelta carece de capacidad jurídica para actuar en defensa de sus intereses y se ha producido la extinción de su “círculo jurídico, esto es, del haz de derechos y facultades que configuraban la propia existencia jurídica de la entidad disuelta”.

A continuación se trae a colación la jurisprudencia de este Tribunal acerca de la desaparición sobrevenida del objeto en los procesos constitucionales recordando, en lo que a las cuestiones de inconstitucionalidad atañe, la vinculación del precepto impugnado con el proceso del que trae causa y, por ende, la necesaria existencia de dicho proceso. Es por ello que, según la doctrina de este Tribunal, la desaparición del proceso a quo ha de conducir a la extinción del propio proceso constitucional. No es óbice para el alegante que la parte actora reclamante en el proceso de ejecución sea la agrupación de electores Herri Batasuna y no el estrictamente el partido político Herri Batasuna, pues por parte de la representación procesal de la agrupación de electores en otros procesos con objeto similar se ha reconocido la identidad de la misma y del partido político, que no pudo constituirse como tal hasta 1986.

Como colofón, el Abogado del Estado estima que el art. 9 LEC permite al juzgador en cualquier momento apreciar la ausencia de la falta de capacidad procesal para ser parte, constituyendo dicho supuesto una cuestión incidental de previo pronunciamiento (art. 391 LEC) y, si bien en el proceso a quo podría haberse resulto incidentalmente su terminación por pérdida de la capacidad actora, nada impide que por parte de este Tribunal se declare conclusa la cuestión de inconstitucionalidad por la extinción en el proceso a quo de uno de los elementos esenciales para la constitución de la relación jurídico-procesal, la capacidad del demandante para ser parte.

Concluye el Abogado del Estado su escrito interesando su admisión y que se dicte Auto declarando la terminación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

11. El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante providencia, de 13 de septiembre de 2012, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado y conferir plazo de diez días al Ministerio Fiscal para que alegara lo que estimara conveniente.

12. El 29 de octubre de 2012 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Fiscal General del Estado en el que se daba cumplida cuenta del trámite de alegaciones conferido elevando las siguientes consideraciones. El Ministerio Fiscal recuerda que, si bien el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad implica para el órgano promotor la suspensión del proceso del que trae causa, no provoca la pérdida de su plena capacidad para decidir, de oficio o a instancia de parte, acerca de la eventual extinción de aquél. Habida cuenta de dicha circunstancia el alegante estima que la cuestión planteada por el Abogado del Estado en sus alegaciones, esto es, la pérdida de la capacidad procesal de la parte actora del proceso de ejecución, hubo de promoverse ante la Audiencia Nacional y no ante este Tribunal. A juicio del Ministerio Fiscal el Tribunal Constitucional únicamente puede pronunciarse sobre el correcto planteamiento del proceso (en este caso la cuestión de inconstitucionalidad) que ante él pende, pero no puede entrar a determinar si el proceso a quo continúa pendiendo ante el órgano promotor de la cuestión, pues en caso contrario estaría sustituyendo a éste en sus facultades jurisdiccionales.

En atención a lo expuesto, el Fiscal General concluye solicitando se dicte resolución desestimatoria de la pretensión planteada por el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad ha sido promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional respecto de la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por entender que vulnera la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, la seguridad jurídica garantizada en el art. 9.3 CE y la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en relación con los arts. 117.3, 118 y 33.3 CE, en su vertiente de obligatoriedad de cumplimiento de las resoluciones judiciales.

El Auto de planteamiento de la cuestión, limita la duda de constitucionalidad al apartado primero del precepto, cuyo tenor literal es el siguiente:

“1. No habrá lugar al pago a los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, o a cualquier otra persona o entidad a las que, por cualquier título, se hubiere transmitido el crédito correspondiente, de las subvenciones devengadas o que se devenguen conforme a lo previsto en los artículos 127 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General y 3 de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, mientras no se justifique la adquisición por los electos pertenecientes a dichas formaciones políticas de la condición plena de Diputado, Senador, miembro del Parlamento europeo o miembro de la correspondiente Corporación local y el ejercicio efectivo del cargo para el que hubiesen sido elegidos y por cuya elección y desempeño se hayan devengado o se devenguen las citadas subvenciones, aun cuando este devengo derive de su reconocimiento por sentencia judicial firme.

El supuesto a que se refiere el apartado anterior constituirá, a los efectos previstos en el artículo 105 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, causa de imposibilidad legal de ejecutar las sentencias que reconozcan el derecho a percibir las referidas subvenciones, sin que tal inejecución dé lugar a indemnización alguna.”

Tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado, como se ha dejado constancia en los antecedentes, interesan la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

2. No puede acogerse la pretensión del Abogado del Estado, elevada en su escrito de ampliación de alegaciones, con fecha de registro ante este Tribunal de 20 de julio de 2012, de declarar terminado el presente proceso sobre la base de que la parte reclamante en el proceso ejecutivo a quo ha perdido la capacidad procesal como consecuencia de la disolución del partido político Herri Batasuna dispuesta por la Sala Especial del art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) del Tribunal Supremo en su Sentencia de 27 de marzo de 2003.

Como atinadamente considera el Ministerio Fiscal en su escrito de contestación, tal cuestión no puede ser resuelta en el curso de este proceso constitucional en que el reclamante en el procedimiento de ejecución ni siquiera es parte de acuerdo con la regulación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) vigente en el momento en el que se planteó la presente impugnación (AATC 309/1987, de 12 de marzo, FJ 1, y 174/1995, de 6 de junio, FJ 4). Dicha circunstancia hubo de ser planteada, en su caso, ante el órgano juzgador de la ejecución y resuelta por el mismo, sin quepa a este Tribunal pronunciarse sobre la misma.

3. Sin perjuicio de lo expuesto, por parte de este Tribunal debe examinarse una serie de circunstancias que, de forma sobrevenida a la admisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad, pueden afectar a los presupuestos procesales necesarios para el planteamiento de este tipo de impugnaciones y, por ello, a la pervivencia del proceso constitucional, ya que aunque sea al órgano judicial al que corresponde apreciar inicialmente la relevancia de la norma cuestionada, este Tribunal Constitucional debe preservar la función de control concreto de constitucionalidad que caracteriza a la cuestión de inconstitucionalidad (como se desprende de las SSTC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1 y 55/2010, de 4 de octubre, FJ 2, entre otras).

Pues bien, las circunstancias que han de considerase tienen que ver con la disolución del partido político Herri Batasuna y la posterior liquidación de su patrimonio ventiladas ante la Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) del Tribunal Supremo. Así, en su Sentencia de 27 de marzo de 2003, por la que se resolvió la ilegalización de los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna la citada Sala, por un lado, declaró probado que el partido político Herri Batasuna, con carácter previo a su constitución e inscripción en el registro de partidos políticos dependiente del Ministerio del Interior en fecha 5 de junio de 1986 en cumplimiento de la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 1986, había adoptado la forma de agrupación de electores con el objeto de concurrir a los distintos procesos electorales [hecho probado 1.1 B)] y, en este sentido, la parte actora en el procedimiento ejecutivo a quo del que dimana la presente cuestión de inconstitucionalidad es la agrupación de electores Herri Batasuna que concurrió en las elecciones generales de 1986 por la circunscripción de Guipúzcoa. Por otro lado, la citada resolución, además de declarar la ilegalidad de dichas formaciones, dispuso: “la apertura de un proceso de liquidación patrimonial de Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna en la forma que se establece en el art. 12.1 c) de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, lo que se llevará a cabo en ejecución de la presente sentencia” (apartado quinto del fallo).

Sustanciado el incidente de ejecución, la Sala supracitada acordó, mediante Auto de 16 de octubre de 2003, despachar ejecución de los pronunciamientos contenidos en el fallo de la anterior Sentencia de ilegalización y abrir el correspondiente proceso de liquidación del partido político Herri Batasuna, decretando, a tal efecto, el embargo de, entre otros bienes, toda clase de subvenciones estatales y nombrando para llevar a cabo dicho proceso a los correspondientes liquidadores. Por último, en el Auto de 20 de noviembre de 2008 la Sala Especial del artículo 61 LOPJ procedió a la aprobación del balance de liquidación de los citados partidos políticos ilegalizados y, en el párrafo segundo correspondiente al fundamento jurídico décimo de esta resolución, el Tribunal Supremo aborda el destino que ha de darse al activo patrimonial de aquéllos indicando que: “[el] activo de Herri Batasuna, que alcanza el importe de 1.946.625,52 euros, correspondiente a las subvenciones procedentes del Ministerio del Interior, devengadas por razón de diversos procesos electorales”, por lo que las cantidades adeudadas por la Administración en concepto de subvenciones electorales ya han sido puestas a disposición del órgano liquidador.

4. Procede, una vez expuestas las anteriores circunstancias, determinar de qué manera afectan a la relevancia del precepto cuestionado para resolver el proceso a quo. Relevancia que se erige como un requisito, no sólo para resolver sobre la admisibilidad de las cuestiones de inconstitucionalidad, sino, en su caso, para determinar su pervivencia, pues como tiene declarado este Tribunal: “[m]ás detenido ha de ser nuestro examen acerca de si la disposición cuestionada es relevante para la resolución del proceso penal a quo, esto es, si como exige el art. 163 CE y recuerda el art. 35.1 LOTC, la norma cuestionada es aplicable al caso ventilado en el proceso en el que la cuestión se suscita y si, además, de su validez depende el fallo que el órgano judicial haya de dictar. En este sentido es de advertir que frente a la flexibilidad con que debe acogerse la apreciación del órgano judicial acerca de la inclusión de la disposición cuestionada en el elenco de normas que hayan de ser tomadas en consideración para resolver el litigio —esto es, su aplicabilidad— hasta el punto de que sólo cuando de manera evidente, sin necesidad de análisis de fondo, la norma cuestionada sea, según principios jurídicos básicos, inaplicable al caso en donde la cuestión se suscita, sólo entonces, cabrá declarar inadmisible por esta razón una cuestión de inconstitucionalidad; por el contrario, mayor rigor debemos emplear para calificar a la disposición cuestionada como norma determinante del fallo, pues sin perjuicio de que también sea al órgano judicial al que prima facie compete apreciar el valor decisorio de la norma cuestionada, no es menos cierto que corresponde a este Tribunal Constitucional preservar la función de control concreto de constitucionalidad que caracteriza a la cuestión de inconstitucionalidad” (STC 55/2010, de 4 de octubre, FJ 2).

Ha de indicarse que la norma cuestionada ante este Tribunal ha dejado de ser determinante para la resolución del proceso a quo tras la disolución del partido político Herri Batasuna acordada por la Sala Especial del art. 61 LOPJ del Tribunal Supremo pues, a partir de la apertura del subsiguiente proceso de liquidación patrimonial de la formación, el Tribunal Supremo ha acordado que la cantidad correspondiente a la subvención electoral reclamada en vía ejecutiva ante la Audiencia Nacional en ningún caso puede abonarse a la parte reclamante, la agrupación de electores Herri Batasuna (reconocida antecesora del partido disuelto por el Tribunal Supremo), sino que ha de ser puesta a disposición de la citada Sala Especial a los efectos de la liquidación patrimonial acordada como, por cierto, se deduce que ha ocurrido a partir de la lectura del Auto de 20 de noviembre de 2008, en el que se expresa que el activo patrimonial del partido político estaba conformado por la cantidad de 1.946.625,52 euros, correspondiente a las subvenciones procedentes del Ministerio del Interior, devengadas por razón de diversos procesos electorales, tal y como ha quedado expuesto en el último párrafo del fundamento jurídico anterior.

Así las cosas, el objeto de la disposición adicional vigésimo tercera, “pago de subvenciones a partidos políticos”, de la ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, era evitar el “pago a los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, o a cualquier otra persona o entidad a las que, por cualquier título, se hubiere transmitido el crédito correspondiente” de las subvenciones electorales en los supuestos de que las formaciones políticas beneficiarias no acreditaran que los candidatos electos hubieran adquirido plenamente su plena condición representativa, aun en el caso de que el cobro de las correspondientes cantidades deviniera de su reconocimiento por sentencia firma, como es el caso. Sin embargo, como se ha referido anteriormente, el destino de la cantidad cuya abono se reclamaba en el procedimiento de ejecución que está en el origen de la presente cuestión de inconstitucionalidad ya no es el pago a la parte reclamante sino su afectación a un procedimiento judicial de liquidación patrimonial.

En consecuencia, la inclusión de la cantidad adeudada en el procedimiento de liquidación concluido por Auto de 20 de noviembre de 2008 determina que ya no resulte de aplicación la disposición adicional cuyo enjuiciamiento por este Tribunal se pretendía, si bien por causas sobrevenidas al momento del planteamiento y admisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad, pero que implican una desaparición sobrevenida de los presupuestos de apertura del presente proceso constitucional y que ha de provocar su extinción, ya que, como tiene declarado este Tribunal “aun cuando el enjuiciamiento constitucional de la norma cuestionada siguiese siendo posible, ya no se trataría de un juicio de constitucionalidad en concreto, al que se refiere el art. 163 CE, sino en abstracto, sin efectos para el caso, lo que resulta improcedente en toda cuestión de inconstitucionalidad” (STC 6/2010, de 14 de abril, FJ 3). Extinción del proceso constitucional que no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la suerte que ha de correr el procedimiento del que pende la presente cuestión de inconstitucionalidad y cuya resolución cumple exclusivamente al órgano promotor de la misma.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1571-2002, por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a doce de febrero de dos mil trece.